

EXPEDIENTE N° : 556-2014-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : MINSUR S.A.
 UNIDAD MINERA : PUCAMARCA
 UBICACIÓN : DISTRITO DE PALCA, PROVINCIA Y
 DEPARTAMENTO DE TACNA
 SECTOR : MINERÍA
 MATERIA : INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL

SUMILLA: *Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur S.A. al haberse acreditado que dispuso sus residuos sólidos domésticos en el depósito de suelo orgánico, incumpliendo el procedimiento establecido en su estudio de impacto ambiental; conducta tipificada como infracción administrativa en el Artículo 18° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, y en el Artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.*

Asimismo, en aplicación del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se declara que no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva toda vez que se ha verificado que Minsur S.A. subsanó la conducta infractora.

Finalmente, se dispone la inscripción en el Registro de Actos Administrativos de la presente resolución; sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo al segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Lima, 28 de enero del 2015

I. ANTECEDENTES

Del 9 al 11 de diciembre del 2013 la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) realizó la supervisión regular (en adelante, Supervisión Regular 2013) en las instalaciones de la Unidad Minera "Pucamarca" de titularidad de Minsur S.A. (en adelante, Minsur), a fin de verificar el cumplimiento de las normas de protección y conservación del ambiente.

2. El 27 de marzo del 2014 la Dirección de Supervisión del OEFA presentó a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, Dirección de Fiscalización) del OEFA el Informe Técnico Acusatorio N° 102-2014/OEFA-DS (en adelante, ITA)¹, mediante el cual se realizó el análisis de las presuntas infracciones advertidas durante la Supervisión Regular 2013. Asimismo, adjuntó el Informe N° 263-2013-OEFA/DS-MIN (en adelante, Informe de Supervisión), el cual contiene los resultados de la Supervisión Regular 2013.

3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 511-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de marzo



¹ Folios del 1 al 7 del Expediente.



del 2014², notificada el 28 de marzo del 2014, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Minsur, imputándole a título de cargo la presunta conducta infractora que se indica a continuación:

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
El titular minero habría realizado la disposición de residuos sólidos domésticos en el depósito de suelo orgánico, incumpliendo el procedimiento establecido en el estudio de impacto ambiental.	Artículo 18° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, y Artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 2.2 del Punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.	Hasta 10 000 UIT

4. El 15 de abril del 2014 Minsur presentó sus descargos al presente procedimiento administrativo sancionador, manifestando lo siguiente³:

- (i) El presunto incumplimiento califica como hallazgo de menor trascendencia pues cumple con los requisitos señalados en el Artículo 2° del Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD): fue subsanado voluntariamente –hecho que fue comunicado el 5 de marzo del 2014 al OEFA–; y, no generó una afectación al ambiente y/o a la salud de las personas. Además, el hallazgo calza en los supuestos de los Numerales II.6 y III.1 del Anexo de la citada resolución. Siendo así, el OEFA no debió iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador.
- (ii) El OEFA no ha considerado que para que se constituya una infracción a los artículos presuntamente incumplidos, el hecho imputado debe generar un efecto negativo sobre el ambiente, lo cual no ha sido comprobado por la autoridad.
- (iii) En el supuesto que el OEFA considere que la empresa debe ser multada a pesar de lo expuesto en los párrafos anteriores, debe tener en consideración que el hallazgo materia del presente procedimiento califica como una presunta infracción administrativa; por lo que, de acuerdo al Literal b) del Numeral 6.3 del Artículo 6° de la Resolución de Consejo N° 046-2013-OEFA/CD, debió incluirse la subsanación en el ITA a fin de ser considerada como un factor atenuante en la graduación de la posible sanción. No obstante, ello no ocurrió, afectándose los derechos de Minsur al debido procedimiento, proporcionalidad y gradualidad.
- (iv) Asimismo, la subsanación voluntaria debe ser calificada como un atenuante ante una eventual sanción, conforme a lo dispuesto en el Artículo 35° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (en



² Folios del 8 al 13 del Expediente.

³ Folios del 18 al 49 del Expediente.



adelante, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA).

- (v) A la fecha, la empresa cumple cabalmente con disponer los residuos sólidos domésticos de conformidad con lo señalado en su estudio de impacto ambiental (en adelante, EIA). Adjunta fotografías para acreditar dicha afirmación.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

5. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

- (i) Primera cuestión en discusión: Determinar si Minsur infringió lo establecido en el Artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM (en adelante, RPAAMM), en tanto que no habría realizado la disposición de sus residuos sólidos domésticos de acuerdo a lo establecido en su EIA.
- (ii) Segunda cuestión en discusión: Determinar si corresponde ordenar medidas correctivas a Minsur.

III. CUESTIÓN PREVIA

III.1 Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

6. Mediante la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

El Artículo 19° de la Ley N° 30230⁴ estableció que durante dicho periodo el OEFA



Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

"Artículo 19.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) *Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.*
- b) *Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.*
- c) *Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción".*



tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, salvo las siguientes excepciones:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal como la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

8. En concordancia con ello, en el Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias)⁵, se dispuso que, tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- (ii) Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante 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 Resolución



⁵ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD
"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite
Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante 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 Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales. (...)."



de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.

- (iii) En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.

Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su posible inscripción en el registro correspondiente.

9. Asimismo, de acuerdo al Artículo 6° de las Normas Reglamentarias⁶, lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley del Procedimiento Administrativo General), en los Artículos 21° y 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley del Sinefa), y los Artículos 40° y 41° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.
10. En ese orden de ideas, si una conducta presuntamente infractora es distinta de los supuestos indicados en los Literales a), b) o c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, corresponderá que la Autoridad Decisora emita:

- (i) Una resolución que determine la responsabilidad administrativa del infractor y que imponga la medida correctiva correspondiente, de resultar aplicable.
- (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una resolución que sancione la infracción administrativa y aplique multas coercitivas.



IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

11. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones en discusión, es preciso indicar que las conductas imputadas materia del presente procedimiento administrativo sancionador fueron detectados durante el desarrollo de las acciones de supervisión del OEFA.
12. El Artículo 16° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁷ señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos

⁶ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

"Artículo 6°.- Multas coercitivas

Lo establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199 de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, los Artículos 21 y 22 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y los Artículos 40 y 41 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD".

⁷ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD

Artículo 16°.- Documentos públicos



similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos, salvo prueba en contrario, se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma⁸.

13. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, como es el caso de las actas y los informes emitidos en mérito a una visita de inspección, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en ejercicio de su derecho de defensa.
14. De lo expuesto se concluye que el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión correspondientes a la Supervisión Regular 2013 en la Unidad Minera "Pucamarca" constituyen medios probatorios fehacientes, al presumirse cierta la información contenida en ellos; sin perjuicio de la carga del administrado de presentar los medios probatorios que acrediten lo contrario.

IV.1 **Primera cuestión en discusión: Si Minsur cumplió con disponer sus residuos sólidos domésticos de acuerdo a lo establecido en su EIA del Proyecto "Pucamarca"**

IV.1.1 El cumplimiento de las medidas contenidas en los instrumentos de gestión ambiental como obligación fiscalizable

15. Los instrumentos de gestión ambiental constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país⁹.
16. Entre los tipos de instrumentos de gestión ambiental existentes se encuentran el de prevención y corrección, destinados a evitar que se generen impactos adversos al ambiente y a adecuar la actividad económica a las obligaciones ambientales nuevas.

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

⁸ En este contexto, Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez señalan lo siguiente: "(...) la llamada "presunción de veracidad de los actos administrativos" no encierra sino una suerte de prueba documental privilegiada, en tanto se otorga legalmente al contenido de determinados documentos la virtualidad de fundamentar por sí solos una resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y práctica, como ya se dijo, viene a constituirse en una "carga" del presunta responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpado en los mismos". GARBERÍ LLOBREGAT, José y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403.

En un sentido similar, la doctrina resalta lo siguiente: "La presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios públicos, es suficiente para destruir la presunción de inocencia, quedando a salvo al presunto responsable la aportación de otros medios de prueba (...) (SSTC 76/1990 y 14/1997 [RTC 1997, 14])". ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Aranzadi, 2009, p. 480.

⁹ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**
"Artículo 16.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementarios, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país".



Ejemplo de instrumento preventivo y correctivo son el EIA y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, PAMA), respectivamente.

17. De acuerdo con el Artículo 2° del RPAAMM¹⁰, el EIA es un estudio donde se evalúan y describen los aspectos físico-naturales, biológicos, socio-económicos y culturales del área de influencia de un proyecto de inversión con la finalidad de determinar las condiciones existentes del medio y prever los efectos y consecuencias de las actividades a ser ejecutadas, indicándose además las medidas de previsión y control a aplicar para lograr un desarrollo armónico entre las operaciones de la industria minera y el medio ambiente.
18. Los Artículos 18°, 25° y 26° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente¹¹ (en adelante, LGA), establecen que los EIA y PAMA en su calidad de instrumentos de gestión incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas.
19. Para la aprobación del EIA, la autoridad competente emite un acto administrativo que determina la viabilidad del proyecto o actividad a realizar, pudiendo ser una resolución aprobatoria o desaprobatoria. En caso de ser una resolución aprobatoria, esta se denomina Certificación Ambiental.
20. El Artículo 6° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del



Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM

"Artículo 2.- Definiciones. Para los efectos de este Reglamento se define lo siguiente:

(...)

- Estudio de Impacto Ambiental (EIA).- Estudios que deben efectuarse en proyectos para la realización de actividades en concesiones mineras, de beneficio, de labor general y de transporte minero, que deben evaluar y describir los aspectos físico-naturales, biológicos, socio-económicos y culturales en el área de influencia del proyecto, con la finalidad de determinar las condiciones existentes y capacidades del medio, analizar la naturaleza, magnitud y prever los efectos y consecuencias de la realización del proyecto, indicando medidas de previsión y control a aplicar para lograr un desarrollo armónico entre las operaciones de la industria minera y el medio ambiente

(...)

- Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).- Programa que contiene las acciones e inversiones necesarias para incorporar a las operaciones minero-metalúrgicas los adelantos tecnológicos y/o medidas alternativas que tengan como propósito reducir o eliminar las emisiones y/o vertimientos para poder cumplir con los niveles máximos permisibles establecidos por la Autoridad Competente."

¹¹ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

"Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

(...)

Artículo 25°.- De los Estudios de Impacto Ambiental

Los Estudios de Impacto Ambiental – EIA, son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deben contener los EIA.

Artículo 26°.- De los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental

26.1 La autoridad ambiental competente puede establecer y aprobar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental – PAMA, para facilitar la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas, debiendo asegurar su debido cumplimiento en plazos que establezcan las respectivas normas, a través de objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda. Los informes sustentatorios de la definición de plazos y medidas de adecuación, los informes de seguimiento y avances en el cumplimiento del PAMA, tienen carácter público y deben estar a disposición de cualquier persona interesada.

26.2 El incumplimiento de las acciones definidas en los PAMA, sea durante su vigencia o al final de éste, se sanciona administrativamente, independientemente de las sanciones civiles o penales a que haya lugar."



Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA)¹², prevé el procedimiento de certificación ambiental el cual consta de una serie de etapas entre las cuales se tiene la de revisión del EIA, lo que significa que luego de la presentación del estudio original presentado por el titular minero, este será sometido a examen por la autoridad competente.

21. Según los Artículos 5° y 6° del Decreto Supremo N° 053-99-EM¹³, que establece las disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales, y el Artículo 12° de la Ley del SEIA¹⁴, la autoridad competente se encuentra autorizada a formular observaciones al estudio original, las mismas que una vez absueltas por el titular formarán parte del estudio ambiental que se apruebe.
22. El informe técnico-legal que sustenta la evaluación del estudio ambiental integra el instrumento de gestión finalmente aprobado por la resolución directoral emitida por parte de la autoridad competente, la que constituye la Certificación Ambiental.
23. De igual manera, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, mediante la Resolución N° 071-2013-OEFA/TFA del 19 de marzo del 2013, ha señalado lo siguiente:

(...) una vez elaborado el EIA por el titular minero, éste es presentado ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, la cual puede formular observaciones al referido instrumento, las que al ser levantadas por el titular, generan el pronunciamiento de la autoridad a través de informes de levantamiento de observaciones. En tal sentido, la certificación ambiental comprende tanto el estudio ambiental originalmente propuesto por el titular, como los informes a través de los cuales el administrado levanta las observaciones efectuadas por la autoridad ambiental.

Una vez obtenida la certificación ambiental, el titular minero es responsable del cumplimiento de las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el EIA; de conformidad con lo dispuesto el artículo 55° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-EM.

(Subrayado agregado).



¹² Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
"Artículo 6.- Procedimiento para la certificación ambiental"

El procedimiento para la certificación ambiental constará de las etapas siguientes:

1. Presentación de la solicitud;
2. Clasificación de la acción;
3. Evaluación del instrumento de gestión ambiental;
4. Resolución; y,
5. Seguimiento y control."

¹³ Disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales, aprobadas por Decreto Supremo N° 053-99-EM

"Artículo 5.- De existir observaciones en el EIA, EIAP, EA, PEMA, Plan de Cierre o Abandono, así como su ampliación o modificación, y en la modificación del PAMA, la Dirección General de Asuntos Ambientales notificará por escrito al titular de la actividad para que en un plazo máximo de noventa (90) días pueda levantar las observaciones planteadas, después de los cuales la autoridad podrá declarar en abandono la solicitud de aprobación.

Artículo 6.- Si, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la recepción del levantamiento de las observaciones, la DGAA no se pronuncia sobre dicho levantamiento, los estudio y documentos a que se refiere el artículo anterior, se darán por aprobados."

¹⁴ Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

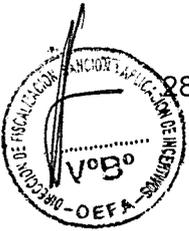
"Artículo 12.- Resolución de certificación ambiental o expedición del Informe Ambiental"

12.1 Culminada la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, se elaborará un informe técnico-legal que sustente la evaluación que haga la autoridad indicando las consideraciones que apoyan la decisión, así como las obligaciones adicionales surgidas de dicha evaluación si las hubiera. Dicho informe será público. Con base en tal informe, la autoridad competente, expedirá la Resolución motivada, correspondiente.

12.2 La Resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental constituirá la certificación ambiental, quedando así autorizada la ejecución de la acción o proyecto propuesto. (...)"



24. En ese sentido, el titular de las actividades mineras tiene la obligación de cumplir todos los compromisos ambientales asumidos en su instrumento de gestión ambiental debidamente aprobado (entiéndase el estudio ambiental originalmente presentado y el levantamiento de observaciones), así como poner en marcha y mantener la totalidad de los programas de previsión y control contenidos en tales instrumentos.
25. El Artículo 11° de la Ley del Sinefa dispone que las obligaciones ambientales fiscalizables por el OEFA pueden encontrarse en las normas ambientales, **en los instrumentos de gestión ambiental** y en los mandatos o disposiciones emitidas por la autoridad competente.
26. En ese orden, el OEFA es la autoridad competente para la supervisión, fiscalización y sanción en caso de incumplimiento de los compromisos contenidos en los estudios ambientales aprobados, es decir, aquellos que cuenten con la respectiva certificación ambiental.
27. Bajo este contexto normativo, la exigibilidad de todos los compromisos ambientales asumidos en los EIA y PAMA por parte del titular minero se deriva de lo dispuesto en el Artículo 6° del RPAAMM¹⁵, el cual traslada a los titulares mineros la obligación de poner en marcha y mantener la totalidad de los programas de previsión y control contenidos en sus instrumentos de gestión ambiental, llámese EIA y/o PAMA, debidamente aprobados.
28. De acuerdo a lo expuesto, en el presente caso corresponde determinar si Minsur infringió lo establecido en el Artículo 6° del RPAAMM, en tanto no habría cumplido el compromiso establecido en el EIA del Proyecto Pucamarca relacionado a la presunta disposición de los residuos sólidos domésticos en el depósito de suelo orgánico.



IV.1.2 Hecho detectado durante la Supervisión Regular 2013

29. Mediante la Resolución Directoral N° 256-2009-MEM/AAM del 21 de agosto del 2009¹⁶, sustentada en el Informe N° 977-2009-MEM-AAM/WAL/JCV/EAF/MES/MPC/JRST/ACS/ADA, se aprobó el EIA del Proyecto "Pucamarca", en el cual se estableció como compromiso que el área de almacenamiento de suelo orgánico será enriquecido con compost, según el siguiente detalle¹⁷:

"RESUMEN EJECUTIVO

5.0 DESCRIPCIÓN DE LAS OPERACIONES PROPUESTAS

(...)

5.7 Área de almacenamiento de Suelo Orgánico

El área de almacenamiento de suelo orgánico, se encontrará ubicada hacia el Sur del tajo

¹⁵ Reglamento de Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM

"Artículo 6.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 225o. de la Ley, es obligación del titular poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, basados en sistemas adecuados de muestreo, análisis químicos, físicos y mecánicos, que permitan evaluar y controlar en forma representativa los efluentes o residuos líquidos y sólidos, las emisiones gaseosas, los ruidos y otros que puedan generar su actividad, por cualquiera de sus procesos cuando éstos pudieran tener un efecto negativo sobre el medio ambiente. Dichos programas de control deberán mantenerse actualizados, consignándose en ellos la información referida al tipo y volumen de los efluentes o residuos y las concentraciones de las sustancias contenidas en éstos. (...)."

¹⁶ Página 146 del del Informe de Supervisión digitalizado en un CD ubicado en el folio 7 del Expediente.

¹⁷ Folios 65 y 66 del Expediente.



abierto, abarcando un área total aproximada de 10 Has.

El área contará con cunetas para el manejo de la escorrentía en los meses de lluvia.

El material será mantenido y usado en la revegetación progresiva del área disturbada.

(...)

7.0 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

7.2 Suelo

7.2.1 Disminución de la Cantidad de Suelo Orgánico por las Actividades de Construcción

Todo el suelo orgánico removido por las actividades de construcción, será almacenado en un área exclusiva para utilizarlo en la etapa de cierre.

Se plantea ir formando el suelo orgánico a partir del enriquecimiento con compost del suelo removido, aumentando su disponibilidad y contenido de nutrientes para la revegetación.

(...)"

(El énfasis es agregado).

30. Asimismo, en el mencionado informe por el cual se sustenta la aprobación del EIA del Proyecto "Pucamarca" Minsur se comprometió a trasladar los residuos domésticos biodegradables hacia una zona de producción de compost, conforme se detalla a continuación¹⁸:

"Descripción del proyecto:

(...)

- **Almacenamiento de suelo orgánico:**

Se ubicará al sur del tajo abierto, cubrirá un área de 10 ha. Se estima que se removerá 341 360 m³ de suelo orgánico con la construcción de las instalaciones del proyecto. Contará con cunetas para el manejo de la escorrentía.

Plan de manejo ambiental

(...)

Durante la etapa de operación:

(...)

- **Los residuos domésticos que no se separen serán llevados hacia un relleno sanitario de disposición final, ubicado en las coordenadas UTM 410 562 E y 8 037 590 N, de dimensiones de 250 m de largo, por 25 m de ancho y 2.5 m de altura. Los residuos domésticos biodegradables se llevarán hacia una zona de producción de compost.**

(...)"

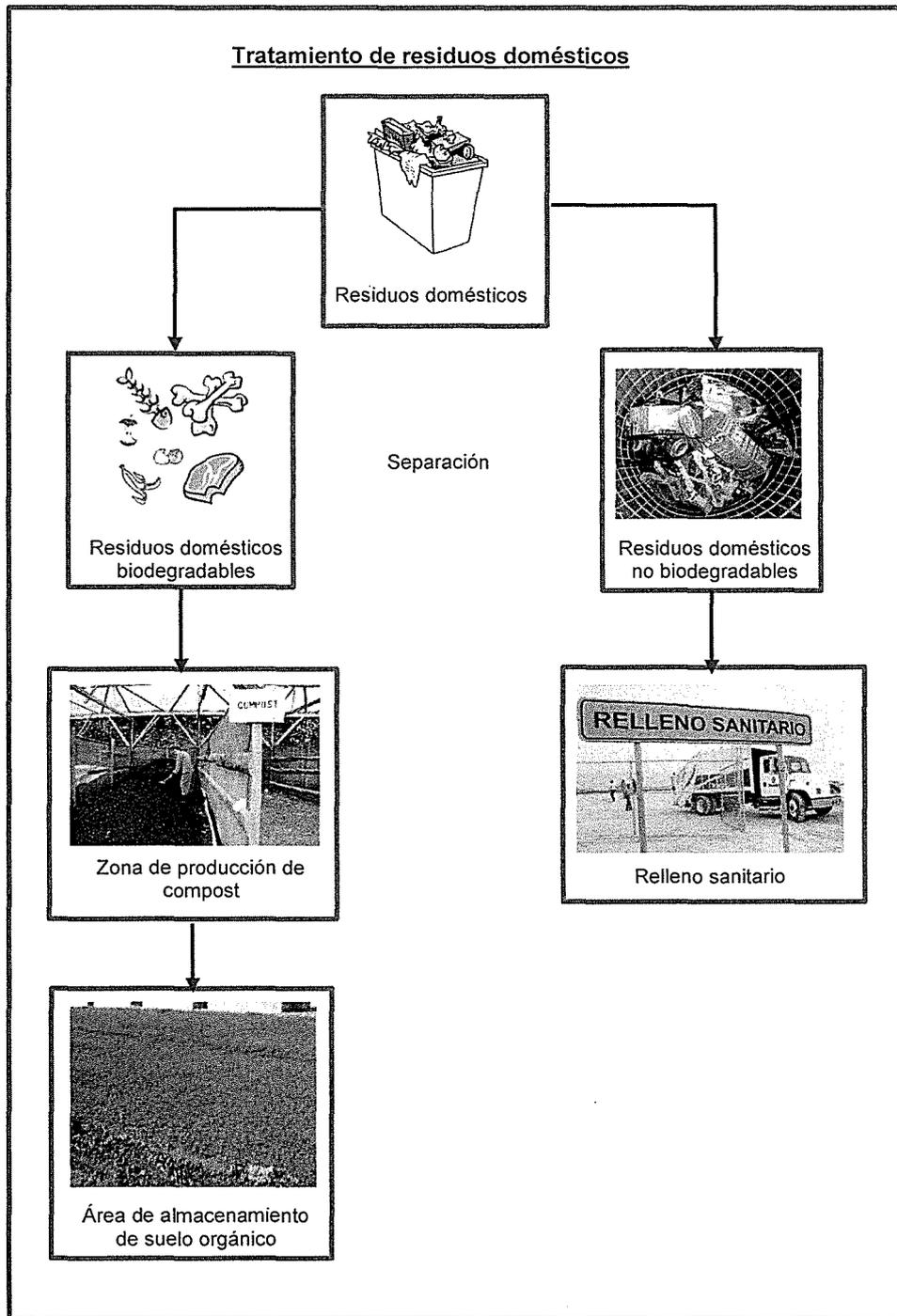
(El énfasis es agregado).

31. En ese sentido, Minsur tenía la obligación de separar sus residuos domésticos para disponerlos en el relleno sanitario o en la zona de producción de compost, según sean o no biodegradables. Además, el compost producido serviría para enriquecer el suelo orgánico dispuesto en el "Área de Almacenamiento de Suelo Orgánico"¹⁹.
32. Para un mayor entendimiento del compromiso anteriormente señalado se presenta el siguiente gráfico:



¹⁸ Páginas de la 123 a la 145 del Informe de Supervisión digitalizado en un CD ubicado en el folio 7 del Expediente.

¹⁹ De acuerdo al Plan de Manejo de Residuos Sólidos de la Undiad Minera "Pucamarca" para la gestión del 2013, los residuos domésticos biodegradables se componen principalmente de los desechos de comida provenientes del comedor y de la cocina, los cuales se dispondrán en el área de generación de compost. Asimismo, señala que el compostaje es un tratamiento de residuos basado en el reciclado de la materia orgánica mediante un proceso controlado de fermentación en condiciones aeróbicas; el producto final del compostaje es un material parecido al humus del suelo, denominado "Compost". Páginas 509 y 530 del del Informe de Supervisión digitalizado en un CD ubicado en el folio 7 del Expediente.



Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos. (Imágenes referenciales)

33. Durante la Supervisión Regular 2013 se detectó que los residuos domésticos (biodegradables y no biodegradables) se disponían directamente en el área de almacenamiento de suelo orgánico; la Supervisora señala que en dicha área se habrían dispuesto, inclusive, plásticos, según se detalla a continuación²⁰:

"Hallazgo N° 1

En el depósito de suelo orgánico, ubicado en las coordenadas 414 280 E y 8 027 994 N, se viene disponiendo de manera directa residuos orgánicos domésticos en trincheras excavadas

²⁰ Página 14 del Informe de Supervisión digitalizado en un CD ubicado en el folio 7 del Expediente.



[sic] sobre la superficie de este depósito; sin embargo, de acuerdo con el instrumento aprobado se establece que con fines de mejora o enriquecimiento del suelo orgánico sólo puede aplicarse compost, que es producido a partir de los residuos sólidos orgánicos biodegradables generados en el proyecto, con un tratamiento previo.

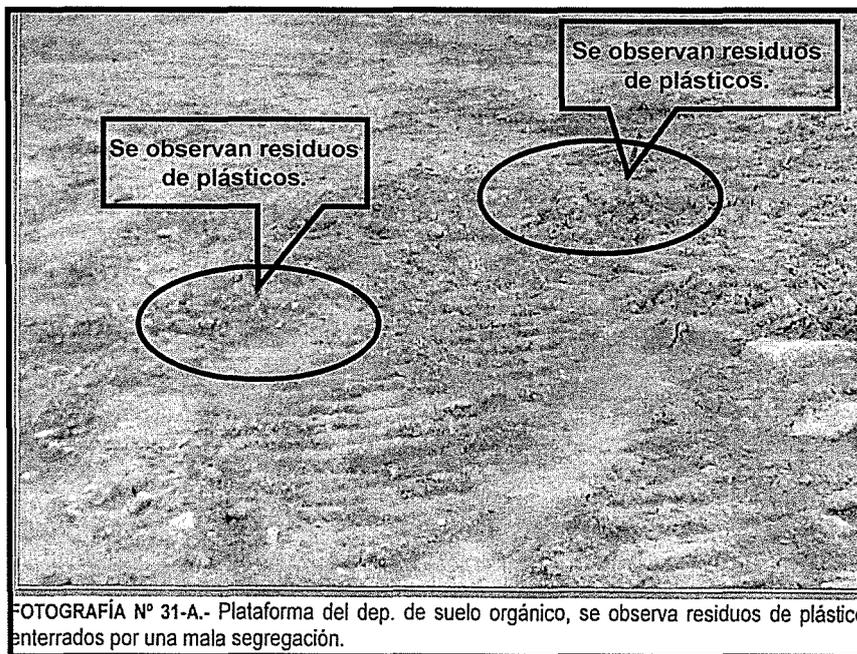
(...)

El hallazgo está referido al manejo de suelos orgánicos, detectándose en campo que están adicionando al material acumulado como suelo orgánico, los residuos domésticos generados en la unidad minera, con el argumento de enriquecer estos suelos para su posterior utilización; sin embargo en el instrumento de gestión ambiental aprobado se contempla que la adición con fines de mejoramiento de estos suelos puede hacerse con el empleo del "Compostaje", el cual es conseguido del residuo doméstico generado, mediante un proceso aerobio con la participación de microorganismos que requieren técnicas y espacios adecuados para operaciones de remoción y aireación a fin de conseguir una producción adecuada de Compost. Ver fotografías N° 31, 31-A, 32, 33 y 34.

El material almacenado como suelo orgánico en el depósito de suelo orgánico se encuentra sin protección superficial, expuestos a la intemperie y constantemente es compactado por los vehículos que circulan sobre su superficie perdiendo el suelo almacenado características mineralógicas. Además se ha podido observar que los residuos que son enterrados en zanjas excavadas en este depósito no son bien seleccionados, observándose la presencia de plásticos y otros residuos que no son biodegradables, sin contar la generación de malos olores y presencia de animales."

(El énfasis es agregado).

34. Para sustentar lo antes señalado, se presenta en el Informe de Supervisión la fotografía N° 31-A, en la cual se aprecia la presencia de residuos de plástico en color azul en el área de almacenamiento de suelo orgánico²¹:



Fuente: Informe de Supervisión

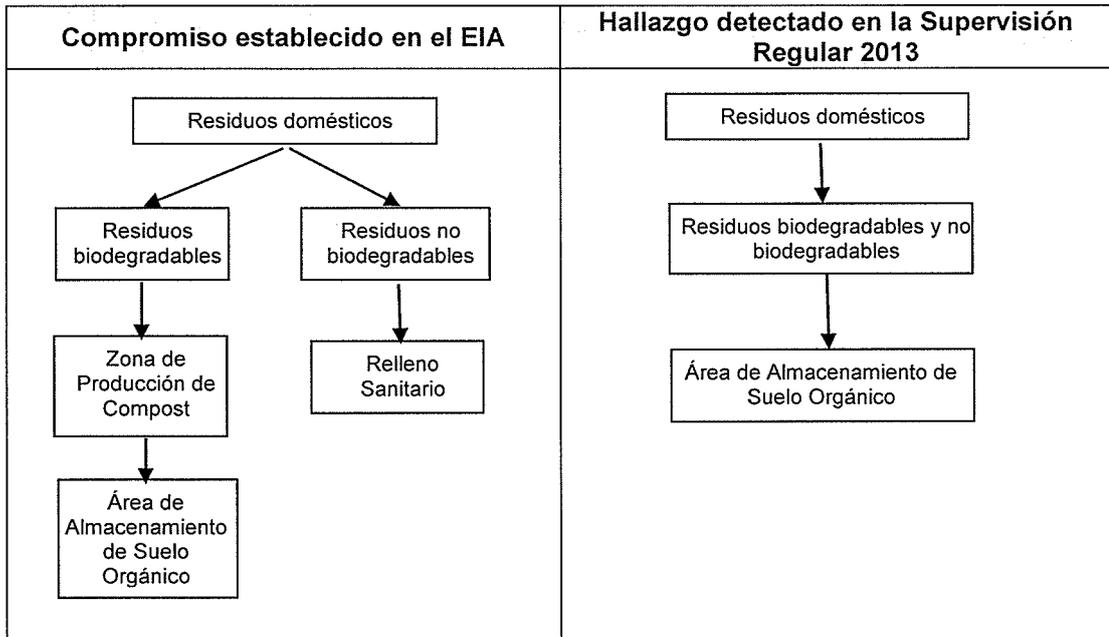
35. En ese sentido, Minsur habría dispuesto sus residuos domésticos sin segregar directamente en el área de almacenamiento de suelo orgánico, en lugar de trasladar aquellos residuos domésticos biodegradables en una zona de producción de compost para, luego, disponerlos en el depósito de suelo orgánico, tal como lo establece el EIA.

²¹

Página 91 del Informe de Supervisión digitalizado en un CD ubicado en el folio 7 del Expediente.



36. La diferencia entre lo detectado en la Supervisión Regular 2013 y el compromiso establecido en el EIA del Proyecto "Pucamarca" se precisa en el siguiente cuadro:



37. Los medios probatorios que servirán para determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur respecto al presunto incumplimiento del Artículo 6° del RPAAMM son los siguientes:



N°	Medios probatorios	Contenido
1	Acta de Supervisión.	Contiene la descripción del Hallazgo N° 1.
2	Informe de Supervisión.	Precisa el contenido del Hallazgo N° 1.
3	Fotografía N° 31-A del Informe de Supervisión.	Evidencia la disposición de residuos domésticos no biodegradables (plásticos) en el área de almacenamiento de suelo orgánico.
4	EIA del Proyecto "Pucamarca".	Establece el compromiso sobre la generación de compost con residuos domésticos biodegradables y su posterior disposición en el área de almacenamiento de suelo orgánico.
5	Escrito de levantamiento de observaciones del 5 de marzo del 2014 presentado por Minsur.	Minsur presenta la subsanación del Hallazgo N° 1.

IV.1.3 Análisis de los descargos

38. Minsur manifiesta que el presente hallazgo califica como uno de menor trascendencia pues lo subsanó de manera voluntaria y no generó una afectación al medio ambiente y/o salud de las personas. Además, indica que el hallazgo calza en los supuestos de los Numerales II.6 y III.3 del Anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.



39. Al respecto, el Artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD²² señala que constituyen hallazgos de menor trascendencia los hechos relacionados a presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables que cumplan con los siguientes tres (3) requisitos:
- (i) Que no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas;
 - (ii) Que puedan ser subsanados; y,
 - (iii) Que no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA.
40. En ese sentido, los hechos que constituyan presuntos incumplimiento de obligaciones ambientales deberán cumplir con los tres (3) requisitos indicados de forma conjunta, siendo que la falta de alguno de ellos conllevaría a que el hecho detectado no sea considerado como un hallazgo de menor trascendencia. Por ende, es necesario determinar si la presente presunta infracción cumple o no con los requisitos señalados.
41. Durante la Supervisión Regular 2013 se evidenció que los residuos domésticos eran dispuestos directamente en el depósito de suelo orgánico, en tanto que la fotografía N° 31-A muestra residuos plásticos en suelo compactado.
42. Asimismo, en el escrito de levantamiento del Hallazgo N° 1 presentado el 5 de marzo del 2014 por Minsur, este confirmó que disponía sus residuos orgánicos directamente en el área de almacenamiento de suelo orgánico, señalando que en ese lugar se generaría compost de manera natural, según se detalla a continuación²³:
- "(...) por ello la reacción natural que se produce con el material depositado en el depósito de suelo orgánico sí generará compost, contribuyendo esto con el enriquecimiento del suelo depositado en el citado depósito."
- (El subrayado es agregado).
43. Por tanto, conforme a lo detectado en la Supervisión Regular 2013 y lo declarado por Minsur en su escrito de levantamiento del hallazgo materia de análisis, la empresa dispuso sus residuos domésticos directamente en el depósito de suelo orgánico para producir compost. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la producción de este fertilizante tiene un procedimiento más complejo y que los residuos orgánicos generan lixiviados, los cuales pueden ser altamente contaminantes para el ambiente si es que no reciben un tratamiento previo antes de su vertimiento o contacto con el ambiente.
44. En efecto, los lixiviados son el resultado de la degradación de la materia orgánica y del agua que entra en contacto con la misma, cuyas características dependerán de



²²

~~Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2014-OEFA/CD~~

~~"Artículo 2°.- Definición de hallazgo de menor trascendencia~~

~~Constituyen hallazgos de menor trascendencia los hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables que por su naturaleza no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, que puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA."~~

²³

Folio 79 (reverso) del Expediente.



- la descomposición de dichos residuos, las precipitaciones, la compactación, el diseño de la cobertura, la edad de los residuos, entre otros²⁴, por lo que este líquido puede ser altamente contaminante²⁵. Por tanto, los lixiviados deben recogerse adecuadamente y ser conducidos hacia pozas o plantas diseñadas para su tratamiento, a fin de evitar la contaminación de las aguas subterráneas, aguas superficiales y suelos²⁶.
45. En consecuencia, para la producción de compost debe tenerse en cuenta el tratamiento que se dará al líquido lixiviado para evitar la contaminación. Según la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) debe diseñarse un "Sistema de Compostaje Aeróbico" por medio del cual pueda controlarse la aireación, homogeneización, humedad y temperatura de la masa en compostaje en pilas separadas o camellones, los cuales deben ubicarse en un área impermeabilizada para controlar los lixiviados²⁷.
46. En esa misma línea, en el EIA del Proyecto "Pucamarca" se ha establecido un procedimiento para la producción de compost, el cual incluye el diseño de la construcción de una poza receptora para los lixiviados²⁸, según el siguiente detalle:

**"Anexo P
Estudio de factibilidad del manejo de residuos sólidos**

1.1 Zona de Compostaje de Residuos Sólidos Domésticos Biodegradables

(...)

Área de Compostaje

La Zona de Producción de Compost estará ubicada aproximadamente 5.1 km al ENE del campamento Timpure (...)

El área destinada para el compostaje será compactada y nivelada, para posteriormente habilitar una loza de concreto de 6 m de ancho por 18 m de largo y 0.25 m de espesor, donde posteriormente se colocarán las pilas de compostaje, separadas 3 m una de otra para mayor facilidad durante su manejo.

La loza presentará una pendiente de 1.5 % dirigida hacia un sumidero, el cual descargará hacia una poza receptora, a partir de la cual se recircularán los potenciales lixiviados para el regado del compost, considerando que la precipitación de la zona es escasa.

(...)

1.1.5 Manejo del Sistema de Compostaje

(...)

Aireación y homogenización de la masa en compostaje

Este procedimiento tiene como objetivos: (i) favorecer los metabolismos aerobios y (ii) procurar que el proceso se cumpla homogéneamente en toda la masa en compostaje. Durante la aireación y homogenización de la pila se procurará que el material perteneciente al núcleo del compostaje pase a formar parte de la corteza y el material de la corteza pase a formar parte del núcleo (volteo de la pila de compostaje).

Frecuencia de aireación y riego

No existen frecuencias preestablecidas para la aireación y riego de las pilas, que resulten aplicables para todos los casos. Las aireaciones y riego excesivos son perjudiciales. Sin



²⁴ GONZÁLEZ RODRIGUEZ, Yusely y otros. Situación actual de la producción de lixiviados en los vertederos provinciales de la ciudad de la habana. Página 2. Disponible en: <http://ama.redciencia.cu/articulos/9.09.pdf>. Consultado el 21 de enero del 2015.

²⁵ Según el CONAGUA de México, los lixiviados pueden estar compuestos por un alto contenido de materia orgánica, nitrógeno, fósforo, patógenos y sustancias tóxicas como metales pesados y constituyentes orgánicos. Disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/DLQroo07/Noticias/6-lixiviados.17.feb.pdf>. Consultado el 21 de enero del 2015.

²⁶ GIRALDO, Eugenio. Tratamiento de lixiviados de rellenos sanitarios: Avances recientes. Página 1. Disponible en: <https://revistaing.uniandes.edu.co/pdf/Rv14-A8.pdf>. Consultado el 21 de enero del 2015.

²⁷ Organización Mundial de la Salud. Manual para la elaboración de compost: bases conceptuales y procedimientos. Disponible en: <http://www.bvsops.org.uy/pdf/compost.pdf>. Páginas 31 a la 35. Consultado el 21 de enero del 2015.

²⁸ Folios del 72 al 77 del Expediente.



emabrgo, el porcentaje de humedad y el nivel del oxígeno serán controlados durante el desarrollo del proceso.

Control de la temperatura

(...) La temperatura será tomada en el núcleo de la pila. (...)

Control de Humedad

(...)

En caso la pila presente un porcentaje de humedad debajo del óptimo, deberá aplicarse el riego para recuperar y mantener las condiciones óptimas de humedad. El volumen de agua necesaria para el riego estará en función al porcentaje de humedad presente en el material. Asimismo, para evitar la pérdida de humedad, la pila se recubrirá con maleza.

Control de aireación y riego por temperatura

Para el control de la aireación y riego por temperatura se seguirán las siguientes pautas:

- Las aireaciones se realizarán cuando empiece a decrecer la temperatura, luego de que ésta haya alcanzado su valor máximo en la etapa termogénica. (...)
- Si hay necesidad de riego es conveniente hacerlo en las etapas mesotérmicas. (...)

Sin embargo, también se puede aplicar lo siguiente:

- Realizar una aireación o "volteo" una vez por semana durante las primeras cuatro semanas.

Tamizado

No todo el material que entra al sistema de compostaje se biodegrada con la misma velocidad. Por esta razón, frecuentemente con el compost, se presentan restos de residuos en distintas etapas de biodegradación o bien el residuo original.

Para que el compost sea apto, debe presentar una granulometría adecuada y homogénea, y estar libre de elementos orgánicos o inorgánicos que dificulten su aplicación. Por lo tanto, se aplicará un proceso de tamizado. El tamaño de malla del tamiz será de 1 cm x 1 cm.

Para que el proceso de tamizado se realice sin inconvenientes es fundamental que el compost presente un contenido de humedad inferior al 20%. (...)

Acopio y empaque

Finalizado el proceso de compostaje y tamizado, el compost será acopiado y cubierto con un material impermeable (por ejemplo, una geomembrana), para evitar que pierda los nutrientes que contiene por lavado y lixiviación. Posteriormente se realizará el empacado del compost, para lo cual se evitará el empleo de bolsas o recipientes que hayan contenido insumos tóxicos o cualquier otra sustancia química."

(Lo subrayado es nuestro).

47. En ese sentido, conforme a lo descrito en el EIA del Proyecto "Pucamarca" la producción del compost a partir de residuos orgánicos deberá tener en cuenta lo siguiente:

- La implementación de la zona de producción de compost.
- Habilitar una loza de concreto con una pendiente dirigida hacia un sumidero que descargue a una poza receptora para los lixiviados.
- Formar pilas de compostaje sobre el concreto.
- Controlar la temperatura de la pila.
- Controlar la humedad de la pila.
- Controlar la aireación y riego por temperatura de la pila.
- Tamizar el compost para obtener un material con una granulometría adecuada y homogénea.
- Acopiar el compost y empacarlo

48. Por ende, Minsur debió seguir el procedimiento detallado en el párrafo anterior para producir compost y para realizar el tratamiento de los lixiviados en la poza receptora. Sin embargo, al haber dispuesto los residuos domésticos directamente en el área de almacenamiento de suelo orgánico no se acredita que haya generado



compost ni que haya realizado un efectivo control del lixiviado, por lo que se generó un daño potencial al agua subterránea y al suelo.

49. De esta forma, la presente imputación no puede considerarse como un hallazgo de menor trascendencia en tanto que no se cumplió con el primer requisito descrito en el Artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, esto es la no generación de daño real o potencial al ambiente.
50. Respecto a que si el presente hecho podría considerarse dentro de los supuestos establecidos en los Numerales II.6 (Disponer inadecuadamente los residuos no peligrosos) y III.1 (Incumplir los compromisos ambientales previstos en el instrumento de gestión ambiental, relativos al almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos o identificación de contenedores de residuos) del Anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, cabe precisar lo siguiente:
 - (i) El Anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD debe entenderse en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 2°; es decir, los supuestos enumerados en el Anexo de la citada resolución deben cumplir con los tres (3) requisitos para calificar un hallazgo como de menor trascendencia: no generar daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, poder ser subsanado y no afectar la eficacia de la función supervisora.
 - (ii) En el presente caso se ha acreditado el daño potencial al ambiente producido por el lixiviado generado por los residuos domésticos, por lo que la presente infracción no podría acogerse en los numerales citados por Minsur.
 - (iii) El supuesto de disposición inadecuada de los residuos no peligrosos (Numeral II.6 del Anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD) está referida a situaciones en que no se presente la existencia de un daño potencial ni real al ambiente o salud de las personas.
 - (iv) El supuesto de incumplimiento de compromisos contenidos en el instrumento de gestión ambiental relativos al almacenamiento de residuos no peligrosos o a la identificación de contenedores de residuos (Numeral III.1 del Anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD) no resulta aplicable al presente caso debido a que el hecho detectado por la Supervisora no está referido a la etapa de almacenamiento de residuos, sino a la etapa de disposición, específicamente, en el depósito de suelo orgánico.
51. Por tanto, la presente imputación no esta incluida en ninguno de los numerales citados anteriormente, por lo que no califica como un hallazgo de menor trascendencia.
52. De otro lado, Minsur señala que no se ha demostrado la generación de una afectación al ambiente.
53. Sobre el particular, de la revisión de la Resolución Subdirectoral N° 511-2014-OEFA/DFSAI/SDI se advierte que el hecho imputado está referido al incumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 18° de la LGA y en el Artículo 6° del RPAAMM por la inobservancia de un compromiso establecido en el EIA del Proyecto "Pucamarca".
54. El Artículo 18° de la LGA señala que en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento, como los compromisos; mientras que en el Artículo 6° del RPAAMM se dispone que





- es obligación del titular minero poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidos en el EIA.
55. En efecto, el EIA es un instrumento de gestión ambiental que indica las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables de la actividad a realizar, por lo que el titular esta obligado a cumplir con todos los compromisos establecidos en este estudio para evitar los daños al ambiente. Por tanto, no es necesario acreditar que la comisión de la presente infracción generó o no una afectación al ambiente, sino que es importante determinar si Minsur cumplió o no con su EIA, independientemente si se generó o no un daño al ambiente.
56. En ese sentido, en el presente caso el daño no constituye un elemento configurante de la infracción, sino que es un elemento agravante de la sanción que, de ser el caso, corresponderá imponer. Ello sin perjuicio del daño potencial producido por los lixiviados, lo cual fue anteriormente analizado.
57. Minsur señala que se afectaron sus derechos al debido procedimiento, proporcionalidad y gradualidad debido a que el ITA no consideró la subsanación del presente hecho materia de análisis como un factor atenuante en la graduación de la posible sanción a imponer, incumpliendo así con la aplicación del Literal b) del Numeral 6.3 del Artículo 6° de la Resolución N° 046-2013-OEFA/CD²⁹.
58. Al respecto, cabe precisar que aún cuando en el ITA no se incluya el escrito por medio del cual Minsur considera que subsanó la presente imputación, ello no implica que el mismo no sea materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador; por el contrario, este será tomado en cuenta como un factor atenuante en la graduación de la posible sanción a imponer.
59. Debe tenerse en cuenta que, conforme a lo dispuesto por la Ley N° 30230, el procedimiento administrativo sancionador consta de dos etapas: la primera en la cual se declara la responsabilidad administrativa del infractor y se ordena las medidas correctivas respectivas; y, la segunda, en la que se sanciona la infracción (tomando en cuenta los factores atenuantes de la multa) y se aplican multas coercitivas en caso se incumpla la medida correctiva.
60. En consecuencia, al encontrarse Minsur en la primera etapa del procedimiento descrito, corresponde determinar la existencia de su responsabilidad administrativa y de la imposición de medidas correctivas en caso no haya subsanado el presente hecho infractor. La imposición de una eventual multa correspondería en la segunda etapa del procedimiento, por lo que no se han vulnerado sus derechos al debido procedimiento, proporcionalidad y gradualidad.
61. Minsur señala que la subsanación voluntaria debe ser calificada como un atenuante ante una eventual sanción, conforme a lo dispuesto en el Artículo 35° del Reglamento



29

Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD y modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2014-OEFA/CD

"Artículo 6°.- Subsanación voluntaria de hallazgos detectados por la Autoridad de Supervisión Directa

(...)

6.3 La Autoridad de Supervisión Directa calificará los hallazgos detectados y, en base a ello, determinará los efectos de las subsanación voluntaria efectuada en campo:

(...)

c) Si el hallazgo califica como un hallazgo de presunta infracción administrativa se deberá emitir un Informe Técnico Acusatorio, en el cual se consignará dicha subsanación, con la finalidad de que la Autoridad Decisora pueda considerarla como un factor atenuante en la graduación de la posible sanción a imponer.

(...)."



del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA³⁰.

62. Según lo indicado anteriormente, recién en la segunda etapa del procedimiento administrativo sancionador corresponderá la evaluación de los factores atenuantes ante una eventual sanción.
63. Por último, Minsur señala que a la fecha viene cumpliendo con lo dispuesto en su EIA.
64. Al respecto, debe resaltarse que Minsur presentó su escrito de levantamiento del hallazgo el 5 de marzo del 2014³¹, en el cual señala lo siguiente:

"El compost es obtenido de manera natural por descomposición aeróbica de residuos orgánicos, por medio de la reproducción masiva de bacterias aeróbicas termófilas que están presentes en forma natural en el ambiente; por ello la reacción natural que se produce con el material depositado en el depósito de suelo orgánico sí generará compost, contribuyendo esto con el enriquecimiento del suelo depositado en el citado depósito (...).

Minsur – Pucamarca, con la finalidad de llevar un control estadístico del proceso de producción de compost ha implementado una zona y un procedimiento de producción de compost que complementará nuestras investigaciones de cobertura vegetal para el Cierre de Minas, el compost producido también se incorporará en el depósito de suelo orgánicos para continuar su enriquecimiento."

(Lo subrayado es nuestro).

65. De la revisión del escrito presentado por Minsur se concluye que depositó residuos orgánicos directamente en el depósito de suelo orgánico, bajo el argumento de que el compost se generaría de manera natural. No obstante, según lo analizado anteriormente, las acciones ejecutadas por el titular minero no son acordes a lo establecido en su EIA, en tanto que primero debía tratar los residuos domésticos biodegradables en una zona de producción de compost, donde debía controlar algunos parámetros importantes como la temperatura, humedad y aireación. Por tanto, Minsur incumplió con el compromiso establecido en su instrumento de gestión ambiental.
66. Asimismo, en el escrito se señala que recién *"ha implementado una zona y un procedimiento de producción de compost"*, con lo cual se acredita que durante la Supervisión Regular 2013 no contaba con un área destinada a la producción de abono, sino que esta fue implementada posteriormente.
67. Por consiguiente, la Dirección de Fiscalización considera que a través del escrito presentado por Minsur el 5 de marzo del 2014 no ha quedado acreditada la subsanación del hecho materia de análisis en el presente procedimiento.
68. Resulta oportuno precisar que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable, por lo que el titular minero no puede



³⁰ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD

"Artículo 35°.- Circunstancias atenuantes especiales

Se consideran circunstancias atenuantes especiales las siguientes:

(i) Subsanación voluntaria por parte del administrado del acto u omisión imputados como supuesta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos; (...)."

³¹ Folio 79 (reverso) del Expediente.



eximirse de responsabilidad en este procedimiento administrativo sancionador en el supuesto que haya subsanado el hecho infractor³².

69. En atención a lo expuesto, de acuerdo a los actuados en el expediente, durante la Supervisión Regular 2013 Minsur no contaba con una zona para la producción de compost, sino que disponía directamente sus residuos domésticos en el depósito de suelo orgánico, contraviniendo lo establecido en su EIA.
70. En consecuencia, la Dirección de Fiscalización considera que ha quedado acreditado que Minsur incumplió el compromiso contenido en su EIA referido a la disposición de los residuos domésticos biodegradables en el área de almacenamiento de suelo orgánico. Dicha conducta constituye una infracción administrativa de lo previsto en el Artículo 18° de la LGA y del Artículo 6° del RPAAMM; por lo que, **corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Minsur en este extremo.**

IV.2 Segunda cuestión en discusión: Si corresponde ordenar medidas correctivas

71. Tal como se ha señalado en el Acápite III.1 de la presente resolución, de conformidad con la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias, de acreditarse la responsabilidad administrativa del infractor y sin perjuicio de la multa que corresponda, se dictará la medida correctiva que resulte aplicable. En ese sentido, al verificarse la responsabilidad administrativa de Minsur respecto del hecho imputado materia del presente procedimiento administrativo sancionador, corresponde analizar si procede la aplicación de medidas correctivas.

IV.2.1 Objetivo y marco legal de las medidas correctivas

72. La medida correctiva cumple con el objetivo de reponer o restablecer las cosas al estado anterior de la comisión del ilícito, corrigiendo los efectos que la conducta infractora hubiere causado en el interés público³³.
73. El Numeral 1) del Artículo 22° de la Ley del Sinefa señala que el OEFA podrá: *"ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas"*.
74. Asimismo, los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas a que se refiere el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sinefa, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, establecen las directrices y metodología para la aplicación de medidas correctivas por parte del OEFA.
75. A continuación, corresponde analizar si en el presente procedimiento corresponde ordenar una medida correctiva, considerando si el administrado revirtió o no los impactos generados a causa de la infracción detectada.



³² Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD

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

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

³³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Los actos - medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". En: Revista de Derecho Administrativo N° 9. Circulo de Derecho Administrativo. Lima, p. 147.



IV.2.2 Procedencia de la medida correctiva

- 76. En el presente procedimiento ha quedado acreditado que Minsur incumplió la obligación establecida en el Artículo 18° de la LGA y del Artículo 6° del RPAAMM, toda vez que no cumplió lo establecido en su EIA debido a que dispuso los residuos sólidos domésticos directamente en el área de almacenamiento de suelo orgánico.
- 77. Mediante escrito del 27 de enero del 2015³⁴, Minsur comunicó la implementación de un procedimiento de producción de compost, así como de una zona para la preparación de compost a partir de los residuos domésticos biodegradables producidos en su unidad minera.
- 78. Asimismo, adjunta fotografías en las cuales se muestra: (i) la zona para la preparación de compost, debidamente impermeabilizada y cercada; (ii) las pilas de compost separadas y ordenadas numéricamente; y, (ii) compost empaquetado:



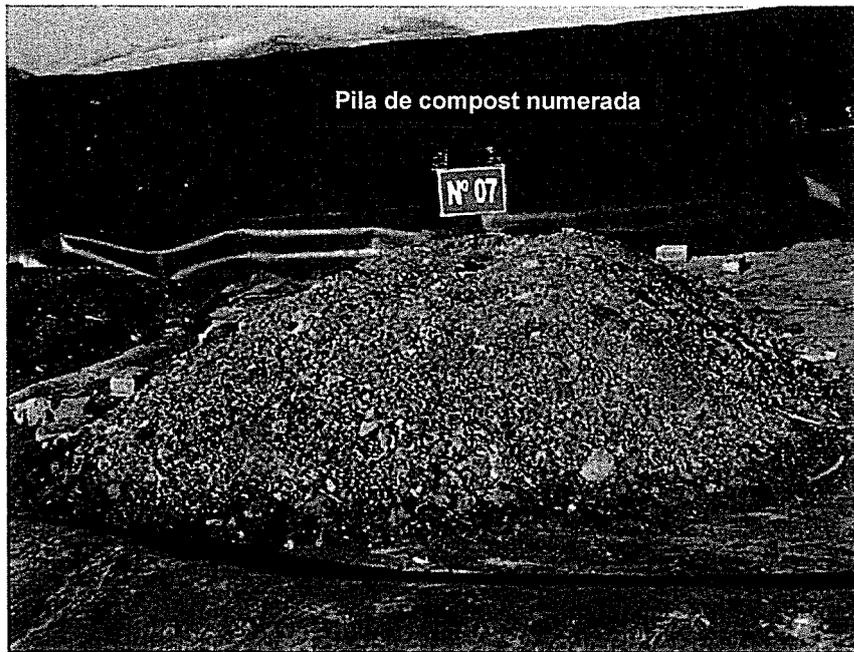
Vista panorámica de la plataforma para preparación de compost.

Fuente: Escrito del 27 de enero del 2015 presentado por Minsur S.A.



³⁴

Folios 94 al 117 del Expediente.



Celda típica para preparación de compost.

Fuente: Escrito del 27 de enero del 2015 presentado por Minsur S.A.



Ensacado de compost para almacenamiento.

Fuente: Escrito del 27 de enero del 2015 presentado por Minsur S.A.

79. Asimismo, cabe resaltar que Minsur adjunta a su escrito los registros de capacitación en la elaboración de compost correspondiente a los días 28 de febrero, 5 de julio y 10 de diciembre del 2014 y 15 de enero del 2015, así como el Instructivo para la Elaboración de Compost N° MA-PU-INS-027 del 10 de febrero del 2014.
80. En consecuencia, se debe señalar que la imposición de una medida correctiva no



129

resulta necesaria toda vez que los efectos de la conducta materia del presente procedimiento cesaron, de acuerdo con el segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230.

81. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo al segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas Reglamentarias, en caso los extremos que declaran la existencia de responsabilidad administrativa adquieran firmeza, serán tomados en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM; y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur S.A. por la comisión de la siguiente infracción administrativa y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

Conducta infractora	Norma que tipifica la conducta infractora
El titular minero realizó la disposición de sus residuos sólidos domésticos en el área de almacenamiento de suelo orgánico, incumpliendo el procedimiento establecido en su Estudio de Impacto Ambiental, aprobado por Resolución Directoral N° 256-2009-MEM/AM del 21 de agosto del 2009.	Artículo 18° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, y Artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.

Artículo 2°.- Declarar que en el presente caso no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva por la comisión de la infracción indicada en el artículo precedente, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en el Numeral 2.2. del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Artículo 3°.- Informar a Minsur S.A. que contra la presente resolución únicamente es posible la interposición del recurso de 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 su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General³⁵, el Numeral 24.4 del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo

³⁵

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 207°.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

c) Recurso de revisión

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



Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, en concordancia con el Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OS/CD³⁶.

Artículo 4°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos; sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo al segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese.

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

³⁶ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OS/CD "Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(...)

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia."