



EXPEDIENTE N° : 1136-2013-OEFA/DFSAI/PAS  
 ADMINISTRADO : VOTORANTIM METAIS - CAJAMARQUILLA S.A.  
 UNIDAD MINERA : REFINERÍA CAJAMARQUILLA  
 UBICACIÓN : DISTRITO DE LURIGANCHO-CHOSICA, PROVINCIA Y  
 DEPARTAMENTO DE LIMA  
 SECTOR : MINERÍA  
 MATERIAS : MEDIDAS DE PREVISIÓN Y CONTROL  
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

**SUMILLA:** *Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Votorantim Metais - Cajamarquilla S.A., al haberse acreditado la falta de adopción de medidas de previsión y control que hubiesen impedido la presencia de agua con residuos de concentrado de zinc discurriendo sobre suelo natural, así como la presencia de concentrado de plata sobre suelo natural; conductas que infringen lo establecido en el Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.*

*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 mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se declara que no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas toda vez que se ha verificado que Votorantim Metais - Cajamarquilla S.A. subsanó las conductas infractoras.*

Lima, 31 de diciembre del 2015

## I. ANTECEDENTES

1. Del 10 al 11 de diciembre del 2012, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA realizó una supervisión especial en las instalaciones de la Refinería Cajamarquilla (en adelante, Supervisión Especial 2012) de titularidad de Votorantim Metais - Cajamarquilla S.A. (en adelante, Votorantim Metais).

2. El 4 de diciembre del 2013, la Dirección de Supervisión presentó a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, Dirección de Fiscalización) el Informe Técnico Acusatorio N° 352-2014-OEFA/DS (en adelante, ITA)<sup>1</sup>, mediante el cual se realizó el análisis de las presuntas infracciones advertidas durante la Supervisión Especial 2012. Asimismo, adjuntó el Informe N° 078-2013-OEFA/DS-MIN (en adelante, Informe de Supervisión) que contiene los resultados de la Supervisión Especial 2012.

3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 477-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 11 de marzo del 2014<sup>2</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización del OEFA inició el presente procedimiento administrativo

<sup>1</sup> Folios 1 al 16 del Expediente N° 1136-2013-OEFA/DFSAI/PAS (en adelante, el Expediente).

<sup>2</sup> Folios 17 al 23 del Expediente. Dicha resolución fue debidamente notificada el 14 de marzo del 2014, tal como obra a folios 24 del Expediente.





sancionador contra Votorantim Metais por los presuntos incumplimientos que se detallan a continuación:

N°	Hechos Imputados	Norma Presuntamente Incumplida	Norma Tipificadora Aplicable	Sanción Aplicable
1	Se habría detectado la presencia de agua con residuos de concentrados de zinc que discurren sobre suelo natural (Coordenadas WGS 84 E 300 819, N 831 158).	Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero - Metalúrgica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 1.3 del punto 1 del Cuadro aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.	Hasta 10 000 UIT
2	Se habría detectado la presencia de concentrado de plata sobre suelo natural en el área de la carretera y línea férrea cerca de la zona de despacho de ácido sulfúrico (Coordenadas WGS 84 E 294724, N 8676377).	Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero - Metalúrgica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 1.3 del punto 1 del Cuadro aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.	Hasta 10 000 UIT

4. El 4 de abril del 2014 Votorantim Metais presentó sus descargos al presente procedimiento administrativo sancionador, alegando lo siguiente<sup>3</sup>:

Hechos imputados N° 1 y 2: Se habría detectado la presencia de agua con residuos de concentrado de zinc y la presencia de concentrado de plata sobre suelo natural

- (i) Sin perjuicio de lo anterior, de una interpretación en conjunto del Artículo 5° del RPAAMM y del Numeral 142.2 del Artículo 142° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA), la Dirección de Fiscalización no puede concluir que se infringió la primera norma antes citada en tanto no se acredite una afectación o daño al ambiente.
- (ii) Las fotografías que sustentan los hechos imputados no pueden ser consideradas como pruebas suficientes para sancionar a la empresa, toda vez que no permiten acreditar un supuesto daño al ambiente. La Dirección de Fiscalización ha señalado en anteriores pronunciamientos que en aquellos casos donde se consigne como medio probatorio una fotografía y no se logre acreditar un daño o afectación al ambiente, corresponde el archivo de la supuesta infracción al Artículo 5° del RPAAMM.
- (iii) Los hechos detectados no fueron resultado de los procedimientos normales de la empresa. El primer hecho referido a la presencia de agua con residuos de concentrado de zinc sobre suelo natural se debió a una mala práctica del personal encargado al usar una manguera destinada para el riego de jardines en la zona de recepción de carga de concentrado, mientras que el segundo hecho referido a la presencia de concentrado de plata sobre suelo natural se debió a que no se llevó a cabo eficientemente



Folios 26 al 126 del Expediente.



el procedimiento de limpieza y barrido en el área de la carretera y línea férrea cerca de la zona de despacho de ácido sulfúrico.

- (iv) La empresa cumplió con las recomendaciones formuladas por la Dirección de Supervisión para subsanar las conductas materia de las imputaciones.
- (v) Teniendo en consideración los criterios del principio de razonabilidad establecidos en el Artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), la empresa no debería ser sancionada.

## II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 5. La cuestión en discusión del presente procedimiento administrativo sancionador es determinar si Votorantim Metais realizó actividades sin adoptar las medidas necesarias para evitar o impedir la presencia de agua con residuos de concentrado de zinc, así como la presencia de concentrado de plata sobre suelo natural; y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas.

## 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.
- 7. El Artículo 19° de la Ley N° 30230<sup>4</sup> estableció que durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva

<sup>4</sup> 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 período, 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 período 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 período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción".





destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, salvo en los siguientes supuestos:

- 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), 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 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 Reglamentarias, 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





LPAG, 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 en los Artículos 40° y 41° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS del OEFA).

10. Al respecto, las infracciones imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador no se encuentran dentro de los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, toda vez que no se aprecia un presunto daño real a la salud o vida de las personas, que se haya desarrollado actividades sin certificación ambiental ni que se haya configurado el supuesto de reincidencia establecido en la referida ley. En tal sentido, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:
- (i) Una primera resolución que determina la responsabilidad administrativa del infractor y que imponga la medida correctiva, de resultar aplicable.
  - (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una segunda resolución que sancione y aplique multas coercitivas.
11. Por consiguiente, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230 y en las Normas Reglamentarias<sup>5</sup>.

#### IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

12. Antes de proceder con el análisis de la cuestión 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.
13. Asimismo, el Artículo 16° del TUO del RPAS<sup>6</sup> señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos 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 afirma<sup>7</sup>.



Lo indicado se encuentra conforme a lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS del OEFA.

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

**Artículo 16.- Documentos públicos**

*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.*

<sup>7</sup>

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 presunto responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpaado en los mismos». (GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403).*





14. 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, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.
15. Por lo expuesto, se concluye que el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión, correspondiente a la Supervisión Especial 2012 en las instalaciones de la Refinería Cajamarquilla, constituyen medios probatorios fehacientes, al presumirse cierta la información contenida en los mismos, sin perjuicio del derecho del administrado de presentar los medios probatorios que acrediten lo contrario.

**IV.1 Cuestión en discusión: Si Votorantim Metais cumplió con adoptar medidas de previsión y control para evitar que durante el desarrollo de su actividad se produzcan efectos adversos en el ambiente**

16. El Artículo 5° del RPAAMM<sup>8</sup> establece que el titular minero mantiene una obligación de cuidado y preservación del ambiente que se traduce en evitar e impedir que las emisiones, vertimientos o desechos que se produzcan como resultado de su actividad causen o puedan causar efectos adversos.
17. Por tanto, en el presente acápite corresponde determinar si Votorantim Metais adoptó las medidas necesarias para evitar o impedir el contacto directo de concentrado de plata y de agua con residuos de concentrado de zinc con el suelo natural dentro de las instalaciones de la Refinería Cajamarquilla.

**IV.1.1 Hechos imputados N° 1 y 2: El titular minero no habría adoptado las medidas de previsión y control para evitar la presencia de agua con residuos de concentrado de zinc y la presencia de concentrado de plata sobre suelo natural**

a) Hechos detectados durante la Supervisión Especial 2012

- Presencia de agua con residuos de concentrados de zinc que discurren sobre suelo natural

18. En la zona de muestreo de concentrado de mineral, específicamente en las coordenadas UTM WGS 84 E: 300 819 y N: 831 158, la Dirección de Supervisión observó que discurría agua con residuos de concentrado de zinc sobre el suelo

En similar sentido, se sostiene que "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 (...)". (ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Arazandi, 2009, p. 480.

<sup>8</sup> Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero - Metalúrgica, aprobado con Decreto Supremo N° 016-93-EM

"Artículo 5°.- El titular de la actividad minero - metalúrgica, es responsable por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al medio ambiente que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones. A este efecto es su obligación evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia puedan tener efectos adversos en el medio ambiente, sobrepasen los niveles máximos permisibles establecidos."





natural, razón por la cual consignó en el Acta de Supervisión la siguiente observación<sup>9</sup>:

**"OBSERVACIÓN:** Se ha observado en la zona de muestreo, el uso de agua para lavar el piso, el agua con residuos de concentrado de zinc discurre a suelo natural, en las coordenadas UTM, Datum horizontal WGS 84 (E: 300 819, N: 831 158)".

19. En el Numeral 5.1 del Informe de Supervisión, "Recepción de carga de concentrados minerales", la Dirección de Supervisión detalla lo detectado en campo de la siguiente manera<sup>10</sup>:

*"Los vehículos de carga (tracto camiones, camiones con tolva hidráulica) previo al ingreso a la zona de descarga pasan por la zona de recepción de carga a través de una vía asfaltada en donde el vehículo es pesado y se realiza la toma de muestras de los concentrados minerales que transporta (sic).*

*Las operaciones de toma de muestra requiere que se apertura (sic) la tolva de carga, ambas operaciones (apertura de tolva y toma de muestra) generan la caída del concentrado mineral sobre la vía de acceso; (...) el personal responsable de la toma de muestras de concentrados minerales para mantener limpio su zona de trabajo emplea escoba y agua (...) esta acción ocasiona que el agua de lavado arrastre los concentrados de mineral sobre la vía de tránsito que está asfaltada llegando a afectar el suelo natural (...)"*

20. De acuerdo a lo citado, se advierte que la presencia de agua con residuos de concentrado de zinc discurriendo sobre suelo natural se debió a que el personal de la empresa utilizó agua para limpiar la zona de toma de muestras de concentrado de mineral, ocasionando que el agua de lavado arrastre los residuos de concentrado de zinc producto de la toma de muestras hacia el suelo natural.
21. Para acreditar lo señalado, la Dirección de Supervisión presentó las fotografías N° 6 y 7 del Anexo 3 "Album fotográfico" del Informe de Supervisión, donde se evidencia que existe agua que –de acuerdo a lo señalado por los supervisores– contiene residuos de concentrado de zinc y que entra en contacto con suelo natural<sup>11</sup>:



Fotografía N° 06.- Observación N° 03 de la supervisión 2012, residuos de concentrado de zinc, el agua discurre a suelo natural.

<sup>9</sup> Folio 132 del Expediente.

<sup>10</sup> Folio 134 (reverso) del Expediente.

<sup>11</sup> Páginas 35 y 37 del Informe de Supervisión que se encuentra digitalizado y que obra a folio 16 del Expediente.





Fotografía N° 07.- Observación N° 03 de la supervisión 2012, residuos de concentrado de zinc, el agua discurre a suelo natural.

22. Cabe indicar que el agua con restos de concentrado de zinc, al entrar en contacto con suelo natural, podría infiltrarse y afectar la napa freática (cuerpo de agua subterránea).

- Presencia de concentrado de plata sobre suelo natural

23. En la carretera y línea férrea cerca de la zona de despacho de ácido sulfúrico, específicamente en las coordenadas UTM WGS 84 E: 2 948 724 y N: 8 676 377, la Dirección de Supervisión observó concentrado de plata sobre suelo natural, razón por la cual consignó en el Acta de Supervisión la siguiente observación<sup>12</sup>:

*"OBSERVACIÓN: Se ha observado en la carretera y línea férrea (cerca de la zona de despacho de ácido sulfúrico) concentrado de plata sobre suelo natural, en las coordenadas UTM, Datum horizontal WGS 84 (E: 2948724, N: 8676377)".*

24. Para acreditar lo señalado, la Dirección de Supervisión presentó las fotografías N° 12, 13 y 14 del Anexo 3 "Album fotográfico" del Informe de Supervisión, donde se muestra –según lo indicado por los supervisores– concentrado de plata sobre suelo natural<sup>13</sup>:



Fotografía N° 12.- Observación N° 06 de la supervisión 2012, en la carretera y línea férrea (cerca a la zona de despacho de ácido sulfúrico), concentrado de plata en suelo natural.



<sup>12</sup> Folio 132 del Expediente.

<sup>13</sup> Páginas 41 y 43 del Informe de Supervisión que se encuentra digitalizado y que obra a folio 16 del Expediente.





Fotografía N° 13.- Observación N° 06 de la supervisión 2012, en la carretera y línea férrea (cerca a la zona de despacho de ácido sulfúrico), concentrado de plata en suelo natural.



Fotografía N° 14.- Observación N° 06 de la supervisión 2012, en la carretera y línea férrea (cerca a la zona de despacho de ácido sulfúrico), concentrado de plata en suelo natural.

25. Cabe indicar que el concentrado de plata que está disperso sobre suelo natural, por lo que podría expandirse por acción eólica y afectar la calidad de aire. Asimismo, al entrar en contacto con el agua, podría infiltrarse y afectar la napa freática (cuerpo de agua subterránea).

b) Análisis de los descargos

26. Votorantim Metais alega que no existe concordancia entre la base legal supuestamente infringida y las conductas detectadas; señala que la Dirección de Fiscalización tiene que acreditar el exceso de los límites máximos permisibles establecidos en la norma para determinar el incumplimiento del Artículo 5° del RPAAMM.

27. Al respecto, de acuerdo con el precedente administrativo de observancia obligatoria, aprobado mediante Resolución N° 021-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 30 de octubre del 2014<sup>14</sup>, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado que las obligaciones ambientales fiscalizables derivadas del Artículo 5° del RPAAMM son las siguientes:

<sup>14</sup> Disponible en el portal web del OEFA.





- (i) Adopción de medidas de prevención necesarias en resguardo del ambiente ante una posible afectación como producto de su actividad minera, no resultando necesario acreditar la existencia de un daño al ambiente; y
- (ii) No exceder los límites máximos permisibles.
28. En efecto, la primera obligación dispuesta en el Artículo 5° del RPAAMM se encuentra prevista en el Artículo 74° y en el Numeral 1 del Artículo 75° de la LGA<sup>15</sup>, que establecen el régimen de responsabilidad general para los titulares mineros respecto de todos los efectos negativos derivados del desarrollo de sus actividades y que obliga a la adopción de las medidas de prevención y control del riesgo y daño ambiental; mientras que por la obligación de no exceder los límites máximos permisibles se recoge en el Numeral 32.1 del Artículo 32° del mismo cuerpo legal<sup>16</sup>.
29. Adicionalmente, según reiterados pronunciamientos del Tribunal de Fiscalización Ambiental<sup>17</sup>, no es necesario acreditar el incumplimiento conjunto de las obligaciones derivadas del Artículo 5° del RPAAMM para establecer una posible sanción o determinar la existencia de responsabilidad administrativa, sino que las mismas se acreditan en forma disyuntiva.
30. Siendo ello así, los hechos imputados sí se encuentran subsumidos en una de las obligaciones contenidas en el Artículo 5° del RPAAMM, esta es, en la adopción de medidas de prevención necesarias durante el desarrollo de la actividad minera para evitar una posible afectación al ambiente; por lo que la autoridad no ha transgredido los principios de legalidad y tipicidad y, por tanto, se debe desestimar lo alegado por Votorantim Metais en este extremo.
31. Adicionalmente, la empresa señala que no ha transgredido el Artículo 5° del RPAAMM toda vez que no se ha acreditado afectación o daño al ambiente producto de los hechos materia de imputación; agrega que las fotografías que sustentan los hechos imputados no pueden ser consideradas como pruebas suficientes para sancionar a la empresa, toda vez que no permiten acreditar un supuesto daño al ambiente. Ello, teniendo en consideración la interpretación en conjunto del Artículo 5° del RPAAMM con lo dispuesto en el Numeral 142.2 del Artículo 142° de la LGA.
32. El Numeral 142.2 del Artículo 142° de la LGA define lo que se debe entender por

<sup>15</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente  
**"Artículo 74°.- De la responsabilidad general**  
*Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión".*

<sup>16</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente  
**"Artículo 32.- Del Límite Máximo Permissible**  
**32.1 El límite Máximo Permissible – LMP, es la medida de la concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por la respectiva autoridad competente. Según el parámetro en particular a que se refiere, la concentración o grado podrá ser expresada en máximos, mínimos o rangos".**

<sup>17</sup> Dichos pronunciamientos lo podemos encontrar en las siguientes resoluciones: 212-2012-OEFA/TFA, 218-2012-OEFA/TFA, 219-2012-OEFA/TFA, 230-2012-OEFA/TFA, 08-2013-OEFA/TFA, 014-2013-OEFA/TFA, 018-2013-OEFA/TFA, entre otros.





daño ambiental, indicándose que este se refiere a *“todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales”*.

33. Como ya se ha indicado anteriormente, la obligación supuestamente incumplida por parte del titular minero es aquella que consiste en ejecutar medidas preventivas con la finalidad de evitar una afectación al ambiente producto de la actividad extractiva. Es así que, el Artículo 5° del RPAAMM tiene por objetivo principal prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud de las personas y del ambiente.
34. Por tanto, dado el sentido preventivo de la norma en cuestión, esta no exige que se acredite el daño al ambiente, sino que obliga al titular minero a tomar las medidas de prevención necesarias a fin de evitar tal afectación.
35. Votorantim Metais manifiesta que, de acuerdo con anteriores pronunciamientos de la Dirección de Fiscalización, corresponde el archivo de la supuesta infracción al Artículo 5° del RPAAMM en aquellos casos donde se consigne como medio probatorio una fotografía y no se logre acreditar un daño o afectación al ambiente.
36. Sobre el particular, se debe indicar que los efectos de un determinado pronunciamiento no necesariamente se extienden a hechos similares posteriores que se pudieran detectar en la misma unidad fiscalizable, en una unidad distinta o a los efectuados por otros administrados, los cuales deberán ser analizados detalladamente para verificar si cumplen con la normativa ambiental.
37. Adicionalmente, el Tribunal de Fiscalización Ambiental<sup>18</sup> ha confirmado la responsabilidad administrativa por incumplimientos del Artículo 5° del RPAAMM declarada por la Dirección de Fiscalización, estableciendo que ella **se atribuye no solo en virtud de fotografías sino también por lo consignado en los informes de supervisión**<sup>19</sup>; es decir, la autoridad administrativa evalúa tanto fotografías como lo indicado en los informes de supervisión, así como otros medios de prueba que puedan obrar en el expediente, para determinar la existencia de responsabilidad administrativa.

Dicho ello, se debe indicar que de la revisión de las fotografías que sustentan las imputaciones se evidencia la presencia de agua discurriendo sobre suelo y de material particulado acumulado sobre suelo dentro de las instalaciones de la



<sup>18</sup> Dichos pronunciamientos lo podemos encontrar en las siguientes resoluciones: 053-2015-OEFA/TFA-SEM, 060-2015-OEFA/TFA-SEM, entre otros.

<sup>19</sup> Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 053-2015-OEFA/TFA-SEM

(...)

82. En consecuencia, debe señalarse que la DFSAI halló responsable a (...) por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM no solo en virtud de la mencionada fotografía, sino también por lo consignado en el Informe de Supervisión, en el cual la supervisora constató que no se adoptaron las medidas necesarias a fin de evitar el derrame del reservorio de agua proveniente del Túnel Vulcano (...).

Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 060-2015-OEFA/TFA-SEM

(...)

78. En consecuencia, debe señalarse que la DFSAI halló responsable a (...) por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM en virtud del Informe de Supervisión complementado con la fotografía N° (...), en tanto la supervisora señaló que no se adoptaron las medidas necesarias a fin de evitar la erosión hídrica del talud de la poza complementaria (...).





Refinería Cajamarquilla. De acuerdo con lo indicado por la Dirección de Supervisión, dicha agua contenía restos de concentrado de zinc y el material particulado se trataba de concentrado de plata. Tales hechos fueron consignados en el Acta de Supervisión, documento que fue firmado por los representantes de la empresa sin haber refutado o efectuado observación alguna, por lo que se confirma la falta de adopción de medidas de previsión y control para evitar la presencia de agua con residuos de concentrado de zinc y la presencia de concentrado de plata sobre suelo natural.

39. Asimismo, mediante escritos presentados el 2 de enero y 19 de marzo del 2013<sup>20</sup>, Votorantim Metais comunicó el levantamiento de las observaciones formuladas durante la Supervisión Especial 2012, específicamente las que son materia de análisis en el presente procedimiento, señalando las acciones implementadas, mas no contradiciendo los hechos detectados por la Dirección de Supervisión.
40. De esta manera, la Dirección de Fiscalización concluye que lo observado en las fotografías presentadas por la Dirección de Supervisión efectivamente evidencian agua con restos de concentrado de zinc discurriendo sobre suelo natural, así como concentrado de plata sobre suelo natural.
41. Siendo ello así, las fotografías y lo indicado en el Informe de Supervisión resultan medios probatorios válidos para determinar que Votorantim Metais no adoptó medidas de previsión y control en la zona de toma de muestras de concentrado de mineral y cerca de la zona de despacho de ácido sulfúrico, para evitar una posible afectación a los componentes ambientales –como el suelo o aguas subterráneas–, producto del contacto directo del agua con concentrado de zinc y del concentrado de plata con el suelo natural.
42. Por otro lado, Votorantim Metais indica que los hechos detectados no fueron resultado de los procedimientos normales de la empresa. El primer hecho referido a la presencia de agua con residuos de concentrado de zinc sobre suelo natural se debió a una mala práctica del personal encargado al usar una manguera destinada para el riego de jardines en la zona de recepción de carga de concentrado, mientras que el segundo hecho referido a la presencia de concentrado de plata sobre suelo natural se debió a que no se llevó a cabo eficientemente el procedimiento de limpieza y barrido en el área de la carretera y línea férrea cerca de la zona de despacho de ácido sulfúrico.
43. No obstante lo señalado por Votorantim Metais, ello no cuestiona lo detectado durante la Supervisión Especial 2012, esto es, que se realizó ciertas actividades sin implementar medidas preventivas necesarias a fin de resguardar la protección al ambiente y, por tanto, que se incumplió lo dispuesto en la normativa ambiental.
44. Votorantim Metais indica que cumplió con las recomendaciones formuladas por la Dirección de Supervisión para subsanar las conductas materia de las imputaciones.



<sup>20</sup> Páginas 357 al 388 y 396 al 398 del Informe de Supervisión que obra a folio 16 del Expediente.



45. En cuanto a ello, el Artículo 5° del TUO del RPAS del OEFA<sup>21</sup> dispone que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. Además, precisa que la reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable. En efecto, las acciones posteriores que haya podido ejecutar la empresa no lo eximen de responsabilidad administrativa por el incumplimiento de normas fiscalizables.
46. Por dichas consideraciones, queda desvirtuado lo alegado por el administrado en este extremo. Cabe señalar que las acciones ejecutadas por Votorantim Metais para remediar o revertir la situación serán analizadas posteriormente para determinar si procede o no la imposición de medidas correctivas.
47. Por último, la empresa considera que se debe tener presente los criterios del principio de razonabilidad establecidos en el Artículo 230° de la LPAG para no sancionarla.
48. Resulta pertinente advertir que el principio de razonabilidad<sup>22</sup> establece ciertos criterios para que la autoridad administrativa imponga sanciones adaptándose dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar. Es decir, el principio de razonabilidad será de utilidad en el análisis y ponderación de los hechos para determinar la sanción.
49. Conforme a lo dispuesto por la Ley N° 30230, actualmente 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 agravantes y atenuantes de la multa) y se aplican multas coercitivas en caso se incumpla la medida correctiva.

<sup>21</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

**"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 responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente reglamento".*

**Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**"Artículo IV.- Principios del Procedimiento Administrativo"**

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

**1.4. Principio de razonabilidad.-** Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

(...)

**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

**3. Razonabilidad.-** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido;
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".





50. En consecuencia, al encontrarse Votorantim Metais en la primera etapa del procedimiento descrito, corresponde determinar la existencia de su responsabilidad administrativa y la imposición de medidas correctivas en caso no haya subsanado las conductas infractoras. La imposición de una eventual sanción, así como la aplicación del principio de razonabilidad, correspondería en la segunda etapa del procedimiento.
51. Por lo antes expuesto y de acuerdo a lo actuado en el expediente, corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Votorantim Metais por incumplir el Artículo 5° del RPAAMM, por no haber adoptado las medidas necesarias para evitar o impedir la presencia de agua con residuos de concentrados de zinc que discurrían sobre suelo natural, así como la presencia de concentrado de plata sobre suelo natural, en la zona de toma de muestras de concentrado de mineral y cerca de la zona de despacho de ácido sulfúrico, respectivamente.
- c) Procedencia de medidas correctivas
52. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Votorantim Metais, corresponde verificar si amerita el dictado de medidas correctivas.
53. Mediante escritos presentados al OEFA el 2 de enero y 19 de marzo del 2013, Votorantim Metais comunicó el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Dirección de Supervisión para subsanar las conductas infractoras materia del presente procedimiento.
54. Respecto de la recomendación para cesar el contacto directo del agua con restos de concentrado de zinc con el suelo natural, la empresa indicó lo siguiente:

**"Recomendación:**

*Implementar las medidas correctivas a fin de evitar que el agua de lavado del piso con residuos de concentrado de zinc, llegue a suelo natural.*

**Acciones:**

1. *Se incluye (sic) dentro del Procedimiento de Muestreo de Subproductos Y Concentrados, las indicaciones y materiales empleados para la limpieza de residuos en la zona de concentrado. (...)*
2. *Se entreno (sic) al personal de muestretería, en el PO-ZN-CJM-LAB-005 (...)"*.

55. Habiéndose revisado el Procedimiento Operacional de Muestreo de Concentrado de Zinc, se advierte que la empresa ha dispuesto que no se utilice agua entre las medidas a ejecutar para la limpieza de la zona donde se realiza dicha actividad de muestreo, a fin de evitar que ocurra nuevamente lo detectado durante la Supervisión Especial 2012:

**"2. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES**

*(...)*

*j) Al término (sic) del muestreo de concentrado de zinc, al finalizar la guardia A, será limpiada la zona con residuos de concentrado, para su retorno a las pilas de concentrado. Esta limpieza será realizada con los materiales de limpieza como recoquedor y escoba. (NO USO DE AGUA)".*

(Lo resaltado es agregado).





56. En cuanto a la recomendación para cesar el contacto directo del concentrado de plata con el suelo natural, la empresa indicó lo siguiente:

**"Recomendación"**

*Implementar las medidas correctivas a fin de evitar la presencia de concentrado de plata en suelo natural.*

**Acciones:**

1. *Incluir dentro de la rutina diaria de la barredora de limpieza de la zona de secado de concentrado de Ag para disminuir polución en la zona*
2. *Limpiar la zona contaminada de concentrado de Ag utilizando minicargador y operadores para trabajo manual en línea férrea".*

57. Asimismo, adjuntó fotografías donde se evidencia la limpieza de la zona donde se encontraba acumulado concentrado de plata:

Observación	Acción

58. En ese sentido, esta Dirección considera que la empresa ha realizado acciones ulteriores destinadas a subsanar las conductas infractoras, por lo que los efectos de estas ya cesaron.

59. En vista de lo expuesto, se debe señalar que la imposición de medidas correctivas no resulta necesaria, de acuerdo con el segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas reglamentarias.

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 mediante 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;

*[Faint, illegible text, likely a signature or stamp]*





**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Declarar la responsabilidad administrativa de Votorantim Metais - Cajamarquilla S.A. por la comisión de las siguientes infracciones y en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

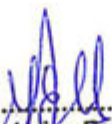
N°	Hechos Imputados	Norma Presuntamente Incumplida
1	Se detectó la presencia de agua con residuos de concentrado de zinc que discurre sobre suelo natural (coordenadas WGS 84 E 300 819, N 831 158).	Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero - Metalúrgica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM.
2	Se detectó la presencia de concentrado de plata sobre suelo natural en el área de la carretera y línea férrea cerca de la zona de despacho de ácido sulfúrico (coordenadas WGS 84 E 294724, N 8676377).	Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero - Metalúrgica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM.

**Artículo 2°.-** Declarar que en el presente caso no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas por la comisión de las conductas infractoras indicadas en el Artículo 1° 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 Votorantim Metais - Cajamarquilla S.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado 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 General, en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

**Artículo 4°.-** Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos; sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, el extremo que declara la responsabilidad administrativa será tomado en cuenta, para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,

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

ea0

