



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 328-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2653-2017-OEFA/DFSAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : ACTIVOS MINEROS S.A.C.¹
SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.²
EMPRESA ADMINISTRADORA CERRO S.A.C.³
AUREX S.A.⁴

SECTOR : MINERÍA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1536-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Aurex S.A. por no realizar las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Río San Juan, incumpliendo lo establecido en el Plan de Cierre Integral de Pasivos Ambientales de Origen Minero en el Río San Juan y Delta Upamayo y Parte Norte del Lago Chinchaycocha, aprobado mediante la Resolución Directoral N° 001-2009-MEM/AAM.*

Asimismo, se confirma el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Aurex S.A., Sociedad Minera El Brocal S.A.A., Activos Mineros S.A.C. y Empresa Administradora Cerro S.A.C. por no realizar las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el sector Delta Upamayo, incumpliendo lo establecido en el Plan de Cierre Integral de Pasivos Ambientales de Origen Minero en el Río San Juan y Delta Upamayo y Parte Norte del Lago Chinchaycocha.

Se confirman los artículos 2° y 4° de la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, a través de los cuales se ordenó el cumplimiento de las medidas correctivas detalladas en los Cuadros N° 3 y 4 de la presente resolución.

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20103030791.

² Registro Único de Contribuyentes N° 20100017572.

³ Registro Único de Contribuyentes N° 20538848060.

⁴ Registro Único de Contribuyentes N° 20101076289.

Lima, 12 de octubre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la Resolución Directoral N° 001-2009-MEM/AAM del 6 de enero de 2009, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, **Dgaam**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Plan de Cierre Integral de Pasivos Ambientales de Origen Minero en el Río San Juan y Delta Upamayo y Parte Norte del Lago Chinchaycocha (en adelante, **PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo**).
2. Posteriormente, a través de la Resolución Ministerial N° 284-2012-MEM/DM publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de marzo de 2013, se identificó a los generadores responsables de la remediación del pasivo ambiental minero denominado "Depósitos de Sedimentos en el Río San Juan" (en adelante, **PAM Delta Upamayo**), asignándoles los siguientes porcentajes de responsabilidad:

Generador	:	Porcentaje
Aurex S.A.	:	0.21%
Activos Mineros S.A.C. (antes, Centromin Perú S.A.C.) ⁵	:	66.97%
Empresa Administradora Cerro S.A.C.	:	13.24%
Estado Peruano (ahora, Activos Mineros S.A.C.) ⁶	:	19.58%

3. Asimismo, mediante la Resolución Ministerial N° 284-2012-MEM/DM, se identificó a los generadores responsables de la remediación del pasivo ambiental minero "Delta Upamayo y Parte Norte del Lago Chinchaycocha" (en adelante, **PAM Delta Upamayo**), asignándoles los siguientes porcentajes de responsabilidad:

Generador	:	Porcentaje
Aurex S.A.	:	0.07%
Soiedad Minera El Brocal S.A.A.	:	49.96%
Activos Mineros S.A.C. (antes, Centromin Perú S.A.C.)	:	24.42%
Empresa Administradora Cerro S.A.C.	:	4.83%
Estado Peruano (ahora, Activos Mineros S.A.C.)	:	20.72%

⁵ Mediante el artículo 2° del Decreto Supremo N° 058-2006-EM del 4 de octubre de 2006, se estableció que cuando la responsabilidad de la ejecución de proyectos del PAMA y proyectos de cierre o remediación ambiental sea de Centromin Perú S.A., la empresa Activos Mineros S.A. asumirá la conducción de dichas actividades.

⁶ Conforme a artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 094-2013-MEM/DM del 12 de marzo de 2013, Activos Mineros S.A.C. tiene la responsabilidad de ejecutar la remediación de los pasivos ambientales Río San Juan y Delta Upamayo.

Artículo 1°.- DISPONER que, excepcionalmente y en función de la debida tutela del interés público, el Estado asuma la remediación de los pasivos ambientales mineros de los proyectos de remediación "Relavera Ticapampa", "Acombamba", "Lichicocha", "Pacococha", "Chugur", "Santa Rosa 2", "Azulmina", "Delta Upamayo y Río San Juan" y "Saramarca", ubicados en las regiones de Ancash, Lima, Cajamarca, Huancavelica, Pasco, Junín e Ica, respectivamente, calificados de alto riesgo y de muy alto riesgo, conforme figuran en los Anexos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la presente resolución.

Artículo 2°.- ENCARGAR a la empresa estatal Activos Mineros S.A.C. para que ejecute la remediación de los pasivos ambientales mineros señalados en el artículo 1° de la presente resolución, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1100.

4. Del 11 al 13 de abril de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2016**) a los pasivos ambientales de origen minero en el "Río San Juan" y "Delta Upamayo", cuyas labores de remediación se encuentran a cargo de Aurex S.A. (en adelante, **Aurex**), Activos Mineros S.A.C. (en adelante, **Activos Mineros**), Sociedad Minera El Brocal S.A.A. (en adelante, **El Brocal**) y Empresa Administradora Cerro S.A.C. (en adelante, **Administradora Cerro**). Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión del 13 de abril del 2016⁷.
5. Mediante Informe de Supervisión Directa N° 2486-2016-OEFA/DS-MIN del 23 de diciembre del 2016 (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión**)⁸, la DS analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular 2016, concluyendo que los administrados indicados en el párrafo anterior, habrían incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
6. A través de la Resolución Subdirectoral N° 2017-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 12 de diciembre del 2017 (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), notificada a los administrados los días 13⁹ y 14¹⁰ de diciembre del 2017, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, **Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, SFEM**) inició un procedimiento administrativo sancionador contra Aurex, Administradora Cerro, El Brocal y Activos Mineros.
7. Con fechas 9, 12, 15 y 16 de enero del 2018, Aurex¹¹, Administradora Cerro¹², El Brocal¹³ y Activos Mineros¹⁴, presentaron sus descargos a la Resolución Subdirectoral, respectivamente.
8. El 9 de mayo del 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos notificó a los administrados el Informe Final de Instrucción N° 515-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)¹⁵.
9. El 30 de mayo del 2018, Aurex, Administradora Cerro y Activos Mineros presentaron sus descargos al Informe Final de Instrucción.

⁷ Páginas 157 al 161 del archivo en digital contenido en el disco compacto que obra a folio 11 del Expediente N° 2653-2017-OEFA/DFSAI/SDI (en adelante, el Expediente).

⁸ Páginas 3 al 10 del Expediente.

⁹ Cédula de Notificación N° 2288-2017 (Sociedad Minera el Brocal), Cédula de Notificación N° 2289-2017 (empresa Administradora Cerro S.A.C.) y Cédula de Notificación 2290-2017 (Aurex S.A.).

¹⁰ Cédula de Notificación N° 2287-2017 (Activos Mineros S.A.C.).

¹¹ Registro de Ingreso N° 01789.

¹² Registro de Ingreso N° 3300.

¹³ Registro de Ingreso N° 4203.

¹⁴ Registro de Ingreso N° 4933.

¹⁵ Folio 261 al 269 del Expediente.

10. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018¹⁶, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Aurex¹⁷ por la comisión de la siguiente conducta infractora:

Cuadro N° 1: Conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Aurex no realizó las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Río San Juan, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	Artículo 43° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 059-2005-EM (en adelante, RPAAM) ¹⁸ , en concordancia con el artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA) ¹⁹ , artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (LSNEIA) ²⁰ y el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del	Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ²² .

¹⁶ Folios 372 a 383. La resolución directoral mencionada fue notificada a Activos Mineros el 13 de julio de 2018 (folio 384), a El Brocal el 6 de agosto de 2018 (folios 386 y 387, respectivamente), a Administradora Cerro el 7 de agosto de 2018 (folio 388) y a Aurex el 7 de agosto de 2018 (folio 389).

¹⁷ Cabe precisar que a través de la Resolución Directoral N° 1234-2016-OEFA/DFSAI del 18 de agosto de 2016, la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Activos Mineros y Administradora Cerro por no realizar las actividades de remediación del pasivo ambiental minero "Depósitos de sedimentos del Río San Juan", conforme lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo.

¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 059-2005-EM, modificado por Decreto Supremo N° 003-2009-EM, Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de diciembre de 2005.

Artículo 43°.- Obligatoriedad del Plan de Cierre, mantenimiento y monitoreo

El remediador está obligado a ejecutar las medidas establecidas en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros en los plazos y condiciones aprobados, así como a mantener y monitorear la eficacia de las medidas implementadas, tanto durante su ejecución como en la etapa de post cierre.

Sin perjuicio de lo señalado, el programa de monitoreo aprobado como parte del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros, deberá ser ejecutado hasta que se demuestre la estabilidad física y química de los componentes mineros objeto del Plan de Cierre, así como el cumplimiento de los límites máximos permisibles y la no afectación de los estándares de calidad ambiental correspondientes.

¹⁹ **LGA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

²⁰ **LSNEIA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril 2001.

Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

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

²² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013. (...)

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ²¹ .	

Fuente: Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

11. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Aurex, El Brocal, Activos Mineros y Administradora Cerro por la comisión de la siguiente conducta infractora:

Cuadro N° 2: Conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Aurex, El Brocal, Activos Mineros y Administradora Cerro, no realizaron las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Delta Upamayo, incumpliendo lo establecido en su Plan de Cierre Integral.	Artículo 43° del RPAAM, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, artículo 15° de la LSNEIA y el artículo 29° del RLSNEIA.	Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Fuente: Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

12. Asimismo, a través de la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó a Aurex que cumpla con la medida correctiva dictada a Activos Mineros y Administradora Cerro a través de la Resolución Directoral N° 1234-2016-OEFA/DFSAI, emitida en el marco del Expediente N° 392-2016-OEFA/DFSAI/PAS:

Cuadro N° 3: Detalle de la medida correctiva impuesta a Aurex

Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Activos Mineros y Administradora Cerro no realizaron las actividades de remediación del pasivo ambiental minero "Depósito de	Ejecutar las acciones de remediación en el pasivo ambiental minero "Depósitos de sedimentos del Río San Juan" establecidas en el Plan de Cierre Integral, consistentes en lo siguiente:	En un plazo no mayor de veinticinco (25) días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas

DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL					
2	INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCIÓN)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o la fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE		De 10 a 1000 UIT

DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre 2009.
Artículo 15° - Obligatoriedad de Certificación Ambiental

Toda persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
sedimentos del Río San Juan", incumpliendo lo establecido en su Plan de Cierre Integral.	(i) Extraer los sedimentos contaminados del cauce del Río San Juan a través de una bomba de succión directamente a un camión cisterna especialmente acondicionado, para su disposición final en la cancha de relave Ocroyoc. (ii) Instalar postes de madera o estructura metálica con malla de acero con un geotextil del tipo filtro N° 200, para retención de sedimentos finos y, con ello, evitar la migración de contaminantes en el cauce del Río San Juan. (iii) Consolidar los sedimentos por debajo de los lodos que quedarán en el cauce del Río San Juan.		con la medida correctiva, Activos Mineros y Administradora Cerro deberán presentar un informe técnico donde se detalla las labores de cumplimiento de la presente medida correctiva. Asimismo, deberán adjuntar medios probatorios visuales (fotografías y/o videos) debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84.

Fuente: Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

13. De igual forma, en la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó a Aurex, El Brocal, Activos Mineros y Administradora Cerro, que cumplan con la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 4: Detalle de la medida correctiva impuesta a Aurex, El Brocal, Activos Mineros y Administradora Cerro

Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Aurex, El Brocal, Activos Mineros y Administradora Cerro no realizaron las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Delta Upamayo, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	Los administrados deberán acreditar la colocación de top soil, revegetación y riego (en temporada de estiaje) de la zona del Delta Upamayo, de acuerdo a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	Ciento veinte (120) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución N° 1536-2018-OEFA/DFAI.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá presentar ante la DFAI un informe técnico - adjuntando los medios visuales (fotografías y/o videos) debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS84- sobre la colocación de top soil, revegetación y riego (en temporada de estiaje) de la zona de Delta Upamayo, de acuerdo a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.

Fuente: Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

14. La Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI se sustentó en lo siguiente²³:

Respecto a la conducta infractora N° 1

- a) De acuerdo a los numerales 7.1.1 “Cronograma para la Remediación” del Plan del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, el trabajo de remediación en el sector Río San Juan debía haber culminado entre los meses de agosto y noviembre del año 2013.
- b) No obstante, durante la Supervisión Regular 2016, la DS detectó que no se estaban realizando las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Río San Juan, en tanto existía acumulación de sedimentos.
- c) En su escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral N° 2017-2017-OEFA/DFSAI/SDI, Aurex señaló que, al ser un pequeño productor minero, el OEFA no es competente en materia de supervisión y fiscalización de las obligaciones contenidas en el PCPAM Río San Juan.
- d) Al respecto, la primera instancia señaló que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4° del RPAAM, la autoridad competente para fiscalizar el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la Dgaam es el OEFA²⁴.
- e) En esa línea, la DFAI señaló que el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo fue aprobado a través de la Resolución Directoral N° 001-2009-MEM/AAM emitida por la Dgaam. Por tanto, la primera instancia señaló que, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 4° del RPAAM, el OEFA es la autoridad competente para fiscalizar los compromisos asumidos en el citado instrumento de gestión ambiental.
- f) Asimismo, la primera instancia agregó que, de acuerdo a lo establecido por el artículo 14° de la Ley de Formalización Minera, en concordancia con los dispuesto en los capítulos II y III del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM (en adelante, **TUO de la LGM**), los gobiernos regionales son competentes para fiscalizar a las actividades mineras desarrolladas por los pequeños productores mineros, sin embargo, dicha norma no es aplicable al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Aurex en la medida en que en dicho procedimiento se supervisaron las actividades de remediación de pasivos ambientales mineros.
- g) Por otro lado, Aurex señaló que cumple con los estándares ambientales en sus actividades y que cuenta con un sistema de gestión ambiental

²³

Cabe precisar que en la medida que Administradora Cerro y El Brocal no interpusieron recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI, no se consignan los argumentos de la primera instancia administrativa relacionados a los citados administrados.

²⁴

Si bien el Reglamento señala que la autoridad competente es el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), cabe precisar que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD publicada el 23 de julio de 2010, se aprueban los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, estableciéndose como fecha efectiva de transferencia de funciones el 22 de julio de 2010.

orientados a prevenir impactos ambientales potenciales que podría generar la actividad minera.

- h) Con relación a dicho argumento la DFAI señaló que el hecho que Aurex cumpla con estándares ambientales y cuente con sistemas de gestión ambiental no lo eximen de responsabilidad por la comisión de la conducta infractora, pues están relacionados a su gestión interna, y conforme se desprende de la Supervisión Regular 2016, no evitaron que el administrado incumpliera con su compromiso ambiental.
- i) La DFAI agregó que en el Informe N° 010-2009-MEM-AAM/SDC/ABR/RST que sustentó la resolución que aprobó el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, se recomendó enviar el instrumento de gestión ambiental al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **OSINERGMIN**)²⁵ para su conocimiento y fines de fiscalización correspondiente. Con ello, el Minem reafirmó la competencia del OEFA para fiscalizar los compromisos contenidos en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo.
- j) Por otro lado, Aurex señaló que se le responsabilizó por el incumplimiento total por no haber realizado las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Río San Juan, a pesar de que no es el único responsable de su ejecución.
- k) Al respecto, la DFAI precisó que la responsabilidad de Aurex, Activos Mineros y Administradora Cerro por la comisión de la conducta infractora se encuentra delimitada en porcentajes, de acuerdo con lo indicado en los artículos 1° y 2° de la Resolución Ministerial N° 284-2012-MEM/DM. En el caso de Aurex, este cuenta con un porcentaje de responsabilidad del 0.21% de la remediación del pasivo del Río San Juan.
- l) Por otra parte, la DFAI señaló que la desviación del cauce del Río no tiene relación con la conducta infractora detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, toda vez que el mencionado Río es un afluente del Río San Juan, por ello, la modificación en el cauce del Río Ragra (aguas arriba) no modifica la situación de los sedimentos contenidos en el Río San Juan.
- m) Por las razones expuestas, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de Aurex por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Respecto a la conducta infractora N° 2

- n) De acuerdo a lo dispuesto en los numerales 7.1.1 "Cronograma para la Remediación" del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo; el trabajo de remediación en el sector Delta Upamayo, consiste en agregar cantidades predeterminadas de cal en las partes donde los suelos presentan acidez, así como la revegetación de los suelos.

²⁵ Ahora competencia del OEFA.

- o) Para el caso del suelo de tipo Upamayo B se previó instalar, adicionalmente, camellones de lomos anchos para evitar la inundación de los posibles embalses cuando la represa cierre.
- p) Durante la Supervisión Regular 2016, la DS detectó que en el Río San Juan y Delta Upamayo existe acumulación de sedimentos, y que no se habían realizado los trabajos de revegetación.
- q) La DFAI reiteró que el OEFA era competente para supervisar las actividades de remediación incluidas en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo.
- r) Por otro lado, Activos Mineros señaló que la suspensión de la ejecución de los trabajos de cierre de los pasivos ambientales mineros se debió a la a problemas con las comunidades aledañas, lo cual generó la ruptura de nexo causal por un hecho determinante de tercero. Por tanto, correspondía que se le exima de la responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
- s) Al respecto, la DFAI sostuvo que, el conflicto con las comunidades sucedió entre los años 2015 y 2016; sin embargo, las actividades de remediación debieron ser iniciadas en el año 2013; es decir, dos años antes del conflicto con las comunidades campesinas, por esta razón, el administrado pudo ejecutar las acciones de remediación de los pasivos ambientales mineros.
- t) Por otro lado, la primera instancia señaló que en la Resolución Directoral N° 175-2014-DGAAM se precisó que las empresas Aurex, Activos Mineros, Administradora Cerro y El Brocal, pudieron solicitar la aprobación de un nuevo cronograma que se adecúe a los plazos de ejecución de las acciones e inversiones ambientales asumidas a través del plan de cierre.
- u) Por las razones expuestas, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de Aurex y Activos Mineros por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Respecto de la medida correctiva dictada a Aurex

- v) La DFAI identificó que existe riesgo de daño al ambiente derivado de la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, pues de acuerdo al PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, los sedimentos del depósito ubicado en el Río San Juan presentarían altas concentraciones de metales como zinc, plomo, mercurio y cobre.
- w) Agregó que las altas concentraciones de dichos elementos presentarían un riesgo para la flora y fauna del Río San Juan, así como la calidad del lago Chinchaycocha, en tanto es el cuerpo receptor que forma parte de la cuenca del Río Mantaro.
- x) Adicionalmente indicó que, las comunidades campesinas y centros urbanos como Vicco, Cochamarca, y San Pedro de Pari principalmente, podrían verse expuestos a dichos elementos, toda vez que sus principales actividades agropecuarias son la crianza de ganado vacuno y camélido, como la pesca de ranas, bagres y truchas.

- y) Por ello, la DFAI dictó la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, con la finalidad evitar los posibles efectos de los sedimentos depositados en el cauce del Río San Juan.

Respecto de la medida correctiva dictada a Aurex, Activos Mineros, El Brocal y Administradora Cerro

- z) La DFAI identificó que existe riesgo de daño al ambiente derivado de la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, ya que de acuerdo al PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, los sedimentos depositados presentan altas concentraciones de metales como zinc, plomo, cobre, mercurio y hierro, que por erosión podrían ser incorporados al lago Chinchaycocha que forma parte de la cuenca del Río Mantaro.
- aa) Adicionalmente, indicó que las comunidades campesinas y centros urbanos cercanos al depósito de sedimentos del Río Delta Upamayo y el lago Chinchaycocha, como Vicco, Cochamarca y San Pedro de Pari principalmente, podrían verse expuestos y afectados (económicamente) por dichos elementos, toda vez que sus principales actividades agropecuarias son la crianza de ganado vacuno y camélidos, como la pesca de ranas, bagres y truchas.
- bb) La primera instancia señaló que de la revisión de la información que obra en el expediente se advierte que se habría ejecutado obras preliminares, provisionales, obras civiles y el suministro y extendido de piedra caliza sobre el terreno destinados para la neutralización de suelos; sin embargo, no se pudo determinar la zona (tipo de suelo) del Delta Upamayo a la que corresponden dichos trabajos, ni su extensión, ya que se hace referencia a las zonas D, E, F y G, mientras que en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo sólo se diferencia la zona de Delta Upamayo por tipo de suelo A y suelo B.
- cc) Por tanto, la falta de revegetación podría afectar el avance de los trabajos de remediación (remoción de material calcáreo), evitar la remoción de metales (neutralización), generación de material particulado, con la consecuente afectación a la calidad del suelo, flora, así como la flora y fauna acuática del río San Juan, por ello, la DFAI dictó la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 3 de la presente resolución.

15. El 6 de agosto de 2018, Activos Mineros interpuso un recurso de apelación²⁶ contra la Resolución Directoral N° 2653-2017-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente:

Respecto a la conducta infractora

- (i) Mediante la Resolución Directoral N° 175-2014-MEM-DGAAM del 14 de abril de 2014, el Minem estableció como el 18 de marzo de 2013 como nueva fecha de inicio del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo.
- (ii) Por razones administrativas no se pudieron ejecutar las actividades de cierre del 18 de marzo de 2013 al 14 de abril de 2014, ya que no estaba definida la nueva fecha de inicio del plan de cierre.

²⁶ Folios del 267 al 288.

- (iii) El plan de cierre era inejecutable debido a que el Estado no definió la forma de su participación ni el financiamiento que le correspondía, si no hasta cuatro (4) años después.
 - (iv) Antes del término del proceso de licitación de obras ya se gestaban problemas sociales, los cuales fueron superados en setiembre de 2016.
 - (v) El 2 de marzo de 2018 solicitó al Minem la modificación de la fecha de inicio del plan de cierre. En ese sentido, indicó que debe considerarse que la imposibilidad temporal de ejecutar el plan de cierre se debió a causas no atribuibles a Activos Mineros.
 - (vi) El plazo otorgado para el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, no contempla las condiciones climáticas de la zona, contrariamente, en el expediente técnico de la obra "Ejecución del Plan de Cierre de los Depósitos de Sedimentos Delta Upamayo y Río San Juan, Región Pasco", se consideran paralizaciones durante la ejecución de obras.
 - (vii) Activos Mineros señaló que no incurrió en ninguna infracción, por el contrario, indicó que desde el 3 de julio 2017 viene ejecutando el plan de cierre. El administrado precisó que la obra para la ejecución del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo se encuentra en la segunda etapa (15 de julio al 21 de diciembre de 2018).
 - (viii) El OEFA no analizó las características del incumplimiento de las obligaciones asumidas por Activos Mineros.
 - (ix) Ha solicitado a la Dgaam que se considere el 8 de setiembre de 2016 (fecha de solución de conflictos sociales), como fecha inicial para le ejecución del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo.
16. Por su parte, el 28 de agosto de 2018, Aurex interpuso un recurso de apelación, contra la Resolución Directoral N° 2653-2017-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente:
- (i) Aurex es un pequeño productor minero, debidamente acreditado ante la Dirección General de Minería, conforme a la Constancia Vigente N° 232-2013.
 - (ii) Por tanto, la fiscalización de las actividades que realiza son competencia del de la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de donde realiza sus actividades. Por ello, cualquier acto expedido por el OEFA como consecuencia de un procedimiento de fiscalización devendría en nulo, ya que OEFA no es competente para fiscalizar sus actividades.
 - (iii) Contrariamente a lo señalado por la DFAI, precisó que la Ley N° 27561, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Informal (en adelante, **Ley N° 27561**), no es una ley genérica, por el contrario, es una ley especial que establece que los Gobiernos Regionales son competentes para supervisar las actividades de los pequeños productores mineros.
 - (iv) Asimismo, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley N° 28271, Ley que Regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera (en adelante, **Ley N° 28271**),

los gobiernos regionales son los competentes para todo lo relacionado al cumplimiento de obligaciones derivadas de los planes de cierre de los pasivos ambientales.

- (v) Sin embargo, el OEFA, con la finalidad de irrogarse competencia en el presente caso, aplicó lo dispuesto por el artículo 4° del RPAAM, la cual es una norma de menor rango en comparación a las Leyes N° 27561 y N° 28271, contraviniendo el principio de jerarquía normativa.
- (vi) En esa línea, agregó que el artículo 237° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que la facultad de fiscalizar sólo puede ser atribuida a través de una ley o decreto legislativo, lo que no sucedió en este caso, ya que se aplicó lo dispuesto por el artículo 4° del RPAAM.
- (vii) En consecuencia, en el procedimiento administrativo sancionador se vulneró su derecho al debido procedimiento, por tanto, este adolece de un vicio de nulidad, ya que el OEFA no es competente para supervisar el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, respecto a Aurex.
- (viii) Asimismo, el recurrente señaló que el desvío del cauce del Río Ragra ha sido aprobado en el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado aprobado a través de la Resolución Directoral N° 028-2007-DREM/AT/AA, y, posteriormente, fue autorizado por la Autoridad Local del Agua de Pasco mediante la Resolución Administrativa N° 197-2012-ANA-ALA PASCO, por tanto, no es correcto que la DFAI indique que Aurex no contaba con la referida autorización.
- (ix) La resolución impugnada no fue correctamente motivada, por tanto, es nula ya que el OEFA está responsabilizando únicamente a Aurex por la comisión de la conducta infractora detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, a pesar de que sólo tiene el 0.21% de responsabilidad por el cierre de los citados pasivos ambientales.
- (x) Considerando ello, se advierte una vulneración al principio de legalidad y al derecho a la defensa, en la medida que se asignó una infracción individual cuando la responsabilidad está determinada de manera mancomunada en relación a porcentajes.
- (xi) La resolución impugnada no es racional, coherente ni razonable, en la medida que carece de prueba suficiente para imputar la conducta pasible de sanción.

17. El 24 de setiembre de 2018 se llevó a cabo la audiencia del informe oral ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente²⁷. En dicha diligencia, Activos Mineros reiteró los argumentos señalados en su recurso de apelación y adicionalmente señaló lo siguiente:

²⁷ Folio 456. Cabe precisar que mediante el Proveído N° 2, notificado el 18 de setiembre de 2018, se puso en conocimiento de Aurex que el 24 de setiembre de 2018, a las 9:30 horas, se llevaría a cabo la audiencia de informe oral por parte de Activos Mineros; sin embargo, Aurex no participó de dicha diligencia, debido a que llegó a la sede institucional del OEFA una vez iniciada esta.

- (i) Cuatro meses después de iniciado el procedimiento administrativo sancionador por el OEFA, solicitaron ante la Dgaam, la prórroga del calendario de actividades del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, debido a la paralización de actividades generado por problemas sociales con las comunidades aledañas. Para ello señaló que presentó los documentos sustentatorios tales como las actas de paralización suscritas con el contratista Crovisa S.A.C., la modificación del expediente técnico efectuada por la Consultora Cesel S.A., y los acuerdos con las comunidades y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- (ii) Ante la pregunta formulada por la vocal Pegorari Rodríguez, referida al tiempo que se esperó para solicitar dicha prórroga ante la Dgaam, el representante de Activos Mineros señaló que dicha demora se debió a que las decisiones relacionadas a la PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, son tomadas por un comité conformado por cuatro empresas, hecho que generó un retraso en su presentación, el cual no puede ser atribuido a la comunidad.
- (iii) El administrado agregó que la solicitud de prórroga del calendario de actividades del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, considerará que el inicio de ejecución del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo se compute desde el año 2017, a pesar de que su implementación será culminada en el año 2018, debido a que se encuentran en la tercera etapa de ejecución.

II. COMPETENCIA

- 18. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁸, se crea el OEFA.
- 19. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley del SINEFA**)²⁹, el OEFA es un organismo público técnico

²⁸ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.

Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la Supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

²⁹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en

especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

20. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA³⁰.
21. A través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³¹, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin³² al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010³³, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
22. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA³⁴ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM³⁵, disponen que el Tribunal de Fiscalización

concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

³⁰ **LEY DEL SINEFA**

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. - Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, Supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

³¹ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°. - Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

³² **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG,** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°. - Referencia al OSINERG

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

³³ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2010-OEFA/CD, que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA,** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2010.

Artículo 2°. - Determinar que la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN será el 22 de julio de 2010.

³⁴ **LEY DEL SINEFA**

Artículo 10°. - Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

³⁵ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°. - Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen

Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

23. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁶.
24. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente³⁷ (en adelante, **LGA**), prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
25. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
26. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁸.

precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°. - Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

³⁷

LGA

Artículo 2°. - Del ámbito (...)

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

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

27. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental³⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴⁰; y (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴¹.
28. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos⁴²: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica⁴³; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos —de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute—, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que dichas obligaciones se traducen en: (ii.1) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii.2) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida⁴⁴.
29. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

³⁹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

Artículo 2°. - Toda persona tiene derecho: (...)

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

⁴⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (fundamento jurídico 4), ha señalado lo siguiente:

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

⁴¹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 17).

⁴³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 17), ha señalado lo siguiente:

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).

30. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) de reparación frente a daños ya producidos, (ii) de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴⁵.
31. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

32. Los recursos de apelación han sido interpuestos dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del TUO de la LPAG, por lo que es admitido a trámite.

V. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

33. De la revisión del expediente se verifica que solo Activos Mineros y Aurex interpusieron recursos de apelación contra la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI.
34. En tal sentido, dado que El Brocal y Administradora Cerro no interpusieron recurso impugnatorio alguno respecto de la Resolución N° 1536-2018-OEFA/DFAI, por tanto, los artículos 3° y 4° de dicha resolución⁴⁶ han quedado firmes en relación a los citados administrados, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 220° del TUO de la LPAG⁴⁷.

VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

35. Las cuestiones controvertidas en el presente caso son las siguientes:
- (i) Determinar si el OEFA es competente para fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las obligaciones contenidas PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, respecto a Aurex.
 - (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Aurex por no realizar las actividades de cierre de los pasivos ambientales de

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

⁴⁶ **RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1536-2018-OEFA/DFAI**
"Artículo 3°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Aurex S.A., Sociedad Minera El Brocal S.A.A., Activos Mineros S.A.C. y Empresa Administradora Cerro S.A.C. por la comisión de la infracción indicada en el numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 2017-2017-OEFA/DFSAI/SDI.
Artículo 4°.- Ordenar a Aurex S.A., Sociedad Minera El Brocal S.A.A., Activos Mineros S.A.C. y Empresa Administradora Cerro S.A.C. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en la Tabla N° 2 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa."

TUO DE LA LPAG

Artículo 220°.- Acto firme

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

origen minero en el Río San Juan, incumpliendo lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo. (Conducta infractora N° 1)

- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Activos Mineros y Aurex por no realizar las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Delta Upamayo, incumpliendo lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo. (Conducta infractora N° 2)
- (ii) Determinar si correspondía dictar la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 4 de la presente resolución, respecto a Activos Mineros.

VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VII.1 Si el OEFA es competente para fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las obligaciones contenidas PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, respecto a Aurex

- 36. En su recurso de apelación, Aurex señaló que tiene la condición de pequeño productor minero el OEFA, por tanto, la facultad de fiscalizar y sancionar los compromisos establecidos en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo son competencia del Gobierno Regional, conforme a lo dispuesto por la Ley N° 27651.
- 37. Asimismo, señaló que de acuerdo con el artículo 8° de la Ley N° 28271, los gobiernos regionales son las entidades competentes para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los planes de cierre de los pasivos ambientales.
- 38. En ese sentido, indicó que en el procedimiento administrativo sancionador se vulneró su derecho al debido procedimiento, pues el OEFA no es competente para supervisar el cumplimiento por parte de Aurex de las obligaciones establecidas en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo. Por tanto, Aurex señaló que la resolución impugnada adolece de un vicio de nulidad.
- 39. Al respecto, se debe señalar que el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del TUO de la LPAG⁴⁸, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 40. Ahora bien, el artículo 3° del TUO de la LPAG, establece que es un requisito de validez que el acto administrativo sea emitido por un órgano competente:

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

- 1. **Competencia.**- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados,

TUO DE LA LPAG

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:

- 1.1 **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

41. Por su parte, el artículo 237° del TUO de la LPAG, establece lo siguiente:

Artículo 237.- Definición de la actividad de fiscalización

237.1. La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades.

Por razones de eficacia y economía, las autoridades pueden coordinar para la realización de acciones de fiscalización conjunta o realizar encargos de gestión entre sí.

237.2. Independientemente de su denominación, las normas especiales que regulan esta función se interpretan y aplican en el marco de las normas comunes del presente capítulo, aun cuando conforme al marco legal sean ejercidos por personas naturales o jurídicas privadas.

42. Teniendo en cuenta lo anterior, se desprende del artículo 237° del TUO de la LPAG, que las actividades de fiscalización sólo pueden ser atribuidas por Ley o Decreto Legislativo.

43. Posteriormente, el 6 de julio de 2004 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 28271. El artículo 8° de la citada norma, dispone que las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) de los Gobiernos Regionales, en coordinación con la Dirección General de Minería, dentro de su jurisdicción, tienen a su cargo la fiscalización y el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los responsables del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales.

Artículo 8.- Fiscalización, control y sanciones

Las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) de los Gobiernos Regionales, en coordinación con la Dirección General de Minería, dentro de su jurisdicción, tienen a su cargo la fiscalización y el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los responsables del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, conforme al procedimiento establecido en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En caso de incumplimiento en la presentación de los respectivos Planes de Cierre de Pasivos Ambientales, el Ministerio de Energía y Minas aplica a los responsables de la remediación de los pasivos ambientales una multa de hasta seiscientos (600) UIT, sin perjuicio de las demás disposiciones sobre infracciones y sanciones que se establezcan en el reglamento de la presente Ley.

44. El 8 de diciembre de 2005, se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 059-2005-EM, a través del cual se aprobó el Reglamento de Pasivos Ambientales Mineros. El artículo 4° de la referida norma, establecía que la Dirección General de Minería del Minem fiscalizaba y sancionaba el cumplimiento de los planes de cierre de pasivos ambientales mineros.

Artículo 4.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento se adoptan las definiciones contenidas en el artículo 2 del Título Preliminar del Reglamento para la Protección Ambiental

en las Actividades Minero Metalúrgicas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM y sus respectivas modificatorias, siempre que no se opongan a lo dispuesto en este artículo:

- 4.1. Autoridad competente. - En el marco de lo dispuesto en el presente Reglamento, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM), evalúa y aprueba los planes de cierre de pasivos ambientales mineros y sus posteriores modificaciones, pudiendo para este efecto, aprobar las guías técnicas que sean necesarias. Asimismo, el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Minería (DGM), elabora el inventario de pasivos ambientales mineros, identifica a los responsables de pasivos ambientales mineros abandonados e inactivos, fiscaliza y aplica sanciones. Ambas competencias podrán ser delegadas a las Direcciones Regionales de Energía y Minas y transferidas a los Gobiernos Regionales, en el marco del proceso de descentralización, de acuerdo a Ley, sin perjuicio de la posible delegación de funciones que pudiera efectuar el MEM a otras entidades del gobierno, para efectos de la ejecución coactiva de sus resoluciones.
45. Asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 1013, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008, se creó el OEFA como organismo encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
46. Por otro lado, se debe señalar que el artículo 4° del RPAAM fue modificado mediante el Decreto Supremo N° 003-2009-EM, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de enero de 2009, el cual establece que el Osinergmin, es la autoridad a cargo de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones que se originen en los instrumentos de remediación a cargo de los generadores y remediadores voluntarios, que hayan sido aprobados por la Dgaam, e imponer las sanciones correspondientes:

Artículo 4.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento se adoptan las definiciones contenidas en el artículo 2 del Título Preliminar del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Minero Metalúrgicas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM y sus respectivas modificatorias, siempre que no se opongan a lo dispuesto en este artículo:

4.1. Autoridad competente.- En el marco de lo dispuesto en la Ley y el presente Reglamento, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM), evalúa y aprueba los instrumentos de remediación y posteriores modificaciones presentados por los generadores y remediadores voluntarios, así como las solicitudes de uso alternativo, aprueba las guías técnicas que resulten necesarias, y ejecuta las demás funciones señaladas en el presente Reglamento. Asimismo, el MEM, a través de la Dirección General de Minería (DGM), elabora y actualiza el inventario de pasivos ambientales mineros, identifica a los responsables de pasivos ambientales mineros abandonados e inactivos, aplica las sanciones de los numerales 52.1, 52.2, 52.7 y 52.8 del artículo 52 del Reglamento, y realiza las demás funciones que establece el presente Reglamento.

El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), es la autoridad a cargo de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones que se originen en los instrumentos de remediación a cargo de los generadores y remediadores voluntarios, que hayan sido aprobados por la DGAAM, e imponer las sanciones de los numerales 52.3, 52.4, 52.5, 52.6 y 52.9 del artículo 52 del Reglamento; sin perjuicio de las competencias que se determinen a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA del Ministerio del Ambiente.

Los Gobiernos Regionales, a través de sus respectivas Direcciones Regionales de Energía y Minas u órganos que cumplan funciones equivalentes, son las autoridades regionales competentes a cargo de evaluar y aprobar los instrumentos de remediación y posteriores modificaciones, que sean presentadas por pequeños productores mineros o productores mineros artesanales en su condición de generadores o remediadores voluntarios; respecto de los pasivos ambientales ubicados dentro de su circunscripción territorial. Asimismo, están a cargo de la fiscalización de estos instrumentos, la consecuente imposición de sanciones, y demás funciones que les correspondan en el marco del presente Reglamento. Adicionalmente, tendrán las competencias que les sean transferidas en el marco del proceso de descentralización.

En caso el pasivo ambiental minero se encuentre ubicado en dos o más regiones, resultará competente el gobierno regional en cuya jurisdicción se encuentre la mayor parte del pasivo.

(Subrayado agregado)

47. El 5 de marzo de 2009, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**). De acuerdo a lo establecido en el artículo 6° de la Ley del SINEFA⁴⁹, el OEFA es la autoridad competente para realizar la fiscalización, supervisión y sanción en materia ambiental.
48. Por su parte, el artículo 11° de la referida ley establece que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción están destinadas a asegurar el cumplimiento de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental.
49. Asimismo, el referido artículo establece que la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental.
50. Ahora bien, en este punto es oportuno mencionar que el numeral 17.2 del artículo 17° de la LGA⁵⁰ establece que son instrumentos de gestión ambiental los planes de cierre, los cuales deben ser cumplidos según los plazos establecidos en los mismos, tal es el caso del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo.
51. Por otro lado, a través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010, se aprobó el inicio de proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, estableciéndose como fecha efectiva de transferencia de dichas funciones en el sector minería, el 22 de julio de 2010.
52. Asimismo, el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM precisó que toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realizaba Osinergmin debía entenderse, ahora, como efectuada al OEFA, contando este último organismo con la facultad para sancionar las

49

LEY DEL SINEFA

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

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

50

Publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el Osinergmin.

53. En tal sentido, a partir del 22 de julio de 2010, el OEFA asumió las funciones que antes correspondían al Osinergmin, por tanto, actualmente, es el organismo competente para supervisar, fiscalizar o sancionar el incumplimiento de las disposiciones que se encuentren bajo el ámbito de su competencia.
54. Conforme a lo detallado, se advierte que la facultad del OEFA para fiscalizar el cumplimiento de los Planes de Cierre de Pasivos Ambientales emana del Decreto Legislativo N° 1013, habiéndose cumplido con lo establecido en el artículo 237° del TUO de la LPAG.
55. Asimismo, el cumplimiento de los Planes de Cierre de Pasivos Ambientales aprobados por la Dgaam son fiscalizados por el OEFA, independientemente del estrato minero al que pertenezca el titular de dicho instrumento de gestión ambiental. Cabe precisar que, en este caso no se fiscalizaron las actividades mineras desarrolladas por Aurex, materia que es competencia de los Gobiernos Regionales, conforme lo establece el artículo 14° de la Ley N° 27651.
56. Por su parte, conforme a lo establecido en el artículo 8° de la Ley N° 28271, en concordancia con el artículo 4° del RPAAM, se desprende que los Gobiernos Regionales son competentes para fiscalizar el cumplimiento de los instrumentos de remediación para fiscalizar las obligaciones derivadas de los Planes de Cierre de Pasivos Ambientales que son aprobados por ellos mismos.
57. Con base en lo expuesto se advierte que la competencia del OEFA para fiscalizar el cumplimiento del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo emana del Decreto Legislativo N° 1013, en concordancia con lo establecido en el artículo 8° de la Ley N° 28271 y en el artículo 4° del RPAAM, por tanto, contrariamente a lo señalado por el administrado, esta sala concluye que no se vulneró el principio de legalidad.
58. Adicionalmente, se debe precisar que en el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Aurex no se cuestionó si el administrado tiene la condición de pequeño productor minero o si cumple dichas condiciones para calificar en dicho estrato minero, sino que versa respecto a la obligación del cumplimiento de lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo.
59. Teniendo en cuenta lo mencionado, se concluye que el OEFA es competente para fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las obligaciones contenidas PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, respecto a Aurex.

VII.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Aurex por no realizar las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Río San Juan, incumpliendo lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo (Conducta infractora N° 1)

Respecto al cumplimiento de los compromisos ambientales

60. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados en sus instrumentos de gestión ambiental y los criterios sentados por esta sala respecto al cumplimiento de los compromisos establecidos en instrumentos de gestión ambiental.

61. Sobre el particular, debe mencionarse que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA⁵¹, los instrumentos de gestión ambiental 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 a ser realizadas por los administrados.
62. Cabe agregar que, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y, por ende, obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29° y en el artículo 55° del RLSEIA, es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, los compromisos y obligaciones contenidas en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.
63. En este orden de ideas y, tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente⁵², de manera reiterada y uniforme, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
64. Por lo tanto, a efectos del análisis de la cuestión controvertida, corresponde identificar previamente las medidas y componentes dispuestos en su instrumento de gestión ambiental. En ese sentido y siguiendo el criterio señalado en el considerando supra, lo que corresponde no solo es identificar los compromisos relevantes, así como, las especificaciones contempladas para su cumplimiento,

⁵¹ LEY N° 28611.

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 complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

- 17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.
- 17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)
- 17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

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.

⁵² Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

relacionadas al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, en todo caso, evaluar el compromiso desde la finalidad que se busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente.

65. Cabe mencionar que el artículo 43° del RPAAM dispone que el remediador está obligado a ejecutar las medidas establecidas en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros en los plazos y condiciones aprobados, así como a mantener y monitorear la eficacia de las medidas implementadas, tanto durante su ejecución como en la etapa de post cierre.
66. Asimismo, el numeral 52.3 del artículo 52° del RPAAM dispone que el incumplimiento del cronograma del instrumento de remediación aprobado o la ejecución de las medidas dispuestas por la autoridad competente, configura una infracción.
67. Ahora bien, se debe reiterar que a través de la Resolución Directoral N° 001-2009-MEM/AAM del 6 de enero de 2009, el Minem aprobó el Plan de Cierre Integral de PAM, referido al PAM Río San Juan y Delta Upamayo, el cual obedece al Proyecto de Remediación Ambiental de Pasivos de Origen Minero en el Río San Juan, Delta Upamayo y Parte Norte del Lago Chinchaycocha presentado por las empresas Centromin Perú S.A. (ahora, Activos Mineros), Aurex, El Brocal y Administradora Cerro.
68. Adicionalmente, se debe tener presente que mediante Resolución Ministerial N° 284-2012-MEM/DM publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de junio de 2012 —sustentada en el Informe N° 013-2012-MEM-DGM-DTM—, el Minem identificó a los responsables de la remediación de los pasivos ambientales mineros del Río San Juan (en adelante, **PAM Río San Juan**) y Delta Upamayo (en adelante, **PAM Delta Upamayo**), estableciendo los correspondientes porcentajes de participación de los mismos para la ejecución del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, tal como se menciona a continuación:

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- IDENTIFICAR a Compañía Minera Aurífera Aurex S.A con 0.21%, Activos Mineros S.A.C (antes CENTROMIN Perú S.A.) con 66.97%, Empresa Administradora Cerro S.A.C (antes Volcan Compañía Minera S.A.A) con el 13.24%, y al Estado Peruano con 19.58%, como generadores, responsables de la remediación del pasivo ambiental minero "Depósitos de Sedimentos en el Río San Juan", en los porcentajes asignados.

Artículo 2°.- IDENTIFICAR a Compañía Minera Aurífera Aurex S.A con 0.07%, Sociedad Mineral El Brocal S.A.A con 49.96%, Activos Mineros S.A.C (antes CENTROMIN Perú S.A.) con 24.42%, Empresa Administradora Cerro S.A.C (antes Volcan Compañía Minera S.A.A) con el 4.83%, y al Estado Peruano con 20.72%, como generadores, responsables de la remediación del pasivo ambiental minero "Delta Upamayo y Parte Norte del Lago Chinchaycocha", en los porcentajes asignados.

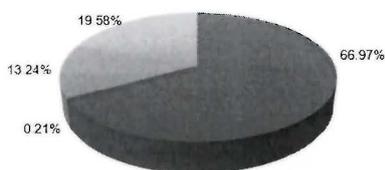
Artículo 3°.- DISPONER que, excepcionalmente y en función de la debida tutela del interés público, el Estado asuma la remediación, del 19.58% del pasivo ambiental minero "Depósitos de Sedimentos en Río San Juan", así como del 20.72 % del pasivo ambiental minero "Delta Upamayo y Parte Norte del Lago Chinchaycocha".

Artículo 4°.- DISPONER que la Dirección General de Minería realice las medidas administrativas y legales que sean necesarias, a fin de hacer viable la remediación ambiental de los pasivos señalados en el artículo 1° y 2° de la presente resolución.

69. Lo establecido en la referida resolución ministerial, respecto de los porcentajes de participación en la ejecución del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, puede ser graficado de la siguiente manera:

Pasivo Ambiental Minero - Deposito de Sedimentos en el Rio San Juan	
Empresa Responsable	Porcentaje Asignado
Activos Mineros S.A.C (antes CENTROMIN PERU S.A.C)	66.97%
Compañía Minera Aurífera Aurex S.A.	0.21%
Empresa Administradora Cerro S.A.C (antes Volcan Compañía Minera S.A.A)	13.24%
Activos Mineros S.A.C (antes, Estado Peruano)	19.58%
	100.00%

Pasivo Ambiental Minero - Deposito de Sedimentos en el Rio San Juan



- Activos Mineros S.A.C (antes CENTROMIN PERU S.A.C)
- Compañía Minera Aurífera Aurex S.A.
- Empresa Administradora Cerro S.A.C (antes Volcan Compañía Minera S.A.A)
- Estado Peruano

70. Posteriormente, a través de la Resolución Ministerial N° 094-2013-MEM/DM publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de marzo de 2013 —sustentada en el Informe N° 021-2013-MEM-DGM/DTM/PAM—, el Minem señaló que las obligaciones sobre la remediación de pasivos ambientales mineros recaídas en el Estado, entre ellas los PAM Río San Juan y PAM Delta Upamayo, estarían a cargo de Activos Mineros, conforme se señala a continuación:

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DISPONER que, excepcionalmente y en función de la debida tutela del interés público, el Estado asuma la remediación de los pasivos ambientales mineros de los proyectos de remediación "Relavera Ticapampa", "Acombamba", "Lichicocha", "Pacocochoa", "Chugur", "Santa Rosa 2", "Azulmina", "Delta Upamayo y Río San Juan" y "Samarca", ubicados en las regiones de Ancash, Lima, Cajamarca, Huancavelica, Pasco, Junín e Ica, respectivamente, calificados de alto riesgo y de muy alto riesgo, conforme figuran en los Anexos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la presente resolución.

Artículo 2°.- ENCARGAR a la empresa estatal Activos Mineros S.A.C. para que ejecute la remediación de los pasivos ambientales mineros señalados en el artículo 1° de la presente resolución, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1100.

Artículo 3°.- En caso se identificara a los responsables de los pasivos ambientales mineros materia de la remediación ambiental encargada a la Empresa estatal Activos Mineros S.A.C., ésta podrá iniciar las acciones legales correspondientes para ejercer el derecho de repetición contra dichos responsables, a fin de exigir la devolución del monto gastado más los intereses de ley, el mismo que será empleado para posteriores remediaciones de pasivos ambientales mineros; sin perjuicio de las acciones civiles y penales que proceda iniciar.

71. Finalmente, cabe señalar que con la Resolución Directoral N° 175-2014-MEM-Dgaam del 14 de abril de 2014 —que declaró fundado el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 021-2013-MEM-DGM/DTM/PAM, interpuesto por el Presidente del Comité Técnico para la Remediación de los Pasivos Ambientales Mineros Delta Upamayo, Río San Juan y Parte Norte del Lago Chinchaycocha—, el Minem —a través de la Dgaam— aprobó la postergación del plazo de ejecución del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, estableciendo como fecha de inicio el 18 de marzo de 2013.

Respecto del alcance del compromiso asumido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo

72. Según el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, se aprecia que Aurex, Activos Mineros y Administradora Cerro, asumieron el siguiente compromiso ambiental respecto al Río San Juan⁵³:

**Capítulo VII
Cronograma y Presupuesto
7.1 Cronograma Físico**

(...)

7.1.1 Cronograma para la Remediación

Una vez que las fuentes principales de contaminación en las unidades mineras son controladas, los trabajos de remediación comenzaran al inicio de la temporada seca. El trabajo en cada sitio debe quedar terminado durante el periodo de la temporada seca, aproximadamente entre agosto y noviembre.

Sector Río San Juan

El tiempo requerido para extraer los sedimentos desde el cauce dependerá principalmente de la capacidad de la bomba y de la eficiencia en extraer los lodos. Considerando un volumen de 200 m³ de material y que la bomba tiene una capacidad de bombeo cerca de 250 m³ por cada 8 horas, se estima que se podría extraer todo el material en un par de días de trabajo. Sin embargo, se estima que la eficiencia en la extracción de lodos v/s agua no debiera superar el 10%, es decir, por cada m³ de lodo se extraen 10 m³ de agua. Por lo tanto, la cantidad y el tiempo deberían multiplicarse por 10. **Se estima que el trabajo quedaría realizado en un plazo máximo de 1 mes.** La Tabla 7.1 muestra un cronograma de actividades para esta etapa.

Tabla 7.1 Cronograma de actividades para la remediación del sector del Río San Juan

Actividades	Mes 1			
	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4
Preliminares				
Preparación del terreno y accesos				
Remoción de sedimentos				
Succión				
Carguío				
Transporte de sedimentos				

Porcentaje de participación de cada operador minero:

OPERADOR	% Participación
Aurex	0,21
Centromin	66,97
Volcan	13,25
Estado Peruano	19,58

⁵³ PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, pp. 41-43.

73. Teniendo en cuenta que las actividades de remediación iniciaron el 18 de marzo de 2013, los trabajos de remediación en el sector Río San Juan debieron finalizar entre agosto y noviembre (periodo de la temporada seca) de 2013, en un plazo máximo de un mes.
74. Según lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, las actividades de remediación relacionadas al Río San Juan son las siguientes⁵⁴:

Capítulo V
Actividades de Cierre

(...)

5.1 Actividades en el sector de la parte alta del Río San Juan (...)

5.1.3 Remoción, Transporte y Disposición Final (...)

Debido al tipo de material fino y principalmente coloidal no es recomendable la remoción con maquinaria pesada tipo cargador frontal, ya que este método tendería a producir una removilización excesiva de sedimentos. Más bien, se recomienda la succión de sedimentos húmedos mediante una bomba de lodos.
(...)

Los sedimentos que se extraen mediante una bomba de succión se transportan directamente en un camión cisterna, especialmente acondicionado para ello. Para la disposición final de los sedimentos se recomienda la cancha de relaves de Ocroyoc.(...)

5.1.4 Estabilización física y disposición de los sedimentos contaminados

Los sedimentos serán depositados en una cancha de relaves donde su estabilidad física es controlada.

5.1.5 Estabilización geoquímica de los sedimentos removidos

Para saber si los sedimento extraídos son geoquímicamente estables se tomarán muestras y se las analiza por su composición química y el potencial de producir drenaje ácido. Sin embargo, considerando la poca cantidad de los sedimentos y su disposición en una cancha de relaves controlada, se asume que este punto no sería de mayor importancia.

5.1.6 Estabilización hidrológica del Río San Juan después de la remoción

Debido al reducido volumen de material a extraer no se considera que se afectará el caudal ni la dinámica del Río.

5.1.7 Establecimiento de la forma del terreno

Debido a que no se desviará el Río San Juan, este punto no es relevante.

5.1.8 Revegetación

Se anticipa que ninguna revegetación será necesaria, ya que no se realizará ningún movimiento de materiales a parte de la remoción de sedimentos en el cauce del Río y del acceso temporal para las obras de remediación.

5.1.9 Remoción de hábitats acuáticos

Aunque se estima que, debido a la ocurrencia de sedimentos altamente contaminados en el cauce del Río la vida acuática será reducida o nula, se recomienda la realización de un estudio o investigación de la fauna acuática para permitir la planificación de medidas de remediación.

75. Sin embargo, durante la Supervisión Regular 2016, la DS verificó que no se estaban realizando las actividades de cierre de pasivos ambientales de origen minero en el Río San Juan, en vista que existía una acumulación de sedimentos. Este hecho es sustentando en las fotografías N° 20 al 26 del panel fotográfico del Informe de Supervisión 2016⁵⁵.

⁵⁴ PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, pp. 27-29.

⁵⁵ Páginas 155 al 158 del archivo digital Informe N° 2486-2016-OEFA/DS-MIN, contenido en el disco compacto que obra a folio 011 del expediente



Fotografía N° 20: Zona cercana a la confluencia entre el río San Juan y el Río Ragra. En algunas zonas se observan sedimentos de color naranja acumulados en el fondo del río.



Fotografía N° 21: Zona cercana a la confluencia entre el río San Juan y el Río Ragra. Se observan sedimentos acumulados en la margen izquierda del río San Juan.



Fotografía N° 22: Zona cercana a la confluencia entre el río San Juan y el Río Ragra. Se observan sedimentos de coloración rojiza de mayor granulometría que sobresalen por el bajo caudal del río.



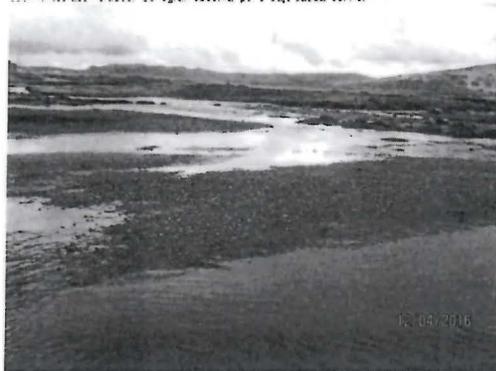
Fotografía N° 23: Zona cercana a la confluencia entre el río San Juan y el Río Ragra. En algunas zonas se observan sedimentos de mayor extensión que cubren suelo con vegetación.



Fotografía N° 24: Zona cercana a la confluencia entre el río San Juan y el Río Ragra. Se observan más sedimentos que sobresalen en el río.



Fotografía N° 25: Zona cercana a la confluencia entre el río San Juan y el Río Ragra. Se observan sedimentos acumulados. Se logran observar por el bajo caudal del río.



Fotografía N° 26: Zona cercana a la confluencia entre el río San Juan y el Río Ragra. Se observan sedimentos de coloración naranja en el río.

Handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

76. De acuerdo a las vistas fotográficas presentadas anteriormente, la DS advirtió que Aurex no había iniciado con las actividades de cierre en el Río San Juan, incumpliendo con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental⁵⁶.
77. En virtud de lo indicado en los considerandos precedentes, la DFAI concluyó que Aurex no realizó las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Río San Juan, incumpliendo con lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo; por lo que, lo declaró responsable por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43° del RPAAM, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, artículo 15° de la LSNEIA y el artículo 29° del RLSNEIA.
78. En su recurso de apelación, Aurex alegó que la resolución impugnada no es racional, coherente y razonable, en la medida que carece de prueba suficiente para imputar la conducta pasible de sanción.
79. Por otro lado, el administrado señaló que la resolución impugnada no fue correctamente motivada, por tanto, es nula, ya que el OEFA está responsabilizando únicamente a Aurex por la comisión de la conducta infractora detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, a pesar de que sólo tiene el 0.21% de responsabilidad por el cierre de los citados pasivos ambientales.
80. Por tanto, Aurex indicó que se habría vulnerado el principio de legalidad y al derecho a la defensa, en la medida que se asignó una infracción individual cuando la responsabilidad está determinada de manera mancomunada en relación a porcentajes.
81. Al respecto, se debe señalar que, conforme con lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del TUO de la LPAG, en aplicación del principio de legalidad las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho.
82. Sobre este principio, Morón Urbina señala que el mismo exige que la certeza de validez de toda actuación administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario⁵⁷.
83. En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

⁵⁶ Cabe precisar que a través de la Resolución Directoral N° 1234-2016-OEFA/DFSAI, la DSAI declaró la responsabilidad administrativa de Activos Mineros y Administradora Cerro por no realizar las actividades de remediación del pasivo ambiental minero "Depósitos de sedimentos del Río San Juan", conforme lo establecido en su PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo.

⁵⁷ El autor Morón Urbina sostiene: "*Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones -decisorias o consultivas- en la normativa vigente. El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como "vinculación positiva de la Administración a la Ley", exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que, partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.*"

Ver: MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. pp. 60.

84. Conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵⁸, el principio del debido procedimiento es uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁵⁹, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
85. En ese sentido, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, el derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones; a refutar los cargos imputados y a exponer argumentos; a presentar alegatos complementarios y el derecho de defensa.
86. Con relación a la debida motivación, en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG se establece que la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo. Nótese en ese sentido que, según lo señalado en el artículo 6° de la referida norma, la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado⁶⁰.

⁵⁸ TUO de la LPAG

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: (...)

1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

⁵⁹ TUO DE LA LPAG

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

⁶⁰ TUO DE LA LPAG.

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

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

Artículo 6. Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima precedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

87. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos (debidamente probados)⁶¹ y las razones jurídicas y normativas correspondientes.
88. Sobre el particular, se debe tener presente que el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶², el principio de presunción de veracidad, en virtud del cual se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados conforme a Ley, responden a la verdad de los hechos; sin embargo, se establece una presunción *iuris tantum*, pues admite prueba en contrario.
89. De igual manera, en el numeral 1.11 del mencionado precepto legal⁶³, se recoge como otro de los principios rectores del procedimiento administrativo, el principio de verdad material, el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados, para lo cual es su deber sustentarlos a través de los medios probatorios correspondientes, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho.
90. Lo señalado resulta importante a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en virtud del principio de presunción de licitud, reconocido en el numeral 9 del artículo 246° del TUO de la LPAG. Por consiguiente, de acuerdo con las disposiciones citadas, se advierte que dicho principio que rige la potestad administrativa sancionadora, solo podrá ser desvirtuado en caso la autoridad administrativa –en aplicación de los principios de debido procedimiento, verdad material y presunción de veracidad– decida adoptar los medios probatorios autorizados por ley (aun cuando no hayan sido propuestos por los administrados) y ordene en su caso la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias para la adopción final del caso, generando con ello la convicción suficiente para acreditar el incumplimiento de la obligación (tipificada como infracción administrativa) por parte del administrado.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

⁶¹ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

⁶² **TUO DE LA LPAG**
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:(...)
1.7. **Principio de presunción de veracidad.** - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario”.

⁶³ **TUO DE LA LPAG**
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:(...)
1.11 **Principio de verdad material.** - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. (...)

91. En ese sentido, teniendo en cuenta los medios probatorios recabados durante la Supervisión Regular 2016, se verifica que se encuentra debidamente acreditado que Aurex no realizó las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Río San Juan. Por tanto, al haberse verificado plenamente los hechos que sirvieron de base al pronunciamiento de la DFAI, se advierte que no se vulneró el principio de verdad material; en consecuencia, correspondía que el Aurex desvirtúe los hallazgos que acreditan la comisión de la conducta infractora.
92. Asimismo, de la revisión del expediente se verifica que no se vulneró el derecho de defensa de Aurex, dado que la primera instancia evaluó todos los medios probatorios y argumentos de defensa propuestos por el administrado, conforme se desprende de la motivación de la resolución impugnada.
93. Por otra parte, con relación a la declaración de responsabilidad de Aurex por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la DFAI señaló lo siguiente:
39. Aurex también señaló como argumento de defensa que se le ha responsabilizado del ciento por ciento de la obligación de remediar los pasivos ambientales mineros. Al respecto se debe precisar que la responsabilidad de Aurex, Activos Mineros y Administradora Cerro se encuentra delimitada en porcentajes, de acuerdo con lo indicado en los artículos 1° y 2° de la Resolución Ministerial N° 284-2012-MEM/DM. En el caso de Aurex, este cuenta con un porcentaje de responsabilidad del 0.21% de la remediación del pasivo del Río San Juan.
40. Cabe precisar que en el Expediente N° 392-2016-OEFA/DFSAI/PAS se determinó la responsabilidad de Activos Mineros y Administradora Cerro, mediante Resolución Directoral N° 1234-2016-OEFA/DFSAI, por el mismo hecho imputado materia del presente Expediente. En tal sentido, no es cierto que se le esté responsabilizando al administrado del ciento por ciento del presente hecho imputado, pues su responsabilidad solo alcanza para el presente hecho imputado el 0.21% en la remediación del pasivo ambiental del Río San Juan.
94. En este sentido, se advierte que, en la resolución impugnada la DFAI indicó expresamente que Aurex no era el único responsable por la comisión de la conducta infractora, sin embargo, detalló que no se declaró la responsabilidad administrativa de Activos Mineros y Administradora Cerro por la comisión de la misma, ya que esta había sido declarada en la Resolución Directoral N° 1234-2016-OEFA/DFSAI. Por tanto, no es correcto que sólo se responsabilizó a Aurex por la comisión de la citada conducta infractora.
95. Finalmente, en su recurso de apelación, Aurex señaló que el desvío del cauce del Río Ragra ha sido aprobado en el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado aprobado a través de la Resolución Directoral N° 028-2007-DREM/AT/AA, y, posteriormente, fue autorizado por la Autoridad Local del Agua de Pasco mediante la Resolución Administrativa N° 197-2012-ANA-ALA/PASCO, lo cual demuestra que no es correcto que la DFAI haya indicado que Aurex no contaba con la referida autorización.
96. Con relación a dicho argumento se debe precisar que el hecho infractor se originó debido a que Aurex no realizó las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Río San Juan, incumpliendo con lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo. En ese sentido, el hecho de que contara con la autorización para efectuar la desviación del Río Ragra no guarda relación con el incumplimiento sancionado.

97. Teniendo en cuenta ello, se debe agregar que el Río Ragra es un efluente del Río San Juan, por esta razón, la desviación del Río Ragra no modificaría la situación de los sedimentos del Río San Juan; es decir, este hecho no acredita que Aurex cumplió con la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
98. Por tanto, habiendo quedado desvirtuados los argumentos de Aurex por la comisión de la conducta infractora, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa de Aurex; en consecuencia, corresponde confirmar la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 3 de la presente resolución⁶⁴.

VII.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Activos Mineros y Aurex por no realizar las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el Delta Upamayo, incumpliendo lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo (Conducta infractora N° 2)

99. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, se debe tener en cuenta lo desarrollado en los considerandos 60 al 66 de la presente resolución.
100. Asimismo, se debe indicar que mediante Resolución Ministerial N° 284-2012-MEM/DM publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de junio de 2012 — sustentada en el Informe N° 013-2012-MEM-DGM-DTM—, el Minem identificó a los responsables de la remediación de los PAM Delta Upamayo, estableciendo los correspondientes porcentajes de participación de los mismos, lo cual puede ser graficado de la siguiente manera:

Pasivo Ambiental Minero - Depósito del Delta de Upamayo	
Empresa Responsable	Porcentaje Asignado
Compañía Minera Aurífera Aurex S.A.	0.07%
Sociedad Minera Brocal S.A.A.	49.96%
Activos Mineros S.A.C (antes CENTROMIN PERU S.A.C)	24.42%
Empresa Administradora Cerro S.A.C. (antes Volcan Compañía Minera S.A.A)	4.83%
Activos Mineros S.A.C (antes, Estado Peruano)	20.72%
	100.00%

Pasivo Ambiental Minero - Deposito del Delta de Upamayo



- Compañía Minera Aurífera Aurex S.A
- Sociedad Minera Brocal S.A.A
- Activos Mineros S.A.C (antes CENTROMIN PERU S.A.C)
- Empresa Administradora Cerro S.A.C (antes Volcan Compañía Minera S.A.A)
- Estado Peruano

⁶⁴ Cabe precisar que mediante la Resolución Directoral N° 1234-2016-OEFA/DFSAI, se dictó una medida correctiva a Administradora Cerro y Activos Mineros en los mismos términos que la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 3 de la presente resolución

Respecto del alcance del compromiso asumido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo

101. Según el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo – aprobado mediante Resolución Directoral N° 001-2009-MEM/AAM el 6 de enero de 2009 – presentado por, Aurex, Activos Mineros, El Brocal y Administradora Cerro, se aprecia que los administrados asumieron el siguiente compromiso ambiental⁶⁵ respecto al sector denominado Delta Upamayo:

**Capítulo VII
Cronograma y Presupuesto**

7.1 Cronograma Físico

(...)

7.1.1 Cronograma para la Remediación

(...) Las obras de revegetación en el Delta de Upamayo tomarán 5 temporadas de lluvias y épocas secas, es decir, 5 años aproximadamente.

(...)

Sector Delta del Upamayo

Según el estudio de suelo y de la cobertura vegetal, se estima que las obras de revegetación de los suelos de tipo Upamayo A durarán aproximadamente 3 años, mientras que de los suelos de tipo Upamayo B ocupará un tiempo de 5 años. Durante estos años, se deberá regar en las épocas secas las áreas del delta, sin o con poca vegetación particularmente aquellas cerca de las viviendas. El detalle de los tiempos utilizados en cada actividad se resume en la Tabla 7.2.

Tabla 7.2 Cronograma de actividades para la remediación del sector Delta del Upamayo

Actividad	Año 1		Año 2		Año 3		Año 4		Año 5	
	EH	ES								
Irrigación del delta con el método de aspersión										
Revegetación de los suelos Tipo Upamayo A										
Revegetación de los suelos Tipo Upamayo B										

EH Época húmeda
ES Época seca

Porcentaje de participación de cada operador minero:

OPERADOR	% Participación
Aurex	0.07
Brocal	49.96
Centromin	24.42
Volcan	4.83
Estado Peruano	20.72

102. Se debe precisar que, mediante la Resolución Directoral N° 175-2014-MEM-DGAAM del 14 de abril de 2014 se estableció que la ejecución de las actividades de remediación del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo iniciaron el 18 de marzo de 2013.

⁶⁵ PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, pp. 45-47.

103. Según el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, las actividades de remediación relacionadas al sector Delta Upamayo, comprendían las siguientes actividades⁶⁶:

Capítulo V

Actividades de Cierre

5.2 Actividades en el sector del Delta de Upamayo

5.2.1 Caracterización del sitio

5.2.2 Descripción de las actividades respecto al plan de cierre del sector del Delta de Upamayo

5.2.3 Estudio del suelo y de la cobertura vegetal (...)

Por sus propiedades físicas, fue posible identificar 2 tipos de suelos que denominaremos como Upamayo A y Upamayo B, los que describimos a continuación.

Tipo de suelo Upamayo A. En la evaluación de manera sensorial se percibió que tenían una textura fina por la adherencia de las arcillas en húmedo y formaciones de terrones duros en seco.

(...) Según la estimación del campo, 75% del área del delta está cubierto por los suelos de tipo Upamayo A (...).

Tipo de suelo Upamayo B. En la evaluación de suelos a los primeros 30 cm de profundidad estos se percibieron limosos, aunque también había arcillosos. Por esta textura, el suelo tendría una permeabilidad lenta a mediana que dificulta el paso del agua y aire, facilitando la escorrentía superficial (...).

Medidas de revegetación (...)

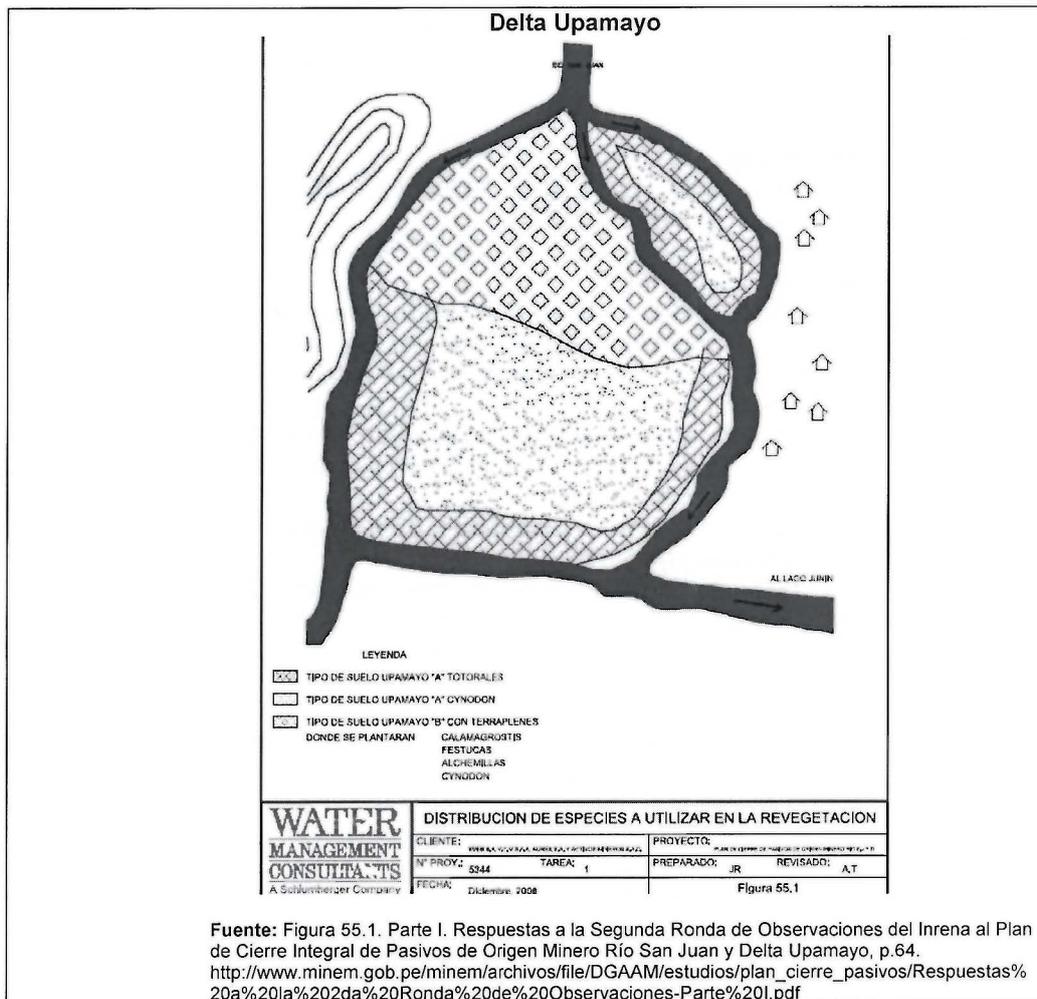
Zonas de tipo de suelo Upamayo A (...) se recomienda acelerar crecimiento de la vegetación mediante el trasplante de champas. Se debe utilizar como fuente de material vegetativo las mismas champas de grama dulce o gramilla y el cubresuelos que se encuentran desarrollando dentro del delta (...).

Zonas de tipo de suelo Upamayo B.

(...) se recomienda trasplantar champas pequeñas (de tamaño similar a la anterior recomendación), pero encima de camellones que deben direccionarse en sentido perpendicular al viento, para disminuir la emisión de polvo desde las partes sin vegetación.

104. A continuación, se incluye el mapa de la zona correspondiente al sector Delta Upamayo, en el cual se aprecia la distribución de los tipos de suelo.

⁶⁶ PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, pp. 33-36



105. Sin embargo, durante la Supervisión Regular 2016, la DS constató que en el sector Delta Upamayo existía acumulación de sedimentos y no se estaban realizando los trabajos de revegetación. Este hecho es sustentando en las fotografías N° 2 y 3 del panel fotográfico del Informe de Supervisión 2016⁶⁷.



Fotografía N° 2: Sector Delta Upamayo. Margen derecho del río San Juan aguas arriba del Delta y Upamayo, cerca se encuentra el poblado denominado Cochamarca Viejo. El área delimitada corresponde a Sedimentos acumulados.



Fotografía N° 3: Sector Delta Upamayo. Se observa cómo debido al nivel bajo del río, se evidencian sedimentos en ambos márgenes. Al fondo de la toma se observa un ramal del delta de igual manera con presencia de sedimentos que resaltan por el bajo nivel del río.

106. En virtud de lo indicado en los considerandos precedentes, la DFAI concluyó que Aurex, El Brocal, Activos Mineros y Administradora Cerro no ejecutaron las

⁶⁷ Páginas 146 al 147 del archivo digital. Informe N° 2486-2016-OEFA DS MIN contenido en el disco compacto que obra a folio 011 del expediente.

actividades de remediación en el sector Delta Upamayo con suelos de tipo Upamayo B, incumpliendo con lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo; por ello, declaró a los citados administrados como responsables administrativamente por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43° del RPAAM, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, artículo 15° de la LSNEIA y el artículo 29° del RLSNEIA.

107. En su recurso de apelación, Aurex expuso sólo los argumentos que fueron desvirtuados en las cuestiones controvertidas analizadas en los puntos VII.1 y VII.2 de la presente resolución, por tanto, sólo corresponde evaluar los argumentos de Activos Mineros.
108. Activos Mineros señaló en su recurso de apelación que por razones administrativas no pudo ejecutar las actividades de cierre del 18 de marzo de 2013 al 14 de abril de 2014, ya que no estaba definida la nueva fecha de inicio del plan de cierre.
109. Asimismo, sostuvo que el plan de cierre era inejecutable debido a que el Estado no definió la forma de su participación ni el financiamiento que le correspondía, sino hasta 4 años después.
110. Al respecto, se debe indicar que, mediante la Resolución Directoral N° 175-2014-MEM-DGAAM del 14 de abril de 2014, se estableció que el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo debía iniciarse el 18 de marzo de 2013. Por tanto, no es correcto que Activos Mineros señale que la fecha de inicio de ejecución del mencionado plan no se encontraba definida.
111. En ese sentido, teniendo en cuenta la fecha de inicio, 18 de marzo de 2013, el administrado debió realizar las acciones necesarias a fin de cumplir el cronograma establecido en el mencionado instrumento de gestión ambiental.
112. Por otra parte, Activos Mineros indicó que antes del término del proceso de licitación de obras ya se gestaban problemas sociales, los cuales fueron superados en setiembre de 2016.
113. Como se puede advertir, de los argumentos expuestos a Activos Mineros, se desprende que el recurrente no cuestiona el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2016; sin embargo, señala que en este caso se produjo la ruptura del nexo causal, ya que este incumplimiento se debió a la ocurrencia de problemas sociales.
114. Con relación a lo indicado por el administrado, se debe indicar que el artículo 17° de la Ley del SINEFA dispone que el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente, es de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas que constituyen obligaciones fiscalizables bajo el ámbito de competencia del OEFA⁶⁸.

68

LEY N° 29325

Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas: (...)

115. Según lo previsto en el artículo 18° de la Ley del SINEFA⁶⁹ —en concordancia con el artículo 144° de la LGA⁷⁰— los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental que les resulten aplicables, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.
116. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, constituye condición eximente de la responsabilidad por infracciones el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
117. Es pertinente señalar que en el artículo 1315° del Código Civil⁷¹, aplicable de manera supletoria al presente procedimiento administrativo sancionador, se define al “caso fortuito o fuerza mayor”, como:
- (...) la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.
118. Partiendo de ello, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que este reviste de las características de extraordinario, imprevisible e irresistible⁷².
119. En el caso en concreto, se verifica que como consecuencia de la Supervisión Regular 2016, se constató que los PAM Delta Upamayo no había sido objeto de

b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente. (...)

El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda. (...).

⁶⁹ **LEY N° 29325**

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

⁷⁰ **LEY N° 28611**

Artículo 144°.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. (...).

⁷¹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 295. Código Civil**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984.

Artículo 1315°.- Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

⁷² Respecto a estas características, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, siguiendo al citado autor, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él. (DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 - 341.)

Partiendo de ello, el mencionado académico señala: “para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario” (p 339).

remediación conforme a lo establecido en el PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, identificándose a las empresas Activos Mineros, El Brocal y Administradora Cerro como las responsables de dicho incumplimiento.

120. Cabe precisar que, si bien Activos Mineros señaló que la comisión de la infracción se debió a los problemas sociales que se registraron en la zona durante el año 2016, para acreditar este hecho el administrado presentó actas de reunión que sostuvo con las comunidades aledañas al lugar donde se encuentran los PAM Río San Juan y PAM Delta Upamayo, correspondientes al 18 y 29 de enero, 16 y 26 de febrero, 1 de marzo, 29 de abril, 12 de mayo, 3 y 7 de setiembre, 28 de octubre de 2016.
121. Sin embargo, se debe indicar que las actas presentadas por el administrado no acreditan la presencia de conflictos sociales antes de la fecha en que se realizó la acción de supervisión. En consecuencia, esta sala considera que no se acreditó la ruptura del nexo causal.
122. Sin perjuicio de lo indicado, se debe señalar que teniendo en cuenta que el administrado consideraba que tenía problemas para ejecutar el plan de cierre debió realizar lo necesario a fin de modificar el cronograma de cumplimiento, con la finalidad de que se cumplan los plazos establecidos en el citado instrumento de gestión ambiental.
123. Cabe precisar que, el administrado no comunicó a la Dgaam la existencia de alguna imposibilidad para ejecutar las obligaciones del plan de cierre respecto al sector Delta Upamayo; es decir, no informó a la autoridad competente los problemas sociales que tuvieron lugar en la zona y que impidieron que se realicen las labores de remediación de los mismos.
124. Activos Mineros señaló que no incurrió en ninguna infracción, por el contrario, indicó que desde el 3 de julio 2017 viene ejecutando el plan de cierre. El administrado precisó que la obra para la ejecución del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo se encuentra en la segunda etapa (15 de julio al 21 de diciembre de 2018).
125. Asimismo, Activos Mineros señaló que el OEFA no analizó las características del incumplimiento de las obligaciones asumidas por Activos Mineros, que se debieron a la ocurrencia de conflictos sociales. Teniendo en cuenta ello, el administrado indicó que se debe tener en cuenta lo dispuesto por el principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de las entidades.
126. Con relación a lo alegado por el administrado, se debe indicar que el principio de razonabilidad se encuentra consagrado en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG.

Artículo 246.- 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 deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;

- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

127. Al respecto, se debe indicar que el principio de razonabilidad establece que las sanciones que son impuestas a los sujetos infractores deben cumplir con una función disuasiva, es decir, que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Asimismo, en aplicación de dicho principio, las multas a ser impuestas deben ser establecidas en función a los criterios de graduación que se establecen numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG.
128. Teniendo en cuenta lo señalado, se debe precisar que, como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Activos Mineros no se impuso una multa, sino que solo se declaró la responsabilidad administrativa del administrado, por tanto, no es correcto que se vulneró el principio de razonabilidad.
129. Por otro lado, Activos Mineros señaló que el 2 de marzo de 2018 solicitó al Minem que se modifique la fecha de inicio del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, considerándose el 8 de setiembre de 2016 (fecha de solución de conflictos sociales), como fecha inicial para le ejecución del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo.
130. Con relación a este argumento, se debe indicar que, de la revisión del Intranet del MEM⁷³, se aprecia que el 2 de marzo de 2018, mediante el Expediente N° 2792122, Activos Mineros S.A.C., presentó una carta solicitando que se postergue el plazo de ejecución del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, sin embargo, esta solicitud aún se encuentra pendiente de aprobación.

PERÚ Ministerio de Energía y Minas Intranet

Usted está aquí: Inicio > herramientas > Tramite > Expediente

Búsqueda Avanzada de Expedientes

RESULTADO DE LA BÚSQUEDA (173 Registros)

N° EXPEDIENTE	NOMBRE REMITENTE	FECHA RECEPCIÓN	ASUNTO	OFICINA DESTINO	ESTADO	ULTIMA OFICINA DESTINO
2793363	ACTIVOS MINEROS S.A.C.	08/03/2018	INFORME TECNICO 011-2018-GO, DENUNCIA DEL SR. ALEJANDRO RECUAY RICALDI CONTRA ACTIVOS MINEROS SAC./CARTA N° 004-2018-AM/GG	VMIH-DESPACHO VICE-MINISTERIO DE MINAS	PENDIENTE	DTM-DIRECCION TECNICA MINERIA
2792122	ACTIVOS MINEROS S.A.C.	02/03/2018	PRESENTA INF. PARA POSTERGAR EL INICIO DEL PLAZO DE EJECUCION DEL PLAN DE CIERRE INTEGRAL DE PASIVOS AMBIENTALES DE ORIGEN MINERO EN EL RIO SAN JUAN Y DELTA UPUMAYO/CARTA N° 003-2018-CT/PRESIDENCIA	DGAAM- DIRECCION GRAL DE ASUNTOS AMBIENTALES MINEROS	PENDIENTE	DGAAM- DIRECCION GRAL DE ASUNTOS AMBIENTALES MINEROS
2792024	ACTIVOS MINEROS S.A.C.	02/03/2018	REMITÉ INF. SOBRE ESTADO SITUACIONAL DE AVANCE DEL PROYECTO DE REMEDIACION DEL PAM DE LA EX UNIDAD LOS NEGROS/CARTA N° 074-2018-AM/GG	DGM- DIRECCION GENERAL DE MINERIA	PENDIENTE	DTM DIRECCION TECNICA MINERIA

73 Ministerio de Energía y Minas.
 Disponible. <http://intranet.minem.gob.pe/>
 Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2018

	HOJA DE TRÁMITE			N° Expediente	
				2792122	
DOCUMENTO : CARTA CARTA N° 003-2018-CT/PRESIDENCIA REMITENTE : ACTIVOS MINEROS S.A.C. FECHA DE RECEPCIÓN : 02/03/2018 15:43 DESCRIPCIÓN : PRESENTA INF. PARA POSTERGAR EL INICIO DEL PLAZO DE EJECUCION DEL PLAN DE CIERRE INTEGRAL DE PASIVOS AMBIENTALES DE ORIGEN MINERO EN EL RIO SAN JUAN Y DELTA UPUMAYO/CARTA N° 003-2018-CT/PRESIDENCIA ASUNTO ADICIONAL :					
N°	Desde	Hacia	Estado	Fecha Derivación	Fecha Recepción
001	DADA - ADM - OFICINA DE ADMINISTRACION DOCUMENTARIA Y ARCHIVO CENTRAL (ADM)	DGAAM - DIRECCIÓN GRAL. DE ASUNTOS AMBIENTALES MINEROS	Derivado	02/03/2018	02/03/2018
002	DGAAM - DIRECCIÓN GRAL. DE ASUNTOS AMBIENTALES MINEROS	DGAM - DIRECCION DE GESTION AMBIENTAL DE MINERIA	Derivado	11/10/2018	11/10/2018
003	DGAM - DIRECCION DE GESTION AMBIENTAL DE MINERIA	DGAAM - DIRECCIÓN GRAL. DE ASUNTOS AMBIENTALES MINEROS	Pendiente	11/10/2018	-

131. En consecuencia, se advierte que, hasta la fecha, no se ha efectuado la modificación del cronograma del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, por tanto, los plazos establecidos para el cumplimiento del citado instrumento de gestión ambiental no han sido modificados, siendo exigible el plazo establecido en el instrumento de gestión ambiental.
132. Finalmente, se debe reiterar que el numeral 17.2 del artículo 17° de la LGA⁷⁴ establece que son instrumentos de gestión ambiental los planes de cierre, los cuales deben ser cumplidos, según los plazos establecidos en los mismos.
133. Con base en lo expuesto, si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Activos Mineros y Aurex por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

VII.4 Determinar si correspondía dictar la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 4 de la presente resolución, respecto a Activos Mineros

134. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente al dictado de las medidas correctivas.
135. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten 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 personas⁷⁵.

⁷⁴ Publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

⁷⁵ **LEY DEL SINEFA**

Artículo 22°.- Medidas correctivas

- 22.1 Se podrán 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.
- 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
- El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
 - La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.

136. En el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA se establece que entre las medidas correctivas que pueden dictarse se encuentra:

(...) la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica⁷⁶.

137. Por otro lado, cabe indicar que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), la cual establece en su artículo 19°⁷⁷ que, durante un periodo de tres años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

138. En atención a dicho régimen excepcional, en la tramitación de procedimientos excepcionales que están en el marco de la Ley N° 30230, se dictan medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (suspendiéndose el procedimiento), y en caso no se cumplan, se reanuda el procedimiento y se impone la sanción correspondiente, que tiene como el presupuesto objetivo la declaración de la existencia de una infracción administrativa.

139. En este contexto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 18° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado con la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, (en adelante, **RPAS**), una medida correctiva puede ser definida como:

(...) son disposiciones contenidas en la Resolución Final, a través de las cuales se impone al administrado una orden 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.

-
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

⁷⁶ De acuerdo con los lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, para efectos de imponer una medida correctiva se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

⁷⁷ **LEY N° 30230.**
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 (...)

140. Asimismo, de conformidad con el artículo 10° del RPAS⁷⁸, la autoridad decisora es el órgano competente para determinar el dictado de las medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados.
141. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
142. En función de tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual ordenó a Activos Mineros el cumplimiento de la medida correctiva señalada en Cuadro N° 4 de la presente resolución.
143. En su recurso de apelación Activos Mineros señaló que el plazo otorgado para el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 4 de la presente resolución, no contempla las condiciones climáticas de la zona, contrariamente, en el expediente técnico, se consideran paralizaciones durante la ejecución de obras.
144. Asimismo, el administrado indicó que el mandato de ejecutar la medida correctiva no suma en la mejora de la protección ambiental, menos aún se encuentra en el ámbito del literal f) del numeral 2.22 del artículo 22° de la Ley del SINEFA, toda vez que Activos Mineros no habría incurrido en infracción alguna que haya generado efectos nocivos en el ambiente, por el contrario, viene ejecutando el plan de cierre hace un año atrás de la emisión de la resolución impugnada.
145. Al respecto, se debe indicar que la medida correctiva fue dictada teniendo en cuenta que no se habían realizado las actividades de cierre de los pasivos ambientales de origen minero en el sector Delta Upamayo.
146. Asimismo, en la resolución impugnada se identificó que existe riesgo de daño al ambiente ya que los sedimentos depositados presentarían altas concentraciones de metales como zinc, plomo, cobre, mercurio y hierro, que por erosión podrían ser incorporados al lago Chinchaycocha que forma parte de la cuenca del río Mantaro.
147. En ese sentido, se advierte que la DFAI advirtió un daño potencial que justificó la emisión de la medida correctiva y la necesidad que se culminen con los trabajos de remediación, tal como se expone a continuación:

106. De la revisión de la información contenida en el expediente no se ha acreditado que la presunta conducta infractora indicada en el párrafo

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.

Artículo 10°. - De la resolución final

- 10.1 La Autoridad Decisora emite la resolución final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, y de ser el caso, impone las sanciones y/o dicta las medidas correctivas que correspondan.
- 10.2 La resolución final, según corresponda, debe contener:
- (i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la determinación de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada.
 - (ii) Graduación de la sanción de cada infracción imputada constitutivo de responsabilidad administrativa.
 - (iii) Medidas correctivas, de ser el caso.

anterior, haya causado algún efecto nocivo al ambiente; sin embargo existe riesgo de daño al ambiente ya que de acuerdo al PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo, los sedimentos depositados presentarían altas concentraciones de metales como zinc y plomo, cobre, mercurio y hierro, que por erosión podrían ser incorporados al lago Chinchaycocha que forma parte de la cuenca del Río Mantaro.

107. De dichos metales, el mercurio puede ser convertido por las bacterias en metilmercurio, forma en la cual se libera al ambiente e ingresa a las cadenas alimenticias, siendo absorbido luego por organismos como el plancton, del cual se alimentan los peces. Asimismo, el plomo, a través del agua y el aire, puede acumularse en la flora y fauna e ingresar a la cadena alimenticia, producto del consumo de ganado y cultivos expuesto a dicho elemento.
 108. De igual modo, el zinc en altas concentraciones puede tener un efecto dañino en la membrana celular externa o paredes celulares de los organismos, que trae como consecuencia una rápida mortandad, siendo especialmente tóxico para algunas plantas y peces salmónidos como la trucha.⁷⁹
 109. En estos casos, las comunidades campesinas y centros urbanos cercanos al depósito de sedimentos del Delta Upamayo y el lago Chinchaycocha, como Vicco, Cochamarca y San Pedro de Pari principalmente, podrían verse expuestos y afectados (económicamente) por dichos elementos, toda vez que sus principales actividades agropecuarias son la crianza de ganado vacuno y camélidos, como la pesca de ranas, bagres y truchas (Actividad Agropecuaria, PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo).
148. Finalmente, se debe indicar que el plazo otorgado para el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 4 de la presente resolución es adecuado, debido a que se debe tener en cuenta que conforme a la Resolución Directoral N° 175-2014-MEM-DGAAM la ejecución del PCPAM Río San Juan y Delta Upamayo tiene como fecha de inicio el 18 de marzo de 2013, por tanto, su implementación debió haber culminado el 18 de marzo de 2018.
149. En conclusión, esta sala considera que corresponde confirmar el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 4 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

⁷⁹ Dirección General de Salud (DIGESA). "Fichas técnicas del grupo de uso 4: Conservación del Ambiente de los Estándares de Calidad Ambiental del Agua (Aprobado mediante Resolución Directoral N° 002-2008-MINAM.). 2006. Consulta: 23 de abril del 2017. www.digesa.sld.pe/DEPA/informes_tecnicos/GRUPO%20DE%20USO%204.pdf

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Aurex S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en su parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Aurex S.A., Sociedad Minera El Brocal S.A.A., Activos Mineros S.A.C. y Empresa Administradora Cerro S.A.C. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en su parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- CONFIRMAR los artículos 2° y 4° de la Resolución Directoral N° 1536-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, a través de los cuales se ordenó el cumplimiento de las medidas correctivas detalladas en los Cuadros N° 3 y 4 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en su parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

CUARTO. - Notificar la presente resolución a Aurex S.A., Sociedad Minera El Brocal S.A.A., Activos Mineros S.A.C. y Empresa Administradora Cerro S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



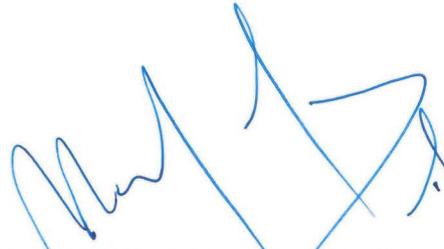
.....

RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....

CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 328-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene 46 páginas.