



EXPEDIENTE N.º : 1699-2017-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : MINSUR S.A.¹
 UNIDAD MINERA : PASIVOS AMBIENTALES DE LA UNIDAD MINERA
 ACUMULACIÓN QUENAMARI – SAN RAFAEL
 UBICACIÓN : DISTRITO DE ANTAUTA, PROVINCIA DE MELGAR
 Y DEPARTAMENTO DE PUNO
 SECTOR : MINERÍA
 MATERIAS : CUMPLIMIENTO DE COMPROMISO AMBIENTAL

Lima, 10 ABR. 2018

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N.º 237-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 5 de marzo del 2018, los escritos de descargos presentados por Minsur S.A.; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Del 16 al 18 de octubre de 2015 se realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2015**) a los “Pasivos ambientales de la unidad minera “Quenamari-San Rafael” de responsabilidad de Minsur S.A. (en adelante, **Minsur**). Los hechos verificados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa (en adelante, **Acta de Supervisión**)², en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 257-2016-OEFA/DS-MIN del 9 de marzo del 2016 (en adelante, **Informe Preliminar**)³ y en el Informe de Supervisión Directa N° 957-2016-OEFA/DS-MIN del 3 de junio del 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
2. Mediante Informe Técnico Acusatorio N° 2086-2016-OEFA/DS del 27 de julio del 2016 (en adelante, **ITA**)⁴, la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados, concluyendo que Minsur habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 972-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de junio del 2017⁵, notificada al administrado el 10 de julio del 2017⁶ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, SFEM**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra el administrado, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en el numeral 2 de la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.

¹ Registro Único de Contribuyentes N.º 20100136741.

² Páginas 147 a la 157 del Informe Preliminar de Supervisión Directa N.º 257-2016-OEFA/DS-MIN, contenido en el disco compacto que obra a folio 12 del Expediente N.º 1699-2017-OEFA/DFSAI/PAS (adelante, **el Expediente**).

³ Páginas 121 a la 132 del Informe de Supervisión Directa N.º 957-2016-OEFA/DS-MIN, contenido en el disco compacto que obra a folio 12 del Expediente.

⁴ Folios 1 al 11 del Expediente.

⁵ Folios 30 al 34 del Expediente.

⁶ Folio 35 del Expediente.





4. El 9 de agosto del 2017 el administrado presentó sus descargos (en lo sucesivo, **escrito de descargos**)⁷ al presente PAS.
5. El 5 de marzo del 2018, la SFEM notificó⁸ al administrado el Informe Final de Instrucción N.º 237-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI (en adelante, **IFI**).
6. El 19 de marzo del 2018 el administrado presentó sus descargos al IFI (en adelante, **escrito de descargos al IFI**)⁹.
7. El 28 de marzo del 2018 se realizó la audiencia de informe oral solicitada por Minsur, en la cual reiteró los argumentos presentados en su escrito de descargos.

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

8. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 19º de la Ley N.º 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, por lo que corresponde aplicar al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley, en las «Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19º de la Ley N.º 30230», aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N.º 026-2014-OEFA/CD (en lo sucesivo, **Normas Reglamentarias**) y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N.º 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, **TUO del RPAS**), al tratarse de un procedimiento en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N.º 027-2017-OEFA/CD¹⁰.
9. En ese sentido, se verifica que las infracciones imputadas en el presente PAS son distintas a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19º de la Ley N.º 30230, pues no se aprecia que la supuesta infracción genere daño real a la salud o vida de las personas, se trate del desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o que configuren el supuesto de reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el artículo 2º de las Normas Reglamentarias¹¹, de acreditarse la existencia de infracción administrativa,

⁷ Escrito con registro N.º 59846. Folios del 36 al 151 del Expediente.

⁸ El Informe Final de Instrucción N.º 237-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI fue notificado a través de la Carta N.º 880-2018-OEFA/DFAI.

⁹ Escrito con registro N.º 23360.

¹⁰ Ello conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 027-2017-OEFA/CD, el cual establece lo siguiente:

Disposición Complementaria Transitoria

Única: Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo las disposiciones del nuevo Reglamento que reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados.

En ese sentido, a efectos del presente procedimiento administrativo sancionador seguirá rigiendo el TUO del RPAS, salvo en los aspectos que se configure el supuesto de la excepción establecida en la referida Única Disposición Transitoria.

¹¹ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19º de la Ley N.º 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N.º 026-2014-OEFA/CD
«Artículo 2º. - Procedimientos sancionadores en trámite
Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:





corresponderá emitir:

- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa del infractor y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
- (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.

10. Cabe resaltar que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19º de la Ley N.º 30230, la primera resolución suspenderá el PAS, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. Único hecho imputado

a) Compromiso establecido en el instrumento de gestión ambiental

11. De acuerdo a lo establecido en el Cuadro N° 3.4.2 del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales de Acumulación Quenamari – San Rafael aprobado mediante Resolución Directoral N° 322-2008-MEM/AAM (en adelante, **PCPAM**), como medidas de cierre para garantizar la estabilidad geoquímica de los pasivos ambientales mineros, Minsur se comprometió a implementar para la cancha de desmonte C-10, una cobertura Tipo II y, para la cancha de desmonte C-19, una cobertura Tipo I¹²; en tal sentido, dicho componente se mantendría en la ubicación consignada en el cuadro citado en el pie de página N° 10 de la presente Resolución, a efectos de realizar las medidas de cierre correspondientes.

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

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

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

¹²

En el PCPAM se estableció el siguiente compromiso:

«Cuadro N.º 3.4.2 Medidas de Cierre para garantizar la estabilidad Geoquímica

N.º DE CANCHA	NOMBRE DE CANCHA DE DESMONTES	COORDENADAS UTM		ALTITUD msnm	Medida de Cierre – Estabilidad Geoquímica
		ESTE	NORTE		
»C-10	Cancha 5072 Patrón	356552	8428491	5072	Cobertura Tipo II: Consistente en una capa de 0.30 m de arcilla, seguida de 0.15 m de sustrato.
C-19	Cancha 4928 Mariano	356783	8427375	4923	Cobertura Tipo I: Consistente en una capa de 0.30 m de Bentonita, seguida de 0.25 m de sustrato

(...)





12. Habiéndose definido el compromiso asumido por el administrado en su instrumento de gestión ambiental, se debe proceder a analizar si este fue incumplido o no.
- b) Análisis del único hecho imputado
13. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión¹³ y en el Informe de Supervisión¹⁴, la Dirección de Supervisión constató, que el desmonte de las canchas de desmonte C-10 y C-19 había sido trasladado, no ejecutándose las medidas de cierre a nivel de la estabilidad geoquímica establecidas en su instrumento de gestión ambiental. Este hecho se sustenta en las fotografías N° 169 y 170 del Anexo 10 del Informe Preliminar¹⁵.
14. En el ITA¹⁶, la Dirección de Supervisión concluyó que el administrado no cumplió con las medidas de cierre establecidas para la canchas de desmonte C-10 y C-19.
- c) Análisis de los descargos
15. En su escrito de descargos, Minsur presentó diversos argumentos con la finalidad de que la Autoridad declare el archivo del presente PAS, los cuales se señalan a continuación:
- (i) Subsanó la presente imputación antes del inicio del PAS, conforme se acredita del informe de cierre de pasivos ambientales (en adelante, **Informe de Cierre**) presentado ante el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **MINEM**) el 2 de abril del 2012, por lo cual, corresponde eximirlo de responsabilidad y proceder con el archivo del PAS conforme a lo dispuesto en el literal f) del artículo 255º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**).
 - (ii) Cumplió con los objetivos propuestos en el PCPAM, procediendo al cierre de las canchas C-10 y C-19 según lo establecido en dicho instrumento, siendo que el traslado del desmonte de las referidas canchas no implica que las medidas de estabilización física y geoquímica no hayan sido las previstas.
 - (iii) Se efectuaron los estudios necesarios de suelo antes de realizar el traslado de los desmontes de las canchas a fin de verificar que el suelo del área donde se depositó el desmonte no tenía diferencias significativas y de esta manera asegurar que dicho traslado no implicara una variación en la ejecución de las medidas y procedimientos contemplados en el instrumento de gestión ambiental.
 - (iv) El Informe de Cierre, no ha sido objetado por el MINEM, por lo que se entiende que se han realizado las medidas de cierre de manera adecuada, lo contrario implicaría una vulneración contra el principio de predictibilidad.



¹³ Páginas 147 a la 157 del Informe Preliminar de Supervisión Directa N.º 257-2016-OEFA/DS-MIN, contenido en el disco compacto que obra a folio 12 del Expediente.

Folio 12 del Expediente.

Página 797 del Informe Preliminar de Supervisión Directa N.º 257-2016-OEFA/DS-MIN, contenido en el disco compacto que obra a folio 12 del Expediente.

¹⁶ Folios 8 al 10 del Expediente.



- (v) La facultad del OEFA ha prescrito, toda vez que la presente imputación es una infracción instantánea, al concluirse con el cierre de las canchas -antes del 2012, sin que se haya producido una situación duradera; por lo que la presente infracción prescribió con anterioridad al año 2016.
16. Al respecto, la Autoridad Instructora en la sección III.1 del IFI, que forma parte de la motivación de la presente Resolución, analizó los argumentos referidos líneas arriba, concluyendo lo siguiente:
- (i) Las únicas medidas de cierre ejecutadas para las canchas C-10 y C-19 fueron el traslado del desmonte y no el cierre in situ con la aplicación de las coberturas tipo I y II conforme se establece en su instrumento de gestión ambiental; por lo cual, no se cumple con el requisito de la subsanación voluntaria antes del inicio de PAS a fin de aplicar el eximente de responsabilidad establecido en el literal f) del artículo 255º del TUO de la LPAG.
- (ii) No ha adjuntado medios probatorios que demuestren que realizó las medidas de estabilidad geoquímica, siendo que las medidas de estabilidad física difieren de éstas. Asimismo, las acciones de traslado de desmonte asociado a la estabilidad geoquímica no corresponden a las canchas C-10 y C-19.
- (iii) Con el traslado del material de desmonte fuera de las canchas C-10 y C-19, se modificaron las medidas de cierre para la estabilidad geoquímica respecto a lo previsto en el PCPAM, no obstante, no se presentó ninguna solicitud de modificación al respecto. Cabe indicar que el traslado de desmonte fuera del área del componente afectado, conllevaba a la alteración del requerimiento de medidas de cierre previstas para lograr su estabilidad.
- (iv) La información presentada ante el MINEM aún se encuentra en evaluación, por lo cual no existe ningún pronunciamiento con relación a que Minsur haya cumplido con realizar las medidas de cierre de estabilidad geoquímica respecto de las canchas C-10 y C-19. Sobre el principio de predictibilidad, se debe indicar que no existe un antecedente administrativo, en consecuencia, no se estaría vulnerando el mismo.
- (v) La infracción bajo análisis es permanente, puesto que el retiro del desmonte y disposición hacia otros componentes no es reversible siendo que durante la Supervisión Regular 2015, se verificó que las áreas donde se encuentran ambos componentes no han sido recubiertas de acuerdo a las coberturas establecidas en el PCPAM (coberturas tipo II y I respectivamente); en consecuencia, al no producirse el cese de la conducta infractora, aún no se ha iniciado el cómputo del plazo prescriptorio establecido en el numeral 250.2 del artículo 250º del TUO de la LPAG.
17. Por lo anterior, esta Dirección ratifica el análisis contenido en la sección III.1 del IFI, que forma parte del sustento de la presente Resolución y, en consecuencia, desvirtúa lo alegado por Minsur en su primer escrito de descargos.
18. En su escrito de descargos al IFI, el administrado reiteró los argumentos expuestos en su escrito de descargos, indicando que procedió a subsanar el hecho imputado con anterioridad a la Supervisión Regular 2015 y al inicio del PAS, por lo cual le es aplicable el eximente de responsabilidad establecido en el literal f) del artículo 255º del TUO de la LPAG.
19. Señala que de acuerdo al Informe de Cierre presentado al MINEM el 02 de abril del 2012, realizó el cierre de las canchas conforme a lo establecido en el PCPAM;

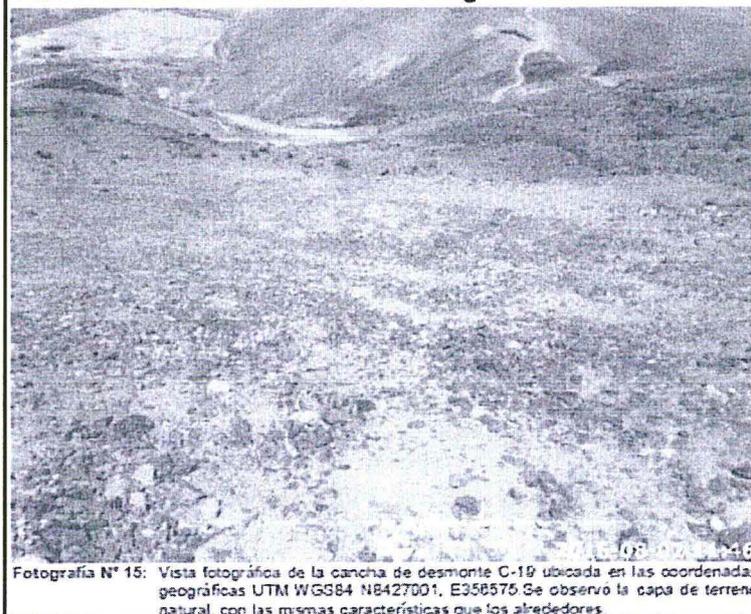




asimismo, indicó que de acuerdo a los resultados de los monitoreos de suelo efectuados en la zona en la cual se ubicaban las canchas de desmonte C-10 y C-19 con los resultados de los monitoreos tomados en las zonas aledañas se verificó que éstas presentan características similares, concluyéndose que no se requiere una cobertura distinta a las que poseen en la actualidad.

- 20. Este hecho se corrobora con lo verificado durante la Supervisión realizada en el mes de agosto del 2016, en la cual se constató que las zonas donde se encontraban las canchas de desmonte C-10 y C-19 cuentan con características similares a las zonas aledañas, indicándose a su vez que la cobertura cumplía con el objetivo del cierre, el cual consistía en recuperar las áreas de acuerdo a las características del entorno. Esto se acredita con las siguientes fotografías:

Cancha de Desmonte C-19 – Fotografía OEFA Folio 140



Cancha de Desmonte C-10 – Fotografía OEFA Folio 140



A





21. En tal sentido, queda demostrado que en el presente caso se realizó la subsanación antes del inicio del PAS, motivo por el cual se debe proceder a su archivo, conforme al criterio que ya ha sido considerado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) en la Resolución N° 038-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.
22. Al respecto, durante la audiencia de informe oral, el administrado indicó que el hecho imputado en el presente PAS representaba un riesgo leve.
23. Con relación a los argumentos expuestos por el administrado, se debe indicar que el incumplimiento de su compromiso ambiental no está únicamente relacionado con el tipo de cobertura a implementar en el cierre de las canchas de desmonte C-10 y C-19 sino también está referido al traslado del desmonte que debía depositarse en dichas canchas.
24. Cabe indicar que los tipos de cobertura a implementarse tenían como objetivo, entre otros, garantizar la estabilidad geoquímica de dichos componentes, no obstante, al haberse realizado el traslado del desmonte, el cierre que se tenía previsto fue modificado.
25. Se debe mencionar que si bien es cierto, durante la audiencia de informe oral, el administrado indicó que realizó el traslado del desmonte a fin de disminuir las áreas alteradas, mejorar el impacto visual en la zona y disminuir el riesgo de generación de drenaje ácido, de la revisión de los medios probatorios obrantes en el Expediente se ha verificado que no existe una solicitud presentada ante la autoridad certificadora mediante la cual se haya autorizado dicho traslado, así como el cierre de los componentes con otro tipo de cobertura.
26. Es importante mencionar, que es el mismo administrado quien elaboró y presentó el PCPAM ante la autoridad certificadora para su aprobación, por lo que, si la finalidad del traslado del desmonte era disminuir daños en el ambiente, esto debió ser comunicado antes de su ejecución a fin de evaluar que dicha medida efectivamente cumpliera con ese objetivo, lo cual, en el presente caso, no sucedió.
27. En ese sentido, no es posible tener por subsanado el presente hecho imputado puesto que aún subsiste el incumplimiento del administrado respecto al traslado del desmonte y al tipo de cobertura implementada en las canchas de desmonte C-10 y C-19.
28. Sobre la similitud de los resultados de los monitoreos de suelo tomados en las canchas de relaves C-10 y C-19 y en zonas aledañas a éstas, se debe indicar que dichos resultados confirman que se habría retirado el desmonte de las mencionadas canchas, pues tanto la zona en la cual se ubicaban dichos componentes como las áreas aledañas en las cuales no existía disposición de desmonte, presentan características similares; en consecuencia, este argumento no desvirtúa el hecho imputado.





29. Respecto a los resultados de la supervisión llevada a cabo en agosto del 2016, se debe indicar que, durante la misma, también se consideró como hallazgo «el cierre de las canchas de desmonte C-10 y C-19 incumpliendo lo dispuesto en los instrumentos de gestión ambiental», conforme se aprecia en el Acta de Supervisión y en el Informe de Supervisión N° 00055-2017-OEFA/DS-MIN que contienen los hechos detectados y análisis de los mismos:

ACTA DE SUPERVISIÓN DIRECTA				
DATOS DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA				
REGULAR	X	FECHA DE INICIO:	02/08/2016	HORA: 8:30 h
ESPECIAL		FECHA DE CIERRE:	04/08/2016	HORA: 14:00h.
ESTADO	En Actividad		Precisar Se observó que no habría personal realizando trabajos en los pasivos de manera continua.	
	Sin Actividad	X		
Nº	HALLAZGOS			
1	Se observó que en la zona Patrón, la cancha de desmonte C-10 y en la zona San Rafael, la cancha de desmonte C-19, los desmontes de ambas canchas han sido trasladados de sus ubicaciones originales. Así mismo, se observó que no han sido coberturados de acuerdo a lo establecido en el plan de cierre.			

Fuente: Informe de Supervisión Directa N.º 00055-2017-OEFA/DS-MIN

30. Asimismo, en las fotografías registradas en dicha supervisión, se menciona que las canchas C-10 y C-19 presentan características similares a las zonas aledañas, a fin de confirmar que en estos sectores no se habría colocada la cobertura de acuerdo a lo establecido en el PCPAM, en tanto ésta incluía sustrato y fragmentos de roca más homogéneos (regulares), para favorecer la infiltración de agua y crecimiento de raíces de especies de la zona, características que si se observan en otros componentes con cobertura:¹⁷





Sin cobertura – sin sustrato



Fotografía N° 15: Vista fotográfica de la cancha de desmonte C-19 ubicada en las coordenadas geográficas UTM WGS84 N8427001, E956575. Se observó la capa de terreno natural, con las mismas características que los alrededores.

INFORME DE SUPERVISIÓN DIRECTA N° 00055 -2017-OEFA/DS-MIN

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

38. En atención a los argumentos precedentes, se concluye lo siguiente:

- (i) Se recomienda el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador a Minsur S.A. por las presuntas infracciones que se indican a continuación:

N°	Hallazgo detectado	Norma presuntamente incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción
1	Minsur S.A. no habría realizado en cierre de las canchas de desmontes C-10 (zona Patrón) y C-19 (Zona San Rafael), incumpliendo su Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros.	Artículo 43° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 059-2005-EM, modificado mediante Decreto Supremo N° 003-2009-EM, en concordancia con el Artículo 24° de la Ley N° 28611, el Artículo 15° de la Ley N° 27446 y el Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y la 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: Informe de Supervisión Directa N.º 00055-2017-OEFA/DS-MIN





Con cobertura – con sustrato



Fotografía N° 35: Vista fotográfica de la cancha de desmonte C-28A ubicada en las coordenadas geográficas UTM WGS84 N8426040, E357787. Formada por dos (2) banquetas. Area cubierta de material particulado compactado. Se observó la aparición de vegetación principalmente en los taludes.

Fuente: Informe de Supervisión Directa N.º 00055-2017-OEFA/DS-MIN

31. En ese sentido, no es correcto lo señalado por el administrado cuando indica que, durante la supervisión de agosto del 2016, se verificó la subsanación del hecho imputado que es materia de análisis en el presente PAS, puesto que en dicha supervisión también se verificó que las canchas de desmonte C-10 y C-19 no habían sido cerradas conforme a lo establecido en el PCPAM.
32. En cuanto a la aplicación del criterio utilizado en la Resolución N° 038-2018-OEFA/TFA-SMEPIM emitida por el TFA respecto a la causal eximente de responsabilidad, se debe indicar que el hecho que fue materia de análisis en dicha resolución, seguido bajo el Expediente N° 1984-2016-OEFA/DFSAI/PAS, estaba referido a la ejecución de sondajes adicionales en plataformas de perforación, los cuales fueron cerrados con anterioridad al inicio de dicho PAS.
33. Asimismo, a fin de proceder con la aplicación de dicha causal, el TFA realizó el análisis de riesgo conforme a lo establecido en el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, **Reglamento de Supervisión**), determinando que dicho hecho imputado representaba un riesgo leve.
34. Ahora bien, conforme se ha señalado con anterioridad, el hecho imputado en el presente PAS no ha sido subsanado a la fecha, en consecuencia, no es posible aplicar la causal eximente de responsabilidad, la cual exige que el hecho constitutivo de infracción sea subsanado con anterioridad al inicio del PAS, consecuentemente, tampoco resulta relevante realizar el análisis de riesgo.
35. De acuerdo a lo expuesto y de los medios probatorios contenidos en el expediente, ha quedado acreditada la responsabilidad administrativa de Minsur, al no **ejecutar las medidas de cierre de las canchas de desmonte C-10 y C-19, de acuerdo a lo establecido en el instrumento de gestión ambiental.**





36. Dicha conducta configura la infracción imputada en el numeral 2 de la Tabla N.º 1 de la Resolución Subdirectorial; por lo que corresponde **declarar la responsabilidad de Minsur**.

IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O DICTADO DE MEDIDA CORRECTIVA

IV.1. Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

37. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136º de la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas¹⁸.
38. En caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22º de la Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**) y en el numeral 249.1 del artículo 249º del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**)¹⁹.
39. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22º de la Ley del SINEFA²⁰, establece que para dictar una medida correctiva **es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo** en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22º de la Ley del SINEFA²¹, establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se

¹⁸ Ley N.º 28611, Ley General de Ambiente.
«Artículo 136º.- De las sanciones y medidas correctivas
136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.
(...)»

¹⁹ Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
«Artículo 22º.- 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.
(...)».

Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS

«Artículo 249º.- Determinación de la responsabilidad
249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto».

²⁰ Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
«Artículo 22º.- Medidas correctivas
(...)
22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
(...)
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.»

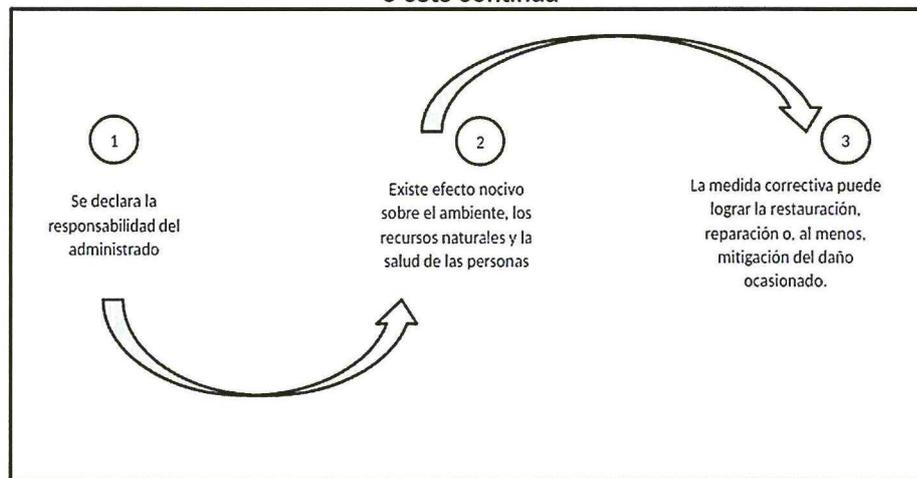
²¹ Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.



consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

40. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- a) Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - b) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
 - c) La medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa



Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA

41. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos²². En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.

«Artículo 22º.- Medidas correctivas

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

f) Otras que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo** que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas».

(El énfasis es agregado)

En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. «Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración». *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N.º 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.



42. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- a) No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - b) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
 - c) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible²³ conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
43. Como se ha indicado antes, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22º de la Ley del SINEFA, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la materialización del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- (i) cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
 - (ii) cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG
44. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar²⁴, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:
- (i) la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
 - (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

²³ Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS
«Artículo 3º. - Requisitos de validez de los actos administrativos»
Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)

Artículo 5º. - Objeto o contenido del acto administrativo

(...)

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar».

²⁴ Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

«Artículo 22º. - Medidas correctivas»

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

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.»

A





IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

Único hecho imputado

45. En el presente caso, el único hecho imputado está referido a que el titular minero no cumplió con ejecutar las medidas de cierre, referidas a la estabilidad geoquímica de las canchas de desmonte C-10 y C-19, de acuerdo a lo establecido en el instrumento de gestión ambiental.
46. Sobre el particular, la obligación ambiental está sujeta a lograr la estabilidad geoquímica del desmonte in situ, al cubrirlo con materiales como arcilla y bentonita para aislarlo de elementos externos como la lluvia para evitar que se originen drenajes ácidos, tomando en cuenta las características del desmonte.
47. No obstante y de acuerdo a lo señalado por el administrado, el material de las canchas de desmonte C-10 y C-19 fue trasladado hacia la cancha de desmonte C-11, rajo 17, rajo 18 y rajo Volcán, componentes que se encuentran incluidos en los instrumentos de gestión ambiental y presentan sus propias medidas de manejo y remediación; por ende solicitar como medida correctiva, el retorno del desmonte a su lugar de origen sería contraproducente, pues se podrían generar otros riesgos como consecuencia, tomando en consideración por ejemplo, que en la cancha de desmonte C-11²⁵ se han ejecutado actividades de cierre que incluyen la aplicación de material de cobertura y reconfiguración del terreno formando banquetas.
48. En ese sentido, el traslado de desmonte implicaría la alteración de las acciones de cierre ejecutadas, el traslado de un volumen mayor al desmonte original, así como la pérdida de partículas de desmonte durante el traslado, entre otros.
49. Por ello, la Autoridad considera pertinente indicar que el análisis de medida correctiva se ha realizado bajo la circunscripción del presente hecho imputado, que es por la estabilidad geoquímica²⁶ y no por otros aspectos vinculados a las actividades de cierre de las canchas C-10 y C-19, es decir, cualquier otra medida de cierre prevista para dichos componentes.
50. Sin perjuicio de lo anterior, cabe indicar que el traslado de desmonte desde las canchas C-10 y C-19 a nuevos puntos de disposición, en su momento pudieron crear riesgos de daño al ambiente (flora y fauna, aunque sea escasa) como consecuencia, por ejemplo, de la dispersión de material de menor dimensión hacia la atmósfera, el cual se depositaría en el suelo.
51. Esta información no pasó por una evaluación previa por parte de la autoridad competente que corrobore que esta modificación no presentaba mayores implicancias en la remediación de las canchas de desmonte como en los

²⁵ Descripción de Componentes verificados. Páginas 185 a la 189 del Informe Preliminar de Supervisión Directa N.º 257-2016-OEFA/DS-MIN, contenido en el disco compacto que obra a folio 12 del Expediente.

²⁶ El principal objetivo de la estabilidad geoquímica es el impedir la formación de efluentes contaminantes (DAR y lixiviados) para eso se presenta diversas metodologías de aplicación una de ellas es el control de la interacción roca aire- agua, con el fin de limitar o reducir las reacciones de oxidación de minerales sulfurados y por ende limitar o reducir la generación de ácido en la fuente. Se aplica antes de que ocurra la generación (control Primario), mediante la eliminación de uno o más de los componentes esenciales en la generación de drenaje ácido (principalmente eliminación de oxígeno), se inhibe la oxidación de sulfuros y, por lo tanto, la generación de ácido no se producirá, así las otras medidas de control serán innecesarias.





componentes donde se realizó la disposición final, en los cuales se estaría manejando mayor volumen de material generador de drenaje ácido.

52. Se debe mencionar que se encuentra fuera de los alcances de la presente imputación el cierre de los componentes donde el desmonte haya sido derivado, en tanto dichos componentes deben contar con sus propias medidas de manejo ambiental, las cuales no son materia de discusión en el presente PAS.
53. Por lo expuesto, no corresponde dictar medida correctiva, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22º de la Ley del SINEFA.
54. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar que lo señalado en los considerandos precedentes no exime al administrado de las obligaciones establecidas en el artículo 46º del Reglamento de la Ley de Pasivos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 59-2005-EM²⁷.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11º de la Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N.º 30011; los literales a), b) y o) del artículo 60º del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 013-2017-MINAM; el artículo 19º de la Ley N.º 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país; y de lo dispuesto en el artículo 6º del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 045-2015-OEFA/PCD;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de **Minsur S.A.** por la comisión de la infracción que consta en el numeral 2 de la Tabla N.º 1 de la Resolución Subdirectoral N.º 972-2017-OEFA-DFSAI/SDI.

Artículo 2º.- Declarar que en el presente caso no resulta pertinente ordenar medidas correctivas a **Minsur S.A.**, por la comisión de la infracción que consta en el numeral 2 de la Tabla N.º 1 de la Resolución Subdirectoral N.º 972-2017-OEFA-DFSAI/SDI, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3º.- Informar a **Minsur S.A.** que en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquieran firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

Artículo 4º.- Informar a **Minsur S.A.**, que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección

27

Decreto Supremo N° 59-2005-EM

«Artículo 46.- Certificados de cumplimiento

Para efectos del cumplimiento del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros y previa auditoría, el MEM a través de la DGAAM o la autoridad regional competente, expedirá el Certificado de Cierre Final que confirma la ejecución de todas las medidas comprometidas en el Plan de Cierre y que se haya efectuado, de ser el caso, el abono por el mantenimiento de las medidas de post cierre que deban continuar implementándose, de acuerdo con lo señalado en el artículo anterior. En el Certificado de Cierre Final se consigna el detalle de todos los pasivos ambientales mineros materia del cierre.»





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Expediente N.º 1699-2017-OEFA/DFSAI/PAS

de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 216º del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS.

Regístrese y comuníquese



Eduardo Melgar Córdova
Director de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

LAVB/kch

A