



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

RESOLUCIÓN N° 293-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2699-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : IMPALA TERMINALS PERÚ S.A.C.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3351-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se revoca la Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Impala Terminals Perú S.A.C., por la comisión de la conducta infractora N° 1 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la misma; en consecuencia, ARCHIVAR el presente procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.*

Asimismo, se confirma el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Impala Terminals Perú S.A.C., por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Finalmente, se revoca la Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, que ordenó a Impala Terminals Perú S.A.C. cumplir con la medida correctiva N° 2 descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 11 de junio de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Impala Terminals Perú S.A.C.¹ (en adelante, **Impala**) es titular de la Unidad Fiscalizable Depósito de Concentrados de Minerales Almacén N° 1 (en adelante, **Depósito de Concentrados**), ubicada en la Provincia Constitucional del Callao.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20506377600.

2. El Depósito de Concentrados cuenta con los siguientes instrumentos de gestión ambiental:

- a) Estudio de Impacto Ambiental de las Operaciones de los Depósitos de Concentrados de Minerales del Puerto del Callao – Nuevo Depósito Cormin, presentado por Consorcio Minero S.A. – Cormin, aprobado mediante Resolución Directoral N° 158-2002-EM/DGAA del 22 de mayo de 2002, sustentado en el Informe N° 129-2012-MEM-AAM/RBG/JBB/PRR/ARP del 3 de febrero de 2012 (en adelante, **EIA Almacén 1**).
- b) Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Nuevo Depósito Cormin Proyecto Ampliación y Modernización del Almacén 1, presentado por Cormin Callao S.A.C., aprobada mediante Resolución Directoral N° 033-2012-MEM/AAM del 7 de febrero de 2012, sustentada en el Informe N° 129-2012-MEM-AAM/RBG/JBB/PRR/ARP del 3 de febrero de 2012 (en adelante, **MEIA Almacén 1**).
- c) Informe Técnico Sustentatorio para obras complementarias en el Almacén Impala de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental Nuevo Depósito de Cormin Ampliación y Modernización del Almacén N°1, presentado por Impala, aprobado mediante Resolución Directoral N° 280-2014-MEM-DGAAM del 11 de junio de 2014, sustentado en el Informe N° 611-2014-MEM-DGAAM/DNAM/DGAM/D del 9 de junio de 2009 (en adelante, **ITS MEIA Almacén 1**).
- d) Segundo Informe Técnico Sustentatorio para la optimización de las medidas de manejo ambiental y de transporte del Almacén Impala, en relación a la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Nuevo Depósito de Cormin Ampliación y Modernización del Almacén N° 1, aprobado mediante Resolución Directoral N° 073-2016-MEM-DGAAM del 8 de marzo de 2016, sustentado en el Informe N° 223-2016-MEM-DGAAM/DNAM/DGAM/D del 8 de marzo de 2016 (en adelante, **2do ITS MEIA Almacén**).

3. Del 13 al 14 de junio del 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**), realizó una Supervisión Regular (en adelante, **Supervisión Regular 2017**) al Depósito de Concentrados, en la cual se detectaron hallazgos que se registraron en el Informe de Supervisión N° 0026-2018-OEFA/DSEM-CMIN² (en adelante, **Informe de Supervisión**).

4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 2607-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 29 de agosto de 2018³, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador contra Impala, respecto de la cual la administrada presentó su descargos mediante Carta IP-GG-280-2018 del 12 de octubre de 2018⁴.

² Folios 2 al 17.

³ Folios 18 al 22. Notificada el 13 de setiembre de 2018 (folio 23).

⁴ Folios del 25 al 78.

5. Luego la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1877-2018-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 26 de octubre del 2018 (en adelante, **IFI**)⁵, respecto del cual la administrada presentó sus descargos mediante Carta IP-GG-298-2018 del 07 de diciembre de 2018⁶.
6. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI⁷ del 31 de diciembre de 2018, a través de la cual declaró la responsabilidad administrativa de Impala⁸ por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

⁵ Folios 79 al 89. Notificado el 19 de noviembre de 2018 (folio 90).

⁶ Folios 92 al 119.

⁷ Folios 131 a 140. Notificada el 09 de enero de 2019 (folio 141).

⁸ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Ley N° 30230, ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2014.

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establece un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...)

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°. - Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

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

Cuadro N.º 1 Detalle de las conductas infractoras

Nº	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Impala Terminals no realizó el monitoreo de calidad de suelo en los puntos de control KP-9 y KP-10, incumpliendo lo contemplado en su instrumento de gestión ambiental.	Literal a) del artículo 18º del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM ⁹ (RPGAAE), en concordancia con el artículo 24º de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 (LGA) ¹⁰ , el artículo 15º de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) ¹¹ y artículo 29º del Reglamento de la ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de	Numeral 2.3 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. ¹³

⁹ **Decreto Supremo N° 040-2014-EM que aprobó el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero Artículo 18º. -**

Todo titular de la actividad minera está obligado a:

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

¹⁰ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.
Artículo 24º. - 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.

¹¹ **Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

¹³ **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. (...) **Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.3	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados.	Artículo 24º de la Ley General del Ambiente, Artículo 15º de la Ley del SEIA, Artículo 29º	GRAVE	De 50 a 5 000 UIT.

		Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM ¹² (RLSNEIA).	
2	Impala Terminals no realizó el barrido y aspirado mecanizado del concentrado que se dispersó en la losa ¹⁴ , incumpliendo lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental.	Literal a) del artículo 18° del RPGAAE, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la LSNEIA y artículo 29° del RLSNEIA.	Numeral 2.3 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: Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

7. Asimismo, en dicho pronunciamiento se ordenó a la empresa Impala el cumplimiento de las medidas correctivas que se detallan a continuación:

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas

Conductas Infractoras	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
Impala Terminals no estaría realizando el	El administrador deberá acreditar	En un plazo no mayor de cuarenta	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del

	generando daño potencial a la vida o salud humana.	del Reglamento de la Ley del SEIA.			
--	--	------------------------------------	--	--	--

¹² Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

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.

¹⁴ Cabe precisar que la resolución de primera instancia señaló que quedaron desvirtuados los argumentos del escrito de descargo N° 1 en el extremo de no realizar el barrido y aspirado mecanizado del concentrado que se dispersó en la losa, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental; correspondiendo el archivo del presente hecho imputado solo en el extremo de la falta de encerramiento de lado oeste del almacén Cormin I.

Conductas Infractoras	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
monitoreo de calidad de suelo en los puntos de control KP-9 y KP-10, incumpliendo lo contemplado en su instrumento de gestión ambiental.	que ha presentado ante la autoridad competente la modificación de la ubicación de los puntos de control KP-9 y KP-10.	y cinco (45) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de presente resolución.	día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá presentar ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos un informe, donde se presenten los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva.
Impala Terminals no realizó el barrido y aspirado mecanizado del concentrado que se dispersó en la losa, incumpliendo lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental.	El administrado deberá acreditar que implementó medidas para que cumpla con garantizar el barrido y aspirado continuo de la losa del Almacén 1.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá presentar ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos un informe técnico que detalle las medidas implementadas, donde se presenten los medios visuales (fotografías y/o videos) debidamente fechados y con las coordenadas UTM WGS84.

Fuente: Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

8. El 30 de enero de 2019, Impala interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N°3351-2018-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente¹⁵:

Respecto a la conducta infractora N°1

- a) El administrado señaló que la responsabilidad administrativa se generó por hecho determinante de tercero, debido a que, en el presente caso, la pavimentación del área donde se ubicaban las estaciones de control KP-9 y KP-10 fue realizada por la Municipalidad Provincial del Callao, imposibilitando a Impala que cumpla con efectuar los monitoreos comprometidos en su estudio ambiental.
- b) Asimismo, se procedió a las acciones correspondientes para lograr la modificación del compromiso ambiental de monitoreo en las estaciones de control KP-09 y KP-10; no obstante, dicha modificación requiere de trámites internos, como son la contratación de una consultora ambiental, la formulación del estudio ambiental, y su puesta a consideración de la autoridad competente, actividades que no pueden ser predecibles en plazo.
- c) Asimismo, señala que la DFAI no puede concluir que existe un grado de certeza de que la falta de monitoreo en las estaciones PK-9 y PK-10 tiene capacidad de generar un daño en el ambiente, pues no se ha demostrado a través de alguna prueba que se haya generado algún menoscabo al ambiente, ni mucho menos la generación de efectos negativos en alguno de sus componentes.

¹⁵ Folios 142 al 170.

- d) Por otro lado, Impala señaló que procedió a subsanar la conducta infractora antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, indicando que presentó del Cuarto Informe Técnico Sustentatorio de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Nuevo Depósito Cormín Proyecto “Ampliación y Modernización del Almacén 1”, el cual comprenderá, entre otros aspectos, la Optimización del Programa de Monitoreo Ambiental, que incluye la reubicación de las estaciones de control KP-9 y KP-10; además, en dicho instrumento de gestión de ambiental, se establece que las estaciones puedan ser reubicadas en un radio de 20m, en caso se encuentren en condiciones que no permitan su normal desarrollo; toda esta información se encuentra consignada en el Acta de Reunión suscrita con SENACE, tal como se verifica a continuación:

Fuente: Escrito N°013266

- e) De igual forma, no se ha considerado que, desde que se vio imposibilitado de realizar los monitoreos en las estaciones de control KP-9 y KP-10, Impala viene realizando en forma voluntaria y anualmente, monitoreos alternativos a 20m de las mencionadas estaciones, en zonas que cuentan con suelo.

Fotografía 1
Ubicación alternativa de la estación de monitoreo KP-



- f) Asimismo, adjuntó un cuadro que presenta las coordenadas aprobadas para las estaciones de control KP-9 y KP-10 y de las estaciones alternativas que se vienen monitoreando a la fecha; además, las estaciones de control actualmente

monitoreadas comprenden la reubicación de las estaciones de control KP-9 y KP-10, manteniéndose el resto del alcance del monitoreo aprobado. En consecuencia, la implementación del monitoreo alternativo y el inicio de las diligencias para lograr la modificación de nuestro programa de monitoreo constituyen medidas susceptibles de configurar la causal eximente.

Respecto a la conducta infractora N°2

- g) Al respecto, el administrado indicó que, en el compromiso asumido por Impala para el barrido y aspirado de concentrado o material particulado, previsto en el punto 4.42 "Emisiones de Material Particulado" del EIA, no se precisa ninguna frecuencia ni oportunidad para el barrido y aspirado ni señala que dichas acciones deban ser inmediatas y constantes, tal como se observa a continuación:

"4 Descripción del Depósito y su Operación
(...)
4.4 Manejo de Aspectos Ambientales
(...)
4.4.2 Emisiones de material particulado
Durante las operaciones de manejo del concentrado se generan emisiones fugitivas de material particulado afectando la calidad del aire tanto al interior del depósito como en el entorno de las fuentes de emisión...
(...)
Dentro de las medidas que ya se han implementado para evitar las emisiones de polvo se encuentran las siguientes:

<ul style="list-style-type: none">▪ Barrido y aspirado de concentrado que se deposita en la losa para los que se cuenta con un equipo TENNANT, suministrada por la empresa encargada de la limpieza general.

(...)

- h) Asimismo, en el punto 9.5.3 del Capítulo 9 del Segundo ITS tampoco establece que el barrido y aspirado sea inmediato y constante pues únicamente señala que tales acciones deben ser mecanizados, es decir, efectuados por equipos o máquinas.

9.5 Descripción de los componentes aprobados

(...)

9.5.3 Medidas de manejo de concentrados minerales

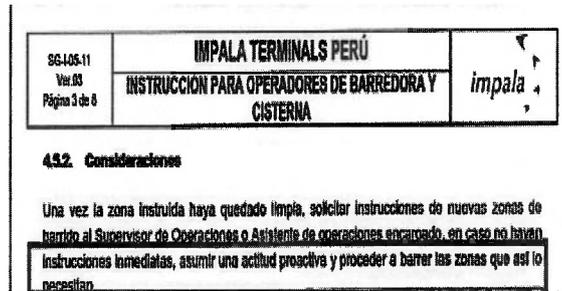
Como se indicó en la Modificación del EIA del Proyecto "Ampliación y Modernización del Almacén N° 1", esta ha representado en sí, una medida integral de mejora para el manejo de los concentrados minerales en el Callao, ya que incorporó una serie de instalaciones nuevas y modificó la configuración de algunas existentes, así como estableció procedimientos y/o estándares de operación, que en conjunto vienen permitiendo realizar un manejo de los concentrados minerales de manera compatible con el entorno ambiental y social.

En ese contexto, se cuenta con instalaciones y/o componentes dentro del Almacén N° 1 cuyo diseño responde a criterios operativos del manejo de los concentrados minerales pero que a su vez cumplen funciones de manejo ambiental o gestión social, tales como:

- Almacén (encapsulado) de plomo.
- Almacén de big bags.
- Almacén Cornin II y Toruncho.
- Estructuras de techado en el almacén Cornin I.
- Muros perimetrales con alerones.
- Losas de concreto armado.
- Estacionamiento temporal para camiones de concentrados.
- Sistema integral de fajas transportadoras.
- Sistema integral de lavado de camiones, recirculación de agua y manejo de lodos.
- Sistema de barrido y aspirado mecanizado.
- Sistema de neutralización de aguas del laboratorio químico.
- Sistema de extracción de gases y polvo para las áreas de laboratorio químico y preparación de muestras minerales, respectivamente.

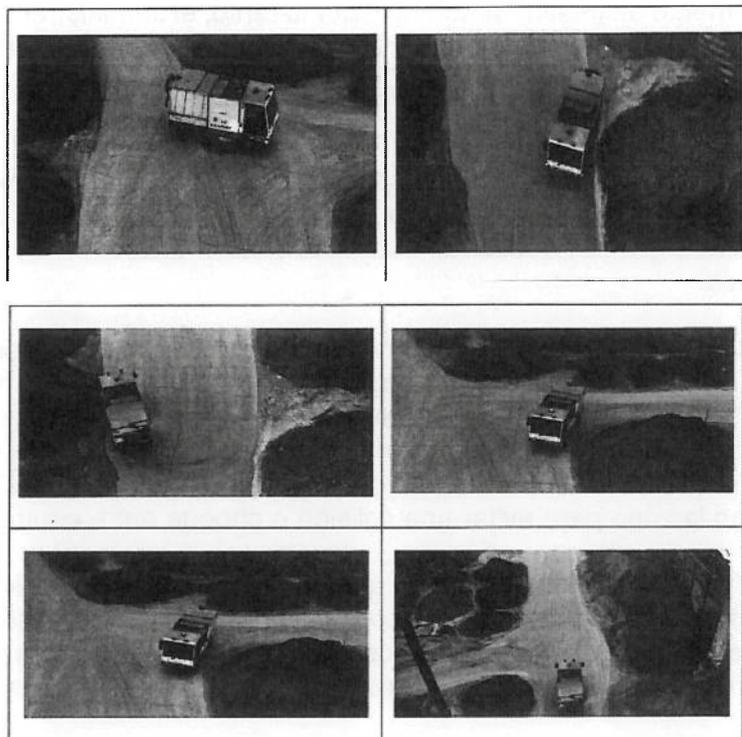
- i) En ese sentido, el administrado precisó que la obligación referida al barrido y aspirado inmediato y constante en zonas inactivas no se encuentra contenida en su instrumento de gestión ambiental; por lo tanto, el administrado no está obligado a tener concentrado "cero" en sus instalaciones. En ese sentido, se estarían vulnerando los principios de legalidad y razonabilidad.
- j) Asimismo, se estaría vulnerando el principio de verdad material, toda vez, que no existe en el expediente prueba contundente que acredite que Impala incumple su compromiso de barrido y aspirado, pues la presencia de material particulado en las losas no significa necesariamente que las actividades no hayan sido realizadas por Impala.
- k) Además, informó que, al momento de la supervisión, no se observó la presencia del personal, debido a que se encontraban en hora de refrigerio. Por otro lado, también precisó que se realizan descargas de concentrados en váganos tipos góndolas y que, por temas de seguridad, el personal de limpieza no puede realizar trabajos hasta concluida la descarga y debe mantener una distancia durante el barrido en la zona para evitar una colisión o choque entre equipos.
- l) De igual manera, señala que es un área eminentemente operativa de permanente actividad de carga y descarga de concentrado donde es materialmente imposible que no exista la presencia de concentrado en las losas, aún en áreas inactivas, pues el movimiento de concentrados en el Almacén 1 es constante.
- m) Por otra parte, Impala indicó que subsanó voluntariamente antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, para ello implementó medidas que garantizan la realización constante del barrido y aspirado de material en el Almacén 1; tales como el instructivo de operadores de barredoras y cisternas aprobado en mayo de 2016; este documento tiene como finalidad estandarizar las

normas de seguridad, mantenimiento y operaciones para operar barredoras mecánicas y cisternas.



Fuente: Escrito N°013266

- n) Las Órdenes de Servicio del 2017 y 2018, a través de los cuales se evidencia que Impala contrata mensualmente los servicios de la empresa Ferreyros S.A. para el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de barrido y aspirado.
- o) Igualmente, el administrado adjuntó fotografías del Almacén 1 en las que se visualiza las actividades de barrido y aspirado que realizó a efectos de minimizar la presencia de material particulado en sus áreas operativas:



Fuente: Escrito N°013266

- p) Finalmente, Impala alega que las medidas correctivas impuestas le generan un grave e irreparable perjuicio y, además, resultan desproporcionadas, toda vez que los plazos otorgados para la ejecución de tales medidas no son suficientes; y sobre todo porque a lo largo del procedimiento se ha probado que los hechos

imputados carecen de fundamento; por ello, solicita la suspensión de dichas medidas.

II. COMPETENCIA

9. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁶, se crea el OEFA.
10. 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° 30011¹⁷ (LSNEFA), el OEFA es un organismo público técnico 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.
11. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la LSNEFA, se dispone que, 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 OEFA¹⁸.

¹⁶ 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

Se encuentran adscritos al Ministerio del Ambiente los siguientes organismos públicos: (...)

3. 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. (...).

¹⁷ 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

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (...)

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

¹⁸ LSNEFA

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 (...).

12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁹, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin²⁰ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²¹, 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.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la LSNEFA²² y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²³, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

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.

²² LSNEFA

Artículo 10.- Órganos Resolutivos

10.1 El OEFA cuenta con órganos resolutivos de primera y segunda instancia para el ejercicio de la potestad sancionadora.

10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el 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 (...).

²³ 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 resolutivo 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 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:

- 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.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)²⁴.
15. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA, se 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.
16. En esa 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.
17. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan 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 ambiente²⁵.
18. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁶, 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

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁶ 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. (...).

que dicho ambiente se preserve²⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.

19. Cabe destacar que, en su dimensión 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 que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. 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) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁹.
21. 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

22. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)³⁰, por lo que es admitido a trámite.

²⁷ 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.

²⁸ 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, fundamento jurídico 34.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁰ **Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de enero de 2019, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1452, publicado el 16 de septiembre de 2018, entre otras.

Artículo 218° - Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Impala por no realizar el monitoreo de calidad de suelo en los puntos de control KP-9 y KP-10, incumpliendo lo contemplado en su instrumento de gestión ambiental (conducta infractora N° 1).
- (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Impala por no realizar el barrido y aspirado mecanizado del concentrado que se dispersó ven la losa, incumpliendo lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental (conducta infractora N° 2).
- (iii) Determinar si correspondía dictar la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Impala por no realizar el monitoreo de calidad de suelo en los puntos de control KP-9 y KP-10, incumpliendo lo contemplado en su instrumento de gestión ambiental (conducta infractora N° 1)

24. 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.
25. Sobre el particular, debe mencionarse que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA³¹, los instrumentos de gestión ambiental

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

31

LGA

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; (...)

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.

26. En esa línea, la LSNEIA exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución³². Cabe mencionar que durante el proceso de la certificación ambiental la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental y tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos de la actividad económica.
27. 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 los artículos 29° y 55° del RLSNEIA, 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.
28. En el sector minero, la exigibilidad de todos los compromisos ambientales asumidos en los estudios de impacto ambiental por parte del titular minero se derivaba de lo dispuesto en el literal a) del artículo 18° del RPGAAE, el cual traslada a los titulares mineros la obligación de cumplir la legislación ambiental aplicable a sus operaciones, las obligaciones derivadas de los estudios ambientales, licencias, autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades competentes, así como todo compromiso asumido ante ellas, conforme a ley, y en los plazos y términos establecido.
29. En este orden de ideas y tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente³³, 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

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.

³² **LSNEIA**

Artículo 3°. - Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

³³ 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.

prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.

30. 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, 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.
31. De la revisión del Programa de Monitoreo Ambiental del segundo levantamiento de observaciones N° 54 de la MEIA Almacén 1, el administrado se obligó a realizar el monitoreo, entre otras estaciones de monitoreo, a la estación KP-9 y KP-10 con una frecuencia anual, los cuales serán comparados con los estándares de las Guías de Calidad de Suelos Canadienses del *Canadian Council of Ministers of the Environment* (CCME), utilizando como criterios los establecidos para uso industrial y para uso residencial/parques, de acuerdo a lo siguiente:

Programa de Monitoreo Ambiental, adjuntado como anexo Z del segundo levantamiento de observaciones de la observación N° 54 de la MEIA Almacén 1:

1.5 Suelos (...)

1.5.3 Estaciones de monitoreo

El criterio de selección para la determinación de las estaciones de monitoreo de calidad de suelos ha sido el de ubicar puntos en lugares estratégicos para realizar una comparación con los resultados de calidad de aire. Las estaciones se presentan en la Figura 1 y a continuación se mencionan (UTM datum PSAD 56): (...)

- Estación KP-9: ubicada en la esquina de C. Mora con calle Ollantay – nor este de Puerto Nuevo (8 667 934 N; 267 722 E).
- Estación KP-10: ubicada en la cuadra 9 de la Av. Ollantay (8 667 907 N; 267 476 E). (...)

1.5.5 Frecuencia

Se ha previsto realizar un monitoreo de cada punto bajo una frecuencia de monitoreo anual.

1.5.6 Normas ambientales o criterios

A falta de estándares nacionales para calidad de suelos, los resultados de los análisis del contenido de metales en las muestras de suelos, serán comparados con los estándares de las Guías de Calidad de Suelos Canadienses del *Canadian Council of Ministers of the Environment* (CCME), utilizando como criterios los establecidos para uso Industrial y para uso residencial/parques.

1.5.7 Manejo de información y reporte

Los reportes serán presentados al Ministerio de Energía y Minas; al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental; y a la Municipalidad Provincial del Callao con una frecuencia anual.

32. De lo anterior se advierte que el administrado se obligó a cumplir con el monitoreo y control permanente de la calidad de suelos en los puntos de control establecidos en la MEIA Almacén 1.
33. Durante la Supervisión Regular 2017, se constató que la superficie de los puntos de monitoreo KP-9 y KP-10 se encontraba cubierta con concreto, por lo que en el Acta de Supervisión se registró la siguiente conducta:

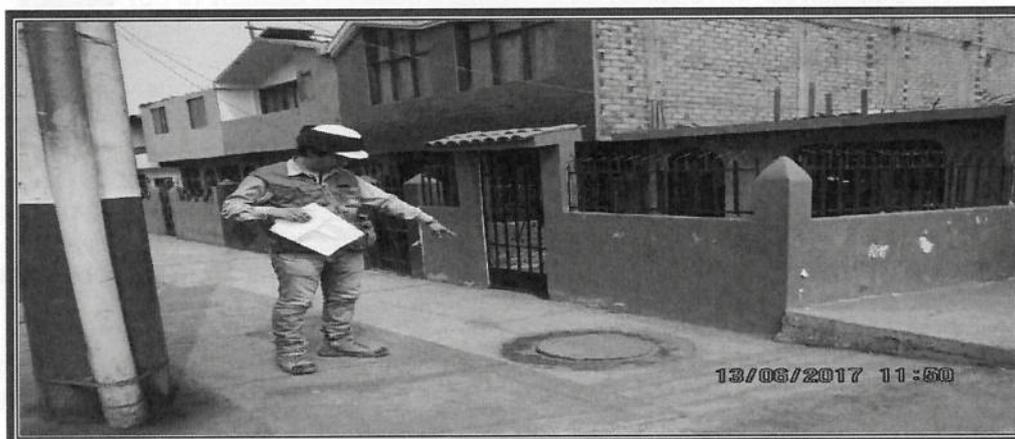
11. Verificación de Obligaciones (...)

Impala Terminals Perú S.A.C. no habría modificado su plan de monitoreo de calidad de suelos. En la presente supervisión no se tomó las muestras de calidad de suelos, en los puntos de monitoreo KP-9 y KP-10 por encontrarse la superficie cubierta con concreto.

34. El hecho verificado en la Supervisión Regular 2017 se complementa con las fotografías 104 al 107 del Informe de Supervisión³⁴, conforme se muestran a continuación:



Fotografía 104: Punto de muestreo de calidad de suelo KP-9. Ubicado en la intersección de la Av. Contralmirante Mora y Av. Ferrocarril, en el punto de coordenadas UTM WGS 84 Zona 18L: 8667560N, 267503E.



Fotografía 105: Punto de muestreo de calidad de suelo KP-9. Durante las acciones de supervisión, se verificó que el punto de control se ubicada en una zona asfaltada, por lo que no se realizó el muestreo.

³⁴ Contenido en un disco compacto que obra en el folio 17.



Fotografía 106: Punto de muestreo de calidad de suelo KP-10. Ubicado en la Av. Ferrocarril, al oeste de la unidad fiscalizable, en el Asentamiento Humano Puerto Nuevo, en el punto de coordenadas UTM WGS 84 Zona 18L: 8667543N, 267255E.



Fotografía 107: Punto de muestreo de calidad de suelo KP-10. Ubicado en la Av. Ferrocarril, al oeste de la unidad fiscalizable, en el Asentamiento Humano Puerto Nuevo. En el punto donde se realizaba el muestreo de calidad de suelo, la pista está asfaltada y la acera está cubierta con concreto.

35. Teniendo en cuenta lo anterior, la DFAI mediante la Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI declaró que el administrado contravino el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la LSNEIA, el artículo 29° RLSNEIA y el literal a) del artículo 18° del RPGAAE, debido a que se constató que Impala no realizó el monitoreo de calidad de suelo en los puntos de control KP-9 y KP-10, incumpliendo lo contemplado en su instrumento de gestión ambiental.

Sobre el principio de causalidad

36. Sobre el particular, cabe señalar que el Capítulo III del Título IV del TULO de la LPAG, regula las normas aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, disciplinando la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados³⁵.

37. Al respecto, en virtud del principio de causalidad, previsto en el numeral 8 del artículo 248° del TULO de la LPAG³⁶, la responsabilidad debe recaer sobre quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción administrativa. Por tanto, en principio, la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la Ley y no ser sancionado por hechos cometidos por otros.

38. Acerca del principio de causalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente³⁷:

La norma exige el principio de personalidad de las infracciones entendido como, que la asunción de responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto, no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (...) Por ello, en principio, la Administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios.

Conforme a este principio resultará condición indispensable para la aplicación de cualquier sanción a un administrado que su conducta satisfaga una relación de causa adecuada a efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable. Hacer responsable y sancionable a un administrado es algo más que simplemente hacer calzar los hechos en los tipos previamente determinados por la ley, sin ninguna valoración adicional.

Además, es necesario que la conducta humana sea idónea y tenga la aptitud suficiente para producir la lesión y no tratarse simplemente de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del administrado. No puede sancionarse a quien no realiza la conducta sancionable (...)

39. De ello se deduce, por tanto, que la exigencia de la causalidad en la actuación administrativa implica que la responsabilidad administrativa debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción. Siendo ello así, a efectos de determinar la correcta aplicación del citado principio en el procedimiento administrativo sancionador, se considera oportuno verificar los siguientes aspectos:

³⁵ TULO de la LPAG
Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo
247.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados. (...)

³⁶ TULO de la LPAG
Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

³⁷ MORÓN, J. (2014) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 782.

- a) La ocurrencia de los hechos imputados; y
- b) La ejecución de los hechos por parte del administrado.
40. En tal sentido, esta Sala considera pertinente señalar que la observancia del principio de causalidad, acarrea el hecho de que no podrá determinarse la responsabilidad de una persona por un hecho ajeno, sino únicamente por el devenir de los actos propios; lo cual implicará, en todo caso, la existencia de una relación causa-efecto, a menos que se quiebre ese nexo causal.
41. De igual manera, se ha de precisar que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que –acreditada su comisión– se impongan las sanciones legalmente establecidas; en ese sentido, la tramitación de los mismos debe, en principio, seguirse única y exclusivamente contra aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
28. Ahora bien, a efectos de determinar la correcta aplicación del principio de causalidad en el presente procedimiento, resulta importante precisar que en el artículo 18° de la LSNEFA³⁸ se establece la responsabilidad objetiva de los administrados por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.
29. Al respecto, cabe indicar que, según Peña Chacón:
- (...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma³⁹.
30. Asimismo, cabe agregar que según Martín Mateo⁴⁰:
- La objetivización de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el Derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los dispositivos técnicos de control.

³⁸ **LSNEFA**
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.

³⁹ PEÑA CHACÓN, Mario, *Daño responsabilidad y reparación ambiental*. Disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf. Consulta: 5 de diciembre de 2018.

⁴⁰ MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p 112

31. Sobre el particular, el artículo 257° del TUO de la LPAG señala que constituyen condiciones eximentes de responsabilidad por infracciones las siguientes:

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

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

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada. (...)
(Subrayado agregado)

32. De igual manera, el artículo 1972° del Código Civil⁴¹, de aplicación supletoria al presente procedimiento administrativo, establece como causales que eximen de responsabilidad aquellos daños que son consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, **hecho determinante de tercero** o de la imprudencia de quien padece el daño. Asimismo, el artículo 1315° del citado cuerpo normativo 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.

33. El hecho determinante de tercero, para De Trazegnies, debe de contar con las características de extraordinario, imprevisible e irresistible, como el caso fortuito, a fin de que se le pueda exonerar de responsabilidad al presunto causante de un hecho:

Características esenciales del hecho determinante de tercero. En la medida de que el hecho determinante de tercero es una vis maior para el presunto causante, ese hecho tiene que revestir características similares a las que hemos mencionado con relación al caso fortuito: ese hecho debe imponerse sobre el presunto causante con una fuerza que aniquile su propia capacidad de acción.

El carácter **extraordinario** del hecho está constituido por tratarse de una causa extraña al sujeto que pretende liberarse con esta defensa (...)

Por otra parte, ese hecho de tercero, para que tenga un efecto exoneratorio, tiene que revestir también las características de **imprevisibilidad e irresistibilidad**.

(...)

En efecto, hemos dicho que el **hecho de tercero tiene que formar parte de riesgos atípicos** de la actividad, para tener mérito exoneratorio⁴²
(Énfasis agregado).

34. En ese sentido, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la

⁴¹ **Código Civil**

Artículo 1972.- En los casos del artículo 1970, el autor no está obligado a la reparación cuando el daño fue consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de tercero o de la imprudencia de quien padece el daño.

⁴² DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La Responsabilidad Extracontractual Vol. IV, Tomo II. Para Leer El Código Civil, Séptima Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp 359-361. Consulta: 18 de febrero de 2018

<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/74>

Para 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, 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.

oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él⁴³.

Respecto a los argumentos del administrado en su recurso de apelación

29. Impala en su recurso de apelación alegó que la responsabilidad administrativa se generó por hecho determinante de tercero, debido a que, en el presente caso, la pavimentación del área donde se ubicaban las estaciones de control KP-9 y KP-10 fue realizada por la Municipalidad Provincial del Callao, imposibilitando a Impala que cumpla con efectuar los monitoreos comprometidos en su estudio ambiental.
30. Al respecto, tal como se ha señalado previamente, para determinar la responsabilidad por la comisión de una infracción administrativa en un procedimiento administrativo sancionador, corresponde evaluar la relación de causalidad entre la conducta llevada a cabo por el administrado con la infracción por la cual se atribuye responsabilidad administrativa; ello, sobre la base de medios probatorios que generen convicción suficiente de tal vinculación con el fin de arribar a una decisión motivada⁴⁴.
42. Respecto a la ocurrencia al hecho imputado, se debe señalar que durante la Supervisión Regular 2017, se detectó que el administrado no realizó el monitoreo de calidad de suelo en los puntos de control KP-9 y KP-10, incumpliendo lo contemplado en su instrumento de gestión ambiental; por lo tanto, la obligación era monitorear los puntos de control antes mencionados.
43. No obstante, en dicha supervisión se verificó a través de las fotografías que los puntos de control KP-9 y KP-10 se encontraban ubicadas en una zona asfaltada; por lo tanto, no se realizó el muestreo debido a que la Municipalidad Provincial del Callao construyó un pavimento en los mencionados puntos control.
44. Asimismo, se verificó que en la supervisión regular que se llevó a cabo los días 12 y 13 de octubre del 2015, se constató a través de la Hoja de Registro de Datos de Suelo que en el punto de control KP-9 se encontraba asfaltada; por lo tanto, no se realizó el muestreo.

⁴³ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La responsabilidad extracontractual. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 339 – 341

⁴⁴ Criterio adoptado en el considerando 103 de la Resolución N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017.

 ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA HOJA DE REGISTRO DE DATOS DE SUELO		FOR_MIN_011					
ADMINISTRADO : <u>IMPALA TERMINALS PERU S.A.C.</u>							
UNIDAD/PROYECTO : <u>DEPOSITO DE CONCENTRADOS CALLAO</u> CÓDIGO UNIDAD _____							
PROCEDENCIA : <u>CALLAO-CALLAO-LIMA</u> REFERENCIA: <u>SUPERVISION REGULAR - OCTUBRE 2015</u>							
P.MUESTREO: <u>KP-9</u> FECHA: <u>13/10/2015</u> HORA: <u>10:41</u> Hrs.							
DESCRIPCIÓN: <u>ESQUINA DE CONTRALMIRANTE MORA CON CALLE OLLANTA Y NORESTE DE PUERTO NUEVO.</u>							
COORDENADAS (Datum WGS 84)		USO DE SUELO					
ZONA : <u>1B</u>		SUELO AGRÍCOLA	SUELO RESIDENCIAL / PARQUE	SUELO COMERCIAL / INDUSTRIAL / EXTRACTIVO			
NORTE : <u>8667562</u>		-	X	-			
ESTE : <u>267502</u>		TIPO DE MUESTRA					
ALTITUD : <u>18M</u>		SUELO NATURAL	SEDIMENTO	RELAVE	DESMONTE	ROCA	OTROS
PRECISIÓN: <u>± 3M</u>		-	-	-	-	-	-
OBSERVACIONES: <u>NO SE TOMO MUESTRAS, EN EL PUNTO SE OBSERVA ÁREA ASFALTADA.</u>							

Fuente: Supervisión Regular 2015

45. De igual forma, en la fotografía de la supervisión regular del 2015 se verificó que el punto KP-9 se encontraba pavimentada.



Fuente: Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 755-2015-OEFA/DS-MIN

46. Por otro lado, con relación al punto de monitoreo KP-10, se verificó en el Informe Anual de Monitoreo de Calidad de Aire y Parámetros Meteorológicos correspondiente al año 2016, el cual fue presentado por el administrado ante el OEFA, con la finalidad de informar respecto a la imposibilidad de monitorear las estaciones KP-9 y KP-10 como se observa a continuación:

1.1 ESTACIONES DE MONITOREO

En la tabla N° 1.1 se detalla la ubicación de las 08 estaciones de monitoreo:

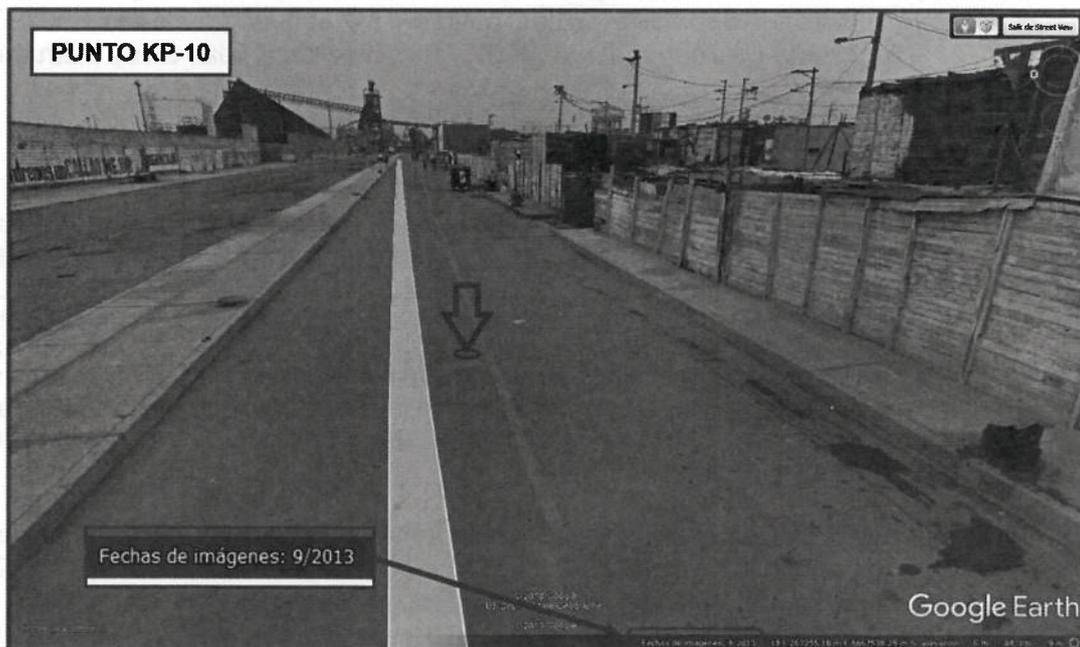
Tabla N° 1.1
Ubicación de Puntos de Muestreo WGS84

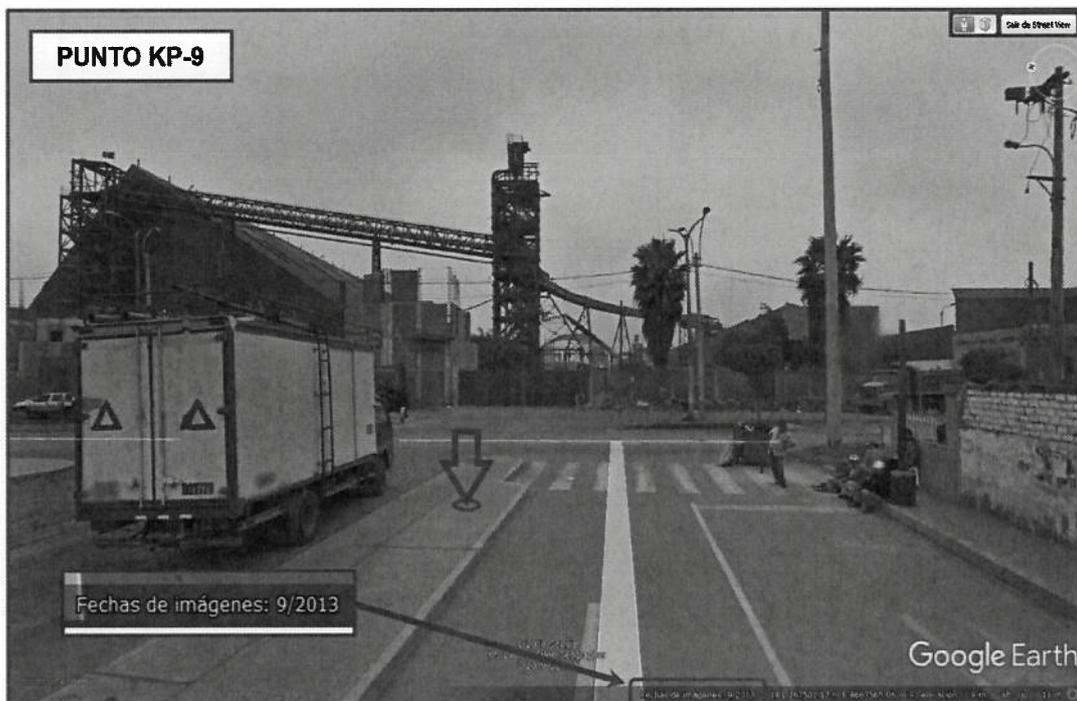
Estación	Coordenadas (m)		Altitud (m.s.n.m.)	Descripción
	Este	Norte		
KP-1	267338	8667767	31	Ubicada en el frente "este" de la manzana "H" del barrio frigorífico
KP-2	267584	8667556	29	Ubicada aproximadamente a 50m de la puerta de ingreso de estación Ferrovías
KP-7 ^(*)	267572	8667223	23	Ubicada en la esquina de C. Mora con Calle 7
KP-9 ^(*)	267502	8667562	16	Ubicada en la esquina de C. Mora con Calle Ollantay - Noreste de Puerto Nuevo
KP-10 ^(*)	267253	8667538	22	Ubicada en la cuadra 9 de la Av. Ollantay
S-11	267268	8667684	14	Ubicada en la Av. C. Mariátegui
S-12	268013	8667404	22	Ubicada en la esquina Av. Huáscar Atalaya con Av. Rimac
S-13 ^(*)	268487	8667648	13	Ubicada en la esquina Av. Néstor Gambeta con Atalaya

Fuente: Provincia Agraria de Monitoreo de la Calidad de Suelos, Unidad Temática Pasa 5 A 11

(*) No se tomó muestras de los puntos KP-7, KP-9, KP-10 y S-13 debido a que los puntos se encontraban en terreno pavimentado de propiedad privada y en acera pública pavimentada respectivamente.

47. Asimismo, de la revisión del programa *Google Earth* se observa que, las imágenes satelitales de los puntos KP-10 y KP-9 de los años 2013, acreditan que el suelo se encuentra pavimentado, tal como se observa a continuación:





48. En tal sentido, esa Sala difiere del pronunciamiento de la DFAI, dado que de los medios probatorios se verificó que el administrado se encontró imposibilitado de realizar el monitoreo del suelo en los puntos KP9 con coordenadas 8667934 y 267722 y KP10 con coordenadas 8667907 y 267476, aprobadas en su instrumento de gestión ambiental.

49. Sobre el particular, Morón Urbina⁴⁵ señala:

(...) en el plano de fortalecer a la falta o insuficiencia de motivación como causal de nulidad de un acto administrativo, se precisa que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto tenga una apreciación distinta, debiendo en base a ello proceder a estimar total o parcialmente el recurso presentado contra ese acto impugnado. La idea es que, si existe únicamente una discrepancia de la autoridad superior con la motivación de la primera instancia, corresponde estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado y no declarar la nulidad del acto y reenviarlo a la primera instancia para una nueva decisión.

50. Teniendo en consideración el análisis precedente, este Tribunal considera que, en aplicación del principio de causalidad establecido en el numeral 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG, al haberse constatado plenamente que los hechos que estructuran la conducta infractora materia del presente procedimiento administrativo sancionador, fueron determinados debido a que la omisión de realizar monitoreo en las estaciones KP-9 y KP-10 no es atribuible a Impala, ya que dicha omisión se debió a un hecho determinante de tercero; por ello, corresponde revocar la resolución directoral venida en grado, en el extremo que declaró la existencia de

⁴⁵ MORON ÚRBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I. 13era ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2018. p. 240.

responsabilidad administrativa de recurrente por la comisión de la conducta infractora N°1 detallada en la presente resolución.

51. En atención a los fundamentos desarrollados, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los demás argumentos esgrimidos por el administrado en su recurso de apelación.
52. En este punto, se debe señalar que habiéndose revocado la declaración de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N°1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, corresponde revocar en ese extremo la medida correctiva N° 1 detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
53. Finalmente, se dispone notificar la presente resolución a la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA, a fin de que, en el marco de su función supervisora, evalúe requerir a Impala la presentación de información que acredite la modificación de los puntos de monitoreo en las estaciones KP-9 y KP-10 y, de ser el caso, requiera la actualización de su instrumento de gestión ambiental en el marco del SEIA.

VI.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Impala por no realizar el barrido y aspirado mecanizado del concentrado que se dispersó en la losa, incumpliendo lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental (conducta infractora N° 2)

54. Sobre el particular, conforme a lo señalado en los considerandos 24 al 30 de la presente resolución, los compromisos ambientales son de obligatorio cumplimiento.
55. En tal sentido, debe indicarse que en el EIA Almacén 1 y del 2do ITS MEIA Almacén, se establece lo siguiente:

EIA Almacén 1:

4 Descripción del Depósito y su Operación (...)

4.4 Manejo de Aspectos Ambientales (...)

4.4.2 Emisiones de material particulado

Durante las operaciones de manejo de concentrado se generan emisiones fugitivas de material particulado afectando la calidad del aire tanto al interior del depósito como en el entorno de las fuentes de emisión. (...)

Dentro de las medidas que ya se han implementado para evitar las emisiones de polvo se encuentran las siguientes:

- Barrido y aspirado de concentrado que se deposita en la losa para los que se cuenta con un equipo TENNANT, suministrada por la empresa encargada de la limpieza general (...).

2do ITS MEIA Almacén 1:

Capítulo 9

Proyecto de Modificación (...)

9.5 Descripción de los componentes aprobados (...)

9.5.3 Medidas de manejo de concentrados minerales

Como se indicó en la Modificación del EIA del Proyecto "Ampliación y Modernización del Almacén N° 1", esta ha representado en sí, una medida integral de mejora para el manejo de los concentrados minerales en el Callao, ya que incorporó una serie de instalaciones nuevas y modificó la configuración de algunas existentes, así como

estableció procedimientos y/o estándares de operación, que en conjunto vienen permitiendo realizar un manejo de los concentrados minerales de manera compatible con el entorno ambiental y social.

En ese contexto, se cuenta con instalaciones y/o componentes dentro del Almacén N° 1 cuyo diseño responde a criterios operativos del manejo de los concentrados minerales pero que a su vez cumplen funciones de manejo ambiental o gestión social, tales como: (...)

- Sistema de barrido y aspirado mecanizado (...)
Asimismo, se cuenta con un procedimiento específico para el manejo de los concentrados minerales (SG-P-07-03), el mismo que se adjunta en el Anexo 9.2. Este procedimiento tiene indicaciones sobre actividades de soporte al manejo de los concentrados minerales que tienen implicancias en el manejo ambiental durante la manipulación de los mismos, tales como: (...)
- Barrido y aspirado mecanizado del material que pudiera haberse dispersado sobre las losas de concreto. (...)

9.7 Justificación y descripción de los componentes a modificar (...)

9.7.3 Adecuación de las medidas de manejo de concentrados minerales

Este cambio comprende la adecuación de dos medidas de manejo de concentrados minerales en relación con las descritas en la Sección 9.5.3: i) prescindir del uso de mantas sobre las rumas de concentrados minerales y ii) almacenar los concentrados minerales en big bags dentro de las áreas techadas (estructuras de cerramiento) en el sector Cormin I.

Estos dos cambios resultan factibles ya que la implementación del techado, el cual en la práctica actuará como una estructura de cerramiento, limitará el flujo de viento en las zonas de manejo de concentrados minerales de Cormin I y por ende su potencial de dispersarlos (material particulado). Como se indicó anteriormente, el inventario y modelamiento de dispersión realizado como parte de la Modificación del EIA indicó que en una operación con estructuras de techado las emisiones fugitivas se reducirían a aproximadamente la mitad, en relación con una operación en la cual solo se tengan muros perimetrales y se cubran los concentrados con mantas (Ver Sección 9.3.4).

Esto resulta un enfoque conservador, ya que los muros perimetrales se mantendrán con las alturas y materiales previstos, por lo que finalmente se tendrá un efecto de control acumulado sobre la acción del viento mayor al que se tendría si solo se tuviera alguno de los componentes por separado, es decir, **si se tuvieran solo los muros perimetrales o la estructura de cerramiento (techado y cubiertas laterales)** de manera independiente.

De acuerdo con lo anterior, una vez que se implemente el techado se considera prescindible el uso de mantas sobre las rumas de concentrados de minerales mientras estos estén siendo almacenados, ya que el flujo de viento al interior de cada zona techada se verá drásticamente reducido por el efecto de la propia estructura de cerramiento en conjunto con los muros perimetrales del Almacén N° 1. Caber precisar que **se prescindirá del uso de las mantas de manera progresiva conforme se vaya culminando con la ejecución de las estructuras de techado en los diferentes sectores de Cormin I**, considerando que estas son independientes, es decir, están diseñadas como módulos que cubrirán toda la extensión de losas de concreto para el manejo de concentrados.

Además, es importante señalar que se continuará con las actividades de humedecimiento de las rumas, barrido y aspirado mecanizado del material que pudiera haberse dispersado sobre las losas de concreto; de modo que se limite aún más la posibilidad de generación y dispersión de material particulado desde las zonas de almacenamiento de concentrados minerales". (énfasis agregado).

56. De lo anterior se aprecia que, en su instrumento de gestión de ambiental, el administrado se comprometió a realizar el barrido y aspirado mecanizado del concentrado que se deposita en la losa del Almacén 1, así como el encerramiento del mismo, consistente en la implementación de cubiertas laterales y techado.
57. Durante la Supervisión Regular 2017, se constató que, cuando la puerta de entrada al depósito de concentrado está abierta, ingresa una ráfaga de viento que levanta las partículas de concentrado del piso, las cuales estarían saliendo al exterior por los espacios abiertos del lado oeste, motivo por el cual se formuló el siguiente hallazgo:

Presuntos incumplimientos (...)

3. Impala Terminals Perú S.A.C. no estaría implementado las medidas necesarias para el control de emisión de material particulado en el lado este del almacén.
1. Durante la supervisión se observó que cuando la puerta de entrada está abierta ingresa al interior del depósito una ráfaga de viento que levanta las partículas de concentrado del piso los cuales estarían saliendo al exterior por el lado oeste por los espacios abiertos.
58. El hecho detectado en la Supervisión Regular 2017 se complementa, a manera de ejemplo, con las fotografías N^{os} 4 al 56b del Informe de Supervisión⁴⁶; conforme se muestran a continuación:

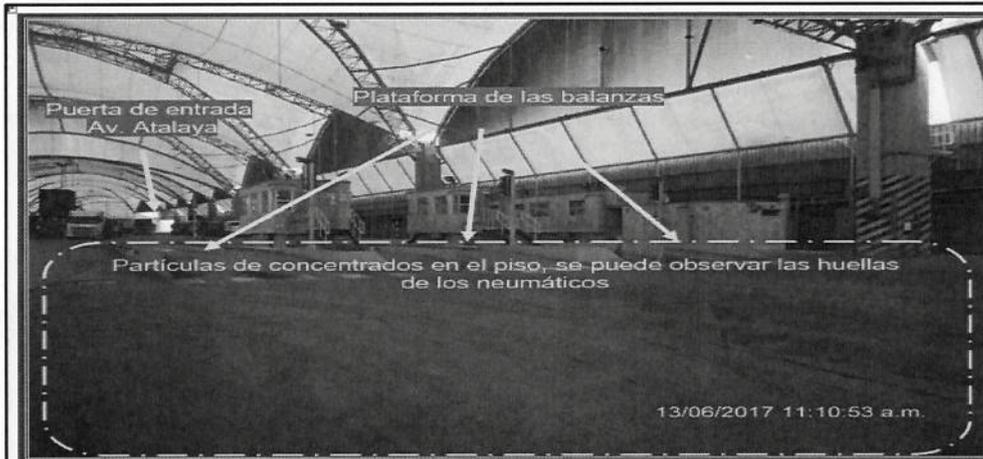


Fotografía N° 4: Presunto incumplimiento N° 3. Puerta de ingreso de camiones por la Av. Atalaya. Por esta puerta ingresan los camiones con carga de concentrados provenientes de las unidades mineras de todo el País hacia el interior del almacén Compa 1. En el piso se observan partículas de concentrado. También se observa la pared perimetral y el alerón en el techo.

⁴⁶ Contenido en un disco compacto que obra en el folio 17.



Fotografía N° 7: Área de recepción de vagones cargados. Vagones tipo góndola estacionados en el interior del almacén Comin I, en espera antes del ingreso a la balanza y descarga de concentrados. En el piso, cerca al vagón se observa partículas de concentrados que podrían ser arrastrados por las ráfagas de viento que ingresan por la puerta de entrada.



Fotografía N° 8: Presunto incumplimiento N° 2 Balanza Atalaya. Balanza de camiones cargados, ubicado en el almacén Comin I, constituido por tres plataformas para el pesaje de camiones cargados. En el piso se observa partículas de concentrados que podrían ser arrastrados por las ráfagas de viento que ingresan por la puerta de entrada.



Fotografía N° 16: Área de descarga de concentrados de Zinc. Ubicado en el sector este del almacén Comin I, adyacente al punto de coordenadas UTM WGS 84 Zona 18L: 268204E, 8667562N. En el piso, cerca al vagón se observa partículas de concentrados que podrían ser arrastrados por las ráfagas de viento que ingresa por la puerta de entrada.

59. En atención a los medios probatorios antes señalados, mediante la Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI, la DFAI declaró que el administrado contravino el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la LSNEIA, el artículo 29° RLSNEIA y el literal a) del artículo 18° del RPGAAE, debido a que se constató que Impala no realizó el barrido y aspirado mecanizado del concentrado que se dispersó en la losa, así como el encerramiento del lado oeste del almacén Cormin I (cubiertas laterales y techado), incumpliendo lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental.

Respecto a los argumentos del administrado en su recurso de apelación

60. Impala en su recurso de apelación alegó que, el compromiso asumido por Impala para el barrido y aspirado de concentrado o material particulado, previsto en el punto 4.42 "Emisiones de Material Particulado" del EIA no se precisa ninguna frecuencia ni oportunidad para el barrido y aspirado ni señala que dichas acciones deban ser inmediatas y constantes, tal como se observa a continuación:

"4 Descripción del Depósito y su Operación
(...)
4.4 Manejo de Aspectos Ambientales
(...)
4.4.2 Emisiones de material particulado
Durante las operaciones de manejo del concentrado se generan emisiones fugitivas de material particulado afectando la calidad del aire tanto al interior del depósito como en el entorno de las fuentes de emisión...
(...)
Dentro de las medidas que ya se han implementado para evitar las emisiones de polvo se encuentran las siguientes:

- **Barrido y aspirado de concentrado que se deposita en la losa para los que se cuenta con un equipo TENNANT, suministrada por la empresa encargada de la limpieza general.**
- (...)

61. Asimismo, en el punto 9.5.3 del Capítulo 9 del Segundo ITS MEIA Almacén tampoco establece que el barrido y aspirado sea inmediato y constante, pues únicamente señala que tales acciones deben ser mecanizadas, es decir, efectuadas por equipos o máquinas.

9.5 Descripción de los componentes aprobados
(...)
9.5.3 Medidas de manejo de concentrados minerales
Como se indicó en la Modificación del EIA del Proyecto "Ampliación y Modernización del Almacén N° 1", esta ha representado en sí, una medida integral de mejora para el manejo de los concentrados minerales en el Callao, ya que incorporó una serie de instalaciones nuevas y modificó la configuración de algunas existentes, así como estableció procedimientos y/o estándares de operación, que en conjunto vienen permitiendo realizar un manejo de los concentrados minerales de manera compatible con el entorno ambiental y social.
En ese contexto, se cuenta con instalaciones y/o componentes dentro del Almacén N° 1 cuyo diseño responde a criterios operativos del manejo de los concentrados minerales pero que a su vez cumplen funciones de manejo ambiental o gestión social, tales como:

- Almacén (encapsulado) de plomo.
- Almacén de big bags.
- Almacén Cormin II y Toromocho.
- Estructuras de techado en el almacén Cormin I.
- Muros perimetrales con alerones.
- Losas de concreto armado.
- Estacionamiento temporal para camiones de concentrados.
- Sistema integral de fajas transportadoras.
- **Sistema integral de lavado de camiones, recirculación de agua y manejo de lodos.**
- **Sistema de barrido y aspirado mecanizado.**
- Sistema de neutralización de aguas del laboratorio químico.
- Sistema de extracción de gases y polvo para las áreas de laboratorio químico y preparación de muestras minerales, respectivamente.

62. En esos sentido, el administrado precisó que la obligación referida al barrido y aspirado inmediato y constante en zonas inactivas no se encuentra contenida en su instrumento de gestión ambiental; por lo tanto, el administrado no está obligado a tener concentrado “cero” en sus instalaciones. En ese sentido, se estarían vulnerando los principios de legalidad y razonabilidad.

Respecto al principio de legalidad

63. Al respecto, cabe señalar que, de acuerdo con el principio de legalidad consagrado en el literal d) del numeral 24 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú⁴⁷, no se puede atribuir infracciones ni aplicar sanciones que no hayan sido previamente determinadas por ley.
64. Por su parte, en el numeral 1 del artículo 248º del TUO de la LPAG⁴⁸ se recoge el principio de legalidad, señalando que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a los administrados.
65. Sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente⁴⁹:

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.

66. 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.

⁴⁷ Constitución Política del Perú.

Artículo 2º. - Derechos fundamentales

Toda persona tiene derecho: (...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: (...)

- d) Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

⁴⁸ TUO de la LPAG

Artículo 248º. - Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. **Legalidad.** - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

⁴⁹ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, p. 60.

67. Teniendo en cuenta ello, esta Sala procederá a analizar el marco normativo que rige para determinar la responsabilidad administrativa de la conducta N° 2 señalada en el Cuadro N° 1.
68. Sobre el particular, tal como fluye de la Resolución Sub Directoral N° 2607-2018-OEFA/DFAI-SFEM y de la Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFSAI y conforme a lo señalado en el literal a) del artículo 18° del RPGAAE, el titular minero está obligado a ejecutar todas las medidas dispuestas en el estudio ambiental correspondiente, en los plazos y términos aprobados por la autoridad.
69. Por su parte, en el artículo 24° de la LGA, se establece que 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 al SEIA.
70. De igual modo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 15° de la LSNEIA, la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental debe supervisar y fiscalizar el resultado de la evaluación del instrumento de gestión ambiental.
71. En concordancia con ello, en el artículo 29° del RLSNEIA se establece que todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la certificación ambiental.
72. Asimismo, se dispone que 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.
73. Al respecto, en el EIA Almacén 1, se establece que, dentro de las medidas que ya se han implementado para evitar las emisiones de polvo, se encuentra, entre otros, el barrido y aspirado de concentrado que se deposita en la losa para los que se cuenta con un equipo TENNANT, suministrado por la empresa encargada de la limpieza general.
74. Posteriormente, en el MEIA Almacén 1, se estableció que **se realizará el barrido y aspirado mecanizado del material que pudiera haberse dispersado sobre las losas de concreto**. De igual forma, en el 2do ITS MEIA Almacén se indica que en el flujo de viento al interior de cada zona techada se verá drásticamente reducido por el efecto de la propia estructura de cerramiento en conjunto con los muros perimetrales del Almacén N° 1. Asimismo, señala que **se continuará con las actividades de humedecimientos de las rumas, barrido y aspirado mecanizado del material que pudiera haberse dispersado sobre las losas de concreto**; de modo que se limite aún más la posibilidad de generación y dispersión de material particulado desde las zonas de almacenamiento de concentrados de minerales.
75. De lo señalado en los considerandos anteriores se verificó que el administrado se comprometió a realizar el barrido y aspirado mecanizado del material que pudiera haberse dispersado sobre las losas de concreto; esto quiere decir que, una vez finalizado las actividades en una zona que conforma sus operaciones, deberá realizar el barrido y aspirado inmediatamente de dicha zona inactiva, con la finalidad

de evitar la dispersión del material depositado en las losas una vez culminada las actividades que desarrolla Impala.

76. Al respecto, tal como lo señaló la DFAI, es preciso indicar a Impala que no se le está exigiendo el barrido y aspirado cada vez que se produzca un derrame de material particulado en las losas, sino que cada vez que realice el manejo de concentrados deberá realizar el barrido y aspirado, tal como señala su instrumento de gestión ambiental.
77. Asimismo, durante la Supervisión Regular 2017, en el Depósito de Concentrados se constató que, cuando la puerta de entrada está abierta, ingresa una ráfaga de viento que levantaba las partículas de concentrado del piso, las cuales estarían saliendo al exterior por los espacios abiertos del lado oeste. En tal sentido, contrariamente a lo alegado por Impala, se encuentra plenamente acreditado que no realizó el barrido y aspirado mecanizado del concentrado que se dispersó en la losa, incumpliendo lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental.
78. En razón a ello, esta Sala considera que lo señalado por la DFAI en este extremo es correcto; por lo que, contrario a lo alegado por el administrado, la interpretación realizada por la primera instancia no vulneró el principio de legalidad, toda vez que los considerandos expuestos por ella recogen lo anteriormente expresado por esta Sala.

Respecto al principio de razonabilidad

79. Por otro lado, con relación al principio de razonabilidad⁵⁰ reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵¹, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida⁵², manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

⁵⁰ De acuerdo con los criterios del Tribunal Constitucional (por ejemplo, en la Sentencia emitida en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC), existe una similitud entre los principios de razonabilidad y de proporcionalidad; a ello, se debe agregar que el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se refiere expresamente al primero de los nombrados.

⁵¹ **TUO de la LPAG**
TÍTULO PRELIMINAR
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)
1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

⁵² **Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**
Artículo 1°. - Del objeto
El presente Reglamento tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador y el dictado de las medidas cautelares y correctivas en el marco de la función fiscalizadora y sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA; así como el alcance de los Registros de Actos Administrativos y de Infractores Ambientales.

80. En esa línea, esta Sala considera que la aplicación del principio de razonabilidad, cuyo fin es reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho y conforme al principio de prevención reconocido en la LGA.
81. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional con que cuenta la Administración, con el propósito de individualizar, en un caso específico, la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
82. Ahora bien, a efectos de verificar si la resolución impugnada se emitió de conformidad con el principio antes referido, corresponde a este Colegiado revisar si en el presente caso se han valorado razonablemente las circunstancias de hecho y de derecho aplicadas, así como su relación lógica y proporcionada con la declaración de responsabilidad del administrado por los hechos imputados⁵³.
83. Sobre el particular, esta Sala observa que los fundamentos de la DFAI para la declaración de responsabilidad de Impala por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, se basaron en hechos verificados por la Autoridad Supervisora durante la Supervisión Regular 2017 y que fueron recogidas en el acta, fotografías, e informes técnicos respectivos, tomando en consideración los compromisos de cada uno de los instrumentos de gestión ambiental y las obligaciones contenidas en la normativa que resultaba aplicable.
84. Asimismo, ha quedado debidamente acreditado que la Autoridad Decisora se ha pronunciado respecto de cada uno de los argumentos y medios probatorios presentados por el administrado, valorándolos conforme a Ley.
85. De otro lado, corresponde precisar que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Impala en el marco de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, por lo que no corresponde la aplicación de los criterios de proporcionalidad para la graduación de la infracción establecidos en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG.
86. En consecuencia, esta Sala considera que la Autoridad Decisora ha tomado en consideración el principio de razonabilidad en la determinación de responsabilidad administrativa de Impala por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

⁵³ MOLINA DIMITRIJEVICH, Alexandra. *Los Principios del Procedimiento Administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General: fundamentos, alcances e Importancia*. Lima: Revista Derecho & Sociedad, Edición N° 17, 2001, pp. 258 – 268.

87. Por lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos formulados por el administrado con relación a que en la resolución apelada no se habría tomado en consideración el principio de razonabilidad; por lo que corresponde desestimar lo sostenido por la recurrente sobre la vulneración al principio de razonabilidad.

Respecto al principio de verdad material

88. Por otro lado, el administrado señaló que se estaría vulnerando el principio de verdad material, toda vez que no existe en el expediente prueba contundente que acredite que Impala incumple su compromiso de barrido y aspirado, pues la presencia de material particulado en las losas no significa necesariamente que las actividades no hayan sido realizadas por Impala.
89. Sobre el particular, el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.11 del Título Preliminar del TUO de la LPAG, 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. Asimismo, debe señalarse que las actas y el informe de supervisión, elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen. Cabe señalar, además que los hechos plasmados en los respectivos informes de supervisión, los cuales tienen veracidad y fuerza probatoria, responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones⁵⁴.
91. En efecto, la Administración solo podrá sancionar en la medida que tenga evidencia y certeza que se han acreditado los elementos integrantes del tipo, de modo tal que no podrá sustentar una imputación en presunciones o medios probatorios que no ofrezcan convicción sobre la ocurrencia de los mismos.
92. En atención a ello, cabe señalar que, de la revisión de los documentos obrantes en el expediente, se aprecia que tanto la Autoridad Supervisora como la Autoridad Instructora han verificado plenamente los hechos del presente procedimiento administrativo sancionador para motivar su decisión, habiendo acreditado el incumplimiento referido a no realizar el barrido y aspirado mecanizado del concentrado que se dispersó en la losa, incumpliendo lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental.
93. Por todo lo expuesto, ha quedado acreditado que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, no se ha vulnerado el principio de verdad material,

⁵⁴ En atención a ello, los Informes de Supervisión (los cuales comprenden la descripción de los hechos constatados por el supervisor en el acta de supervisión), así como las fotografías que representan dichos hechos, resultan medios probatorios idóneos para evaluar la responsabilidad del administrado, y son documentos públicos al haber sido elaborados por supervisores cuyas actuaciones fueron efectuadas en nombre del OEFA, ello de conformidad con lo dispuesto en el numeral 52.1 artículo 52° del TUO de la LPAG.

Ver, por ejemplo, la Resolución N° 003-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 20 de abril de 2017.

contenidos en el TUO de la LPAG; en consecuencia, corresponde desestimar lo sostenido por la recurrente en el presente extremo.

94. De otro lado, Impala en su recurso de apelación alegó que, al momento de la Supervisión Regular 2017, no se observó la presencia del personal debido a que se encontraban en hora de refrigerio. Asimismo, precisó que se realizan descargas de concentrados en vagones tipos góndolas y que, por temas de seguridad, el personal de limpieza no puede realizar trabajos hasta concluida la descarga y debe mantener una distancia durante el barrido en la zona para evitar una colisión o choque entre equipos.
95. En esa misma línea, Impala señaló que es un área eminentemente operativa, de permanente actividad de carga y descarga de concentrado donde es materialmente imposible que no exista la presencia de concentrado en las losas, aún en áreas inactivas, pues el movimiento de concentrados en el Almacén 1 es constante.
96. Al respecto, lo señalado por el administrado no desvirtúa su responsabilidad por el incumplimiento de su compromiso establecido en su instrumento de gestión ambiental, debido a que las partículas de concentrados que se hallaron en las losas del almacén Cormin I no fueron barridas y aspiradas; por ello, estarían siendo expulsadas al exterior por las zonas que no fueron cubiertas en dicho almacén cuando ingresan ráfagas de aire por la puerta de ingreso de la Av. Atalaya.
97. Además, en el instrumento de gestión ambiental se establece que el barrido y aspirado de concentrado se realiza durante las operaciones de manejo de concentrado; es decir, cada vez que realice actividades o se encuentre operando, debe ejecutar el barrido y aspirado; ya que, de lo contrario, conllevaría a la generación de un daño potencial al medio ambiente o al entorno humano.
98. Sin perjuicio de lo señalado y a mayor abundamiento, esta Sala considera importante mencionar que el material particulado causa efectos específicos derivados del tamaño de la partícula y de su naturaleza química. En ese sentido, genera potenciales impactos al ambiente y a la salud de las personas, como son los siguientes:
- a) Causan impactos ambientales negativos a la flora toda vez que, las partículas al depositarse sobre las plantas recubren las hojas y taponan las estomas, lo que interfiere en la función clorofílica e impide el desarrollo normal de la planta, que ve detenido su crecimiento.
 - b) Causan impactos negativos a la fauna y a la población debido a su poder de penetración determinado por su tamaño, siendo las partículas gruesas causantes de alergias u otro tipo de afecciones, y las partículas comprendidas entre 0.1 y 2.5 μm (o hasta 4 o 5 μm) causan lesiones al depositarse en la periferia del pulmón y en los alveolos, pudiendo causar neumoconiosis.
 - c) Las partículas metálicas tendrán efectos específicos dependiendo del metal del cual están constituidas es por ello que, químicamente causan potenciales impactos negativos a la flora, fauna y a la población.⁵⁵

55

OROZCO, Carmen. PÉREZ, Antonio. GONZÁLEZ, Nieves. RODRÍGUEZ, Francisco. ALFAYATE, José. "CONTAMINACIÓN AMBIENTAL Una visión desde la Química". Ediciones Paraninfo. Año 2011. España - Madrid. p. 370.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--safework/documents/normativeinstrument/wcms_218646.pdf

99. Por otra parte, Impala indicó que subsanó su conducta voluntariamente antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, para ello implementó medidas que garantizan la realización constante del barrido y aspirado de material en el Almacén 1, tales como el instructivo de operadores de barredoras y cisternas aprobado en mayo de 2016; este documento tiene como finalidad estandarizar las normas de seguridad, mantenimiento y operaciones para operar barredoras mecánicas y cisternas.

Consulta: 30 de mayo de 2019.

Capítulo 10

Contaminantes atmosféricos (...)

10.7. Partículas (...)

10.7.3. Efectos (...)

Debemos advertir que, como se ha indicado anteriormente, vamos a tratar únicamente los efectos ocasionados por el hecho de que los agentes contaminantes se encuentren en formas de partículas, prescindiendo de su naturaleza química. Es obvio que, además de los efectos aquí comentados, cada tipo de partícula puede generar unos efectos específicos derivados de su naturaleza química. Así, las partículas que ocasionen lluvia ácida generarán los efectos estudiados anteriormente atribuibles a la misma; las partículas metálicas tendrán efectos específicos dependiendo del metal del cual estén constituidos, etc., por lo que nos limitaremos a comentar los efectos derivados del estado físico y tamaño de las partículas.

- Sobre las Plantas. Las partículas al depositarse recubren las hojas y taponan las estomas, lo que interfiere en la función clorofílica e impide un desarrollo normal de la planta, que ve detenido su crecimiento.
- Sobre los Animales y el hombre, los efectos nocivos que ocasionan las partículas derivan de su actuación sobre el sistema respiratorio; el mayor o menor poder de penetración en el mismo viene determinado por su tamaño, de ahí que este factor sea esencial para valorar los posibles daños. Así, las partículas gruesas no llegan a alcanzar los pulmones, son eliminadas por las regiones centrales o altas del aparato respiratorio, filtradas del aire inhalado por los pelos nasales o las mucosas que cubren las cavidades nasales y la tráquea, por lo que sus efectos no revisten especial peligrosidad, aunque pueden ser causa de alergias u otro tipo de afectaciones. Las partículas finas penetran en los pulmones, pero al tener un tamaño semejante al de las moléculas pueden ser eliminadas de los mismos. Son las partículas de tamaño medio, especialmente las comprendidas entre 0.1 y 2.5 μm (algunos autores hablan de hasta 4 o 5 μm), las que originan los efectos más graves, debido a que pueden llegar a depositarse en la periferia del pulmón, región que parece ser especialmente susceptible a lesiones y de la que además es muy difícil eliminarlas. Incluso las más pequeñas (radio menor de 0.5 μm) llegan a depositarse en los alveolos pulmonares, ocasionando graves daños. Este hecho ha llevado a la EPA a hacer una propuesta de modificación de los estándares de calidad vigentes para las partículas (ver capítulo 15).

En la Figura 10.11 se aprecia que la mayor parte de las partículas procedentes de actividades antropogénicas (polvos y humos metalúrgicos y de fundición, pigmentos de pinturas, diversos polvos de compuestos inorgánicos o metales, ...) tienen un tamaño comprendido entre 0.1 y 0.4 μm , es decir, desde el punto de vista de tamaño, están comprendidas entre las más nocivas." (subrayado agregado)

GUÍA PARA LA PREVENCIÓN Y LA SUPRESIÓN DEL POLVO EN LAS MINAS, LOS TÚNELES Y LAS CANTERAS. Ginebra. Año 1965. p. 7.

«CAPÍTULO PRIMERO

EL POLVO Y SUS EFECTOS PATOLÓGICOS (...)

Las neumoconiosis

Se entiende actualmente por «neumoconiosis» todas las alteraciones pulmonares producidas por la inhalación de polvo.

Para que se comprenda cómo afecta a los pulmones la inhalación de aire cargado de polvo y la clase de partículas contra las que es preciso protegerse, conviene explicar brevemente de qué manera llega el polvo a los pulmones.»

<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_218646.pdf>

Consulta realizada 30 de mayo de 2019.

SG-105-11 Ver. 03 Página 3 de 8	IMPALA TERMINALS PERÚ INSTRUCCIÓN PARA OPERADORES DE BARRÉDORA Y CISTERNA	
4.5.2. Consideraciones		
Una vez la zona instruida haya quedado limpia, solicitar instrucciones de nuevas zonas de barrido al Supervisor de Operaciones o Asistente de operaciones encargado, en caso no hayan instrucciones inmediatas, asumir una actitud proactiva y proceder a barrer las zonas que así lo necesitan.		

100. Sin embargo, la presentación del instructivo para operadores de barredoras y cisternas no permite subsanar la conducta infractora debido a que, no es posible afirmar que la sola presentación de dicho documento genere certeza sobre su cumplimiento; por ello, no garantiza que las actividades descritas sean realizadas a fin de evitar que el material particulado depositado sobre las losas se traslade por acción del viento y afecte el entorno del depósito.
101. De otro lado, Impala en su recurso de apelación presentó las Órdenes de Servicio del 2017 y 2018, manifestando que estas demuestran la contratación mensual de los servicios de la empresa Ferreyros S.A. para el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de barrido y aspirado, tal como se observa a continuación:

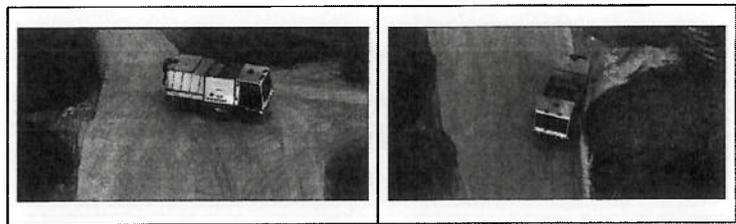
Addressed To:		PURCHASE ORDER	
FERREYROS SOCIEDAD ANONIMA JR. CRISTOBAL DE PERALTA NORT NRO. 820 URB. SECTO SAN IDELFONSO LIMA - LIMA Santiago de Surco LIMA 26 Peru F.A.O : No Name		Order #: PO14006246 PO Status: Released Order Currency: USD Order Date: 15-Aug-2017 Payment Terms: 45D Vendor ID: 124901 Vendor Tax Reg #: 20100028698 Buyer: Maintenance / Office / Facilities Management	
Vendor Reference:			
valorizacion			
Our Reference:			
PRO002719			
No.	Description	Qty/Unit	Line Total Excl.TAX
1	REPAIRS AND MAINTENANCE FOR OTHER EQUIPMENTS MANTENIMIENTO DE OTROS EQUIPOS Mantenimiento de maquinas de flota, mes de Julio servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de flota que comprende: Cargadores Frontales, Mini Cargadores, Barredoras, Mezcladora, Grus Merlo, Cisterna, Rail King y Luminarias. Maquinas Caterpillar y No Caterpillar. VALORIZACIÓN JULIO FESA *Solicitado por Alberto Sigvas 651050	1 UN	82,321.62
			SUB TOTAL EXCL. TAX 82,321.62
			Total IVA 18.00% 14,817.89
			TOTAL TO BE PAID USE 97,139.51
TAX Clause			
IGV 18		IGV 18%	

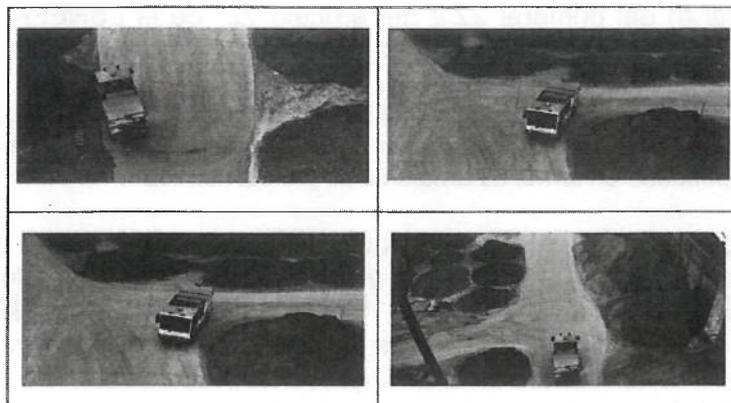
Fuente: Escrito N°013266

Addressed To:		PURCHASE ORDER			
FERREYROS SOCIEDAD ANONIMA JR. CRISTOBAL DE PERALTA NORT NRO. 820 URB. SECTO SAN IDELFONSO LIMA - LIMA Santiago de Surco LIMA 26 Peru F.A.O : No Name		Order #: PO14009473 PO Status: Released Order Currency: USD Order Date: 04-Dec-2018 Payment Terms: 45D Vendor ID: 124901 Vendor Tax Reg #: 20100028598 Buyer: Construction			
Vendor References:					
valoracion					
Char Reference:					
PRO000212					
No.	Description	Qty/Unit	Price Per Unit	Line Total	EXCL TAX
1	REPAIRS AND MAINTENANCE FOR OTHER EQUIPMENTS Servicio de mantenimiento Preventivo Dentro del contrato MARCO + Cargadores Frontales, Minicargadores, Barredora, Grúa Merlo, Sistema, Rescatador y Mezcladoras Maquinarias Caterpillar y No Caterpillar Mes Noviembre 651050	1 UN	25,500.00	25,500.00	
2	INVENTORY SUPPLIES Repuestos dentro del contrato MARCO Mes Noviembre 541030	1 UN	49,911.44	49,911.44	
3	INVENTORY SUPPLIES Repuestos fuera de contrato MARCO - Autorizadas Mes Noviembre *Solicitado por Preyer H. 541030	1 UN	1,086.09	1,086.09	
SUB TOTAL EXCL TAX				76,497.53	

Fuente: Escrito N°013266

102. Sobre el particular, de la revisión de los documentos denominados Orden de Servicio de los años 2017 y 2018, se advierte que por sí solas únicamente acreditan la negociación entre la empresa Ferreyros S.A. e Impala para el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de barrido y aspirado.
103. Ahora bien, de la revisión de la información presentada por el administrado, no resultan ser medios probatorios idóneos, debido a que no se encuentran acompañados de documentos que permitan demostrar que implementó medidas para que se cumpla con ejecutar el barrido y aspirado continuo de la losa del Almacén 1; por lo tanto, no generan certeza que se haya subsanado la infracción administrativa materia de análisis.
104. Igualmente, Impala adjuntó fotografías del Almacén 1, señalando que en ellas se visualizan las actividades de barrido y aspirado a efectos de minimizar la presencia de material particulado en sus áreas operativas:





105. Cabe precisar que, de la revisión de las fotografías presentadas, se advierte que las mismas no se encuentran acompañadas de una referencia, motivo por el cual no generan certeza en este Colegiado de que correspondan efectivamente a la zona en donde se detectó hecho materia de infracción administrativa.
106. Asimismo, incluso considerando que las mismas correspondan al mismo lugar del hecho materia de infracción, tampoco resulta posible determinar que sean anteriores al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador al no encontrarse fechadas; por lo tanto, dichos medios probatorios no desvirtúan la responsabilidad del administrado por la comisión de la conducta infractora.

VI.3 Determinar si correspondía dictar la medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución

Con relación a la medida correctiva N° 2

107. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta Sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente al dictado de medidas correctivas.
108. Con relación a ello, debe tenerse en consideración que, de acuerdo con el artículo 22° de la LSNEFA, 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 personas⁵⁶.

⁵⁶

LSNEFA

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:
- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
 - b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
 - 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.

109. En el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la LSNEFA 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 económica⁵⁷.

110. En efecto, se evidencia que, aun cuando la finalidad última de la imposición de una medida correctiva es la de **revertir o disminuir**, en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; la DFAI consideró oportuno dictar la medida correctiva N° 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

111. Por consiguiente, debe mencionarse que si bien no cabe duda de que el cumplimiento de la obligación constitutiva de la medida correctiva resulta particularmente importante para garantizar la no contaminación del aire por emisiones fugitivas de partículas y evitar el deterioro de la vida y salud de la población del entorno del depósito de concentrados, con su imposición —a juicio de este Colegiado— no es posible advertir que se logre alcanzar la finalidad que las mismas persiguen; ello en tanto, de la obligación que la constituye, no existe alguna encaminada a revertir los efectos que la conducta infractora hubiera podido ocasionar sobre el ambiente.

112. Concretamente, en el presente procedimiento administrativo sancionador, debe tenerse en consideración que el barrido y aspirado mecanizado del concentrado que se dispersó en la losa del Depósito de Concentrados, es un compromiso ya establecido en el EIA Almacén 1 y del 2do ITS MEIA Almacén; por lo que, en ese contexto, se debe resaltar que el hecho de instituir el cumplimiento de dicho compromiso como medida correctiva, se encuentra encaminada, en todo caso, a conseguir que Impala —en su calidad de titular del Depósito de Concentrados— cumpla con el compromiso previamente establecido.

113. En ese orden de ideas, la obligación referida a acreditar que implementó medidas para que cumpla con garantizar el barrido y aspirado continuo de la losa del Almacén 1, no supone que la medida correctiva se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; por lo que, su dictado en la resolución apelada, no cumpliría con su finalidad.

114. Por consiguiente, considerando que no constituye causal de nulidad⁵⁸ cuando el

⁵⁷ 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.

⁵⁸ **TUO de la LPAG**
Artículo 6.- Motivación del 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.

superior jerárquico 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, corresponde revocar la medida correctiva N° 2 señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

115. Sin perjuicio de lo señalado, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente procedimiento administrativo sancionador, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.
116. Finalmente, en atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los demás argumentos señalados por Impala en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - **REVOCAR** el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, que declaró la responsabilidad administrativa de Impala Terminals Perú S.A.C. respecto de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, se **ARCHIVA** el procedimiento administrativo sancionador y se **REVOCA** la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - **CONFIRMAR** el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Impala Terminals Perú S.A.C., por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO. - **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 3351-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, que ordenó a Impala Terminals Perú S.A.C. cumplir con la medida correctiva N° 2 descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

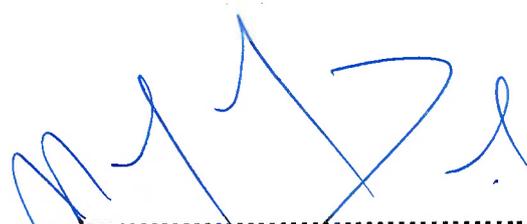
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta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

CUARTO. - Notificar la presente resolución a Impala Terminals Perú S.A.C. y a la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas, y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



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



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



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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



.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

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° 293-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 45 páginas.

