



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 307-2025-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 0450-2024-OEFA/DFAI/PAS

**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE
INCENTIVOS**

**ADMINISTRADO : ACTIVOS MINEROS S.A.C.
EMPRESA ADMINISTRADORA CERRO S.A.C.
SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.
AUREX S.A.C.**

SECTOR : MINERÍA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 02208-2024-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 00005-2025-OEFA/DFAI, de fecha 3 de enero de 2025, a través de la cual se declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Sociedad Minera El Brocal S.A.A., contra la Resolución Directoral N° 02208-2024-OEFA/DFAI, de fecha 8 de noviembre de 2024, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Activos Mineros S.A.C., Empresa Administradora Cerro S.A.C., Sociedad Minera El Brocal S.A.A. y Aurex S.A.C., por la conducta infractora señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.*

Por otro lado, se confirma la Resolución Directoral N° 02208-2024-OEFA/DFAI, de fecha 8 de noviembre de 2024, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Activos Mineros S.A.C., Empresa Administradora Cerro S.A.C., Sociedad Minera El Brocal S.A.A. y Aurex S.A.C., por la conducta infractora señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 02208-2024-OEFA/DFAI, de fecha 8 de noviembre de 2024, a través de la cual se sancionó a Activos Mineros S.A.C., Empresa Administradora Cerro S.A.C., Sociedad Minera El Brocal S.A.A. y Aurex S.A.C., con una multa ascendente a 149,910 (ciento cuarenta y nueve con 910/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; y, en consecuencia, se retrotrae el presente procedimiento al momento en el que el

vicio se produjo.

Lima, 22 de mayo de 2025

I. ANTECEDENTES

1. Los Pasivos Ambientales de Origen Minero en el Río San Juan y Delta Upamayo (en adelante, **PAM**) ubicados en los distritos de Simón Bolívar, Tinyahuarco y Vicco, provincia y departamento de Pasco, son de responsabilidad de Activos Mineros S.A.C.¹ (en adelante, **Activos Mineros**), Empresa Administradora Cerro S.A.C.² (en adelante, **Administradora Cerro**), Sociedad Minera El Brocal S.A.A.³ (en adelante, **El Brocal**) y Aurex S.A.C.⁴ (en adelante, **Aurex**) conforme a los siguientes porcentajes de responsabilidad:

Administrado	Componentes	
	Río San Juan	Delta Upamayo
Aurex S.A.	0,21	0,07
Activos Mineros S.A.C.	86,55	45,14
Empresa Administradora Cerro S.A.C.	13,24	4,83
Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	---	49,96
Total	100,00	100,00

Fuente: Resolución Ministerial N° 284-2012-MEM/DM publicada el 23 de junio de 2012.

2. Los PAM cuentan, entre otros instrumentos de gestión ambiental, con el Plan de Cierre Integral de Pasivos Ambientales de Origen Minero en el Río San Juan y Delta Upamayo, aprobado mediante Resolución Directoral N° 001-2009-MEM/AAM del 6 de enero de 2009 (en adelante, **Plan de Cierre**).
3. Mediante Resolución Directoral N° 00015-2020-OEFA/DSEM (en adelante, **Resolución DSEM**), la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (en adelante, **DSEM**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) ordenó a Activos Mineros, Administradora Cerro, el Brocal y Aurex (en adelante, **los administrados**) dar cumplimiento a la siguiente medida preventiva, cuyo plazo de cumplimiento fue prorrogado de oficio mediante Resolución N° 00061-2020-OEFA/DSEM del 18 de setiembre de 2020 siendo el plazo de cumplimiento el **23 de noviembre de 2020**; tal como se muestra a continuación:

Cuadro N° 1: Medida preventiva

Obligación	Plazo otorgado para el cumplimiento de la medida preventiva	Plazo
Implementar las obras de ingeniería en las áreas críticas del Delta Upamayo identificadas de acuerdo a las	Cuarenta y cinco (45) días hábiles para implementar la medida preventiva, contados	23 de noviembre de 2020.

- 1 Registro Único de Contribuyentes N° 20103030791.
- 2 Registro Único de Contribuyentes N° 20538848060.
- 3 Registro Único de Contribuyentes N° 20100017572.
- 4 Registro Único de Contribuyentes N° 20101076289.

recomendaciones técnicas establecidas en el PCPAM SAN JUAN Y DELTA UPAMAYO, así como las áreas o tramos identificados por el ALA Pasco, Tramo A/1-2, Tramo B/1-2, Tramo Brazo Derecho, Tramo Brazo Izquierdo y el Tramo 4, a fin de evitar el ingreso del agua a las zonas revegetadas y el arrastre de sedimentos que contienen altas concentraciones de metales.	desde el día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral N° 00061-2020-OEFA/DSEM (notificada el 21 de setiembre de 2020).	
--	--	--

4. Del 22 al 25 de abril 2022, la DSEM realizó una supervisión regular in situ (en adelante, **Supervisión Regular 2022**) a los PAM, cuyos resultados se encuentra recogidos en el Informe de Supervisión N° 404-2022-OEFA/DSEM-CMIN.
5. Del 25 al 28 de junio de 2023, la DSEM realizó una supervisión regular in situ (en adelante, **Supervisión Regular 2023**) a los PAM, cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión de fecha 28 de junio de 2023 (en adelante, **Acta de Supervisión**) y el Informe de Supervisión N° 00110-2024-OEFA/DSEM-CMIN del 26 de marzo de 2024 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
6. Mediante Resolución Subdirectoral N° 00291-2024-OEFA/DFAI-SFEM del 28 de mayo de 2024 (en adelante, **Resolución Subdirectoral**)⁵, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA, inició el procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**).
7. A través del Memorando N° 00248-2024-OEFA/DFAI-SFEM, de fecha 20 de agosto de 2024, la SFEM requirió información a la DSEM respecto a la acción de supervisión en las zonas H y B. En atención a ello, mediante Memorando N° 03038-2024-OEFA/DSEM (en adelante, **Memorando 3038-2024**) del 17 de

⁵ **Activos Mineros S.A.C.** Notificación realizada de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas el Organismo de Evaluación y Fiscalización, aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N.º 00010-2020-OEFA-CD; tal como consta en la constancia del depósito de la notificación electrónica, código de operación 281562, casilla electrónica: 20103030791.1@casillaelectronica.oefa.gob.pe, fecha y depósito 30 de mayo de 2024, código despacho SIGED 378681. Acuse de recibo de la notificación electrónica **jueves 30 de mayo de 2024 a horas 10:08:57 AM**

Sociedad Minera El Brocal S.A.A. Notificación realizada de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas el Organismo de Evaluación y Fiscalización, aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N.º 00010-2020-OEFA-CD; tal como consta en la constancia del depósito de la notificación electrónica, código de operación 281563, casilla electrónica: 20100017572.1@casillaelectronica.oefa.gob.pe, fecha y depósito 30 de mayo de 2024, código despacho SIGED 378682. Acuse de recibo de la notificación electrónica **jueves 30 de mayo de 2024 a horas 03:51:49 PM**

Empresa Administradora Cerro S.A.C. Notificación realizada de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas el Organismo de Evaluación y Fiscalización, aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N.º 00010-2020-OEFA-CD; tal como consta en la constancia del depósito de la notificación electrónica, código de operación 281565, casilla electrónica: 20538848060.1@casillaelectronica.oefa.gob.pe, fecha y depósito 30 de mayo de 2024, código despacho SIGED 378684. Acuse de recibo de la notificación electrónica **jueves 30 de mayo de 2024 a horas 03:53:56 PM**.

Aurex S.A.C. Notificación realizada mediante edicto, publicado en el diario oficial "El Peruano", el lunes, 22 de julio de 2024.

setiembre de 2024, la DSEM brindó respuesta a lo solicitado.

8. Posteriormente, el 1 de octubre de 2024, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 00863-2024-OEFA/DFAI-SFEM (en adelante, **IFI**).
9. A partir de los descargos presentados al IFI, mediante Resolución Directoral N° 02208-2024-OEFA/DFAI, de fecha 8 de noviembre de 2024 (en adelante, **Resolución Directoral I**)⁶, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de los administrados por la comisión de la siguiente conducta infractora:

Cuadro N° 2: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Los administrados no cumplieron con la medida preventiva N° 1 dictada mediante Resolución Directoral N° 00015-2020-OEFA/DSEM, consistente en implementar obras de ingeniería en las áreas críticas (zonas	Artículos 22 y 34 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD (en adelante, Reglamento de Supervisión) ⁷ ; artículos 17 y	Inciso 2 del artículo 40 del Reglamento de la RCD 007-2015-OEFA/CD ¹⁰ .

⁶ **Activos Mineros S.A.C.** Notificación realizada de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas el Organismo de Evaluación y Fiscalización, aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N.° 00010-2020-OEFA-CD; tal como consta en la constancia del depósito de la notificación electrónica, código de operación 313804, casilla electrónica: 20103030791.1@casillaelectronica.oefa.gob.pe, fecha y depósito 11 de noviembre de 2024, código despacho SIGED 424125. Acuse de recibo de la notificación electrónica **lunes 11 de noviembre de 2024 a horas 4:28:14 PM**

Sociedad Minera El Brocal S.A.A. Notificación realizada de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas el Organismo de Evaluación y Fiscalización, aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N.° 00010-2020-OEFA-CD; tal como consta en la constancia del depósito de la notificación electrónica, código de operación 313806, casilla electrónica: 20100017572.1@casillaelectronica.oefa.gob.pe, fecha y depósito 11 de noviembre de 2024, código despacho SIGED 424127. Acuse de recibo de la notificación electrónica **lunes 11 de noviembre de 2024 a horas 06:26:14 PM**

Empresa Administradora Cerro S.A.C. Notificación realizada de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas el Organismo de Evaluación y Fiscalización, aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N° 00010-2020-OEFA-CD; tal como consta en la constancia del depósito de la notificación electrónica, código de operación 313807, casilla electrónica: 20538848060.1@casillaelectronica.oefa.gob.pe, fecha y depósito 11 de noviembre de 2024, código despacho SIGED 424128. Acuse de recibo de la notificación electrónica **lunes 11 de noviembre de 2024 a horas 04:41:39 PM**.

Aurex S.A.C. Notificación realizada mediante edicto, publicado en el diario oficial "El Peruano", el martes, 19 de noviembre de 2024.

⁷ **Reglamento de Supervisión**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 17 de febrero de 2019.

Artículo 22.- Medidas Administrativas

22.1. La Autoridad de Supervisión puede dictar las siguientes medidas administrativas:

(...)

b) Medida preventiva;

(...)

22.2. El cumplimiento de la medida administrativa es obligatorio por parte de los administrados y constituye una obligación fiscalizable. Es exigible según lo establecido por la Autoridad de Supervisión.

(...)

Artículo 34.- Naturaleza del incumplimiento

El incumplimiento de una medida administrativa constituye infracción administrativa, ante lo cual se tramita el procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con lo establecido en el artículo 17° de la Ley N.° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

¹⁰ **RCD 007-2015-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015.

Artículo 40.- Infracción administrativa

	críticas H y B) del Delta Upumayo identificadas de acuerdo a las recomendaciones técnicas establecidas en el Plan de Cierre, a fin de evitar el ingreso del agua a las zonas revegetadas y el arrastre de sedimentos que contiene altas concentraciones de metales.	22-A de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011 (Ley del SINEFA) ⁸ ; artículo 39 del Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD (en adelante, RCD 007-2015-OEFA/CD) ⁹ .	
--	---	---	--

Fuente: Resolución Directoral N° 02208-2024-OEFA/DFAI.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

10. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, se sancionó a los administrados con una multa total ascendente a 149,910 (ciento cuarenta y nueve con 910/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por la comisión de la única conducta infractora.
11. Con fecha 2 de diciembre de 2024, Administradora Cerro interpuso recurso de apelación¹¹ contra la Resolución Directoral I.
12. El 4 de diciembre de 2024, El Brocal interpuso recurso de reconsideración¹² contra la Resolución Directoral I.

(...)

40.2 El incumplimiento de una medida preventiva constituye una infracción administrativa grave, susceptible de ser sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.

⁸ **Ley del SINEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009.

Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

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

(...)

d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.

Artículo 22-A.- Medidas preventivas

Las medidas preventivas pueden contener mandatos de hacer o no hacer. Se imponen únicamente cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental.

(...)

La vigencia de la medida preventiva se extiende hasta que se haya verificado su cumplimiento o que hayan desaparecido las condiciones que la motivaron.

⁹ **RCD 007-2015-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015.

Artículo 39.- Naturaleza de la infracción

El incumplimiento de un mandato de carácter particular, una medida preventiva o un requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental constituye infracción administrativa de carácter general, de conformidad con lo establecido en el último párrafo del Artículo 17 de la Ley N.º 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

¹¹ Escrito con Registro N° 2024-E01-132118.

¹² Escrito con Registro N° 2024-E01-133214.

13. Adicionalmente, el 4 de diciembre de 2024, Activos Mineros interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral I.
14. Asimismo, el 3 de enero de 2025, mediante Resolución Directoral N° 00005-2025-OEFA/DFAI¹⁴ (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por El Brocal.
15. El 27 de enero de 2025, El Brocal interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral II.

II. PROCEDENCIA

16. Los recursos de apelación presentados por Administradora Cerro, Activos Mineros y El Brocal fueron interpuestos dentro de los quince (15) días hábiles de notificados los actos impugnados¹⁶ y cumplen con los requisitos previstos en los artículos 218 y 221 del TUO de la LPAG¹⁷, razón por la cual son admitidos a trámite.

III. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

17. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad de los administrados, por la comisión de la única conducta infractora descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
 - (ii) Determinar si la multa impuesta a los administrados por la comisión de la

¹³ Escrito con Registro N° 2024-E01-133032.

¹⁴ Notificada el 6 de enero de 2025.

¹⁵ Escrito con Registro N° 2025-E01-013664.

¹⁶ Administradora Cerro y Activos Mineros interpusieron recurso de apelación contra la Resolución Directoral I (notificada el 11 de noviembre de 2024) el 2 de diciembre de 2024 y 4 de diciembre de 2024 respectivamente. Asimismo, El Brocal interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral II (notificada el 6 de enero de 2025) el 27 de enero de 2025.

¹⁷ **TUO de la LPAG**, mediante Decreto Legislativo N° 1633 publicado el 30 de agosto de 2024 en el diario oficial *El Peruano*, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG:

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

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. Excepcionalmente, en los procedimientos administrativos de instancia única de competencia de los consejos directivos de los organismos reguladores, el recurso de reconsideración se resuelve en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

única conducta infractora se enmarca en los parámetros legales previstos en nuestro ordenamiento.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

IV.1. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad de los administrados, por la comisión de la única conducta infractora descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

a) Marco normativo que regula el cumplimiento de las medidas preventivas

18. El artículo 3 de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, establece que dicho sistema tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
19. En ese sentido, el artículo 4 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2024-MINAM, precisa que la gestión ambiental es un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la Política Nacional del Ambiente, con el fin de lograr una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo sostenible de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país.
20. A su vez, el artículo 15 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental integra los sistemas de gestión pública en materia ambiental, tales como los sistemas sectoriales, regionales y locales de gestión ambiental, así como otros sistemas específicos relacionados con la aplicación instrumentos de gestión ambiental.
21. Conforme a lo establecido en el literal b) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada con Ley N° 29325 y modificada por la Ley del SINEFA, la función supervisora del OEFA comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados y, adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas administrativas¹⁸.
22. Bajo dicho contexto, en el artículo 22 del Reglamento de Supervisión del OEFA,

¹⁸

Ley del SINEFA

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: (...)

aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2021-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2022-OEFA/CD, establece que la Autoridad de Supervisión puede dictar, entre otras medidas administrativas, medidas preventivas¹⁹.

23. Asimismo, en el referido precepto legal dispone que el cumplimiento de la medida administrativa es obligatorio por parte de los administrados y constituye una obligación fiscalizable exigible.
24. En virtud de lo expuesto, la DSEM se encuentra facultada para dictar medidas preventivas con la finalidad de evitar un inminente peligro o riesgo de producción de un daño al ambiente, recursos naturales o salud de las personas o, en su defecto, a efectos de que se mitiguen las causas que generen o puedan generar un mayor daño al ambiente.
25. Bajo dichas consideraciones, a través del Acta de Supervisión, la DSEM ordenó a los administrados el cumplimiento de la medida preventiva descrita en el Cuadro N° 1, de acuerdo con el Reglamento de Supervisión, al haber verificado que se cumplieran los presupuestos habilitantes para su dictado.
26. Por su parte, el artículo 17 de la Ley del SINEFA establece que el incumplimiento de las medidas preventivas emitidas por las instancias competentes del OEFA, constituyen infracciones administrativas.
27. En esa línea, los artículos 22 y 34 del Reglamento de Supervisión, vigente al momento de dictarse las medidas preventivas ordenadas mediante la Resolución DSEM, establece que el cumplimiento de las medidas administrativas es obligatorio por parte de los administrados y forman parte de sus obligaciones fiscalizables; siendo que su incumplimiento constituye una infracción administrativa, ante lo cual se tramita el procedimiento administrativo sancionador

b) Sobre los hechos detectados durante la Supervisión Especial 2019

28. De acuerdo con el “Estudio de Ingeniería de Detalle para ejecutar las obras del Plan de Cierre Integral de los Pasivos “Depósitos de sedimentos en el río San Juan y Delta Upamayo” – Pasco (en adelante, **EID**), los sectores A, B, C, D, E, F, G y H son las zonas internas del Delta Upamayo, donde los administrados debían

¹⁹

Reglamento de Supervisión

Artículo 22.- Medidas administrativas

22.1 La Autoridad de Supervisión puede dictar las siguientes medidas administrativas:

(...)

b) Medida preventiva;

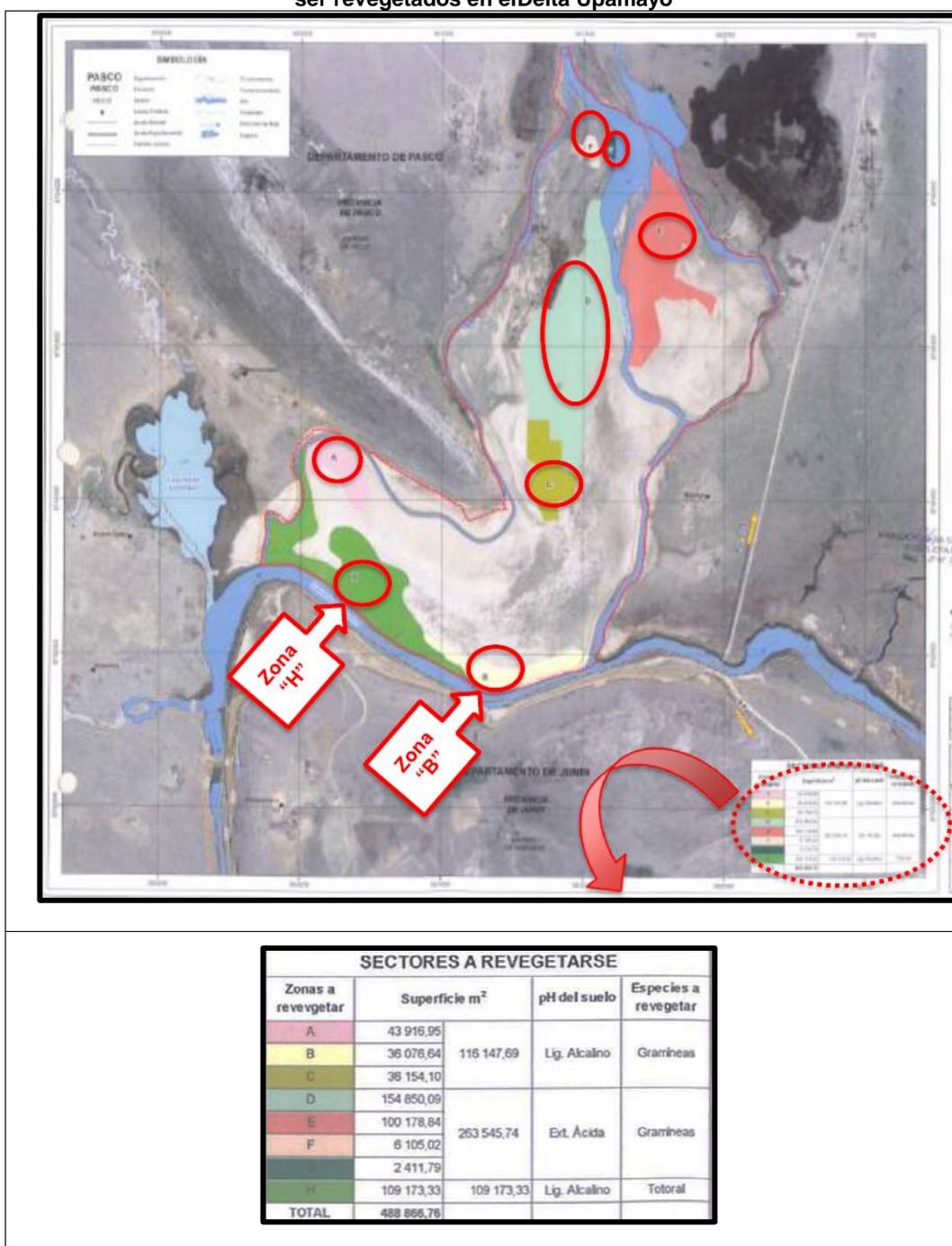
22.2 El cumplimiento de la medida administrativa es obligatorio por parte de los administrados y constituye una obligación fiscalizable. Es exigible según lo establecido por la Autoridad de Supervisión.

(...)

22.4 Las medidas administrativas son los excluyentes entre sí, son dictadas sin perjuicio del procedimiento administrativo sancionador a que hubiera lugar y se sujeta a la aplicación de multas coercitivas, cuando corresponda.

realizar actividades de revegetación:

Cuadro N° 3: de los ocho sectores A, B, C, D, E, F, G y H a ser revegetados en el Delta Upamayo



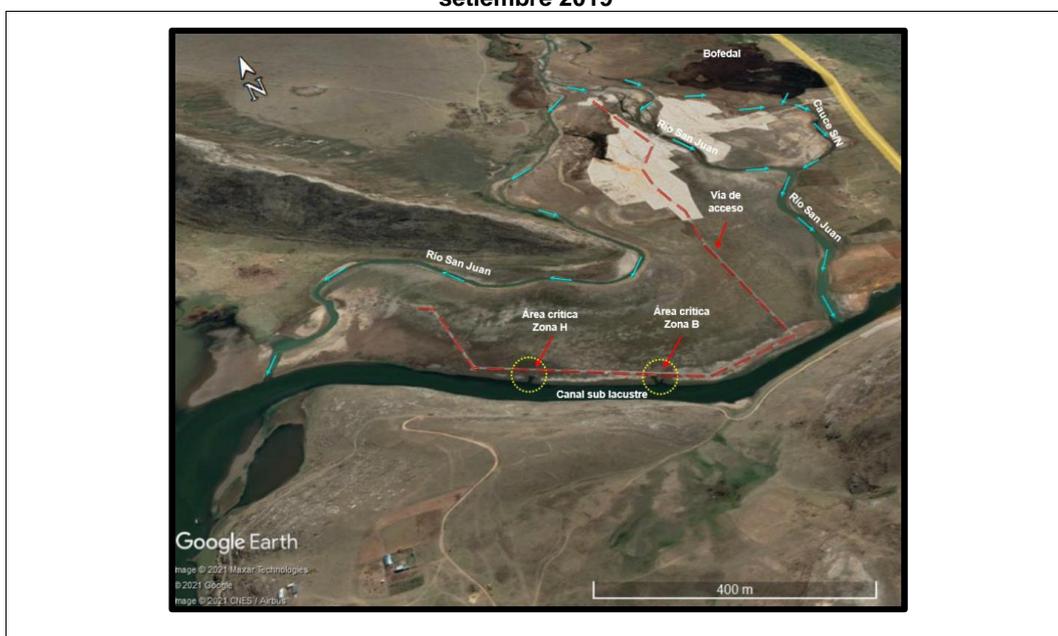
Fuente: Informe de Supervisión N° 409-2021-OEFA/DSEM-CMIN.

29. Durante la Supervisión Especial 2019, realizada del 23 al 25 de setiembre de 2019,

la DSEM verificó las áreas que debían ser revegetadas en el Delta Upamayo de acuerdo con las recomendaciones técnicas establecidas en el EID. En dicha supervisión, la DSEM detectó el ingreso del agua del río San Juan hacia las áreas localizadas en la Zona H y Zona B, lo que, consecuentemente, ocasiona la erosión de las áreas revegetadas.

30. Así, se verificó que no contaba con obras de ingeniería, después de haber culminado con las actividades de revegetación, en los tramos de las partes bajas del Delta Upamayo y tramos del canal sub lacustre del río San Juan aledaños a las zonas H y B (zonas que corresponden a las áreas críticas detectadas en la Supervisión Especial 2019), tal cual se muestra a continuación:

Cuadro N° 4: Ubicación de las áreas críticas identificadas en la acción de supervisión setiembre 2019



Fuente: Informe de supervisión N° 409-2021-OEFA/DSEM-CMIN.

31. En función a los hallazgos descritos en el párrafo precedente, mediante la Resolución DSEM, se ordenó a los administrados el cumplimiento de la medida preventiva descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

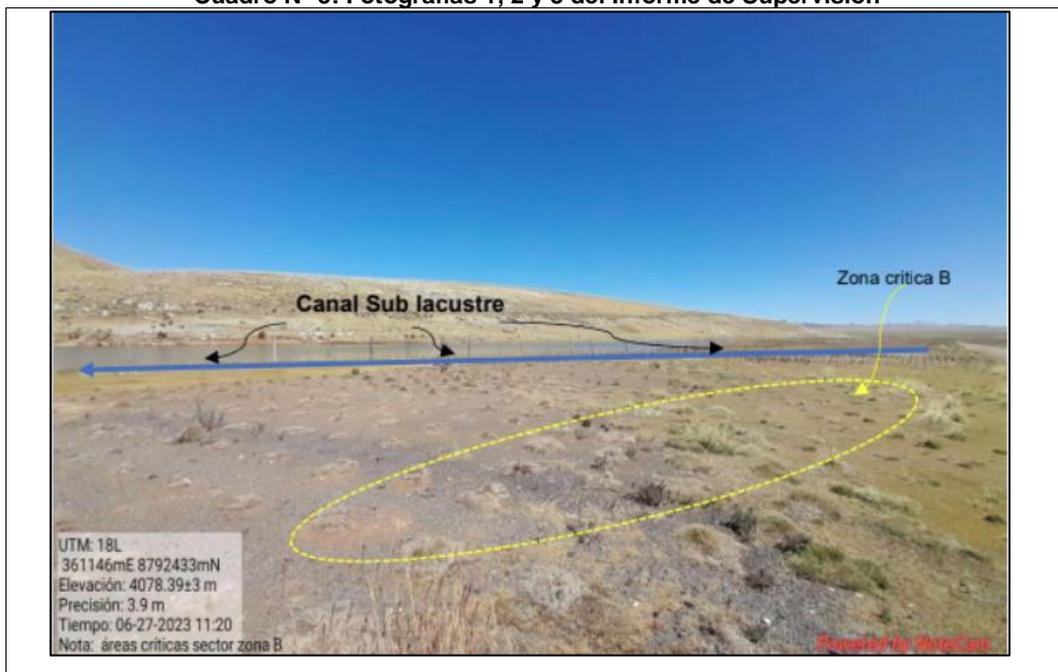
b.1. Sobre los hechos detectados durante la Supervisión Regular 2023

i) Respecto a la zona B

32. Durante la Supervisión Regular 2023, la DSEM detectó material de préstamo tipo piedra chancada, lo que limita el ingreso de agua al acceso interno de la zona B (el tramo de la zona crítica no presenta revegetación). Sin embargo, verificó que, en la coordenada UTM WGS 84 – Zona 18: 361077 E; 8792475 N, perteneciente a la **zona B**, existe ingreso de agua desde el canal lacustre a la zona de remediación.

33. Al respecto, desde el límite del canal lacustre y borde de la zona crítica, hasta la vía de acceso interna, se logró observar área revegetada dispersa y un cerco perimétrico que limita el canal lacustre y la zona crítica, tal como se puede visualizar en las siguientes fotografías:

Cuadro N° 5: Fotografías 1, 2 y 3 del Informe de Supervisión



Fotografía N° 1 (20230627_111945): Vista panorámica desde el canal sub lacustre hacia los PAM Río San Juan Delta Upamayo, se observa un área de la zona crítica B, donde se observa área con revegetación dispersa desde el cerco perimétrico hacia la vía de acceso interno. **Fecha de 27 de junio de 2023.**



Fotografía N° 2 (20230627_111751): Vista de la zona crítica B, del "Delta Upamayo A", se observa que en el tramo de la zona crítica existe un ingreso de agua desde el canal lacustre hasta la zona de remediación, donde se observó material de préstamo tipo piedra chancada, lo que limita que llegue al acceso interno (área)

sin revegetación). **Fecha 27 de junio de 2023.**



Fotografía N° 3 (20230627_111833): Vista de la **zona crítica B**, del "Delta Upamayo A", se observa que el tramo de la zona crítica existe ingreso de agua desde el canal lacustre a la zona de remediación, no cuenta con cerco perimétrico, colindante a la zona, no se observó área revegetada donde se dispuso material de préstamo. **Fecha 27 de junio de 2023.**

Fuente: Informe de Supervisión.

34. De acuerdo con lo anterior, la DSEM concluyó que los administrados no cumplieron con implementar obras de ingeniería para evitar el ingreso de agua en la zona B, toda vez que se detectó un punto donde existía ingreso de agua coordenada UTM WGS 84 – Zona 18: 361077 E; 8792475 N.
 35. Asimismo, si bien verificó la colocación de material de préstamo (piedra chancada) y un cerco perimétrico que limita el contacto entre el canal lacustre y la zona B, al verificarse un punto de ingreso de agua y no verificarse actividades de ingeniería que impidan el ingreso de agua a la zona B, la DSEM concluyó en que no se cumplió con la medida preventiva señalada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- ii) Respecto a la zona H**
36. Durante la Supervisión Regular 2023, en comparación con los hallazgos de la Supervisión Especial 2022, la DSEM observó presencia de totorales desde el cerco perimétrico que limita el canal lacustre hasta la vía de acceso que existe en el interior del área del proyecto (desde la coordenada UTM (sistema WGS 84 – Zona 18): 360914 E; 8792566 N, hasta la coordenada UTM 360808 E; 8792620 N) conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 6: Fotografías 5, 6, 7 y 8 del Informe de Supervisión



Fotografía N°5 (20230627_111010): Vista de la zona crítica H, del Delta Upamayo. En la supervisión junio 2023, se observó, en ambos lados de la vía de acceso, presencia de totorales desde el cerco perimétrico hasta la zona de la vía de acceso sin presencia de agua que inunde el área. Ello en comparación con la supervisión abril 2022 donde se verificaron áreas con totorales inundadas en ambos lados de la vía de acceso.



Fotografía N°6 (20230627_111047): Vista de la zona crítica H, del Delta Upamayo. En la supervisión junio 2023, se observó, en ambos lados de la vía de acceso, presencia de totorales tupidos sin presencia de agua; en comparación con la supervisión abril 2022 donde el área se encontraba revegetada con totorales, pero parte de ella se encontraba inundada.



Fotografía N°7 (20230627_110702): Vista correspondiente a la zona crítica H, con coordenada UTM WGS 84 - Zona 18: 360808E, 8792620N se observó área revegetada en ambas márgenes de la vía de acceso interno de acuerdo con lo señalado en el Estudio de Ingeniería de Detalle PAM Río San Juan Delta Upamayo.

Fotografía N°8 (20230627_110545): Otra vista correspondiente a la zona crítica H, donde se observa el área revegetada con totoral, colindante a la vía de acceso interno; hacia la parte interna antes del ingreso al canal lacustre de acuerdo con lo señalado en el Estudio de Ingeniería de Detalle PAM Río San Juan Delta Upamayo.

Fuente: Informe de Supervisión.

37. Sobre la base de lo anterior, durante la Supervisión Regular 2023, se verificó que el área se encontraba revegetada con totorales, desde el límite del canal lacustre hasta el acceso interno de la zona crítica en referencia (margen derecha e izquierda de la vía de acceso presentaban plantaciones de totorales).
38. Al respecto, a través de la Resolución Directoral I, la DFAI indicó que, si bien los administrados afirman que la siembra de totorales constituye una obra de ingeniería relevante, describiendo su impacto y cómo contribuye al entorno, no se observa un pronunciamiento por parte de la DSEM que confirme que dicha revegetación sea considerada como una obra de ingeniería requerida por la medida preventiva impuesta. En consecuencia, considero que los administrados no habrían cumplido la medida preventiva, en la zona crítica H.

IV.2. Sobre los recursos de apelación formulados por los administrados

a) Respeto de los argumentos presentados por Administradora Cerro²⁰

a.1. Respeto a los trámites ante la ANA y otras actividades proyectadas

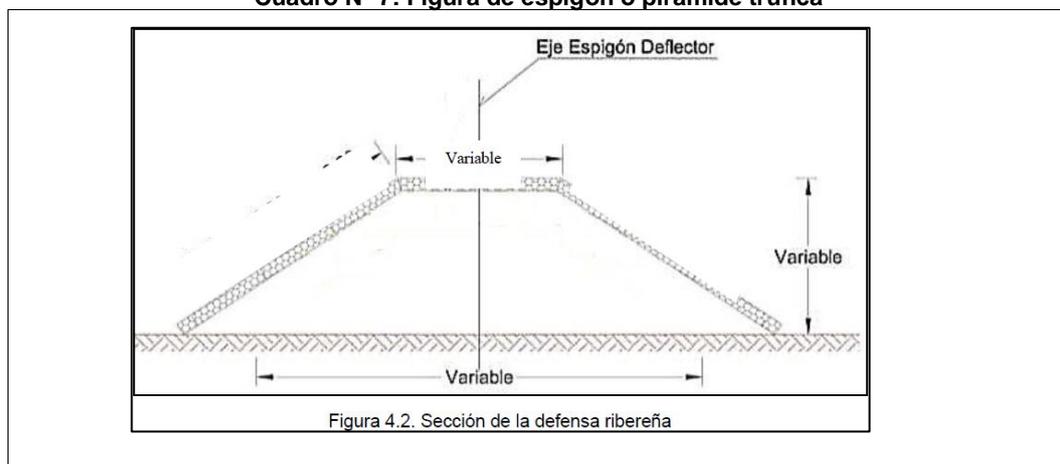
39. En su recurso de apelación, Administradora Cerro indica que el 28 de junio de 2024 presentó la solicitud de autorización de ejecución de obras menores ante la Autoridad Local del Agua Pasco, la cual, según indica, fue respondida mediante Carta N° 0146-2024-ANA-AAA.MAN.ALA.PASCO, donde se programó la

²⁰ Empresa Administradora Cerro S.A.C. presenta su Recurso de Apelación a través del Escrito 2024-E01-132118 de fecha 02 de diciembre de 2024, adjunta como Anexos documentos con el logo de Sociedad Minera El Brocal S.A.A.

Verificación Técnica de Campo para el 1 de agosto de 2024.

40. En virtud de dicha verificación técnica de campo, se emitió el Acta, en presencia del Ing. Paulino Macha, en representación de Compañía Minera Buenaventura S.A.A., según el Anexo N° 2 y Anexo N° 3 (Memoria Descriptiva de Solicitud de Ejecución de Obras Menores) de su recurso de apelación.
41. De acuerdo con lo anterior, Administradora Cerro señala que la memoria descriptiva se refiere a las siguientes actividades²¹:
“(…)
- La extracción de los sedimentos y material granular depositados en el cauce del río San Juan, en el área de influencia del proyecto de remediación del Delta Upamayo, hasta llegar a una profundidad determinada.
- Acumulación en la ribera o borde del río para formar una estructura transversal paralela al río San Juan (conformación de defensa ribereña)”.
42. Administradora Cerro indica que esta solicitud fue presentada con el fin de realizar actividades de descolmatación, mediante uso de maquinaria (excavadora) de los sedimentos y material granular arrastrado por el mismo río desde aguas arriba y depositado en el lecho del río San Juan, dentro del área de influencia del proyecto de remediación del Delta Upamayo, hasta llegar a una profundidad determinada.
43. Luego de realizar lo anterior, se tenía previsto trasladar y almacenar el material granular extraído del lecho del río en la ribera o borde del río, para conformar una estructura transversal paralela al río San Juan, dentro del área de influencia del proyecto, conformándose la defensa ribereña.
44. Dicha defensa ribereña prevista era del tipo espigón / de pirámide trunca, de dimensiones variables, de acuerdo con la morfología del terreno, tal como se muestra a continuación:

Cuadro N° 7: Figura de espigón o pirámide trunca



Fuente: Recurso de Apelación

²¹ Página 4 del recurso de apelación de Administradora Cerro.

45. Asimismo, Administradora Cerro señala que el desarrollo de la obra de descolmatación del río San Juan y la conformación de la defensa ribereña fue prevista para llevarse a cabo en sesenta y tres (63) días calendario, iniciando la cuarta semana de junio de 2024.
46. Dentro de su cronograma de actividades, se encontraban previstas las siguientes: (i) obras preliminares, (ii) movilización y desmovilización de equipos y maquinarias, (iii) trazo, nivelación y replanteo, (iv) descolmatación del cauce del río y, (v) conformación de defensa ribereña. Bajo esta premisa, indica que las evidencias de la realización de estas actividades se encuentran en los anexos de su recurso de apelación.
47. En ese sentido, Administradora Cerro señala que las actividades señaladas en el párrafo anterior han sido desarrolladas en su totalidad en las zonas H y B, lo cual se acredita el informe técnico que sustenta la ejecución de las actividades necesarias para cumplir con la medida preventiva.

Análisis del TFA

48. Administradora Cerro señala que se encuentra realizando la tramitación de la autorización de obras menores ante la ANA. Sin embargo, esto no evidencia el cumplimiento de la medida preventiva señalada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, teniendo en cuenta que el plazo para el cumplimiento de la medida preventiva era **hasta el 23 de noviembre de 2020**. En ese sentido, cualquier actividad posterior a dicha fecha no puede considerarse cumplimiento alguno.
49. Por otro lado, Administradora Cerro menciona que planificó la realización de actividades de descolmatación, mediante uso de maquinaria (excavadora) de los sedimentos y material granular arrastrado por el mismo río desde aguas arriba y depositado en el lecho del río San Juan, dentro del área de influencia del proyecto de remediación del Delta Upamayo. De la misma manera, señala que tenía previsto trasladar y almacenar el material granular extraído del lecho del río en la ribera o borde del río, para conformar una estructura transversal paralela al río San Juan, dentro del área de influencia del proyecto, conformándose la defensa ribereña. Finalmente, señala que la defensa ribereña prevista era del tipo espigón / de pirámide trunca, de dimensiones variables, de acuerdo con la morfología del terreno.
50. Sin embargo, de la revisión del expediente administrativo, este Colegiado advierte que la realización de las actividades señaladas anteriormente no ha sido acreditada por Administradora Cerro. Por el contrario, frente a la falta de implementación de medidas que eviten el ingreso de agua a las zonas críticas H y B, la DSEM dispuso la medida preventiva señalada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la cual no ha sido ejecutada hasta el 23 de noviembre de 2020, fecha en la que debió concluirse su ejecución.
51. De acuerdo con el numeral 172.2 del artículo 172 del TUO de la LPAG,

corresponde a los administrados proveer medios probatorios que sustenten sus afirmaciones. En el presente caso, Administradora Cerro no ha presentado medios probatorios que acrediten la implementación de las actividades que ha señalado como defensas ribereñas. En consecuencia, al no haber acreditado el cumplimiento de la medida preventiva señalada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, corresponde desestimar lo alegado este administrado en este extremo.

b) Respecto a la plantación de totorales en las zonas críticas B y H

52. A través del Anexo N° 3 de su recurso de apelación, Administradora Cerro señala que se realizó la plantación de totorales en toda el área que comprende las zonas críticas B y H. Asimismo indica que, mediante Memorando N° 03038-2024, en respuesta a la SFEM, la DSEM afirmó que las zonas revegetadas podrían reemplazar a las obras de ingeniería siempre que su revegetación sea abundante y se mantenga en el tiempo, brindando estabilidad al terreno, el cual constantemente está expuesto a inundaciones. En este ámbito, la ingeniería implica: (i) el diseño y la implementación de técnicas para estabilizar suelos, (ii) mejorar la calidad del agua, (iii) fomentar la biodiversidad.
53. Al respecto, precisa que el Plan de Cierre Integral no establece una obra de ingeniería específica a desarrollarse, por lo que la obra de ingeniería considerada por los administrados consistía en la siembra de totorales. En este sentido, señala que la presencia de totorales en ambas zonas (B y H) demuestra que la medida se ha cumplido, debido a que el estado de los totorales se ha mantenido a lo largo del tiempo, impidiendo el ingreso de agua a las zonas revegetadas y el arrastre de sedimentos.

Cuadro N° 8: Figuras 6, 7 y 8 del Anexo 3 del recurso de apelación





Fuente: Anexo 3 del recurso de apelación.

54. Por otro lado, señala que el equipo supervisor de la DSEM del OEFA, en el Acta de Supervisión del Expediente N° 137-2021-DSEM-CMIN, correspondiente a la Supervisión Regular 2024, determinó entre otros aspectos que existía la presencia de totorales abundantes en la zona H. En relación con la zona B, de dicha acta de supervisión, se hace referencia que la finalidad de la medida preventiva era desarrollar totorales tupidos.
55. Asimismo, señala que, con la finalidad de complementar las actividades ya ejecutadas por los administrados, durante el mes de octubre de 2024, se procedió a implementar las obras de ingeniería o algún tipo de revegetación que atienda lo ordenado por la medida preventiva en la zona crítica B y H.
56. A continuación, se presentan las actividades que Administradora Cerro afirma que se habrían realizado:
 - (i) Identificación de zonas sin obras de ingeniería y con revegetación

Zonas críticas	Coordenadas indicadas por OEFA		
	Detallado en el Acta de Supervisión con Expediente N° 137-2021-DSEM		
	Longitud Total (m)	Coordenadas UTM WGS 84 – Zona 18	Área
H	-	Desde 360914 E; 8792566 N Hasta 360808 E; 8792620 N	-
B	-	361077 E; 8792475 N	-

(ii) Relleno

En total se rellenaron 195 m³ en la zona crítica “B” y 165 m³ en la zona crítica “H”.

Zonas críticas	Relleno con material de préstamo (bolonería de 2” a 4”)		
	Coordenadas UTM WGS 84 – Zona 18	Área (m ²)	Volumen (m ³)
H	360869 E; 8792569 N	337	165
B	361077 E; 8792475 N	270	195

(iii) Nivelación

En total se nivelaron 395 m² en la zona crítica “B” y 395 m² en la zona crítica “H”.

Zonas críticas	Nivelación de terreno para colocación de afirmado orgánico y topsoil	
	Coordenadas UTM WGS 84 – Zona 18	Área (m ²)
H	360869 E; 8792569 N	380
B	361077 E; 8792475 N	395

(iv) Perfilado

En total se perfilaron 395 m² en la zona crítica “B” y 380 m² en la zona crítica “H”.

Zonas críticas	Perfilado de terreno y diques	
	Coordenadas UTM WGS 84 – Zona 18	Área (m ²)
H	360869 E; 8792569 N	380
B	361077 E; 8792475 N	395

(v) Colocación de afirmado orgánico y top soil

(vi) Revegetación

Zonas críticas	Áreas revegetadas		
	Coordenadas UTM WGS 84 – Zona 18	Área (m ²)	Cantidad (totoras)
H	360869 E; 8792569 N	380	380
B	361077 E; 8792475 N	395	395

(vii) Toma de aerofotografías de los trabajos culminados

(viii) Desmovilización de maquinarias y equipos

57. Asimismo, dentro de sus conclusiones, señala que los administrados cumplieron con ejecutar y realizar trabajos complementarios para reconfirmar el cumplimiento de la medida preventiva ordenada en la Resolución N° 00015-2020-OEFA/DSEM, y prorrogada en relación con el plazo por R.D. N°00061-2020-OEFA/DSEM.

Análisis del TFA

Sobre el plazo de cumplimiento de la medida preventiva

58. La Sala considera oportuno recalcar que la disposición preventiva consignada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución debía ejecutarse conforme a los plazos y modalidades previamente establecidos por la DSEM. Por ello, los administrados tenían la obligación de acatar la medida y demostrar que habían cumplido con ella hasta el 23 de noviembre de 2020. Así, cualquier actividad realizada con posterioridad a dicha fecha no puede ser considerada como cumplimiento de la medida preventiva establecida por la DSEM.
59. Partiendo de esta premisa, los documentos que Administradora Cerro presentó en su apelación como prueba de cumplimiento corresponden a los meses de junio, octubre y noviembre de 2024, donde se reflejan acciones llevadas a cabo para responder a las observaciones realizadas en la supervisión de 2023. En consecuencia, los elementos probatorios incluidos en su recurso de apelación no respaldan el cumplimiento de la medida preventiva establecida.

Respecto a las zonas críticas H y B

60. Administradora Cerro señala que, en las zonas críticas H y B, se implementaron las plantaciones de totorales en toda el área que comprende las zonas críticas H y B. En ese sentido, conforme a lo señalado en el Memorando 3038-2024, afirma que la implementación de plantaciones de totorales daría cumplimiento a la medida preventiva materia del presente PAS.
61. Como se mencionó previamente, de acuerdo con la Resolución Directoral I, la DFAI considera que la actividad de revegetación de las zonas críticas no corresponde a obras de ingeniería conforme a lo dispuesto a través de la medida preventiva dispuesta por la DSEM. En ese sentido, bajo su consideración, la implementación de totorales no puede considerarse un hecho que desvirtúe la responsabilidad administrativa respecto al cumplimiento de la medida preventiva señalada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.
62. Al respecto, esta Sala debe precisar que el Plan de Cierre no establece una obra de ingeniería específica a desarrollarse, por lo que correspondía a los administrados plantear una medida concreta a implementarse y presentarse a la DSEM para su conformidad, a fin de dar cumplimiento a la medida preventiva dispuesta mediante la Resolución DSEM.

63. Respecto a las obras de ingeniería, de manera general, se debe señalar que estas comprenden construcciones, puentes, caminos, carreteras, túneles, represas, aeropuertos, obras de riego, gaseoductos, oleoductos, etc. Asimismo, también constituyen obras de ingeniería las obras de especialidades, las obras de conservación y reparación²².
64. En relación con las obras de conservación y reparación, estas involucran diversas técnicas, entre las que se encuentran las técnicas topográficas, estructurales, paliativas, de revegetación, de bioingeniería y de control de poblaciones²³. Por tales motivos, las actividades de revegetación y de bioingeniería si se consideran obras de ingeniería, siempre que se desarrollen bajo determinadas especificaciones técnicas.
65. Lo anterior también se puede observar en la Guía para la elaboración de Planes de Cierre de Pasivos Ambientales²⁴, donde se incluye –entre otros– los trabajos de

²² THENOUX, Guillermo & DE SOLMINIHAC, Hernán "Procesos y Técnicas de Construcción". Quinta Edición. Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 24

²³ Fundación Biodiversidad "Restauración Ecológica: ejemplos de bases técnicas y soluciones prácticas", p. 78

Podemos distinguir diferentes tipos de técnicas:

- Topográficas. Movimiento de tierras para lograr una morfología fluvial, favorecer la conectividad transversal o para favorecer la infiltración permeabilizando los suelos (figura VII).
- Estructurales. Incluye la construcción de estructuras diversas que favorezcan la dinámica fluvial, y la eliminación de aquellas que constituyan barreras que la limiten o que impidan la continuidad fluvial (figura VIII). Se trata de flectores para desviar la corriente; azudes para crear pozas o para mitigar la incisión; escolleras, gaviones para limitar el desplazamiento fluvial protegiendo infraestructuras y/o para fomentar el hábitat de orillas; y escalas y rampas para conectar poblaciones de peces.
- Paliativas. Proveer de elementos deficitarios (gravas, cantos rodados, bolos y troncos) para mejorar el hábitat acuático y limpiar de finos para recuperar el medio intersticial.
- De revegetación. Plantación y siembra con especies leñosas de ribera y macrófitas acuáticas, para crear hábitats y refugio.
- De bioingeniería. Empleando plantas leñosas como elementos vivos de construcción en combinación con materiales inertes (empalizadas y rulos) que estabilizan orillas y cauces (figura IX).



Figura IX. Estructuras de bioingeniería (faginas y krainer) usadas para estabilizar orillas (Riba de Saelices, Guadalajara).

- De control de poblaciones. Eliminación de especies introducidas e invasoras.

Fecha de consulta: 16 de mayo de 2025

Disponible en:

https://ieeb.fundacion-biodiversidad.es/sites/default/files/guia_de_restauracion_ecologica_baja_0.pdf

²⁴ Ministerio de Energía y Minas "Guía para la elaboración de planes de cierre de pasivos ambientales mineros" Fecha de consulta: 16 de mayo de 2025

estabilidad física, geoquímica, hidrológica y revegetación.

66. Ahora bien, en el caso concreto, no puede pasarse por alto que, a través del Memorando N° 3038-2024, la DSEM señaló que la plantación de totorales, bajo determinadas condiciones, cumple la finalidad de la medida preventiva, como se muestra a continuación:

“Respuesta N° 2:

Nos reafirmamos en lo concluido en el Informe de Supervisión N.º 00110-2024-OEFA/DSEM-CMIN, en el sentido que a la fecha de la acción de supervisión junio 2023, en la zona crítica H, no se ha cumplido con implementar obras de ingeniería de acuerdo a lo ordenado en la medida preventiva N° 1.

Por otro lado, cabe precisar que la zona revegetada advertida durante dicha acción de supervisión, podría reemplazar a las obras de ingeniería, siempre que su revegetación sea abundante y se mantenga en el tiempo brindando estabilidad del terreno el cual constantemente está expuesto a inundaciones”.

(Subrayado agregado)

67. Sobre la base de lo anterior, la DSEM ha señalado expresamente que la revegetación cumple la finalidad de la medida preventiva señalada en el Cuadro N° 1, siempre y cuando se verifiquen las siguientes condiciones: i) la revegetación debe ser abundante, ii) debe mantenerse en el tiempo, y iii) debe brindar estabilidad al terreno frente a las constantes inundaciones.
68. En ese sentido, sobre la base de lo anterior, este Tribunal considera que, de verificarse que los administrados han realizado la revegetación con totorales de las zonas críticas H y B, en abundancia, con continuidad en el tiempo y brindando estabilidad al terreno frente a inundaciones, se habrá dado cumplimiento a la medida preventiva materia del presente procedimiento.
69. Teniendo en cuenta las consideraciones previas, corresponde verificar si se ha acreditado que la revegetación de las zonas críticas H y B con totorales cumple las condiciones señaladas en el Memorando N° 3038-2024.

Sobre la plantación de totorales realizada en la zona crítica H

70. De la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, se observa que Administradora Cerro presentó evidencias fotográficas de la presencia de totorales en la zona crítica H, tal como se muestra a continuación:

Cuadro N° 9: Fotografías de la zona crítica H

 <p>29 oct. 2024 10:52:22 18L 360868 8792577 Altitud:4113,7m</p>
 <p>1 nov. 2024 15:51:38 18L 360883 8792583 Altitud:4115,9m</p>
 <p>04 nov. 2024 10:20:15 18L 360838 8792537 Altitud:4157,2</p>

Fuente: Anexo 3 del escrito de apelación de Administradora Cerro.

71. De las evidencias presentadas, se advierte que Administradora Cerro presentó vistas fotográficas de los trabajos de revegetación de la zona crítica H, ejecutados en los meses de octubre y noviembre de 2024, donde se verifica la presencia de totorales.
72. Sin embargo, de la revisión de los medios probatorios provistos por Administradora Cerro, se advierte que además de ser posteriores al vencimiento del plazo de cumplimiento de la medida preventiva no se ha acreditado que las

plantaciones sean abundantes y suficientes para efectos de cumplir la finalidad de la medida preventiva, conforme lo indicado en el Memorando N° 3038-2024. Por tanto, contrario a lo señalado a través de su recurso de apelación, las fotografías presentadas no desvirtúan la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de la medida preventiva, de manera que corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

Sobre la plantación de totorales realizada en la zona crítica B

73. De las evidencias presentadas, se advierte que Administradora Cerro presentó vistas fotográficas de la zona crítica B, luego de ejecutadas las actividades de revegetación de los meses de octubre y noviembre de 2024, siendo posteriores al vencimiento del plazo de cumplimiento de la medida preventiva.

Cuadro N° 10: Fotografías de la zona crítica B



Fotografía 7. Vista de la zona crítica "B" rellenada, nivelada, perfilada junto al pequeño dique;
Coord. 361090 E; 8792437 N.



Fotografía 8. Vista de la zona crítica "B" con afirmado orgánico y top soil; Coord. 361087 E; 8792477 N.

Fuente: Anexo 3 del escrito de apelación de Administradora Cerro.

74. Como se aprecia en estas imágenes, se observa una débil presencia de totorales,

lo que permite afirmar que la implementación de totorales en la zona crítica B no ha permanecido en el tiempo, y, por lo tanto, no cumple con el objetivo de la medida preventiva, que es la implementación de obras de ingeniería a fin de evitar el ingreso de agua a las zonas revegetadas y el arrastre de sedimentos con altas concentraciones de metales. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en este extremo.

c) Respetto de los argumentos presentados por Activos Mineros

En relación con la siembre de totorales

75. Mediante su recurso de apelación, Activos Mineros indica que la medida preventiva se circunscribe estrictamente a las obligaciones del Plan de Cierre. Esto debido a que las obras de ingeniería que se ordenaron implementar en las zonas críticas H y B corresponden de forma específica a la respuesta de observaciones del INRENA, durante la evaluación para la aprobación del Plan de Cierre:

Cuadro N° 11: Extracto del levantamiento de observaciones efectuados por INRENA

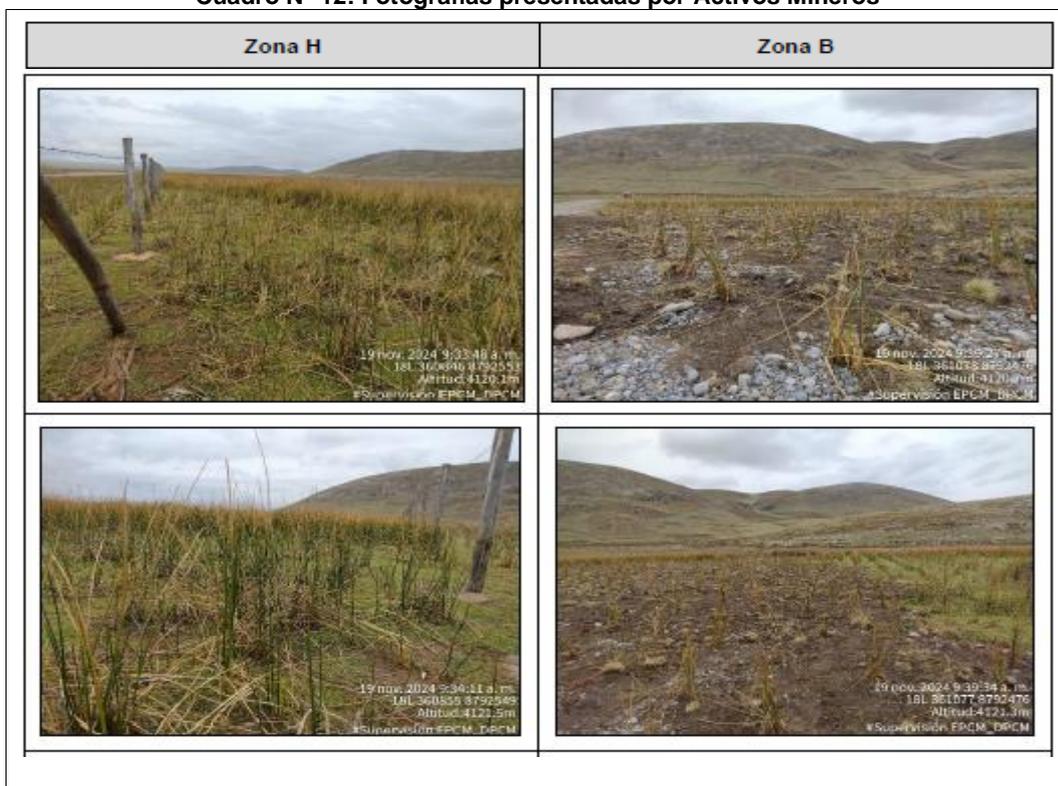
<p>"9) Identificar los impactos ambientales que podrían ocurrir como consecuencia de las precipitaciones de elevada magnitud, duración y frecuencia sobre la infraestructura y a las medidas agronómicas que se están proponiendo para el cierre a ser adoptadas, para evitar su ocurrencia. (...) Re-Observación del INRENA No absuelta Respuesta a la Re-Observación i. Delta de Upamayo (...) C. Medidas de Mitigación En caso de presentarse un <u>evento inusual de precipitación</u>, el cual afectara considerablemente la vegetación, <u>sería necesario revegetar nuevamente y CONSIDERAR LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE INGENIERÍA</u> que faciliten el drenaje fuera de la zona revegetada. (...)"</p> <p style="text-align: right;">[el énfasis es nuestro]</p>
--

Fuente: Página 7 del recurso de apelación de AMSAC.

76. De lo anterior, señala que, en la redacción de las medidas de mitigación frente un evento de inusual precipitación reguladas en el Plan de Cierre se ha utilizado la expresión "sería necesario" para indicar que se trata de una recomendación, mas no de una obligación. Por esta razón, indica que "sería" hace referencia a una condicional para cuyo cumplimiento existe la dependencia de una condición previa, es decir, que la acción se encontraba sujeta a la evaluación de la situación en función del impacto que tendría el evento en los componentes remediados, por lo que no era de cumplimiento automático.
77. Asimismo, Activos Mineros argumenta que "considerar" no es un verbo que imponga obligación, sino que sugiere reflexionar, evaluar o tener en cuenta una opción. En este caso, hace referencia a que la construcción de las obras de ingeniería era una opción para evaluar, más no una imposición legal o técnica.

78. En sus argumentos expuestos a través del Informe N° 125-2024-GO/DPCM (en adelante, **Informe 125-2024**), señala que la presencia de totorales constituye una estrategia de manejo sostenible del agua, diseñada para prevenir inundaciones en áreas ribereñas o evitar el ingreso a zonas remediadas que formen parte del proyecto.
79. De igual manera, reitera que el Plan de Cierre no especifica una obra de ingeniería concreta para las zonas H y B. Sin perjuicio de ello, enfatiza que la totora, gracias a sus características biológicas y su forma de crecimiento en ecosistemas acuáticos, contribuye significativamente a la prevención de inundaciones, debido a su condición de hierba perenne con raíces fibrosas que estabilizan el sustrato y regulan el flujo de agua.
80. En atención a lo descrito, Activos Mineros señala que las totoras implementadas en las zonas críticas H y B han perdurado en el tiempo, lo cual se acreditaría a través de las fotografías de junio, octubre y noviembre de 2024, que muestran que los resultados han sido óptimos y favorables. Asimismo, precisa que, respecto a la Zona B, ha realizado acciones específicas, en atención a las observaciones realizadas por la DSEM. En esa línea, con la finalidad de acreditar el cumplimiento de la medida preventiva, adjunta las siguientes fotografías:

Cuadro N° 12: Fotografías presentadas por Activos Mineros



Fuente: Escrito del recurso de apelación de Activos Mineros. Informe N° 125-2024-GO/DPCM.

81. Activos Mineros aclara que en ningún momento ha señalado que está sustituyendo una obra de ingeniería. Por el contrario, lo que Activos Mineros

señala que ha realizado la siembra de totorales, que constituye una obra de ingeniería, la cual cumple con los objetivos de evitar el ingreso de agua a las zonas revegetadas y prevenir el arrastre de sedimentos con altas concentraciones de metales.

82. En esa línea, indica que la DSEM, mediante el Memorando N° 03038-2024, ha indicado que las zonas revegetadas con totorales advertidas durante la Supervisión Regular 2023 pueden reemplazar a las obras de ingeniería, siempre que su revegetación sea abundante y se mantenga en el tiempo, brindando estabilidad del terreno, el cual constantemente está expuestos inundaciones, tal como ha ocurrido y se ha verificado en las zonas del Delta Upamayo.
83. En esa línea, indica que la siembra e implementación de totorales constituye una obra de ingeniería, especialmente, en la gestión de proyectos de remediación de pasivos ambientales mineros, pues para ello la ingeniería aplica i) el diseño y la implementación de técnicas para estabilizar suelos, ii) mejorar la calidad del agua y iii) fomentar la biodiversidad.
84. En suma, a partir de lo expuesto, Activos Mineros argumenta que se ha vulnerado los principios de legalidad y debido procedimiento al declarar el incumplimiento de la medida preventiva porque no se tuvo en cuenta y no se solicitó un pronunciamiento expreso, claro y final respecto a la implementación de totorales.

Análisis del TFA

85. En primer lugar, respecto a los términos en los que se encuentra redactado el Plan de Cierre, este Tribunal considera importante precisar que el presente PAS se refiere al incumplimiento de la medida preventiva ordenada a los administrados. Por tanto, no corresponde discutir la redacción del Plan de Cierre, dado que la fuente de las obligaciones materia del presente PAS es la Resolución Directoral de la medida preventiva objeto de verificación.
86. Ahora bien, Activos mineros señala que las totoras implementadas en las zonas críticas H y B han perdurado en el tiempo. En ese sentido, para acreditar lo anterior, presenta fotografías correspondientes a los meses de junio, octubre y noviembre de 2024, a través de las cuales señala que en las zonas críticas H y B se desplegaron acciones específicas, en atención a las observaciones de la DSEM durante la supervisión del año 2023.
87. Sobre el particular, esta Sala estima pertinente reiterar que la medida preventiva contenida en el Cuadro N° 1 de la presente resolución debía ser cumplida dentro de los plazos y formas establecidos. En ese sentido, los administrados debían dar cumplimiento a la medida preventiva y acreditar dicho cumplimiento hasta el 23 de noviembre de 2020. En esa línea, la realización de actividades posteriores a dicha fecha, no suponen el cumplimiento de la medida preventiva señalada por la DSEM.
88. Bajo dicha premisa, considerando lo dispuesto por la DSEM, las evidencias de

cumplimiento presentadas por AMSAC a través de su recurso de apelación corresponden a los meses de junio, octubre y noviembre de 2024, en las cuales se evidencian actividades que se habrían realizado frente a las observaciones de la supervisión del año 2023. En ese sentido, los medios probatorios que han sido aportados a través de su recurso de apelación no demuestran el cumplimiento de la medida preventiva.

89. Sin perjuicio de lo anterior, como se ha expuesto en la presente Resolución, este Tribunal concuerda en que la actividad de revegetación si constituiría una actividad de ingeniería, en la medida que se acredite técnicamente con medios probatorios idóneos, el cumplimiento de ciertas condiciones señaladas previamente, conforme al Memorando N° 3038-2024, para considerar que la plantación de totorales cumple la finalidad de la medida preventiva indicada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, para lo cual debe acreditarse que i) la revegetación sea abundante, ii) que se mantenga en el tiempo, y iii) que brinde estabilidad al terreno frente a las constantes inundaciones de la zona.
90. Sobre el particular, los medios probatorios presentados por Activos Mineros no acreditan que las plantaciones de totorales que se habrían realizado cumplan con estas tres características. No basta con alegar que las especies plantadas se mantienen en el tiempo, sino que ello debe ser sustentado técnicamente; además de que debe demostrarse con el mismo rigor técnico que tales plantaciones son suficientemente abundantes y que cumplen eficazmente la función de brindar estabilidad al terreno frente a inundaciones.
91. De la revisión de las evidencias aportadas por Activos Mineros, no se aprecia que se haya acreditado ninguno de estos aspectos, los cuales son esenciales para determinar si la plantación realizada cumple con la finalidad de la medida preventiva. Por tanto, corresponde desestimar lo alegado por Activos Mineros en este extremo.

d) Respetto de los argumentos presentados por El Brocal

Sobre la procedencia del recurso de reconsideración de El Brocal

92. El Brocal señala que resulta cuestionable que la DFAI califique al sustento técnico sobre la totora como una referencia doctrinal y una opinión general, descartándolo como una prueba formal, cuando existen múltiples procedimientos administrativos sancionadores en los que la DFAI invoca artículos de revistas para acreditar la configuración de daños ambientales potenciales²⁵.

²⁵ Como evidencia de esto, cita a la Resolución Directoral N° 3169-2023-OEFA/DFAI, en cuyos numerales 23 y 24, indica que la DFAI invocó artículos sobre el efecto del arsénico y de toxicología ambiental para alegar la generación de daños ambientales potenciales al suelo por parte de Volcan Compañía Minera S.A.A.; adicionalmente, cita a la Resolución Directoral N° 0783-2022-OEFA/DFAI indicando que, en los numerales 20 y 35, la DFAI se remite a un artículo sobre la construcción de un sistema de instrumentación para afirmar que Compañía Minera Santa Luisa S.A. habría generado un daño ambiental potencial por la supuesta variación en el parámetro potencial de hidrógeno.

93. A partir de lo anterior, indica que se le negó el derecho de contradicción administrativa cuando la Resolución Directoral II resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución I, a pesar de que el sustento técnico sobre la totora reunía las condiciones para ser calificado como nueva prueba.

Análisis del TFA

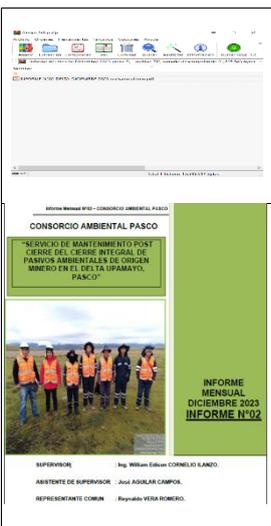
94. Con relación a la improcedencia declarada mediante Resolución Directoral II, se debe señalar que ello fue declarado en función a que habría sido presentado sin adjuntar prueba nueva.
95. Sobre el particular, la Resolución Directoral I fue notificada a El Brocal el 11 de noviembre de 2024, como se aprecia a continuación:

ACUSE DE RECIBO DE LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA					
RUC:	20100017572				
RAZÓN SOCIAL:	SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.				
CASILLA ELECTRÓNICA:	20100017572.1@casillaelectronica.oefa.gob.pe				
ALERTA INFORMATIVA ENVIADA A:					
CORREO ELECTRÓNICO:	comunicados.oefa@buenaventura.pe				
CELULAR:	988330672				
CÓDIGO DE OPERACIÓN	DOCUMENTO DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE ENVÍO	FECHA DE DEPÓSITO	FECHA RECIBIDO	CÓDIGO DESPACHO SIGED
313806	RESOLUCIÓN N° 02208-2024-OEFA/DFAI [RD 02208-2024-OEFA-DFAI.pdf] (Documento principal)	11-11-2024 04:31:11 PM	11-11-2024 04:31:11 PM	11-11-2024 06:26:14 PM	424127
	ANEXOS 1. INFORME N° 02958-2024-OEFA/DFAI-SSAG [INFORME 02958-2024-OEFA-DFAI-SSAG.pdf]				

96. En atención a lo anterior, considerando que el numeral 218.2 del artículo 218 del TUO de la LPAG establece que todo recurso administrativo debe ser interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la notificación del acto administrativo a impugnarse, El Brocal tenía hasta el 4 de diciembre de 2024 para interponer el recurso de reconsideración o de apelación.
97. De la revisión de los actuados en el presente caso, se observa que El Brocal interpuso su recurso de reconsideración el 4 de diciembre de 2024, por lo que el recurso de reconsideración ha sido interpuesto dentro del plazo.
98. Por otro lado, respecto a la prueba nueva, requisito de admisibilidad del recurso de reconsideración, conforme al artículo 219 del TUO de la LPAG, la DFAI emitió la Resolución Directoral II, declarando improcedente el recurso de reconsideración de El Brocal, en la medida que el medio probatorio aportado en la interposición de dicho recurso no posee el elemento de novedad que justifique la revisión de lo resuelto mediante la Resolución Directoral I.

99. Sobre el particular, de la revisión del recurso de reconsideración presentado por El Brocal, se advierte que presentó como pruebas nuevas i) el documento denominado “Informe Mensual N.º 02 – CONSORCIO AMBIENTAL PASCO”; y ii) el documento denominado “Aplicaciones constructivas de la Tatora”.
100. Sobre la base de lo anterior, con la finalidad de verificar si la Resolución Directoral II fue emitida conforme a ley, a continuación, se evaluará si los medios probatorios presentados por El Brocal poseen elementos de novedad o no, en el marco del presente procedimiento, para determinar si la improcedencia fue correctamente declarada:

Cuadro N° 13: Análisis de los medios probatorios provistos por El Brocal

Medio probatorio	Descripción del medio probatorio	Análisis de la DFAI	Análisis del TFA
Documento denominado “Informe Mensual N.º 02 – CONSORCIO AMBIENTAL PASCO”.	<p>En el Anexo 1 se presentó el Informe Mensual N.º 02 en el cual se presenta el “Servicio De Mantenimiento Post Cierre Del Cierre Integral De Pasivos Ambientales De Origen Minero en el Delta Upamayo, Pasco” suscrito por William Edison Cornelio Ilanzo, Ingeniero Agrónomo CIP N.º 93527 y José Aguilar Campos, Asistente de Supervisor de Consorcio Ambiental Pasco. Dicho documento se muestra a continuación:</p>  <p>Fuente: Anexo 1 del recurso de reconsideración</p> <p>De la revisión al Informe Mensual N.º 02, se advierte que desarrolla las actividades realizadas por Consorcio Ambiental Pasco, correspondiente al periodo diciembre 2023, en cumplimiento al Contrato N.º GL-051-2023 “<i>Servicio De Mantenimiento Post Cierre Del Cierre Integral De Pasivos Ambientales De Origen Minero En El Delta Upamayo, Pasco</i>”.</p>	<p>Sobre el particular, se advierte que el referido Informe no constituye nueva prueba, debido a que no es un medio probatorio que justifique la revisión del análisis ya efectuado en la Resolución Directoral; <u>todo vez que dicho informe se adjuntó en el denominado “Anexo 1” del escrito de descargos al Informe Final presentado con registro N.º 2024-E01-118591 de fecha 25 de octubre de 2024</u>. Lo indicado se muestra a continuación:</p>  <p>Fuente: Escrito de descargos al Informe Final presentado con registro N.º 2024-E01-118591 de fecha 25 de octubre de 2024”.</p>	<p>De la revisión de este documento, se advierte que la DFAI declaró que no posee elemento de novedad, en la medida que ya obraba en el expediente administrativo antes de la interposición del recurso de reconsideración de El Brocal.</p> <p>Sobre el particular, la Resolución Directoral II señala el documento denominado “Informe Mensual N.º 02 – CONSORCIO AMBIENTAL PASCO” fue presentado como Anexo 1 del escrito de descargos de El Brocal al Informe Final de Instrucción.</p> <p>En esa línea, este Tribunal ha verificado que el medio probatorio “nuevo” presentado por El Brocal ya obraba en el expediente, como parte de los descargos de este administrado al Informe Final de Instrucción, antes de la interposición del recurso de reconsideración.</p> <p>Por otro lado, de la revisión del documento denominado “Informe Mensual N.º 02 – CONSORCIO AMBIENTAL PASCO”, se advierte que este contiene información respecto a las actividades de recalce, abonamiento, entre otras. En ese sentido, este Tribunal advierte que la DFAI, a través de la Resolución Directoral I desvirtuó el contenido del referido medio probatorio, en</p>

		<p>De lo expuesto, se verifica que el informe presentado como nueva prueba en el Anexo 1 del recurso de reconsideración no constituye una nueva prueba, <u> toda vez que dicho documento ya fue analizado en el marco de la Resolución Directoral N.º 02208-2024-OEFA/DFAI.</u></p> <p>En ese sentido, cabe reiterar que de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución N.º 187-2022-OEFA/TFA-SE por el TFA, <u> para que un recurso de reconsideración sea declarado procedente, la prueba presentada debe tener relación directa con el hecho en discusión, y revestir el carácter de nueva, es decir, que no haya sido analizada con anterioridad a la emisión del acto administrativo que se impugna.</u></p> <p>En consecuencia, el Informe Mensual N.º 02 en el cual se presenta el “Servicio De Mantenimiento Post Cierre Del Cierre Integral De Pasivos Ambientales De Origen Minero en el Delta Upamayo, Pasco” NO califica como nueva prueba, de acuerdo con lo establecido en el artículo 219° del TUO de la LPAG²⁶</p>	<p>la medida que señaló lo siguiente:</p> <p><i>“135. Por lo tanto, si bien los administrados afirman que la siembra de totorales constituye una obra de ingeniería relevante, describiendo su impacto y cómo contribuye al entorno, no se observa un pronunciamiento por parte de la DSEM que confirme que dicha revegetación sea considerada como una obra de ingeniería requerida por la medida preventiva impuesta. Al contrario, como se ha señalado, la DSEM reafirma que, a pesar de haberse observado una revegetación abundante en la zona H, sigue vigente la exigencia de implementar obras de ingeniería y, además, declara en el informe de supervisión que la medida preventiva no se había cumplido a la fecha de la supervisión de junio de 2023”.</i></p> <p>En ese sentido, habiéndose verificado que la DFAI descartó que el medio probatorio presentado sustente que la realización de siembra de totorales cumpla per se con la obligación materia de la medida preventiva señalada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, este Colegiado concluye en que si existe un pronunciamiento por parte de la DFAI respecto a este medio probatorio. En ese sentido, se advierte que el documento denominado “Informe Mensual N.º 02 – CONSORCIO AMBIENTAL PASCO” no constituye prueba nueva, por lo que</p>
--	--	--	--

26

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 219.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

			<p>corresponde confirmar la Resolución Directoral II, en el extremo que declaró que este medio probatorio no aporta ningún elemento de novedad en el presente PAS.</p>
<p>Documento denominado "Aplicaciones constructivas de la Totora"</p>	<p>En el Anexo 2 se presentó un artículo científico titulado "Aplicaciones constructivas de la Totora", de J. Hidalgo Cordero²⁷ y J. García Navarro²⁸. Dicho documento se muestra a continuación:</p>  <p>De acuerdo con el administrado dicho artículo contribuye a sustentar su posición acerca de la idoneidad de la siembra de totora como un sistema de drenaje y mejoramiento sobre el arrastre de sedimentos, existen publicaciones que respaldan nuestros medios probatorios, tales como "Las Aplicaciones Constructivas de la Totora". J. Hidalgo Cordero y J. García Navarro. En Edificación y Paisaje. Pág. 55-65.</p>	<p>De la revisión a los actuados en el expediente se advierte que, si bien el referido artículo científico titulado "Aplicaciones constructivas de la Totora" como tal no ha sido materia de análisis en el PAS, no se considera prueba nueva; pues un artículo científico publicado en una revista no puede considerarse una nueva prueba en un PAS porque no es un elemento específico relacionado directamente con los hechos o circunstancias particulares del caso concreto. Las pruebas en un PAS deben ser pertinentes, conducentes y referirse a situaciones directamente vinculadas con el caso en cuestión. Los artículos científicos, aunque puedan aportar argumentos teóricos o técnicos, <u>son opiniones generales que no verifican ni acreditan hechos específicos del procedimiento administrativo</u>. Por lo tanto, tienen más valor como referencia doctrinal que como prueba formal.</p> <p>En consecuencia, el artículo científico titulado "Aplicaciones constructivas de la Totora", NO constituye prueba nueva.</p>	<p>Sobre el particular, si bien el documento presentado por El Brocal no obraba en el expediente del presente PAS antes de la interposición de su recurso de reconsideración, se observa que la presunta prueba nueva aportada por El Brocal es un artículo académico.</p> <p>En ese sentido, como ya ha señalado este Tribunal a través de la Resolución N° 124-2025-OEFA/TFA-SE, una nueva prueba constituye un medio probatorio que es fuente de prueba de un hecho tangible, que no fue analizado anteriormente por la DFAI y que, además, resulta relevante para la cuestión controvertida.</p> <p>Sobre la base del criterio anterior, el artículo académico aportado por El Brocal no constituye prueba de un hecho tangible que debió haber sido evaluado por la DFAI, vía revisión de la Resolución Directoral I. En consecuencia, esta Sala coincide con lo señalado por la DFAI, a través de la Resolución Directoral II, toda vez que el documento denominado "Aplicaciones constructivas de la Totora" no constituye prueba nueva, en la medida que no aporta un elemento novedoso <u>sobre un hecho tangible relacionado con los hechos materia del PAS</u>. Por lo tanto, al no ser prueba nueva, corresponde confirmar la Resolución Directoral II en este extremo.</p>

101. Sobre la base del análisis expuesto en el cuadro precedente, se observa que la Resolución Directoral II fue emitida con arreglo a ley, por lo que corresponde confirmarla en todos sus extremos.

²⁷ Doctorando UPM. Becario SENESCYT-Ecuador. ETSIAAB. Av. Puerta Hierro, 2-4. 28040 Madrid, juanfernando.hidalgo.cordero@alumnos.upm.es

²⁸ Universidad Politécnica de Madrid, ETSIAAB. Av. Puerta Hierro, 2-4. 28040 Madrid, justo.gnavarro@upm.es

Sobre la plantación de totora como actividad de ingeniería

102. El Brocal señala que, mediante los numerales 53 y 54 de la Resolución Directoral I, la DFAI ha señalado que, si bien no se observan obras de ingeniería, se confirma la idoneidad de la totora para el cumplimiento de la medida preventiva ordenada, pues constituye una barrera ribereña y de filtración de posibles sedimentos.
103. Asimismo, argumenta que desde la aprobación del Plan de Cierre, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **DGAAM**), en su condición de autoridad ambiental competente, validó la idoneidad de la totora como barrera ribereña, a través del Informe N° 010-2009-MEM-AAMSDC/ABR/RST, al indicar que: *“(…) se ha considerado incluir a los totorales, que por su abundancia y diversidad de esta especie, puede comportarse como una barrera ribereña del desborde de río San Juan en el Delta. Estas plantas son altamente tolerantes a la humedad y pueden adaptarse a las condiciones de inundación, por ello se considera plantarlas en las zonas inundables”*.
104. También señala que, mediante el Memorando N° 03038-2024, se consideró que la revegetación efectuada con los totorales cumple con la finalidad de la medida preventiva cuestionada ya que evitan el ingreso del agua a las zonas revegetadas y el arrastre de sedimentos que contienen altas concentraciones de metales.
105. Indica también que la revegetación con totorales constituye una obra de ingeniería, especialmente en el contexto de proyectos de remediación ejecutados en el Delta Upamayo. Esto se debe a que la ingeniería implica el diseño y la implementación de técnicas para estabilizar el suelo, mejorar la calidad del agua y fomentar la biodiversidad. Por lo tanto, dado que la siembra de totorales contribuye a i) prevenir la erosión; ii) mejorar la calidad del hábitat; y, iii) controlar la contaminación, esta técnica constituye un tipo de ingeniería relevante para las empresas dedicadas a la remediación de pasivos ambientales mineros.

Análisis del TFA

106. El Brocal sostiene que la DFAI y la DSEM ha reconocido que la utilización de totora es idónea para el cumplimiento de la medida preventiva, como barrera ribereña y de filtración de posibles sedimentos. Sobre el particular, este Colegiado se reafirma en que la actividad de revegetación si constituye una actividad de ingeniería, como se ha venido desarrollando a lo largo de la presente resolución.
107. Sin perjuicio de lo anterior, a la luz de lo señalado a través del Memorando N° 03038-2024, también se reitera que la revegetación con totorales solo cumplirá la finalidad de la medida preventiva siempre que se cumplan tres condiciones: i) la revegetación debe ser abundante, ii) debe mantenerse en el tiempo y iii) debe brindar estabilidad al terreno frente a inundaciones.
108. En el presente caso, al igual que sucede con los alegatos presentados por Administradora Cerro y Activos Mineros, el Brocal afirma que la siembra de

totorales contribuye a i) prevenir la erosión; ii) mejorar la calidad del hábitat; y, iii) controlar la contaminación; sin embargo, no ha presentado medios probatorios que acrediten de manera técnica que en el caso concreto que la revegetación con totorales de las zonas críticas H y B cumplen con estas condiciones.

109. En ese sentido, este Colegiado reitera que no se cuestiona que la revegetación con totorales constituya una actividad de ingeniería, sino que no se verifican medios probatorios que demuestren en el caso concreto que la siembra de totora haya sido abundante, permanezca en el tiempo y prevenga la erosión del suelo frente a las constantes inundaciones de la zona. Por este motivo, corresponde desestimar lo alegado por El Brocal en este extremo.

IV.3. Determinar si la multa impuesta a los administrados por la comisión de la única conducta infractora se enmarca en los parámetros legales previstos en nuestro ordenamiento.

a) Del marco normativo que regula la imposición de las multas

110. Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones, con lo cual tienen como fin último adecuar las conductas de los administrados al cumplimiento de determinadas normas; para ello, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas a imponer sea mayor o igual al beneficio esperado por estos por la comisión de las infracciones.
111. Ciertamente, la premisa referida fue materializada por el legislador en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, al señalar que las sanciones a imponerse deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

3. Razonabilidad. - (...) las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
 - b) La probabilidad de detección de la infracción;
 - c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - d) El perjuicio económico causado;
 - e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
 - f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
 - g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. (...)
112. En atención a ello, en el marco de los procedimientos sancionadores seguidos en el OEFA, la determinación de la multa es evaluada de acuerdo con la Metodología para el Cálculo de Multas; la misma que, en su Anexo N° 1, señala que —en caso no exista información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo

económico del daño)—, la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego de ello se aplicarán los factores agravantes o atenuantes correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores de gradualidad (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

113. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: (i) las multas dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) brinden un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; así como, (iii) contribuyan a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.
 114. Asimismo, mediante el artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD (**RCD N° 001-2020-OEFA/CD**), se resuelve que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada mediante la Metodología para el Cálculo de Multas constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.
 115. Adicionalmente, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD del 29 de diciembre de 2022 se aprueba el “Manual de aplicación de criterios objetivos de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA” (en adelante **Manual de criterios de la metodología de multas**) el cual tiene por objetivo establecer criterios objetivos a emplear en la Metodología para el cálculo de las multas base, procediéndose a seguir sus indicaciones para el desarrollo del cálculo de la multa.
 116. Teniendo ello en cuenta, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la DFAI se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.
- b) Del cálculo de la multa impuesta por la DFAI por la única conducta infractora**
117. La única conducta infractora materia del presente PAS se refiere a que los administrados no cumplieron con la medida preventiva N° 1 dispuesta mediante la

Resolución DSEM, que consiste en implementar obras de ingeniería en las áreas críticas (zonas críticas H y B) del Delta Upumayo identificadas de acuerdo a las recomendaciones técnicas establecidas en el Plan de Cierre, a fin de evitar el ingreso del agua a las zonas revegetadas y el arrastre de sedimentos que contiene altas concentraciones de metales.

118. Para realizar el cálculo del costo evitado por los administrados al no cumplir con la obligación, cuyo incumplimiento generó el presente PAS, la DFAI tuvo en cuenta el siguiente concepto: **(i) CE1: Revegetación de la zona B con vegetación abundante que atiendan la finalidad de la medida preventiva.**
119. Ahora bien, esta Sala observa que, luego aplicar la fórmula para el cálculo de la multa y realizar el análisis del tope de la multa por la tipificación de la infracción; la DFAI determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **149,910 (ciento cuarenta y nueve con 910/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 14: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	61,776 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,75
Factores para la graduación de sanciones [F] = (1+f₁+f₂+f₃+f₄+f₅+f₆+f₇)	182%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	149,910 UIT
Tipificación, numeral 40.2 del cuadro anexo a la RCD N° 007-2015-OEFA/CD; rango hasta 10 UIT hasta 1000 UIT	149,910 UIT
Valor de la multa impuesta	149,910 UIT

Fuente: Informe de Cálculo de Multa.

Elaboración: TFA.

120. De acuerdo al análisis de responsabilidad que se ha desarrollado en los considerandos precedentes, los administrados no han acreditado el cumplimiento de la medida preventiva en las zonas críticas H y B. Sin embargo, esta Sala advierte que la DFAI ha considerado únicamente el Costo Evitado correspondiente a la zona crítica B, sin tener en cuenta en el cálculo de multa el Costo Evitado correspondiente a las actividades que no se habrían realizado en la zona crítica H.
121. Como consecuencia de lo anterior, se observa que el cálculo de la multa del presente caso se ha realizado sin tener en cuenta que la zona crítica H cuenta con actividades de revegetación verificables pero que no dan cumplimiento a la medida preventiva por sí solas, como la propia DFAI ha señalado, a través de los numerales 141 y 148 de la Resolución Directoral I:

“(…)

141. *Así, dado que la presencia de totorales es considerada una medida de mitigación que podría, que según la DSEM en su Memo 03038-2024-DSEM, reemplazar las obras de ingeniería exigidas en la medida preventiva, esta posibilidad está sujeta a evaluación en el tiempo, de la cual no hay pronunciamiento por parte de la DSEM. Por lo tanto, en la zona H, aunque*

existe vegetación abundante de totorales, esta no permite cumplir con la medida preventiva, conforme lo señala la DSEM en el Informe de Supervisión de junio de 2023.

(...)

148. Por tanto, se concluye que los Administrados no cumplieron con la medida preventiva N.º 1 dictada mediante Resolución 00015-2020, consistente en implementar obras de ingeniería en las áreas críticas (zonas críticas H y B) del Delta Upumayo identificadas de acuerdo con las recomendaciones técnicas establecidas en el PCIPAM Río San Juan y Delta Upumayo”.

(Subrayado agregado)

122. En esa línea, esta Sala considera necesario precisar que el Costo Evitado de la conducta infractora para las zonas críticas H y B debe considerar, no solo el costo de las actividades de revegetación, pues dicha actividad por sí sola no es la única actividad que debe verificarse en un escenario de cumplimiento de la medida preventiva.
123. Sobre este punto, es necesario señalar que, en virtud de lo señalado en el Memorando N° 3038-2024, además de la actividad de revegetación, debe considerarse las actividades que necesarias para i) asegurar que la revegetación sea abundante, ii) que se mantenga en el tiempo, y iii) que brinde estabilidad al terreno de las áreas críticas, las cuales son constantemente inundadas. En ese sentido, se advierte que tales consideraciones no han sido tomadas en cuenta al momento de determinar el Costo Evitado de la multa impuesta, porque, conforme se aprecia en la Resolución Directoral, solamente se ha considerado como costo evitado la actividad de revegetación en la zona crítica B.
124. Por tanto, sobre la base de lo anterior, corresponde declarar la nulidad de la multa determinada en el presente caso, con la finalidad de que la sanción a imponerse englobe el total del Costo Evitado que es aplicable, conforme a las condiciones que han sido expuestas en el Memorando N° 3038-2024. En ese sentido, corresponde retrotraer el presente PAS al momento previo a la producción del vicio.
125. En consecuencia, habiéndose determinado que corresponde declarar la nulidad de la multa impuesta, no corresponde emitir un pronunciamiento respecto a los argumentos presentados por los administrados.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA²⁹.

²⁹

Modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 00006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de mayo de 2020.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 00005-2025-OEFA/DFAI, de fecha 3 de enero de 2025, a través de la cual se declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por **Sociedad Minera El Brocal S.A.A.**, contra la Resolución Directoral N° 02208-2024-OEFA/DFAI, de fecha 8 de noviembre de 2024, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de **Activos Mineros S.A.C., Empresa Administradora Cerro S.A.C., Sociedad Minera El Brocal S.A.A. y Aurex S.A.C.**, por la conducta infractora señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa en este extremo.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 02208-2024-OEFA/DFAI, de fecha 8 de noviembre de 2024, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de **Activos Mineros S.A.C., Empresa Administradora Cerro S.A.C., Sociedad Minera El Brocal S.A.A. y Aurex S.A.C.**, por la conducta infractora señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa en este extremo.

TERCERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 02208-2024-OEFA/DFAI, de fecha 8 de noviembre de 2024, a través de la cual se sancionó a **Activos Mineros S.A.C., Empresa Administradora Cerro S.A.C., Sociedad Minera El Brocal S.A.A. y Aurex S.A.C.**, con una multa ascendente a 149,910 (ciento cuarenta y nueve con 910/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el presente procedimiento al momento en el que el vicio se produjo.

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

Regístrese y comuníquese

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]

[UMEDRANO]

[CNEYRA]

[RRAMIREZA]



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 02810830"



02810830