



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"

RESOLUCION DIRECTORAL Nº 303-2012-OEFA/DFSAI

San Isidro, 21 SET. 2012

VISTOS:

La Carta Nº 23-2011-OEFA/DFSAI por el que se inicia procedimiento administrativo sancionador a la empresa Pan American Silver S.A. – Mina Quiruvilca, el escrito de descargo de fecha 03 de junio de 2011, los demás actuados en los Expedientes Nºs 088-08-MA/R y 0022-2011-DFSAI/PAS; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- a. Durante los días 15 y 16 de noviembre de 2008, se realizó la supervisión regular de cumplimiento de Normas de Protección y Conservación de Ambiente del Depósito de Concentrado "Salaverry", de la empresa Pan American Silver S.A. – Mina Quiruvilca, (en adelante, PAN AMERICAN), por parte de la empresa supervisora "BO Consulting S.A." (en adelante, la Supervisora).
- b. A través de la Carta S/N con fecha 11 de diciembre de 2008, la Supervisora presentó a la Gerencia de Fiscalización Minera del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) el Informe de la Supervisión Anual 2008 de Normas de Protección y Conservación del Ambiente del Depósito de Concentrado "Salaverry".
- c. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo Nº 1013¹, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA).
- d. Al respecto, en el artículo 11º de la Ley Nº 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental², se establece como funciones generales del OEFA, la función evaluadora, supervisora directa, de entidades públicas, la función fiscalizadora y normativa.

¹ Aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente - Decreto Legislativo Nº 1013

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

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

² Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – Ley Nº 29325

"Artículo 11º.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

d) Función Fiscalizadora y Sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA".



RESOLUCION DIRECTORAL N° 303-2012-OEFA/DFSAI

- e. Asimismo, en la primera Disposición Complementaria Final³ de la Ley N° 29325, se menciona que el OEFA asumirá las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentren realizando.
- f. A través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se inicia el proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA.
- g. Mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD publicada el 20 de julio de 2010, se aprueban los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, estableciéndose como fecha efectiva de transferencia de funciones el 22 de julio de 2010.
- h. En ese sentido, mediante Carta N° 23-2011-OEFA/DFSAI, notificada con fecha 13 de mayo de 2011, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA inició procedimiento administrativo sancionador contra PAN AMERICAN (folio 1 al 11 del expediente N° 022-2011-DFSAI/PAS) por un (01) supuesto incumplimiento de recomendación, formulado en la supervisión regular del año 2007.
- i. Mediante escritos con registro N°s 006455 y 016374 de fecha 03 de junio de 2011 y 20 de diciembre de 2011 respectivamente, PAN AMERICAN presentó sus descargos contra las imputaciones que originan el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (folios 12 al 31 y 40 al 63 del expediente N° 022-2011-DFSAI/PAS).

II. IMPUTACIONES

2.1 Incumplimiento de Recomendación.

Incumplimiento de la Recomendación N° 2, formulada como consecuencia de la supervisión regular del año 2007 (expediente N° 2007-289) en la que se estableció como recomendación: *"Presentar un Estudio de Impacto Ambiental del Depósito de Concentrados Salaverry, a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo a lo establecido en su respectivo T.U.P.A."*, otorgándose un plazo de 75 días, lo cual no fue cumplido.

Esta infracción es sancionable según lo indicado en la comunicación de inicio del presente procedimiento, de acuerdo al numeral 3.1 del punto 3, Medio Ambiente, del Anexo de la Escala de Multas y Penalidades, aprobado por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.

III. ANÁLISIS

3.1 Incumplimiento de Recomendación.

³ Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - Ley 29325

"Disposiciones Complementarias Finales"

Primera.- (...) Las entidades sectoriales que se encuentren realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, en (30) días útiles, contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo Decreto Supremo, deben individualizar el acervo documental, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, poniéndolo en conocimiento y disposición de éste para su análisis acordar conjuntamente los aspectos objeto de la transferencia. (...).



RESOLUCION DIRECTORAL N°303-2012-OEFA/DFSAI

Incumplimiento de la Recomendación N° 2, formulada como consecuencia de la supervisión regular del año 2007 (expediente N° 2007-289) en la que se estableció como recomendación: "Presentar un Estudio de Impacto Ambiental del Depósito de Concentrados Salaverry, a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo a lo establecido en su respectivo T.U.P.A.", otorgándose un plazo de 75 días, lo cual no fue cumplido.

3.1.1 Descargos

- a. PAN AMERICAN manifiesta que el procedimiento normativo en el cual se sustenta el TUPA para el caso específico de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, EIA) se estipula que el trámite es específicamente para nuevas concesiones mineras y concesiones de beneficios y para incrementos superiores al 50% de la capacidad de tratamiento autorizada en un anterior EIA o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, PAMA), por lo que dicho procedimiento no establece forma alguna que el mismo sea aplicable a los depósitos de concentrados de minerales, los que se encuentran fuera de las concesiones mineras o de beneficio, no existiendo para el presente caso la necesidad de ampliación del depósito, ni en extensión de área, ni en capacidad de almacenamiento, motivo por el cual no resultaba aplicable tal disposición.
- b. Afirma que los depósitos de concentrados de minerales, a nivel nacional existentes en años anteriores, venían tramitando sus permisos de operación y funcionamiento en las municipalidades locales y no ante el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MEM); tal es así que la primera inspección de la autoridad supervisora se realiza recién en el año 2006; por lo que los depósitos de concentrados no se encontraban en la obligación legal de presentar un EIA durante el año 2007.
- c. Alega que el plazo de 75 días otorgados por la Supervisora para la presentación de un EIA es insuficiente, toda vez que los tiempos para la elaboración del EIA, referido al desarrollo adecuado y evaluaciones técnicas que permitan correctas interpretaciones de los impactos de diversos aspectos (ambientales, sociales, económicos, etc.) idealmente requieren de un año (por las características estacionales y comportamiento de los aspectos relevantes a evaluar, como son el clima, las mismas operaciones, etc.).
- d. Asimismo, advierte que las normas que obligan a contar con un EIA para los depósitos de concentrados de minerales, son emitidas posterior al año 2007, específicamente al momento de la supervisión realizada, situación que se explicó durante la siguiente supervisión regular; agrega, que de la misma manera el Depósito Salaverry dejó de operar a fines del año 2008 como depósito de concentrado de mineral y se concretó su transferencia (venta) a otro operador, para usos distintos a la de almacenamiento de concentrado de minerales.
- e. PAN AMERICAN, manifiesta que los Planes de Manejo Ambiental (en adelante, PMA), son un conjunto de normas y procedimientos internos que se aplican en una operación, como es el caso de depósito de minerales; por lo que señala que el PMA sería un instrumento de gestión válido y apropiado para las operaciones del depósito de concentrado toda vez que ayuda a cumplir con toda norma legal vigente y aplicable al depósito, además de las normas internas de la empresa.
- f. PAN AMERICAN indica que la aplicabilidad del procedimiento sancionador sustentado en el numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución N° 353-2000-EM/VMM corresponde a las recomendaciones efectuadas durante las inspecciones regulares u



RESOLUCION DIRECTORAL N° 303-2012-OEFA/DFSAI

otras y son generalmente de carácter legal, como corrección de procedimientos, procesos o acciones que están en conflicto o falta con las normas legales; o también pueden ser recomendaciones de carácter de mejoras continuas, sin conflicto o falta a normativas legales; sin embargo, el incumplimiento de la Recomendación N° 2 no se sustenta legalmente, sino que se asume la obligación por el supuesto de no contar con un instrumento ambiental denominado EIA.

- g. Agrega, que como sucede con operaciones mineras antiguas, el primer instrumento ambiental de cumplimiento general, son los PAMA y para tales efectos, la unidad minera "Quiruvilca" de PAN AMERICAN, si cuenta con un PAMA aprobado mediante Resolución Directoral N° 283-97-EM/DGM, de fecha 12 de agosto de 1997, por lo que reitera que los EIA sólo son requerimientos para nuevas concesiones mineras o concesiones de beneficios y sus modificatorias.
- h. PAN AMERICAN, además señala que de acuerdo a lo indicado en el artículo 37° de la Ley de Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 (en adelante, LPAG), todos los procedimientos administrativos, incluida la existencia de un EIA para el depósito de concentrados de minerales, deben encontrarse en un TUPA aprobado donde se detallan todos los requisitos para el cumplimiento de cada procedimiento de forma específica aprobado, por lo que no podría exigirse a su representada el cumplimiento de una obligación no regulada, de conformidad con lo establecido en el Principio de Legalidad previsto también en el Título Preliminar de la LPAG.
- i. De otro lado, manifiesta que el 26 de junio de 2008 se publicó el Decreto Legislativo N° 1048, que obliga la presentación de un EIA a todos los depósitos de concentrados de minerales, que operan fuera de las instalaciones mineras y otorga un plazo de seis (06) meses para su presentación y adecuación para su cumplimiento, cuyo vencimiento era el 26 de diciembre de 2008, por lo que resulta evidente que la obligación de establecer el EIA de acuerdo a la norma mencionada es posterior a la realización de la supervisión regular del año 2007 efectuada al depósito de concentrados "Salaverry".
- j. Finalmente, PAN AMERICAN alega que en el Informe de Supervisión del año 2008, donde se hace la calificación sobre el estado de cada componente del depósito, se puede observar que en el cuadro se califica lo referente al primer párrafo sobre el EIA y sólo hace una precisión sobre el desarrollo en curso del EIA del depósito. Además que en el Acta correspondiente a la supervisión de noviembre de 2008, no se hace mención a incumplimientos de recomendaciones del año 2007.

3.1.2 Análisis

- a. De acuerdo a lo establecido en el tercer párrafo del numeral 3.1⁴ del punto 3. Medio Ambiente, de la Escala de Multas y Penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM (en adelante, TUO) y sus normas reglamentarias, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, se señala que el

⁴ Escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM.

3. Medio Ambiente

3.1 (...)

El incumplimiento de las recomendaciones formuladas como consecuencia de la fiscalización y de las investigaciones de los casos de daño al medio ambiente y catástrofes ambientales, serán sancionadas adicionalmente con 2 UIT por cada recomendación incumplida, las que se adicionarán a la multa que se imponga por infracciones detectadas en los diferentes procesos de fiscalización. (...)



RESOLUCION DIRECTORAL N° 303-2012-OEFA/DFSAI

incumplimiento de las recomendaciones serán sancionadas adicionalmente con dos (02) UIT por cada recomendación incumplida, las que se adicionarán a la multa que se imponga por infracciones detectadas en los diferentes procesos de fiscalización.

- b. De acuerdo a lo indicado en el Cuadro de Observaciones y Recomendaciones del Informe de Supervisión del año 2007, correspondiente a la Fiscalización de fecha 20 y 21 de julio de 2007, sobre Normas de Protección y Conservación del Ambiente del Depósito de Concentrados "Salaverry" de PAN AMERICAN (folio 25 del Expediente N° 2007-289 y adjuntado en el folio 10 del Expediente N° 022-2011-DFSAI/PAS), señalando lo siguiente, respecto de la Observación y Recomendación N° 2:

"Observación N° 02:

El D.C. Salaverry no tiene un Estudio de Impacto Ambiental debidamente presentado a la Dirección General de Asuntos Ambientales".

Recomendación N° 02:

Presentar un Estudio de Impacto Ambiental del Depósito de Concentrados Salaverry, a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo a lo establecido en su respectivo TUPA".

Otorgándole un plazo de cumplimiento de 75 días, cuyo plazo de vencimiento correspondía al 19 de noviembre de 2007.

- c. En tal sentido, el incumplimiento a la normativa que motiva el presente procedimiento administrativo sancionador se encontraría enmarcado en la inobservancia de la Recomendación N° 2 realizada a PAN AMERICAN, por no presentar el EIA del Depósito de Concentrados "Salaverry" a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MEM de acuerdo a su TUPA, dentro del plazo de 75 días.
- d. Al respecto, revisado el primer componente del numeral 1 del Cuadro de Calificación de la Supervisión Ambiental 2008 – Depósito de Concentrados "Salaverry" (folio 10 del expediente N° 088-08-MA/R), de la supervisión realizada con fecha 15 y 16 de noviembre de 2008; se puede observar que en la columna de Sustento sobre el Depósito de Concentrado se califica que a la fecha de supervisión, PAN AMERICAN se encontraba desarrollando el EIA del Depósito de Concentrados "Salaverry" conforme al siguiente detalle:

"Depósito de Concentrados

Contemplado el estudio ambiental aprobado por el MEM (en caso de existir al menos 1 sin aprobación, calificar "malo".

Sustento

Actualmente, están desarrollando el Estudio de Impacto Ambiental del D.C. Salaverry, sin embargo tienen un Plan de Manejo Ambiental que fue desarrollado en el 2000 por S.G.S., cuando estaba a cargo de Servicios Selva Central S.A., pero no fue presentado al MEM". El subrayado es nuestro.

- e. Sin embargo, de acuerdo a lo indicado en el artículo 4^º del Decreto Legislativo N° 1048, de fecha 26 de junio de 2008, se establece que todo titular de la actividad

⁵ Decreto Legislativo N° 1048 (p. 26/jun/2008): Precisa la regulación minera ambiental de los depósitos de almacenamiento de concentrados de minerales.

"Artículo 4.- Obligación de contar con instrumento de gestión ambiental

El titular de la actividad de almacenamiento de concentrados de minerales en depósitos ubicados fuera de las áreas de operaciones mineras, para el inicio de sus operaciones, está obligado a contar con el respectivo Estudio de Impacto Ambiental aprobado por el Ministerio de Energía y Minas, aún en los casos en que realice dicha actividad conjuntamente con otras actividades económicas."



RESOLUCION DIRECTORAL N° 303-2012-OEFA/DFSAI

de almacenamiento de concentrados de minerales en depósitos ubicados fuera de las áreas de operaciones mineras, para el inicio de sus operaciones, está obligado a contar con un EIA aprobado por el MEM, aún en los casos en que realice dicha actividad conjuntamente con otras actividades económicas.

- f. Asimismo, de acuerdo a lo señalado en la Primera⁶ Disposición Transitoria y Final del mencionado Decreto Legislativo, se establece un periodo de adecuación dentro de los seis (06) meses de vigencia de la norma, respecto de los titulares que a la fecha de vigencia se encuentren desarrollando actividades de almacenamiento de concentrados de minerales en depósitos ubicados fuera de las áreas de las operaciones mineras, sin contar con el instrumento ambiental aprobado por MEM, presentando su respectivo estudio ambiental a fin de definir las medidas de manejo, cierre y rehabilitación.
- g. Al respecto, de lo indicado en el párrafo anterior se determina que es de cumplimiento obligatorio mediante el Decreto Legislativo N° 1048, que los titulares de los Depósitos de Concentrados debían contar con un EIA aprobado por el MEM, a partir del 26 de diciembre de 2008, vencimiento del plazo establecido como periodo de adecuación para aquellos titulares mineros que se encuentren desarrollando actividades de almacenamiento de concentrados de minerales en depósitos ubicados fuera de las áreas de las operaciones mineras; por lo que de conformidad con lo indicado en el numeral 5 del artículo 230⁷ de la LPAG, son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
- h. En tal sentido, siendo la obligación posterior mediante el Decreto Legislativo N° 1048, más favorable al administrado respecto de la disposición sancionadora vigente en el momento de la verificación del incumplimiento de la Recomendación N° 2 mediante la Supervisión realizada al Depósito de Concentrados "Salaverry" con fecha 15 y 16 de diciembre de 2008, corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador; sin perjuicio de verificar el incumplimiento normativo respecto de las posteriores supervisiones.

En uso de las facultades conferidas en el inciso n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA; aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

⁶ **Decreto Legislativo N° 1048 (p. 26/jun/2008): Precisa la regulación minera ambiental de los depósitos de almacenamiento de concentrados de minerales.**

Disposiciones Transitorias Y Finales

PRIMERA.- Los titulares que a la fecha de vigencia del presente Decreto Legislativo, se encuentren desarrollando actividades de almacenamiento de concentrados de minerales en depósitos ubicados fuera de las áreas de las operaciones mineras, sin contar con el instrumento ambiental aprobado por Ministerio de Energía y Minas, deberán presentar dentro de los seis (6) meses de vigencia de la norma, su respectivo estudio ambiental a fin de definir las medidas de manejo, cierre y rehabilitación; sin perjuicio, de las acciones de supervisión, fiscalización y sanción que puede efectuar OSINERGMIN, las mismas que comprenden la disposición de medidas especiales o cautelares necesarias para prevenir daños a la salud humana o al ambiente o corregir los que se estuvieran produciendo".

⁷ **Ley de Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444**

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

5. **Irretroactividad.-** Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. (...)."



RESOLUCION DIRECTORAL N° 303-2012-OEFA/DFSAI

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador iniciado a la empresa **PAN AMERICAN SILVER S.A. – MINA QUIRUVILCA** por incumplimiento de la Recomendación N° 2, formulada como consecuencia de la supervisión regular del año 2007, de acuerdo a lo señalado en el numeral 3.1 de la presente Resolución.

Regístrese y comuníquese.



ABEL NAPOLEÓN SALDANA ARROYO
Director de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos (e)
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA