



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nº 065-2011-OEFA/DFSAI

Lima, 13 SET. 2011

VISTOS:

El Oficio Nº 696-2010-OS-GFM a través del cual se comunica el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra la empresa MINERA YANACOCCHA S.R.L., el escrito de descargo presentado el 21 de mayo de 2010 y los demás actuados en el Expediente Nº 2007-252; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- a) Del 30 de julio al 8 de agosto de 2007 se realizó la supervisión anual regular correspondiente al cumplimiento de las normas de protección y conservación del ambiente, en la Unidad Minera "Chupiloma Sur" de la empresa MINERA YANACOCCHA S.R.L. (en adelante, YANACOCCHA), a cargo de la supervisora externa SETEMIN Ingenieros S.A.C. (en adelante, la Supervisora).
- b) La Supervisora presentó al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) el informe correspondiente a la supervisión efectuada, según cargo de recepción de fecha 26 de setiembre de 2007 (fojas 64).
- c) Mediante Oficio Nº 696-2010-OS-GFM de fecha 4 de mayo de 2010, notificado el 7 de mayo de 2010, la Gerencia de Fiscalización Minera del OSINERGMIN, inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra YANACOCCHA al haberse detectado infracciones a la normativa vigente (fojas 1074).
- d) Con fecha 21 de mayo de 2010, YANACOCCHA presentó al OSINERGMIN los descargos contra las imputaciones que originaron el inicio el presente procedimiento administrativo sancionador.
- e) Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo Nº 1013¹ que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

¹ Decreto Legislativo Nº 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente
Segunda Disposición Complementaria Final

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.



RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

- f) Al respecto, el artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental², establece como funciones generales del OEFA, la función evaluadora, supervisora directa, la función supervisora de entidades públicas, la función fiscalizadora, sancionadora y normativa.
- g) Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325³, establece que el OEFA asumirá las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentran ejerciendo.
- h) Con Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se inicia el proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.
- i) En este sentido, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD publicada el 23 de julio de 2010, se aprueban los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, estableciéndose como fecha efectiva de transferencia de funciones el 22 de julio de 2010.

II. IMPUTACIONES

- 2.1. Infracción al artículo 31°, numeral 2 del artículo 52° y los numerales 2, 3, 8 y 12 del artículo 86° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante RLGRS). La disposición final de los residuos industriales se realiza en la zona de Carachugo, en terrenos de las concesiones de Minera Yanacocha SRL, dicha disposición final no es conforme a las normas sanitarias y ambientales del RLGRS, debido a que:
- No cuenta con la opinión favorable de DIGESA.
 - No se realiza el acondicionamiento de los residuos, previo a su confinamiento, observándose residuos sin enterrar, con presencia de perros merodeando este punto de disposición final.



² Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325

Artículo 11°.- 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.

³ Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 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 documentario, 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.

(...)

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

- En las fotos del informe de supervisión de observa que no cumple con las instalaciones mínimas que debe tener un relleno de seguridad, como son: protección con geotextil, impermeabilización con geomembrana, canales para la evacuación de aguas de escorrentía, sistema de pesaje, registro y control de los residuos.

Esta infracción, tal como se indicó en la comunicación de inicio del presente procedimiento, está considerada como una infracción leve de acuerdo al literal a) del numeral 1 del artículo 145° del RLGRS, por lo que se encuentra sujeta a sanción de acuerdo al numeral 1 literal b) del artículo 147° del mismo Reglamento.

- 2.2. Infracción al artículo 18° del RLGRS sobre disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente, habiéndose observado la disposición inadecuada (cúmulos) de geomembrana en desuso en los Pads de lixiviación Carachugo y Maqui Maqui.

El presente incumplimiento, tal como se indicó en la comunicación de inicio del presente procedimiento, está considerado como una infracción grave de acuerdo al numeral 2 del artículo 145° del RLGRS, por lo que es sancionable de acuerdo al numeral 2 literal b) del artículo 147° del mismo Reglamento.

III. ANÁLISIS

- 3.1 Infracción al artículo 31°, numeral 2 del artículo 52° y los numerales 2, 3, 8 y 12 del artículo 86° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante RLGRS). La disposición final de los residuos industriales se realiza en la zona de Carachugo, en terrenos de las concesiones de Minera Yanacocha SRL, dicha disposición final no es conforme a las normas sanitarias y ambientales del RLGRS, debido a que:

- No cuenta con la opinión favorable de DIGESA.
- No se realiza el acondicionamiento de los residuos, previo a su confinamiento, observándose residuos sin enterrar, con presencia de perros merodeando este punto de disposición final.
- En las fotos del informe de supervisión de observa que no cumple con las instalaciones mínimas que debe tener un relleno de seguridad, como son: protección con geotextil, impermeabilización con geomembrana, canales para la evacuación de aguas de escorrentía, sistema de pesaje, registro y control de los residuos.

3.1.1 Descargos

- a) YANACOCCHA menciona que ha cumplido oportunamente con absolver todas las observaciones señaladas en el Informe de Supervisión, conforme consta del cargo de presentación de su informe de respuesta a las observaciones efectuadas en aquella oportunidad. Para sustentar este argumento adjunta como medio probatorio este documento (folios del 1081 al1125).



RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

- b) YANACCOCHA argumenta que no se expresa los fundamentos por los cuales se opta por la sanción más grave (multa de 0.5 a 20 UIT) para infracciones calificadas como leves, omitiéndose la sanción de amonestación prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 147° del RLGRS. Precisa que la amonestación se encuentra relacionada con hechos no dolosos por el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos sólidos, considerando que en su caso se ha cumplido oportunamente con las Recomendaciones y no existe daños a la salud o ambiente. Señala que esta decisión atenta contra el Principio de Razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444 (en adelante, LPAG), concordado con el artículo 146° del RLGRS.
- c) De otro lado, YANACCOCHA manifiesta que el requisito de opinión previa favorable de DIGESA para la disposición de residuos sólidos en la Zona de Carachugo, carece de sustento porque vulnera el Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1 del Artículo IV de la LPAG, en la medida que se soslaya que la zona de Carachugo, destinada para la disposición de desechos domésticos, se encuentra autorizada por Resolución Directoral N° 093-2001-EM-DGAA, de fecha 13 de marzo de 2001 y Resolución Directoral N° 408-2003-EM/DGAA, por las que se aprueban la Modificación al Estudio Complementario de Impacto Ambiental de Carachugo y el EIA de Cerro Negro, respectivamente, así como otros estudios ambientales aprobados con anterioridad a los mismos, los cuales fueron emitidos antes de que entrara en vigencia la obligación de obtener opinión previa favorable de parte de DIGESA.
- d) Asimismo, YANACCOCHA señala que de acuerdo con las normas vigentes a la fecha de aprobación de los mencionados estudios ambientales, no era requisito legal la opinión previa favorable de DIGESA. El numeral 32.2 del artículo 32° de la Ley General de Residuos Sólidos Ley N° 27314, vigente a partir del 22 de julio de 2000, establecía que la construcción y operación de infraestructura para el manejo de residuos sólidos industriales al interior de las concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales eran autorizadas por las autoridades sectoriales competentes, informando de lo actuado a DIGESA. De acuerdo a dicha norma, sólo era necesario que el Ministerio de Energía y Minas comunicara a DIGESA de la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.
- e) En consecuencia, YANACCOCHA considera que la obligación de opinión previa favorable aparece el 25 de julio de 2005 (*sic*), fecha a partir de la cual rige el RLGRS, incluyendo entre sus disposiciones la mencionada obligación. Precisa que el numeral 32.2 del artículo 32° de la Ley General de Residuos Sólidos recién fue modificado con fecha 28 de junio de 2008, a través del artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1065, manteniendo la Ley su texto original hasta esa fecha. Asimismo, indica que la obligación de informes u opiniones previas, para ser obligatorias deben ser establecidas por norma legal, conforme lo dispone el numeral 172.1 de la LPAG, hecho que no ha sido tomado en cuenta para el inicio del presente procedimiento sancionador.
- f) Asimismo, YANACCOCHA arguye que las recomendaciones formuladas por la Supervisora se efectuaron sobre la base del Reglamento del Título Décimo Quinto del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, sobre el Medio Ambiente, Decreto



RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

Supremo N° 016-93-EM, y no con relación a la infracción de la Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento; razón por la cual la Supervisora no hace referencia a la mencionada observación e incluso en la conclusión "M" menciona que *"el titular minero acredita legalmente que todas sus actividades mineras tienen licencias y permisos correspondientes de acuerdo a la normatividad vigente del subsector y concordante a las licencias de organismos intersectoriales de competencia"*.

- g) YANACocha precisa que, el mencionado requisito no ha sido materia de observación en supervisiones anteriores llevadas a cabo por OSINERGMIN o las empresas supervisoras, por lo que le sorprende que en el presente procedimiento, sin indicar mayores detalles sobre cuál sería el estudio ambiental que no contaría con la opinión previa de DIGESA, se le impute una infracción.
- h) Finalmente, considera que se atenta contra el Principio del Debido Procedimiento y el derecho de defensa, debido a que no se ha señalado el argumento de hecho que sustente la decisión de aplicar el numeral 32.2 del artículo 32° de la Ley General de Residuos Sólidos, requisito necesario para poder contradecir la infracción imputada.

3.1.2 Análisis

i) Alegaciones Generales:

- a) Con relación al argumento de YANACocha de que habría cumplido con absolver las observaciones detectadas en la supervisión realizada del 30 de julio al 8 de agosto de 2007, ello de ningún modo desvirtúa las imputaciones objeto de análisis, toda vez que el presente procedimiento sancionador no tiene por objeto verificar el cumplimiento de las Recomendaciones impuestas en la referida supervisión, sino el incumplimiento de normas cuyo cumplimiento es de carácter obligatorio, por lo que dicho argumento no la exime de responsabilidad ni la substraer de la materia sancionable, de conformidad con el artículo 8° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador aprobado por Resolución N° 233-2009-OS/CD.
- b) En relación a la infracción del Principio de Razonabilidad, cabe indicar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral a del numeral 1 del artículo 145° del RLGSR se considera infracción leve, entre otros supuestos, la negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos.
- c) De acuerdo al 147° del RLGSR este tipo de infracciones son pasibles de sanción de la siguiente manera:

Artículo 147.- Sanciones

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:

1. Infracciones leves:

- a. *Amonestación por escrito en donde se le obliga a corregir la infracción; y,*
- b. *Multas de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT;*

- d) Como puede observarse, en el caso que se determine el incumplimiento de infracciones calificadas como leves, constituye una discrecionalidad del órgano



RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

resolutor determinar la sanción a imponer dentro de los márgenes mínimos o máximos establecidos normativamente, debiendo prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir con la norma infringida, manteniendo la proporción entre los medios a emplear y los fines públicos a tutelar.

- e) Asimismo, el artículo 144° de la Ley General de Ambiente, Ley N° 28611, establece que la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente peligroso o riesgoso, o el ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa es objetiva; por lo que dicha responsabilidad conlleva a asumir los costos que se deriven del daño o potencial daño al ambiente.
- f) Cabe resaltar que YANACOCHA se limita a señalar que no se ha tomado en cuenta el Principio de Razonabilidad al no considerar al momento de calificar la sanción de la conducta infractora, el informe de levantamiento de las recomendaciones presentado el 19 de octubre de 2007, sin embargo, dado que el presente procedimiento administrativo sancionador no se encuentra referido al cumplimiento de las recomendaciones impuestas por la Supervisora, no es pertinente evaluar dicho medio probatorio.
- g) Sin perjuicio de ello, debemos señalar que la decisión de optar por la sanción de multa no implica *per se* la vulneración del Principio de Razonabilidad, dado que para ello corresponde evaluar los criterios de graduación contemplados en el numeral 3 del artículo 230° de la LPAG. En tal sentido, la sanción a aplicar debería ser proporcional a la infracción cometida de conformidad con el Principio antes indicado.
- h) En efecto, es posible verificar en el Informe N° 029-2011-OEFA/DFSAI/SDSAI, la aplicación de los criterios derivados del Principio de Razonabilidad, en el marco de lo establecido en la LPAG; razón éstas por las cuales queda establecido que no se vulneró el indicado Principio de Razonabilidad.

ii) *Infracción de los numerales 2, 3, 8 y 12 del artículo 86° del RLGRS*



- a) Al respecto, el artículo 86° del RLGRS precisa:

“Artículo 86.- Instalaciones mínimas en un relleno de seguridad

Las instalaciones mínimas y complementarias que debe poseer un relleno de seguridad son:

(...)

2. *Geomembrana de un espesor no inferior a 2 mm. de espesor;*

3. *Geotextil de protección;*

(...)

8. *Canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial;*

(...)

12. *Señalización y letreros de información;*

(...)”

- b) Cabe resaltar que el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, es de aplicación inmediata conforme lo establece la Segunda Disposición Complementaria y Final del referido Reglamento, y por tanto sus exigencias son de aplicación a las

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

instalaciones de manejo de residuos sólidos aún cuando éstas hubieran sido construidas con anterioridad a la aprobación de dicha norma.

- c) En ese sentido, como se aprecia en la fotografía N° 23 (folio 181), el relleno de seguridad ubicado en Carachugo no contaba con las instalaciones mínimas y propias que debe contener un relleno de seguridad, acorde a los principios y métodos de la ingeniería sanitaria y ambiental para un correcto tratamiento de los residuos sólidos, lo cual se encuentra regulado en el artículo 86 del reglamento antes indicado, en particular en lo relativo a la impermeabilización con geomembrana, protección con geotextil, canales para la evacuación de aguas de escorrentía, conforme lo señalan los numerales 2,3 y 8 del artículo 86° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM .
- d) Cabe precisar que YANACOA durante el desarrollo del presente procedimiento no ha presentado argumento o medio probatorio alguno que desvirtúe estas imputaciones.
- e) De esta manera, queda acreditado que los incumplimientos detectados relativos a la infracción de los 2,3 y 8 del artículo 86° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM constituyen infracción leve de conformidad con lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 145^{o4} del RLGRS, debiendo aplicarse una sanción correspondiente de entre 0.5 y 20 UIT, de conformidad con lo establecido en el literal b) del numeral 1 del artículo 147° del RLGRS⁵.
- f) En relación al hecho infractor imputado relativo al incumplimiento del numeral 12 del artículo 86° del RLGRS, éste se encuentra referido a que el relleno de seguridad no posee un sistema de pesaje, registro y control; sin embargo tal hecho no configura incumplimiento del numeral 12 del artículo 86° del RLGRS, debido a que este dispositivo normativo contempla una obligación distinta referida a tener un sistema de señalización y letreros de información para esta clase de infraestructuras de residuos



⁴ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Artículo 86.- Instalaciones mínimas en un relleno de seguridad

Las instalaciones mínimas y complementarias que debe poseer un relleno de seguridad son:

(...)

2. Geomembrana de un espesor no inferior a 2 mm. de espesor;

3. Geotextil de protección;

(...)

8. Canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial;

Artículo 145.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:

a) Negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos;

(...)

⁵ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

Artículo 145°.-Infracciones.

1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:

a) Negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos;

(...)

Artículo 147°.- Sanciones

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:

1. Infracciones leves:

(...)

b. Multas de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT;

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

sólidos. Por este motivo, corresponde archivar la presente imputación en este extremo en particular⁶.

iii) Infracción del numeral 2 del artículo 52° del RLGRS

- a) El numeral 2 del artículo 52° del RLGRS, cuyo incumplimiento también se imputa a la administrada, establece lo siguiente:

Artículo 52.- Operaciones realizadas en rellenos de seguridad

Las operaciones en un relleno de seguridad deberán cumplir con los siguientes procedimientos mínimos:

(...)

2. Acondicionamiento de los residuos, previo a su confinamiento según su naturaleza, con la finalidad de minimizar riesgos sanitarios y ambientales;

(El subrayado es nuestro)

- b) De la lectura de este dispositivo normativo, se desprende la obligación de acondicionar los residuos sólidos, como etapa previa a la disposición final de los residuos peligrosos (confinamiento)⁷.
- c) Ello se condice con lo señalado en la Décima Disposición Complementaria del RLGRS que indica que el "acondicionamiento" es todo método que permita dar cierta condición o calidad a los residuos para un manejo seguro según su destino final. Por su parte, el artículo 10° del RLGRS indica que todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.
- d) En ese contexto, si bien durante la visita de supervisión se verificó, tal como se aprecia en la fotografía N° 23 (folio 181) que diversos residuos sólidos estaban siendo enterrados por un tractor en la zona del depósito de desmonte de Carachugo ello no acredita un mal acondicionamiento de los mismos, dado que resulta evidente que al encontrarse en la etapa de disposición final de residuos sólidos, no es posible verificar del referido medio probatorio si YANACOA previamente realizaba o no el acondicionamiento de estos residuos.
- e) Por ello, al no contar con medios probatorios suficientes que acrediten la comisión de la infracción, en virtud del principio de Presunción de Licitud que favorece al administrado, contemplado en el artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General,



⁶ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Artículo 86.- Instalaciones mínimas en un relleno de seguridad

Las instalaciones mínimas y complementarias que debe poseer un relleno de seguridad son:

(...)

12. Señalización y letreros de información;

⁷ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Décima.- Definiciones

Además de las definiciones contenidas en la Ley, para efecto de la aplicación de la Ley y este Reglamento se emplearán las siguientes definiciones:

(...)

7. Confinamiento: Obra de ingeniería sanitaria y de seguridad para la disposición final de residuos peligrosos, que garantice su apropiado aislamiento definitivo.

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

Ley N° 27444, corresponde declarar el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado en este extremo.

iv) *Infracción del artículo 31° del RLGRS*

- a) Con relación al requisito de opinión previa favorable de DIGESA, debemos indicar que el artículo 31° del RLGRS establece lo siguiente:

“Artículo 31.- Disposición al interior del área del generador

Los generadores de residuos del ámbito no municipal podrán disponer sus residuos dentro del terreno de las concesiones que se le han otorgado o en áreas libres de sus instalaciones industriales, siempre y cuando sean concordantes con las normas sanitarias y ambientales y, cuenten con la respectiva autorización otorgada por la autoridad del sector correspondiente para lo cual se requerirá de la opinión previa favorable por parte de la DIGESA.”

- b) Sobre el particular, de la normativa vigente a la fecha en que se detectó la infracción, cabe indicar que de conformidad con el literal b) del artículo 6° del RLGRS, la infraestructura de transferencia, tratamiento y disposición final de residuos que se construya al interior de las concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales, eran aprobados por las autoridades sectoriales competentes debiendo contar con la opinión favorable de la DIGESA en la parte relativa a la infraestructura de residuos sólidos.
- c) En ese sentido, el requisito de opinión previa favorable por parte de DIGESA no era exigible al administrado como un requisito previo a la presentación del instrumento de gestión ambiental, sino que era requerido por la autoridad del sector correspondiente para evaluar la aprobación de la infraestructura de residuos sólidos al interior del área de concesión, siendo en el momento en que se realizó la supervisión un requisito indispensable para este tipo de autorizaciones administrativas.
- d) Sin embargo, este requisito constituye un incumplimiento de tipo formal, en la medida que forma parte del procedimiento de aprobación del instrumento de gestión ambiental que contempla la construcción de la infraestructura de residuos sólidos que se ubica dentro del terreno de la concesión del administrado. Es decir, que constituye una infracción sancionable en función a lo establecido en el literal c) del artículo 145° del RLGRS⁸.
- e) Sin embargo, al inicio del procedimiento sancionador si bien se imputó a YANACUCHA como conducta infractora que su relleno de residuos industriales no contaba con la opinión favorable de DIGESA, se calificó este hecho como infracción leve recurriendo al literal a) del numeral 1 del artículo 145° del RLGRS que contempla un supuesto de hecho distinto, relacionado a la negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos.



⁸ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Artículo 145.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:

(...)

c) Incumplimiento de otras obligaciones de carácter formal.

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

- f) En consecuencia, al no existir coherencia entre los hechos que se imputaron a título de cargo con la calificación de las infracciones que tales circunstancias pueden constituir, corresponde archivar el procedimiento sancionador iniciado por incumplimiento del artículo 31° del RLGRS.
- g) Atendiendo lo expuesto líneas arriba, carece de objeto pronunciarnos sobre las alegaciones presentadas por YANACOCKA sobre el particular.

3.1.3 Graduación de la Sanción

- a) Mediante Informe N° 029-2011-OEFA/DFSAI/SDSAI, se efectuó el análisis para la determinación de la multa a imponerse a YANACOCKA por las infracciones detectada a los numerales 2, 3 y 8 del artículo 86° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. La fórmula aplicada para la determinación de dicha multa es la siguiente:

$$Multa = \left(\frac{B}{p} \right) * \left[1 + \frac{\sum_{i=1}^n F_i}{100} \right]$$

Donde:

B = Costos evitados por el agente al incumplir la norma

p = Probabilidad de detección

F_i = Factores de Gradualidad de la Sanción.

- b) Al respecto, para el cálculo de la multa aplicable por la conducta de poseer un relleno industrial que no cuenta con las instalaciones mínimas, se tomaron en cuenta los siguientes factores:

i) Beneficio ilícito

El incumplimiento de la empresa MINERA YANACOCKA S.R.L. se origina debido a que el titular minero evitó el recubrimiento del relleno con las mencionadas membranas (geotextil y geomembrana) y la construcción de canales para la evacuación de aguas de escorrentía para un depósito cuyas medidas, en un escenario conservador, serían: 12 metros de largo, 6 de ancho y 2 de profundidad (con un periodo de vida útil relevante hasta el mes de cálculo de multa).

Con el objetivo de realizar una adecuada construcción de los canales, la empresa debió contratar a un ingeniero sanitario, a un capataz y dos obreros por un periodo de 2 días para el primero y 7 días para los últimos; además de contar con los implementos de seguridad necesarios para el desarrollo de las obras. En el anexo 1 del Informe N° 029-2011-OEFA/DFSAI/SDSAI se presentan los costos asociados a la mano de obra.

Adicionalmente se estimó el costo de herramientas para el desarrollo de las labores de operación y mantenimiento en 3% del valor de la mano de obra empleada.



RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

Finalmente se incluyó el costo por de las membranas citadas, los mismos que incluyen el costo de instalación; sin embargo no contemplan el costo de transporte, el cual fue aproximado en 10% del valor de los costos de membranas y obras (canales).

El tratamiento de los costos mencionados se presentan en el cuadro N° 5.1.1 el mismo que considera la tasa costo de oportunidad del capital (COK) del 12% anual, el periodo de actualización del monto de sanción a fecha de cálculo de multa, el tipo de cambio relevante y el impuesto a la renta (ver anexo 1 del mencionado Informe).

De la evaluación se tiene que los beneficios por costos evitados del incumplimiento ascienden a 25,980.77 nuevos soles a setiembre de 2011.

ii) Probabilidad de detección (*p*)

La probabilidad de detección se determina en 1 dado que el cumplimiento debió ser continuo en el tiempo (superior al periodo de supervisión) y por tanto fácil de ser detectado.

iii) Factores de Gradualidad de la Sanción

Los factores de gradualidad de la sanción, enmarcados en el artículo 230° de la Ley N° 27444 se muestran en el Anexo N° 2 del Informe N° 029-2011-OEFA/DFSAI/SDSAI. Los resultados de la calificación establecen un factor estimado de 1.09.

iv) Valor de la sanción económica al incumplimiento detectado

Reemplazando los valores encontrados en la fórmula, se tiene lo siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Multa} &= [(20,598.45)/(0.1667)]*[1.09] \\ \text{Multa} &= 28,319.04 \text{ nuevos soles} \end{aligned}$$

Dado que 1 UIT equivale a S/. 3600, la multa expresada en UIT asciende a:

$$\begin{aligned} \text{Multa} &= 28,319.04 / 3,600 \\ \text{Multa} &= 7.87 \text{ UIT} \end{aligned}$$

El incumplimiento detectado constituye infracción leve por lo que amerita una sanción en el rango de 0.5 a 20 UIT.

En consecuencia, corresponde imponer a YANACOA una multa ascendente a 7.87 UIT por haber incumplido los numerales 2, 3 y 8 del artículo 86° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

3.2 Infracción al artículo 18° del RLGRS sobre disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente, habiéndose observado la disposición



RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

inadecuada (cúmulos) de geomembrana en desuso en los Pads de lixiviación Carachugo y Maqui Maqui.

3.2.1 Descargos

- a) YANACOCHA menciona que dio la disposición final adecuada de los mencionados residuos sólidos, retaceándolos como corresponde, para asegurar la permeabilidad de solución lixivante o de lavado del sistema y, en el plan de cierre, lograr un adecuado lavado del material. Explica que procedió a retirar el material en desuso (geomembranas desechadas) y lo dispuso en el frente de descarga de mineral de la pila de lixiviación donde se ha cubierto.
- b) Añade que para futuras disposiciones, se ha establecido que las geomembranas deben ser colocadas en los frentes de descarga de camiones para que se tapen de inmediato y evitar de esta forma que se encuentren expuestos.
- c) Con relación a que dicha disposición se estaría efectuando sin autorización de la autoridad competente, YANACOCHA sostiene que esta circunstancia no se desprende de ningún extremo del Informe de Supervisión, y que por lo tanto, se debió contar con mayor sustento de hecho y de derecho a efectos de poder pronunciarse sobre esta imputación. Indica que la omisión referida atenta contra el Principio de Debido Procedimiento y el derecho de defensa, ambos contenidos en la LPGA, viciando de nulidad este extremo. Agrega que las áreas de disposición de residuos sólidos se encuentran sustentadas en los correspondientes estudios ambientales aprobados por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

3.2.2 Análisis

- a) El artículo 18° del RLGRS establece que está prohibido el abandono, vertido o disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por ley.
- b) Del Informe de Supervisión se observa la fotografía N° 22 (folio 180), donde se aprecia la acumulación de pedazos de geomembrana de color negro, lo cual fue recogido en la Observación N° 1 (folio 90) del Informe de Supervisión donde se indica: "*En los Pads Carachugo y Maqui Maqui, se observó acumulación de Geomembrana desechadas en piezas de diferentes tamaños*".
- c) Cabe precisar que estos medios probatorios están referidos a la manera como se manejaban los residuos de geomembrana ubicados sobre las pilas de lixiviación y no al lugar donde se disponía este tipo de material, debido a que la Supervisora en su Recomendación N° 1 señala lo siguiente:

Recomendación N° 1: Se requiere darle una disposición final adecuada, retaceando la geomembrana como corresponde para asegurar una adecuada permeabilidad de solución lixivante o de lavado del sistema y en el plan de cierre lograr un adecuado lavado del material



RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 065-2011- OEFA/DFSAI

- d) En atención a esta recomendación, YANACocha dispuso aquél material en el frente de descarga de mineral, de manera que los residuos de geomembrana fueron cubiertos en su totalidad en la pila de lixiviación, manteniendo los mismos en dicha área de acuerdo a lo señalado en la recomendación (folios 1032).
- e) Adicionalmente, los medios probatorios presentados por la Supervisora no precisan el lugar de ubicación de los residuos encontrados, señalándose que éstos correspondían a los Pads Carachugo y Maqui Maqui, cuando éstas son instalaciones independientes y lejanas entre sí.
- f) Por estas consideraciones, las pruebas recabadas durante la visita de supervisión no otorgan la suficiente certeza a este órgano de línea en relación a que las geomembras en desuso estaban siendo dispuestas en un lugar no autorizado por la autoridad, motivo por el cual corresponde archivar el procedimiento sancionador en este extremo.

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° 022-2010-MINAM; concordado con el artículo 208° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- SANCIONAR a MINERA YANACocha S.R.L., con una multa ascendente a 7.87 (Siete con ochenta y siete centésimas) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago, por infringir la normativa ambiental de acuerdo a lo expuesto en el numeral 3.1.2 ítem ii) de la presente resolución.

Artículo 2°.- ARCHIVAR el procedimiento sancionador iniciado contra MINERA YANACocha S.R.L., de conformidad con los fundamentos contenidos en el numeral 3.1.2 ítem ii) literal f) de la presente resolución, en el extremo relativo al incumplimiento del numeral 12 del artículo 86° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos; así como respecto de los ítems iii) y iii) del mismo numeral 3.1.2.

Artículo 3°.- ARCHIVAR el procedimiento sancionador iniciado contra MINERA YANACocha S.R.L., de conformidad con los fundamentos contenidos en el numeral 3.2) de la presente resolución, en el extremo relativo al incumplimiento del artículo 18° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

Artículo 4°.- DISPONER que el monto de la multa sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, importe que deberá cancelarse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Regístrese y comuníquese.


MARTHA INÉS ALDANA DURÁN
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos (e)
Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL - OEFA