



EXPEDIENTE : N° 169-2012-DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A.
UNIDAD MINERA : ANTAMINA (ESTACIÓN DE VÁLVULAS VS-01 DEL MINERODUCTO)
UBICACIÓN : DISTRITO DE CAJACAY, PROVINCIA DE BOLOGNESI, DEPARTAMENTO DE ÁNCASH
SECTOR : MINERÍA

SUMILLA: *Se sanciona a Compañía Minera Antamina S.A. por la comisión de las siguientes infracciones: i) no proporcionar información sobre el accidente ambiental ocurrido, de manera completa y conforme al formato establecido en la norma y ii) no evitar ni impedir la fuga de concentrado de cobre al ambiente, en la Estación de Válvulas VS-01 del mineroducto.*

Asimismo, se archiva el procedimiento administrativo sancionador por las siguientes presuntas infracciones: i) no realizar el transporte de residuos peligrosos mediante una Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos y ii) no evitar ni impedir que los residuos peligrosos discurrieran sobre suelo natural durante su transporte.

SANCIÓN: 56 UIT

Lima, 31 MAYO 2013

I. ANTECEDENTES

- Los días 26, 28, 29 de julio y 01 de agosto de 2012, se realizaron tres supervisiones especiales en las instalaciones de la Estación de Válvulas VS-01 del mineroducto de la Compañía Minera Antamina S.A. (en adelante, Antamina), a cargo de la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.
- Mediante Carta N° 500-2012-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de agosto de 2012 y notificada en la misma fecha, la Sub Dirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Antamina¹, por los hechos detallados a continuación:

N°	HECHOS IMPUTADOS	TIPIFICACIÓN DE INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN DE SANCIÓN
1	La empresa minera no cumplió con proporcionar de manera completa los datos e información del accidente ambiental ocurrido el 25 de julio de 2012, de acuerdo al reporte de emergencias (Formato N° 3	Numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-	Numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM ²

¹ Folios de 352 al 354 del Expediente.

² El 08 de enero de 2013, se notificó al administrado la Carta N° 004-2013-OEFA/DFSAI/SDI (ver folio 789), mediante la cual se precisa la norma sancionadora del hecho imputado, del rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD al numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.



	"Aviso de Accidente Ambiental").	2010-OS/CD	
2	El titular minero no evitó ni impidió eventuales descargas de concentrado al ambiente de la Estación de Válvulas VS-01 del mineroducto.	Artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM	Numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM
3	El titular minero no realizó el transporte de residuos peligrosos (restos de concentrado de cobre) mediante una empresa autorizada, sino a través de un vehículo que no cumple con la normativa vigente.	Artículo 42° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM	Literal g) del numeral 3 del artículo 145° y literal c) del numeral 3 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM
4	El titular minero no evitó ni impidió que los residuos peligrosos discurrieran hacia el suelo natural durante su transporte.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM	Literal g) del numeral 3 del artículo 145° y literal c) del numeral 3 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

3. Con fechas 20 de setiembre de 2012³, 19 de noviembre de 2012⁴ y 29 de enero de 2013⁵, Antamina presentó sus descargos e información complementaria, alegando lo siguiente:

Hecho imputado N° 1: El titular minero no presentó el reporte del accidente ambiental ocurrido, conforme al formato establecido en la norma.

- (i) Que comunicó al OEFA la información requerida en el formato de aviso de accidente ambiental, mediante los siguientes documentos y comunicaciones: i) Carta LEG-493-2012 del 26 de julio de 2012, ii) notas de prensa del 25 y 26 de julio de 2012, iii) actas de supervisión, iv) Carta LEG-495-2012 del 27 de julio de 2012, y v) Carta LEG-510-2012 del 06 de agosto de 2012.
- (ii) Que sólo pudo presentar información preliminar dentro del plazo establecido en la norma para la presentación del reporte de emergencia, debido a que los pobladores le prohibieron el ingreso a sus instalaciones.
- (iii) Que el OEFA pudo constatar directamente la información requerida en el formato de aviso de accidente ambiental, al realizar las supervisiones en la zona donde ocurrió el evento antes del vencimiento del plazo establecido para la presentación de dicho formato.
- (iv) Que solicitarle información que el OEFA posee en virtud a las supervisiones especiales materia del presente procedimiento administrativo sancionador va en contra de lo estipulado en el artículo 40° de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG),

³ Folios del 361 al 598 del Expediente.

⁴ Folios del 611 al 788 del Expediente.

⁵ Folios del 790 al 838 reverso del Expediente.





que prohíbe a la Administración solicitar a los administrados información que posee producto de fiscalizaciones realizadas a estos últimos.

- (v) Sancionarlo por no haber entregado la información conforme al formato de aviso de accidente ambiental vulnera los principios de informalismo y de eficacia al tratarse de un aspecto puramente formal, dado que, finalmente, la información sí fue otorgada a la entidad, de conformidad con el artículo 41° de la LPAG.

Hecho imputado N° 2: El titular minero no evitó ni impidió la fuga de concentrado de cobre en la Estación de Válvulas VS-01 del mineroducto.

- (vi) Antamina ha considerado e implementado en el diseño y funcionamiento del mineroducto todas las medidas de prevención de emergencias, de acuerdo a lo aprobado en el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, EIA), las mismas que fueron ejecutadas oportuna y apropiadamente en el presente caso.
- (vii) El OEFA no ha acreditado un daño al ambiente. Del Informe de Supervisión se verifica un cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental (en adelante, ECA) de agua; de otro lado, con respecto a las muestras de suelo y sedimentos, estas han sido comparadas con parámetros de la Canadian Environmental Quality Guidelines (en adelante, CEQG), los cuales no forman parte de nuestra legislación y, por tanto, no son de obligatorio cumplimiento.
- (viii) La presente imputación debe ser declarada nula por fundamentarse en la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, que vulnera los principios de legalidad y tipicidad y, por ende, es inconstitucional al transgredir el literal d) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución.

Hecho imputado N° 3: El titular minero no realizó el transporte de residuos peligrosos mediante una EPS-RS.

- (ix) Antamina sí contrató a una empresa autorizada para el retiro de los restos de concentrado de cobre, esto es, a Eco Century S.A.C. (en adelante, Eco Century), que cuenta con Registro N° EPNA-669-11.
- (x) Cuando se estaba realizando el retiro de los restos de concentrado de cobre, Eco Century observó que parte de los restos de concentrado de cobre discurría al suelo natural; ante lo cual, Eco Century se vio en la necesidad de utilizar el vehículo de un tercero, esto es, de Mota Engil Perú S.A. (en adelante, Mota Engil).
- (xi) El OEFA no ha demostrado que la conducta imputada haya generado daños a la salud pública y al ambiente.

Hecho imputado N° 4: El titular minero no evitó ni impidió que los residuos peligrosos discurrieran sobre el suelo durante su transporte.





- (xii) Las fotografías que probarían el presente hecho corresponden al vehículo de Eco Century; sin embargo, como consecuencia del discurrir de los restos de concentrado de cobre antes mencionado, dichos residuos fueron traspasados al vehículo de Mota Engil, quien finalmente realizó el transporte.
- (xiii) El líquido que fluía en la parte posterior del vehículo de Eco Century no tuvo contacto con el suelo natural, sino con la berma de la infraestructura vial.
- (xiv) La entrega de los restos de concentrado de cobre a Eco century, empresa autorizada, exonera a Antamina de la responsabilidad sobre los daños al ambiente que se pudieran causar durante el transporte, de conformidad con el artículo 29° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, RLGRS).
4. El 25 de abril de 2013 se adjuntó al expediente el Informe N° 177-2013-OEFA/DE del 08 de abril de 2013, que contiene los resultados de los monitoreos de calidad de suelo y aire efectuados por la Dirección de Evaluación del OEFA en la zona del derrame de concentrado de cobre, durante los meses de octubre y diciembre de 2012 y febrero de 2013⁶.
5. En dicho informe se señala que al 14 de febrero de 2013, en uno de los seis puntos de monitoreo, todavía existen valores de concentración de arsénico y cobre en el suelo que superan el valor referencial de la norma internacional canadiense; asimismo, se reconoce que la empresa continúa desarrollando trabajos de remediación en la zona de influencia del derrame.
6. El informe fue comunicado a Antamina para que haga uso de su derecho de defensa. Así, el 24 de mayo de 2013 la empresa presentó sus observaciones, manifestando que los monitoreos realizados a través de la empresa Walsh Perú S.A. demuestran una disminución sustancial continua de los niveles de metales detectados inicialmente, producto de las actividades de limpieza y remediación. De otro lado, señaló que los estándares canadienses no son parte de la legislación peruana y, por tanto, no pueden serle exigidos.

II. ANÁLISIS

II.1 La falta de reporte del accidente ambiental en el formato establecido por la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD

7. La obligación derivada del numeral 5.1 del artículo 5° del Procedimiento para el reporte de emergencias en las actividades mineras, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD⁷ (en adelante, Resolución

⁶ Folios del 842 al 915 del Expediente.

⁷ Procedimiento para el reporte de emergencias en las actividades mineras, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD.

"Artículo 5°.- Procedimiento de reporte de emergencias

5.1 Ocurrido cualquier supuesto de emergencia detallado en el artículo anterior, la empresa supervisada deberá remitir a OSINERGMIN el aviso de emergencia utilizando los siguientes formatos, según corresponda:

Formato N° 1: Aviso de accidente fatal.

Formato N° 2: Aviso de accidente grave o incapacitante múltiple.



N° 013-2010-OS/CD), consiste en que, en caso de producida una situación de emergencia de naturaleza ambiental, el titular debe remitir al OEFA un aviso sobre la misma utilizando uno de los formatos establecidos por la norma.

8. Se trata de una obligación formal que deben cumplir las empresas bajo el ámbito de fiscalización del OEFA, con el objeto de que la entidad priorice una supervisión en la zona y pueda corroborar la magnitud del daño ocurrido.
9. El 25 de julio de 2012, se produjo un derrame de concentrado de cobre en la Estación de Válvulas VS-01 del mineroducto de Antamina, producto del cual tres (03) toneladas de concentrado se derramaron fuera de la mencionada estación.
10. Antamina informó al OEFA sobre el evento mediante Carta LEG-493-2012 del 26 de julio de 2012⁸; sin embargo, dicha comunicación no se adecuó al formato de aviso de accidente ambiental establecido en la Resolución N° 013-2010-OS/CD y, además, no contiene la información completa requerida a través del mencionado formato, conforme se observa en el siguiente cuadro:

N°	Información requerida por el Formato N° 3	Información contenida en la Carta LEG-493-2012
1	Tipo de emergencia	Fuga de concentrado.
2	Causas	Rotura en un codo de 90° de una de las tuberías. Las posibles razones y causas de este inconveniente aún se encuentran en investigación.
3	Descripción del accidente ambiental	Alrededor de las 10:00 horas del día de ayer, 25 de julio de 2012, el sistema de control del mineroducto identificó una fuga de carga al interior de la Estación de Válvulas VS-01.
4	Volumen del derrame	La empresa no presentó información sobre este rubro.
5	Extensión del área afectada (m ²)	La empresa no presentó información sobre este rubro.
6	Características generales del área afectada y su entorno	La empresa no presentó información sobre este rubro.
7	Medidas de contingencia	Se activó de manera inmediata el Plan de Contingencia, el cual consiste en el cierre de válvulas de dicha estación, la misma que cuenta con una poza de contingencia que ha recibido y contenido la mayor parte de la carga. Una fracción de la fuga ha alcanzado una cuneta, lo que ha sido controlado por los equipos de emergencia.



11. La empresa señala que sí presentó la totalidad de la información correspondiente al formato de aviso de accidente ambiental, mediante las siguientes comunicaciones: i) Carta LEG-493-2012 del 26 de julio de 2012, ii)

Formato N° 3: Aviso de accidente ambiental.
(...)"

⁸ Folios 23 y 24 del Expediente.



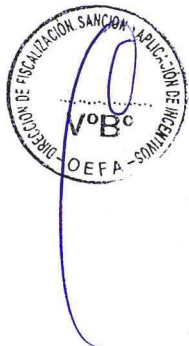
notas de prensa del 25 y 26 de julio de 2012, iii) actas de supervisión, iv) Carta LEG-495-2012 del 27 de julio de 2012, y v) Carta LEG-510-2012 del 06 de agosto de 2012.

12. Sin embargo, el reporte de una situación calificada como accidente ambiental debe ser realizado al OEFA dentro del plazo de veinticuatro (24) horas de su ocurrencia, conforme al numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución N° 013-2010-OS/CD⁹.
13. La única comunicación que la empresa reportó al OEFA en el plazo establecido reglamentariamente (Carta LEG-493-2012 del 26 de julio de 2012) no fue realizada en el formato establecido y, además, tampoco contiene la información exigida en dicho formato. El resto de comunicaciones y diligencias alegadas por Antamina no pueden ser consideradas para el cumplimiento de la obligación de reporte del accidente, debido a que se realizaron fuera de las veinticuatro (24) horas.
14. En sus descargos, Antamina señala que mediante Carta LEG-493-2012 sí informó sobre el volumen del derrame de concentrado, la extensión del área afectada y las características generales del área afectada y entorno. En ese sentido, corresponde analizar la referida comunicación a fin de verificar si cumple el contenido del formato de aviso de accidente ambiental.

- Sobre el volumen del derrame:

En la Carta LEG-493-2012 se indica que "El evento ocurrido (...) generó una fuga menor de carga".

La finalidad de dar a conocer la cantidad de concentrado derramado es la de advertir a la autoridad sobre la magnitud del accidente, no pudiéndose facilitar dicho dato importante con una simple referencia de que hubo una fuga menor de carga. Si bien Antamina alega no haber tenido acceso a la zona por oposición de los pobladores, pudo haber otorgado una estimación aproximada sobre el volumen, al contar con cámaras de monitoreo ubicadas en la Estación de Válvulas VS-01, según lo que la propia empresa ha señalado en la carta en cuestión y en sus descargos¹⁰.



⁹ Procedimiento para el reporte de emergencias en las actividades mineras, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD.

"Artículo 5°.- Procedimiento de reporte de emergencias

(...)

5.2 Los avisos deberán remitirse a OSINERGMIN dentro de las 24 horas de ocurrido el hecho generador de la emergencia y podrán presentarse vía fax, mesa de partes o por vía electrónica.

(...)"

¹⁰ Mediante la Carta LEG-493-2012, Antamina señaló lo siguiente:

"El evento ocurrido dentro de la Estación VS1 fue producto por una rotura en un codo de 90° de una de las tuberías, lo que generó una fuga menor de carga. Inicialmente, debido al registro de las cámaras de monitoreo ubicadas en la Estación VS-1, se pensó que se trataba de una falla de un tapón de 3/4 de pulgada ubicado en dicho codo. (...)". (El subrayado es nuestro).

Asimismo, como parte de sus descargos, la empresa indicó lo siguiente (folio 399 del Expediente):

- "Cámaras de video

- La Estación de Válvulas VS-1 cuenta con un circuito cerrado de cámaras de video en tiempo real el mismo que permitió visualizar la fuga y evaluar y aplicar en pocos minutos, desde la Sala de Control del Mineroducto ubicada en la Unidad Minera, las acciones para disminuir y eliminar la fuga en el codo de acuerdo al Plan de Contingencia". (El subrayado es nuestro).



- Sobre la extensión del área afectada:

En la Carta LEG-493-2012 se indica que "(...) dicha estación cuenta con una poza de contingencia la cual ha recibido y contenido la mayor parte de la carga siendo una fracción de la misma la que ha alcanzado una cuneta (...)".

De igual manera que en el punto anterior, Antamina no ha logrado facilitar a la autoridad una noción sobre la magnitud del accidente, al no indicar cuánto de área se habría visto afectada por el derrame de concentrado. La empresa refiere, simplemente, los sectores donde ha llegado éste, sin señalar, en todo caso, la extensión de dichos sectores (Estación de Válvulas VS-01, poza de contingencia y cuneta).

- Sobre las características generales del área afectada y su entorno:

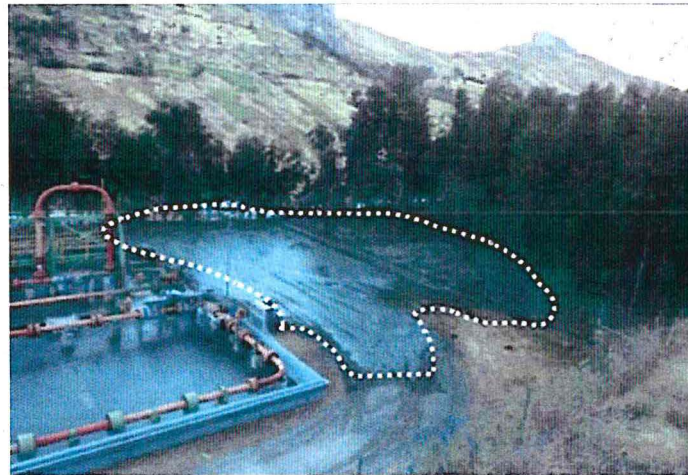
El titular minero en su comunicación al OEFA solo indicó: "(...) Estación de Válvulas VS1 (...), ubicada a la altura del km. 110 en la ruta Pativilca – Conococha, en el Caserío de Santa Rosa, Distrito de Cajacay, Provincia de Bolognesi, Región Ancash. (...) dicha estación cuenta con una poza de contingencia la cual ha recibido y contenido la mayor parte de la carga siendo una fracción de la misma la que ha alcanzado una cuneta (...) no se han generado impactos de consideración al medio ambiente (...)".

En cuanto a este punto, lo que se busca es identificar el entorno posiblemente afectado ante un accidente ambiental, tales como cuerpos de agua, bofedales, plantaciones, área urbana y otros. Siendo así, Antamina tampoco brindó la información requerida, pese a que el entorno sí era conocido por ella. Resulta evidente, pues, que el titular minero tenía conocimiento de los alrededores donde ocurrió el evento, por ejemplo, de la existencia de árboles de eucalipto y pino, conforme se observa en las siguientes fotografías N° 05, 07, 12 y 13¹¹; sin embargo, en la Carta LEG-493-2012, Antamina sólo se refiere nuevamente a la Estación de Válvulas VS-01, a la poza de contingencia y a la cuneta, sin indicar cómo es el ambiente en donde se ubican dichos sectores.

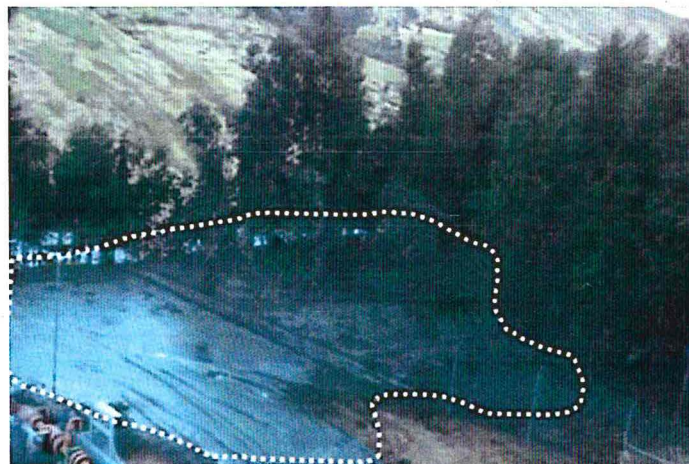
Asimismo, al señalar que no se generó impactos de consideración al ambiente, no se está informando a la autoridad sobre las características de la zona.



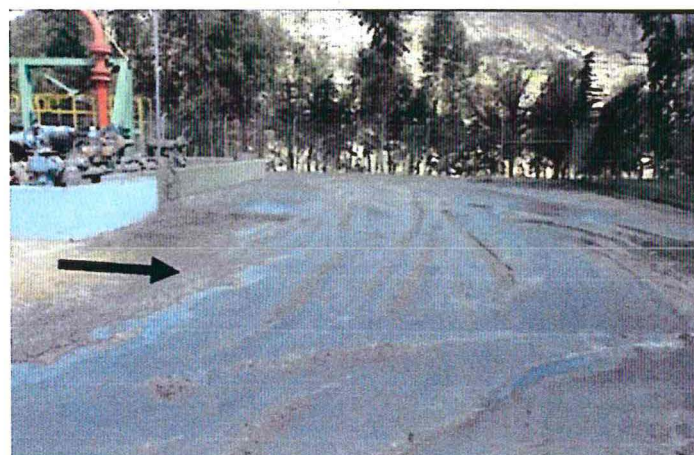
¹¹ Folios 60, 61, 63 y 64 del Expediente.



Fotografía N° 05: Vista panorámica del sistema de válvulas de la Estación VS-01. Área delimitada por parte de Antamina.



Fotografía N° 07: Árboles y suelo afectados por accidente ambiental.



Fotografía N° 12: Concentrado en suelo natural.



Fotografía N° 13: Suelo natural y árboles de pino con residuos de concentrado de cobre.

15. Por lo expuesto, se constata que Antamina no comunicó al OEFA toda la información requerida por el formato para el aviso de accidente ambiental de la Resolución N° 013-2010-OS/CD, otorgando a la autoridad información incompleta sobre el accidente ambiental ocurrido el 25 de julio de 2012.
16. Es pertinente destacar que las empresas del sector minero son personas jurídicas especializadas que cuentan con capacidad técnica, legal, administrativa y financiera para identificar las obligaciones a las cuales están sujetas; motivo por el cual, resulta razonable considerar que dichas empresas pueden prever qué conductas constituyen infracción en el marco de su sector.
17. Sin perjuicio de todo lo expuesto, aun en el supuesto que el titular minero no haya contado con toda la información sobre el accidente ambiental, debió dejar constancia de ello en los puntos pertinentes del formato.



18. Antamina alegó que la autoridad pudo constatar directamente la información requerida en el formato en cuestión con ocasión de las supervisiones llevadas a cabo; sin embargo, el titular minero debe tener presente que las funciones del OEFA, como es la de supervisión directa¹², no lo exonera del cumplimiento de sus obligaciones fijadas en un conjunto de normas de materia ambiental; por lo que, si bien la entidad estuvo presente en la zona de la emergencia, pudiendo sus propios supervisores o encargados constatar cierta información que se requiere a través del formato de aviso de accidente ambiental, Antamina tenía la obligación de actuar conforme al numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución N° 013-2010-OS/CD. Además, la norma no contempla supuestos de excepción

¹² Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325.

"Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

b) Función Supervisora Directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las normas, obligaciones e incentivos establecidos en la regulación ambiental por parte de los administrados.

(...)"



para la presentación del formato en cuestión, por lo que lo alegado por Antamina carece de sustento.

19. En cuanto a la supuesta vulneración de los principios del procedimiento administrativo de informalismo y de eficacia, debemos indicar que en la LPAG¹³ se señala que existen límites para la exoneración de formalidades, que se dan cuando éstas han sido establecidas para proteger derechos de terceros o el interés público.
20. En ese sentido, Morón Urbina¹⁴ señala que aquél no puede ser utilizado para desnaturalizar el procedimiento y desconocer reglas adjetivas a favor de los terceros o del interés público.
21. Al respecto, resulta necesario subrayar que las normas ambientales son justamente de interés público¹⁵ al ser concebidas para el provecho común, no solo respecto de las actuales generaciones, sino también de las venideras. En ese sentido, son normas de carácter imperativo, por lo que no admiten elusión por acuerdos entre particulares ni entre éstos y el Estado¹⁶.
22. Asimismo, el numeral 7.1¹⁷ del artículo 7° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, dispone que las normas ambientales son de orden público; por lo que

¹³ Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

(...)

1.10. Principio de eficacia.- (...) En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegia sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

(...)"

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 75.

"Según la norma, el principio aplica «siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público», con lo cual nos explicita que este principio no puede conducirnos a inseguridad sobre las formas que deban o no cumplirse, o en qué procedimientos aplica este principio. Por ello, no puede conducirnos a desnaturalizar el procedimiento y desconocer reglas adjetivas a favor de los terceros o del interés público". (El subrayado es nuestro).

¹⁵ En la Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC, se señala que interés público "tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa".

Asimismo, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 3283-2003-AA/TC, "se denomina como interés público al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, merítua o tasa como «algo» necesario, valioso e importante para la coexistencia social.

En otras palabras, todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros".

¹⁶ ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: Editorial Iustitia S.A.C., 2011, p. 567.

¹⁷ Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

"Artículo 7°.- Del carácter de orden público de las normas ambientales

7.1 Las normas ambientales, incluyendo las normas en materia de salud ambiental y de conservación de la diversidad biológica y los demás recursos naturales son de orden público. Es nulo todo pacto en contra de lo establecido en dichas normas legales:

(...)"



no corresponde pacto en contrario de lo establecido en ellas. El orden público es entendido como *“un conjunto de normas jurídicas que el Estado considera de cumplimiento ineludible, y de cuyos márgenes no puede escapar ni la conducta de los órganos del Estado, ni la de los particulares, para lo cual el Estado compromete sus atribuciones coercitivas y coactivas, de ser necesario recurrir a ellas”*¹⁸.

23. En tal sentido, las disposiciones de materia ambiental reguladas por la Resolución N° 013-2010-OS/CD son de orden público, no pudiendo la empresa Antamina ampararse en los principios de informalismo y de eficacia para justificar el incumplimiento de la presentación de los formatos establecidos en dicha norma.
24. Por todo lo expuesto, se constata el incumplimiento por parte de la empresa a lo establecido en el numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución N° 013-2010-OS/CD, al no proporcionar los datos del accidente ambiental ocurrido el 25 de julio de 2012 de manera completa y conforme al formato establecido en dicha resolución; por lo que, corresponde sancionarla con una multa ascendente a seis (6) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el numeral 1.1 del punto 1, “Obligaciones”, de la 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 la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM¹⁹.

II.2 La falta de medidas preventivas en la Estación de Válvulas VS-01 que evitaran el derrame de concentrado que afectó al ambiente

II.2.1 Sobre la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad

25. El principio de legalidad constituye una garantía constitucional prevista en el numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, el cual dispone que *“nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”*.

¹⁸ RUBIO CORREA, Marcial. *Título Preliminar*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1996, p. 105.

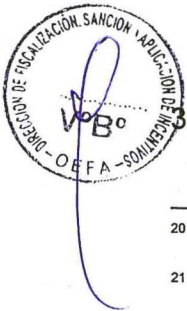
¹⁹ Escala de Multas y Penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.

“1. OBLIGACIONES

1.1 Incumplimiento de obligaciones formales, entendiéndose como tales a las obligaciones de presentar reportes informativos, estadísticos y similares, establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por D.S. N° 014-92-EM (en adelante TUO); Reglamento de Seguridad e Higiene Minera, aprobado por D.S. N° 023-92-EM; Reglamento de Diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por D.S. N° 03-94-EM; Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. N° 016-93-EM y su modificatoria D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; Decreto Ley N° 25763 sobre Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM; Obligaciones de reportes de monitoreos referidas en las Resoluciones Ministeriales N°s. 011-96-EM/VMM y 315-96-EM/VMM, Resoluciones Directorales N°s. 036-97 EM/DGAA y 113-2000 EM/DGM, Resoluciones de la Dirección General de Minería y otras normas modificatorias y complementarias. Por cada obligación incumplida la multa es de 6 UIT. (...).”



26. En materia administrativa, el fundamento del ejercicio de la potestad sancionadora reside en el principio de legalidad, el cual exige que las infracciones administrativas y las sanciones deban estar previamente determinadas en la ley²⁰. Esto con la finalidad de que el ciudadano conozca de forma oportuna si su conducta constituye una infracción y, si ello fuera así, cuál sería la respuesta punitiva del Estado. En ese sentido, se cumple con el principio de legalidad si en la norma se contempla la infracción, la sanción y la correlación entre una y otra. Por lo tanto, puede afirmarse que este principio se concreta en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas que generaría a comisión de una conducta infractora²¹.
27. En el derecho administrativo, la precisión de lo que es considerado como infracción y sanción no está sujeto a una reserva de ley absoluta, dado que también puede ser regulado a través de reglamentos.
28. En ese sentido, el numeral 1 del artículo 230° de la LPAG²² señala que en mérito al principio de legalidad solo por norma con rango de ley puede atribuirse a las entidades potestad sancionadora y tipificarse las sanciones que podrán aplicarse a un administrado.
29. Por su parte, el numeral 4 del artículo 230° de la LPAG²³ dispone que en aplicación del principio de tipicidad solo constituyen conductas sancionables administrativamente aquellas infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar las conductas o graduar las sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.
30. Teniendo en consideración lo señalado en los párrafos anteriores, cabe precisar que el literal l)²⁴ del artículo 101° del Texto Único Ordenado de la Ley General de



²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00197-2010-PA/TC, fundamento jurídico 3.

²¹ NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2008, p.305.

²² Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

²³ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. **Tipicidad.-** Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.
(...)"

²⁴ Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

"Artículo 101°.- Son atribuciones de la Dirección General de Minería, las siguientes:

(...)"



Minería, norma con rango de ley, faculta a la administración pública a imponer sanciones y multas contra los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones reglamentarias, entre ellas, las relativas a la protección del medio ambiente.

31. Bajo este marco normativo, se emitió la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, que estableció la Escala de Multas y Penalidades por incumplimientos, entre otros, de obligaciones ambientales, comprendiendo aquellas contenidas en el RPAAMM.
32. Por lo expuesto, las disposiciones contenidas en la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM no vulneran los principios de tipicidad y legalidad propios del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en tanto la aplicación de la referida resolución se efectúa dentro de las facultades sancionadoras atribuidas por una norma con rango de ley (Ley General de Minería).

II.2.2 La responsabilidad de Antamina en el presente caso

33. Una de las obligaciones derivadas del artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM²⁵ (en adelante, RPAAMM), consiste en adoptar las medidas necesarias para impedir o evitar que los elementos y/o sustancias generados como consecuencia de la actividad minera causen o puedan causar efectos adversos en el ambiente. En tal sentido, en este extremo se determinará si Antamina ejecutó acciones con la finalidad de impedir o evitar el derrame de concentrado al suelo natural.
34. El 25 de julio de 2012, producto de una rotura de codo de ocho (8) pulgadas en una tubería de la Estación de Válvulas VS-01, se produjo un derrame de, aproximadamente, cuarenta y cinco (45) toneladas de concentrado de cobre, de las cuales tres (03) toneladas cayeron fuera de la referida estación, afectando suelo natural, árboles de eucalipto y pino, los cuales tuvieron que ser talados.
35. El mencionado hecho se evidencia a través de las fotografías N° 05, 06, 07, 11, 12, 13, 14, 20, 36, 37, 38 y 47, algunas de las cuales ya han sido mostradas en la presente resolución²⁶.

l) Imponer sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones señaladas en la presente Ley, su Reglamento y el Código de Medio Ambiente. (...)"

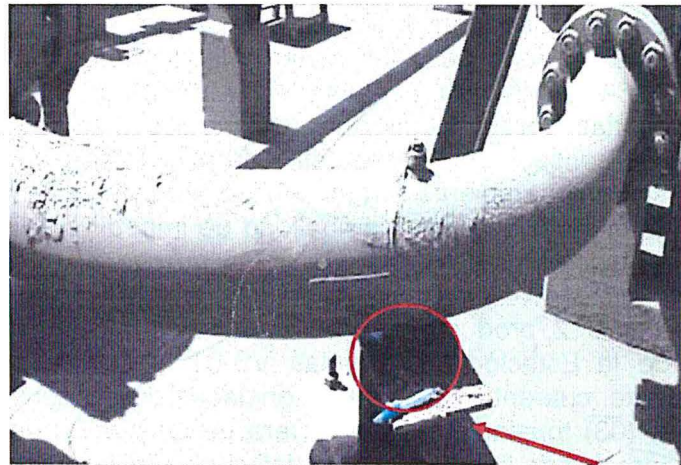
²⁵ Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.

"Artículo 5°.- El titular de la actividad minero-metalúrgica, es responsable por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al medio ambiente que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones. A este efecto es su obligación evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia puedan tener efectos adversos en el medio ambiente, sobrepasen los niveles máximos permisibles establecidos".

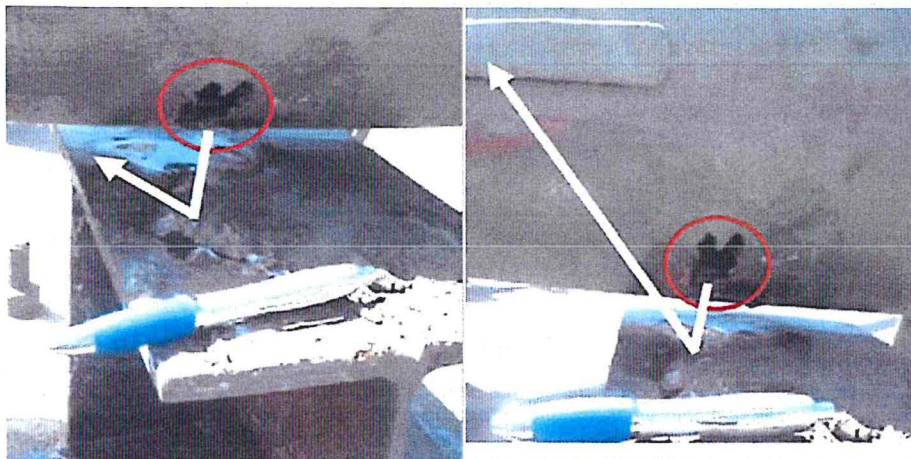
²⁶ Folios 60, 63, 64, 67, 75, 76 y 80 del Expediente.



Fotografía N° 11: Codo de 8 pulgadas, en el que se presencia rotura.



Fotografía N° 36: Rotura del codo de 8 pulgadas.



Fotografías N° 37 y 38: Rotura del codo de 8 pulgadas. Dirección del concentrado.





Fotografía N° 14: Concentrado de cobre en el canal que llega hasta la Antigua piscigranja inoperativa.



Fotografía N° 20: Concentrado de cobre sobre suelo natural.



Fotografía N° 06: Árbol de eucalipto con residuos del concentrado de cobre.





Fotografía N° 47: Tala de árboles afectados por el concentrado de cobre.

36. De los medios probatorios presentados por el administrado, se verifica que la empresa GIE Perú S.A.C.²⁷ realizó un informe técnico²⁸, a solicitud del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, cuyo objetivo fue analizar las causas de la falla ocurrida en la Estación de Válvulas VS-01 del mineroducto de Antamina.

37. El referido informe concluye que la principal causa de la falla de la tubería (codo) está referida a una condición de su fabricación: la falta de uniformidad del *liner* o recubrimiento interior del codo. Ello generó un proceso de erosión del acero, lo cual, a su vez, ocasionó la primera fuga y, debido al flujo a gran velocidad, el agrandamiento del orificio del codo por abrasión del metal. Ante dicha falla de fabricación, en el informe se señala lo siguiente:

“Antamina cumplió con la sección 1102.4 de ASME B 31.11, la norma de aplicación para mineraloductos (sic). Esta sección define métodos para asegurar la vida útil en presencia de corrosión, erosión o ambas. Antamina optó por la colocación del liner, pero su aplicación fue incorrecta, ya que la colocación del liner fue inadecuada. Los procedimientos de inspección definidos y aplicados por Minera Antamina, en cumplimiento de la sección 1136.5, no fueron aptos para verificar que el liner estuviera bien colocado, centrado, con el espesor adecuado y con la adhesión necesaria”. (El subrayado es nuestro).

38. Del párrafo anteriormente citado, se evidencia que sí hubo responsabilidad de Antamina con respecto al derrame de concentrado de cobre en la Estación de Válvulas VS-01, puesto que no hubo una debida supervisión e inspección técnica respecto de la colocación del *liner* en el accesorio fallado. Por tanto, se puede concluir que el titular minero no tomó las medidas necesarias para asegurar la vida útil del codo.

²⁷ GIE Perú S.A.C. es una empresa creada por GIE de Argentina, empresa dedicada a la integridad de ductos y equipamientos industriales con una amplia experiencia en el desarrollo y la solución de problemas de integridad. Consulta: 15 de febrero de 2013. <http://gieperu.com.pe/index.php?page=empresa&hl=es_ES>

²⁸ Folios del 658 al 703 del Expediente.



39. Además, como cualquier equipo sujeto a presión e instalación que contenga y transporte productos peligrosos (como concentrado de cobre), los ductos deben estar sujetos a inspecciones regulares y mantenimiento, lo cual no se ha constatado en el presente caso ante lo señalado sobre la mala colocación del *liner* por parte de Antamina.
40. Por ende, se concluye que el titular minero no tomó todas las medidas de previsión para evitar e impedir eventuales fugas o derrames de concentrado de cobre, siendo responsable del accidente ambiental ocurrido el 25 de julio de 2012.
41. Antamina argumenta que sí implementó las medidas preventivas establecidas en su EIA²⁹. En el punto B1.5 "Área de Mineroducto" de dicho instrumento se señala lo siguiente:

"B1.5.3 Control

El sistema de control del mineroducto consiste en un sistema de monitoreo y alarma SCADA (Adquisición de Datos y Control de Sistemas, por sus siglas en inglés) basado en ecuaciones matemáticas que estiman variaciones fuera de los rangos establecidos para el comportamiento de sistemas estables. La información del sistema se recibe «en línea» e indica las zonas que pueden presentar problemas de sobrepresión, así como estima el progreso del envío de concentrados, a fin de manejar los volúmenes contenidos dentro de los tanques de almacenamiento". (El subrayado es nuestro).

42. Antamina indica que, a la hora del evento, el referido sistema no registró rangos anormales de funcionamiento en cuanto a la presión en el mineroducto, sustentando ello a través de una captura de pantalla del sistema SCADA, donde se visualiza que, entre las 8 horas con 9 minutos y 9 horas con 9 minutos, el rango promedio de entrada era de, aproximadamente, 15 000 kilopascales y el mineroducto puede funcionar de manera normal, inclusive, hasta 25 000 kilopascales. No obstante, si tenemos en consideración que la hora en la cual se produjo el accidente ambiental fue entre las 9 y 10 horas.³⁰, dicho medio probatorio no puede ser considerado idóneo, al no poder acreditar que, entre las horas en que el evento se produjo, la presión en el mineroducto se encontraba en un rango de valores normales y, por tanto, que no hubo riesgo alguno de fuga; por lo cual, carece de sustento lo alegado por Antamina.
43. Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, cabe recordar que, independientemente del funcionamiento del sistema SCADA, Antamina debió implementar medidas preventivas para evitar la rotura del codo por erosión –que fue la causa del accidente ambiental, según el informe técnico de la empresa GIE Perú S.A.C.–. Dichas medidas preventivas están conformadas por la supervisión e inspección técnica adecuada respecto de la colocación del *liner* en el accesorio fallado y la realización de inspecciones técnicas debidas y oportunas de las tuberías de la Estación de Válvulas VS-01.



²⁹ Aprobado por Resolución Directoral N° 091-2008-MEM/AAM del 22 de abril de 2008.

³⁰ Según el informe técnico elaborado por la empresa GIE Perú S.A.C. (ver folio 699), la rotura del codo de la Estación de Válvulas VS-01 ocurrió entre las 9 y las 10 horas. Según el Informe de Investigación sobre el accidente ambiental (ver folio 36) presentado por la empresa Antamina el 06 de agosto de 2012, la hora en que ocurrió el evento fue a las 10 horas.



44. De otro lado, la empresa manifiesta que cuenta con un sistema "Advisor" que le permite detectar una posible fuga en el mineroducto por análisis de cambios bruscos en los flujos o en las presiones en las estaciones de válvulas, dando las alarmas respectivas en la Sala de Control del mineroducto; no obstante, cabe advertir que, como se indica en el Informe de Investigación sobre el accidente ambiental³¹, éste no fue detectado por el sistema "Advisor", sino por el vigilante de la Estación de Válvulas VS-01, quien reportó una fuga de humo o combustible; fue a través de dicho aviso que el operador del mineroducto utilizó las cámaras de video para visualizar la fuga de concentrado y, luego de ello, activó el Plan de Contingencia previsto.
45. Cabe señalar que, según el informe técnico elaborado por la empresa GIE Perú S.A.C., es poco probable que el titular minero haya actuado conforme a su Plan de Contingencias del mineroducto, es decir, haya paralizado inmediatamente el sistema de bombeo, teniendo en cuenta que la rotura del codo de la tubería ocurrió entre las 9 y 10 horas y finalizó a las 11 horas (de acuerdo al parte policial), y debido a las dimensiones de la erosión hallada en la tubería y el soporte.
46. Por lo tanto, se concluye que Antamina es responsable del accidente ambiental ocurrido el 25 de julio de 2012, debido a la falta de una debida inspección técnica por su parte al momento de la colocación del *liner* en el codo fallado; acreditándose, de esta manera, el incumplimiento al artículo 5° del RPAAMM.

II.2.3 El daño ambiental ocasionado por la conducta infractora

47. Producto del accidente ambiental, la Dirección de Supervisión del OEFA dispuso de personal especializado para la realización de los monitoreos de agua, sedimentos y suelo en la zona del derrame de concentrado de cobre.
48. De las muestras tomadas del agua superficial (río Fortaleza), del suelo y de sedimentos, los resultados analíticos indican que sólo en estos dos últimos elementos, las concentraciones de metales sobrepasan los valores guía de la CEQG³², conforme a lo detallado en las siguientes tablas. Se debe indicar que el laboratorio Environmental Laboratories Perú S.A.C. fue el encargado de realizar los análisis y mediciones del suelo y sedimentos recogidos en la supervisión especial.

³¹ Folio 36 del Expediente.

³² Según la página web del Consejo Canadiense de Ministros de Medio Ambiente, los estándares de calidad ambiental de dicho país han sido respaldados internacionalmente por las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud. Consulta: 18 de febrero de 2013. <<http://ceqg-rcqe.cme.ca/>> (Introduction, p. 3).



Resultados de las muestras de suelo (Informes de Ensayo N° 1207464 y 1208022)

Puntos de control	Descripción	As mg/kg		Cu mg/kg		Zn mg/kg	
		26/07/2012	01/08/2012	26/07/2012	01/08/2012	26/07/2012	01/08/2012
S-02	Ubicado a 5 m. del codo roto	1 984,7	80,89	174 915,7	6 468,3	12 477,7	977,6
S-03	Ubicado a 8 m. del codo roto	2 279,1	167,48	174 810,9	13 844,1	12 370,6	977,6
S-04	Ubicado a 10 m. del codo roto	1 990,7	47,09	156 323,9	3 096	11 061,9	268,1
S-05	Ubicado a 15 m. del codo roto	2 921,7	52,34	247 841,9	4 266,3	17 902,7	361,2
S-01	Ubicado a 500 m. del codo roto	1 972,5	17,16	170 992,4	504,9	12 191,7	106,4
Canadian Environmental Quality Guidelines		12		91		360	

Resultados de las muestras de sedimentos (Informes de Ensayo N° 1207464 y 1208022)

Puntos de control	Descripción	As mg/kg		Fe mg/kg		Cu mg/kg	
		26/07/2012	01/08/2012	26/07/2012	01/08/2012	26/07/2012	01/08/2012
CA-P01	Aguas arriba (río Fortaleza)	12,83	10,06	20 835,8	16 488,7	1 485,1	76,1
CA-P02	Aguas abajo (río Fortaleza)	9,74	7,13	20 979,3	13 925,7	75,8	54,2
Canadian Sediment Quality Guidelines for the Protection of Aquatic Life, 1999		5,9		0,6		35,7	

49. Tal como se observa en los cuadros anteriores, que recogen los valores encontrados de metales en cada punto de monitoreo, la concentración de diversos metales han llegado a superar considerablemente al valor referencial de la CEQG. A continuación, detallaremos en cuánto excedieron, en porcentaje, los valores de las concentraciones máximas de metales encontrados en campo con respecto a los valores guía canadienses.

Valores en suelo

Metal	Valor referencial de la CEQG (mg/kg)	Valores de las concentraciones máximas encontrados durante la supervisión (mg/kg)	Diferencia porcentual (%)
As	12	2 921,7	24 347,5
Cu	91	247 841,9	272 353,7
Zn	360	17 902,7	4 972,9



Valores en sedimentos

Metal	Valor referencial de la CEQG (mg/kg)	Valores de las concentraciones máximas encontrados durante la supervisión (mg/kg)	Diferencia porcentual (%)
As	5,9	12,83	217,4
Fe	0,6	20 979,3	3 496 550
Cu	35,7	1 485,1	4 159,9

50. A través de los resultados anteriores, se acredita el impacto negativo al ambiente, al concentrarse una significativa cantidad de metales sobre un área determinada volviéndose dichos metales en tóxicos para los organismos³³. De esta manera, se afectó la biota³⁴ y calidad del ambiente; es decir, al número, diversidad y actividad de los organismos vivos³⁵.
51. Cabe resaltar el hecho que no se le está imputando ni sancionando a la empresa por haber excedido los valores referenciales de la CEQG para suelo y sedimentos. Dichos valores han sido utilizados para evidenciar la afectación o posible afectación al ambiente³⁶, al constatar las grandes diferencias porcentuales entre ellos y los encontrados en campo producto de la toma de muestras durante la supervisión especial.
52. Por todo lo expuesto, se constata el incumplimiento por parte de la empresa a lo establecido en el artículo 5° del RPAAMM, al no impedir o evitar la fuga de concentrado de cobre que ocasionó un impacto al ambiente; por lo que corresponde sancionarla con una multa ascendente a cincuenta (50) UIT, de conformidad con el numeral 3.2 del punto 3, "Medio Ambiente", de la 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 la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM³⁷.



³³ Aunque pequeñas cantidades de metales pesados se consideran esenciales para la supervivencia de muchos organismos, en grandes cantidades se vuelven tóxicos.

³⁴ Conjunto de especies de plantas, animales y otros organismos que ocupan un área determinada.

³⁵ PUGA, Soraya y otros. *Contaminación por metales pesados en suelo provocada por la industria minera*. Lima: Departamento Académico de Biología, Universidad Nacional Agraria La Molina, 2006. Consulta: 18 de febrero de 2013. <<http://www.scielo.org.pe/pdf/ecol/v5n1-2/a20v5n1-2.pdf>>

³⁶ El numeral 142.2 del artículo 142° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, define al daño ambiental como "todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales".

³⁷ 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

(...)

3.2. Si las infracciones referidas en el numeral 3.1 de la presente escala, son determinadas en la investigación correspondiente, como causa de un daño al medio ambiente, se considerarán como infracciones graves y el monto de la multa será de 50 UIT por cada infracción hasta un monto máximo de 600 UIT, independientemente de las obras de restauración que está obligada a ejecutar la empresa. (...)"



II.3 No se realizó el transporte de restos de concentrado de cobre a través de una empresa autorizada

53. La obligación derivada del numeral 1 del artículo 42° del RLGRS³⁸ consiste en que cualquier operación de transporte de residuos fuera de las instalaciones de la unidad minera debe ser realizada por una EPS-RS³⁹. En tal sentido, en este extremo se determinará si Antamina contrató a una empresa prestadora de servicios para el transporte de restos de concentrado de cobre, tal como requiere la norma.
54. En el Informe de Supervisión se señala que, para la operación de transporte de la tierra contaminada con concentrado de cobre, hecho originado como consecuencia del accidente ambiental del 25 de julio de 2012, Antamina utilizó un vehículo con Placa N° XO-1051 de la empresa Mota Engil, la misma que no se encontraba registrada por la Dirección General de Salud – DIGESA para realizar dicho servicio, sustentando ello en las siguientes fotografías N° 26 y 27⁴⁰.



Fotografía N° 26: Vehículo de la empresa Mota Engil, de color amarillo, la cual no se encuentra autorizada por DIGESA para el transporte de residuos sólidos peligrosos.



³⁸ Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

"Artículo 42°.- Seguimiento del flujo de los residuos en la operación de transporte

2. Cualquier operación de transporte de residuos fuera de las instalaciones del generador, debe ser realizada por una EPS-RS. Si se trata de residuos peligrosos, dicha operación deberá registrarse en el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, conforme a lo establecido en el Reglamento, utilizando el formulario del Anexo 2, el cual debe estar firmado y sellado por el responsable del área técnica de las EPS-RS que intervenga hasta su disposición final; (...)"

³⁹ Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS): Persona jurídica que presta servicios de residuos sólidos mediante una o varias de las siguientes actividades: limpieza de vías y espacios públicos, recolección y transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos sólidos (Literal f del artículo 3° de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores).

⁴⁰ Folios 70 y 71 del Expediente.



Fotografía N° 27: Vehículo de la empresa Mota Engil.

55. No obstante, Antamina refiere que sí contrató a una empresa autorizada para el traslado de los residuos peligrosos. Al respecto, cabe advertir que, de los medios probatorios presentados por la empresa se desprende que con fecha 7 de julio de 2010, el titular minero y Eco Century firmaron un contrato de prestación de servicios⁴¹, con el objeto de que este último brinde, en el Campamento Minero Yanacancha, los servicios de limpieza de baños, recolección y disposición de residuos sólidos y líquidos.
56. El contrato tiene vigencia a partir del 01 de mayo de 2010 hasta el 31 de octubre de 2011, tiempo prorrogable automáticamente por períodos mensuales en los mismos términos y condiciones, salvo que una de las partes manifestara su interés en contrario, caso que no se evidencia de la revisión del expediente.
57. Eco Century es una EPS-RS autorizada por DIGESA para realizar, entre otros servicios, el transporte de residuos sólidos peligrosos de origen industrial. Dicha empresa cuenta con Registro N° EPNA-669-11, el mismo que tiene una vigencia de cuatro (4) años, a partir del 16 de diciembre de 2011⁴²; es decir, contaba con autorización de la entidad competente cuando se produjo el accidente ambiental en cuestión.
58. Teniendo como referencia la información de los párrafos anteriores, cuando sucedió el accidente ambiental del 25 de julio de 2012, Antamina y Eco Century, según lo alegado por el titular minero, ampliaron el alcance del contrato de prestación de servicios, a fin de que esta última pueda realizar el transporte y disposición final de la tierra contaminada con concentrado de cobre entre el lugar del evento y la Unidad Minera Antamina. Si bien en el Expediente no se cuenta con el documento por el cual se amplió el referido contrato, la prestación de

⁴¹ Folios del 572 al 592 del Expediente.

⁴² Información encontrada del portal web de DIGESA: <<http://www.digesa.minsa.gob.pe/DSB/Registros/eps-rs-30-01-2013.pdf>>



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 262 -2013-OEFA/DFSAI

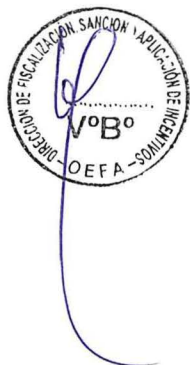
Expediente N° 169-2012-DFSAI/PAS

servicios se puede verificar a través del Manifiesto de Manejo de Residuos Peligrosos⁴³.

MANIFIESTO DE MANEJO DE RESIDUOS PELIGROSOS

29/07/2012

1.0 GENERADOR - Datos Generales			
Razón Social y siglas: Compañía Minera ANTAMINA S.A.			
N° RUC	20330262428	E-MAIL	jtroll@antamina.com
Telefono (s)		2173000 Anexo 4661	
DIRECCIÓN DE LA PLANTA (Fuente de Generación)			
Av. () Jr. () Calle ()			N°
Urbanización/Localidad:		Yanacancha	Distrito San Marcos
Provincia:	Huari	Departamento:	Ancash
Representante Legal:		Abraham Chahuán	D.N.I./E. :
Ingeniero responsable:		Jorge Luis Troll Lectora	C.I.P. : 4589
1.1 Datos del Residuo (llenar para cada tipo de residuo)			
1.1.1 NOMBRE DEL RESIDUO TIERRA CONTAMINADA CON CONCENTRADO			
1.1.2 CARACTERISTICAS			
a) Estado del Residuo	Sólido <input checked="" type="checkbox"/>	Semisólido <input type="checkbox"/>	b) Cantidad Total TM 21.30
c) Tipo de Envase			
Recipiente (Especifique la forma)	Material	Volumen (m ³)	N° de Recipiente
BOLSAS PLASTICAS	PLASTICO	15.00	granel
2.0 EPS-RS TRANSPORTISTA			
a) Razón Social y siglas:		ECOCENTURY SAC	
N° RUC:		20502073401	
N° de Registro EPS-RS y Fecha de vencimiento		Autorización Municipal	
EPNA-669.11		16.12.2015	
003583-B		N° de Aprobación de ruta (*)	
Av. (X) Jr. () Calle () Alameda del Premio Real			N° Mz. P-01, Lt. 1
Urbanización/Localidad:		Huertos de Villa	Distrito Chorrillos
Provincia:	Lima	Departamento:	Lima
Representante Legal:		Niscar Sofia Monge De Falckenhelner	D.N.I./E. : 09152689
Ingeniero Responsable:		PABLO CHRISTIAN PINEDA GUZMAN	C.I.P. : 82090
Nombre del chofer del vehículo	Tipo de Vehículo	Número de Placa	Cantidad TM
LUIS ROJAS REYES	VOLQUETE	XO1051	21.30
3.0 DISPOSICION FINAL (PRESA DE RELAVES ANTAMINA)			
Razón Social y siglas: Compañía Minera ANTAMINA S.A.			
N° RUC	20330262428	E-MAIL	jtroll@antamina.com
Telefono (s)		2173000 Anexo 4661	
DIRECCIÓN DE LA PLANTA (Fuente de Generación)			
Av. () Jr. () Calle ()			N°
Urbanización/Localidad:		Yanacancha	Distrito San Marcos
Provincia:	Huari	Departamento:	Ancash
Representante Legal:		Abraham Chahuán	D.N.I./E. :
Ingeniero responsable:		Jorge Luis Troll Lectora	C.I.P. : 4589



⁴³ Folios 594 y 595 del Expediente.

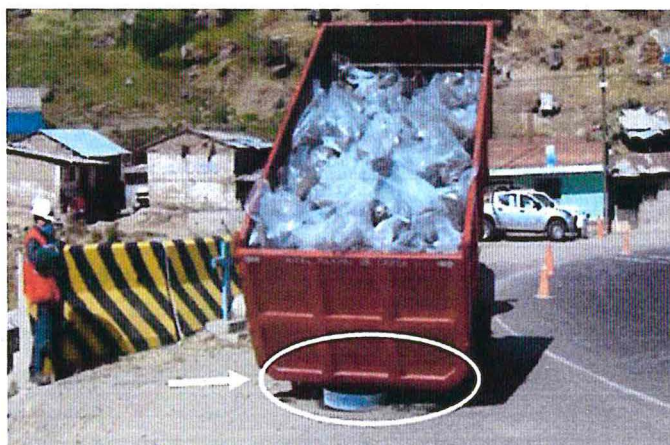


59. De las partes pertinentes del Manifiesto de Manejo de Residuos Peligrosos, se observa que la EPS-RS transportista de la tierra contaminada con concentrado generada por Antamina fue Eco Century y que la presa de relaves de la unidad minera fue el lugar de disposición final de dichos residuos.
60. En el contexto de que del vehículo de Eco Century discurría líquido proveniente de los restos de concentrado de cobre (ver fotografías N° 31 y 32⁴⁴), resulta razonable entender que dicha empresa haya utilizado un vehículo de de Mota Engil para la ejecución del servicio comprometido.

Fotografía N° 31: Parte de los restos de concentrado de cobre discurrir



al suelo natural.



Fotografía N° 32: Parte de los restos de concentrado de cobre discurrir al suelo natural.

61. En consecuencia, al haberse acreditado que Antamina dispuso los restos de concentrado de cobre a una empresa autorizada por DIGESA, corresponde archivar la presente imputación.

⁴⁴ Folio 73 del Expediente.



III.4 La falta de medidas preventivas para evitar impacto al suelo por derrame de residuos peligrosos durante su transporte

62. La obligación derivada del artículo 9° del RLGRS⁴⁵ consiste en manejar los residuos sólidos de manera sanitaria y ambientalmente adecuada, con el fin de prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud humana. En tal sentido, en este extremo se determinará si Antamina realizó una manipulación adecuada, conforme a ley, durante el transporte de los residuos generados con ocasión del accidente ambiental ocurrido el 25 de julio de 2012.
63. Del Informe de Supervisión, se tiene que parte de los restos de concentrado de cobre impactaron al suelo natural en el momento en que éstos eran transportados por el vehículo de la empresa Mota Engil, indicándose como medios probatorios las fotografías N° 29, 30, 31, 32 y 33⁴⁶, algunas de ellas adjuntadas previamente.



Fotografía N° 29: Vehículo con carga de los restos de concentrado de cobre, que discurren al suelo natural.

⁴⁵ Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

"Artículo 9°.- Disposiciones generales de manejo

El manejo de residuos que realiza toda persona deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado de manera tal de prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud; con sujeción a los lineamientos de política establecidos en el artículo 4° de la Ley.

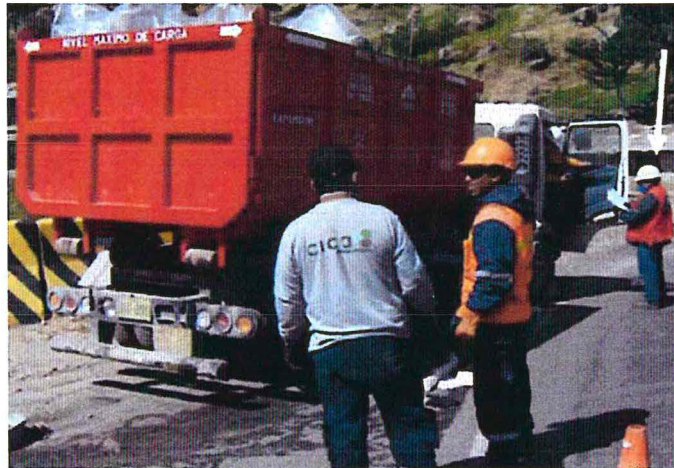
La prestación de servicios de residuos sólidos puede ser realizada directamente por las municipalidades distritales y provinciales y así mismo a través de Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS). (...).

En todo caso, la prestación del servicio de residuos sólidos debe cumplir con condiciones mínimas de periodicidad, cobertura y calidad que establezca la autoridad competente".

⁴⁶ Folios del 72 al 74 del Expediente.



Fotografía N° 30: Carguío inadecuado de los residuos peligrosos.



Fotografía N° 33: Especialista de OEFA que se percata del derrame al suelo natural de parte de los restos de concentrado de cobre.

64. Al respecto, cabe advertir que, el vehículo que se observa en la fotografía adjuntada en el párrafo anterior, corresponde a la empresa Eco Century y no a la empresa Mota Engil. Tal como se indicó en el análisis realizado para la conducta infractora anterior, del vehículo de Eco Century discurría un líquido proveniente de los restos de concentrado de cobre sobre suelo natural, conforme se evidencia en la referida fotografía, lo cual sucedió luego de la entrega efectiva de los residuos por parte de Antamina hacia la empresa prestadora de servicios.
65. Si bien en un anterior pronunciamiento⁴⁷, esta Dirección ha señalado que los titulares mineros son responsables administrativamente por los actos realizados

⁴⁷ En la Resolución Directoral N° 216-2013-OEFA/DFSAI del 27 de mayo de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos señaló lo siguiente:

"15. Las empresas no limitan su responsabilidad a los actos que ejecutan directamente sino a todas aquellas actividades que debían ser ejecutadas por la empresa, al margen si estas fueron realizadas directamente por estas o través de terceros subcontratados. En efecto, la forma como una empresa decide estructurar la ejecución de sus actividades (directamente o a través de un tercero) no puede ser oponible a la autoridad ante la ocurrencia de un

**SE RESUELVE:**

Artículo 1°.- Sancionar a Compañía Minera Antamina S.A. con una multa ascendente a cincuenta y seis (56) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, de conformidad con lo siguiente:

N°	HECHO IMPUTADO	TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN DE LA SANCIÓN	SANCIÓN
1	El titular minero no cumplió con proporcionar la información del accidente ambiental ocurrido el 25 de julio de 2012, de manera completa y conforme al Formato N° 3 "Aviso de Accidente Ambiental".	Numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD	Numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	6 UIT
2	El titular minero no evitó ni impidió el derrame de concentrado de cobre al ambiente, en la Estación de Válvulas VS-01 del mineroducto.	Artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM	Numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	50 UIT

Artículo 2°.- Archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado a Compañía Minera Antamina S.A. por las siguientes presuntas infracciones, de conformidad con lo expresado en la presente resolución:

N°	HECHO IMPUTADO	TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN DE LA SANCIÓN
1	El titular minero no realizó el transporte de residuos peligrosos (restos de concentrado de cobre) mediante una EPS-RS, sino a través de un vehículo que no cumple con la normativa vigente.	Artículo 42° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM	Inciso g) del numeral 3 del artículo 145° e inciso c) del numeral 3 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM
2	El titular minero no evitó ni impidió que los residuos peligrosos discurrieran hacia el suelo natural durante su transporte.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM	Inciso g) del numeral 3 del artículo 145° e inciso c) del numeral 3 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

Artículo 3°.- Remitir copia de los actuados en el presente expediente a la Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA, a fin de que proceda conforme a sus competencias con relación a la determinación de responsabilidad de la empresa prestadora de servicios Eco Century S.A.C.

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, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución, sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del pago realizado.

Artículo 5°.- Informar que contra la presente resolución es posible la interposición de los recursos administrativos de reconsideración y/o de apelación, ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 207° de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el numeral 24.4 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo





por los terceros que actúan por cuenta de aquellos en el desarrollo de sus actividades, dicho criterio no puede ser aplicado en los casos que la legislación expresamente ha delimitado la responsabilidad del titular minero y hace responsable exclusivamente al tercero, como ocurre en el caso del manejo de residuos peligrosos.

66. Las normas aplicables a la disposición de residuos peligrosos han delimitado la responsabilidad del generador de los residuos – en este caso, Antamina – y la empresa prestadora del servicio de residuos sólidos – Eco Century –. La LGRS es clara al señalar que la empresa prestadora del servicio de residuos sólidos “a partir del recojo, asumirá la responsabilidad por las consecuencias derivadas del manejo de dichos residuos”⁴⁸. En ese mismo sentido, el RLGRS establece que la entrega de los restos de concentrado de cobre a una empresa autorizada, exonera al generador de residuos de la responsabilidad sobre los daños al ambiente que se pudieran causar durante el transporte⁴⁹.
67. En consecuencia, corresponde archivar la presente imputación, al no corresponder a Antamina la obligación de evitar e impedir el discurrir de residuos peligrosos durante su transporte, siendo la empresa prestadora de servicios la responsable de tomar las medidas con dicho fin, de acuerdo a la LGRS y su Reglamento.
68. Sin perjuicio de ello, en tanto que el OEFA no es competente para fiscalizar a las empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos, corresponde remitir copia de los actuados en el presente expediente a DIGESA, a fin de que proceda conforme a sus competencias con relación a la determinación de responsabilidad de la empresa prestadora de servicios Eco Century.

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;

incidente, constituyendo parte del riesgo de una empresa si decide que sus actividades sean realizadas por otras personas ajenas a estas.

16. Dicho razonamiento ha sido amparado por nuestro ordenamiento legal en materia de responsabilidad civil, siendo que el artículo 1981° del Código Civil señala que en responsabilidad extracontractual toda aquella persona (natural o jurídica) que tenga a otro bajo sus órdenes responde por el daño causado por este último, si ese daño se realizó en el ejercicio del cargo o en cumplimiento del servicio respectivo. Asimismo, en materia contractual, el artículo 1325° del Código Civil establece que los deudores responden por los hechos dolosos o culposos de los terceros de los que se valen para cumplir sus obligaciones”.

⁴⁸ Ley General de Residuos Sólidos, Ley N° 27314.

“Artículo 23°.- Responsabilidad por residuos peligrosos frente a daños

(...)

23.2 Los generadores de residuos sólidos peligrosos podrán contratar una empresa prestadora de servicios de residuos sólidos debidamente registrada ante el Ministerio de Salud, la misma que, a partir del recojo, asumirá la responsabilidad por las consecuencias derivadas del manejo de dichos residuos.

(...)”.

⁴⁹ Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

“Artículo 29°.- Responsabilidad por daños

La entrega de residuos del ámbito de gestión no municipal, por parte del generador, a la EPS-RS o EC-RS registrada y autorizada, conforme a lo indicado en el presente Reglamento lo exonera de la responsabilidad sobre los daños al ambiente o a la salud pública que éstos pudieran causar durante el transporte, tratamiento, disposición final o comercialización. Sin perjuicio de lo mencionado, el generador es responsable de lo que ocurra en el manejo de los residuos que generó, cuando incurriera en hechos de negligencia, dolo, omisión u ocultamiento de información sobre el manejo, origen, cantidad y características de peligrosidad de dichos residuos”.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 262 -2013-OEFA/DFSAI

Expediente N° 169-2012-DFSAI/PAS

Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese.



.....
JESUS ELOY ESPINOZA LOZADA
Director de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

