



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 535 -2013-OEFA-DFSAI

Expediente N° 035-2009-MA/R

EXPEDIENTE N° : 035-2009-MA/R
ADMINISTRADO : MINERA COLQUISIRI S.A.
UNIDAD MINERA : MARÍA TERESA
UBICACIÓN : DISTRITO DE HUARAL, PROVINCIA DE HUARAL Y
DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : MINERÍA

Lima, 25 NOV. 2013

SUMILLA: Se sanciona a Minera Colquisiri S.A. por la comisión de las siguientes infracciones:

- (i) *Incumplimiento del artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Minero Metalúrgicas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM, debido a que quedó acreditado que almacenó cilindros con reactivos en un lugar inadecuado configurándose como un incumplimiento a un compromiso establecido en su Estudio de Impacto Ambiental; e,*
- (ii) *Incumplimiento del artículo 38° y del numeral 5 del artículo 25° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en tanto se verificó que realizó un inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos.*

Sanción total: 31 Unidades Impositivas Tributarias



I. ANTECEDENTES

1. Del 20 al 22 de octubre de 2009, la empresa supervisora Servicios Generales de Seguridad y Ecología S.A. (en adelante, la Supervisora) realizó la supervisión regular del año 2009 correspondiente a Normas de Protección y Conservación del Ambiente en la Unidad Minera "María Teresa" de titularidad de Minera Colquisiri S.A. (en adelante, Colquisiri).
2. Mediante Carta N° 240-2009-SEGECO del 16 de noviembre de 2009 la Supervisora presentó a la Gerencia de Fiscalización Minera del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, el Informe correspondiente a la supervisión ambiental realizada a la Unidad Minera "María Teresa" (en adelante, el Informe de Supervisión)¹.
3. Por Resolución Subdirectorial N° 038-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 22 de enero de 2013 y notificada el 23 de enero de 2013², la Subdirección de Instrucción de esta Dirección comunicó a Colquisiri el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador en su contra, imputándole a título de cargo las infracciones que se detallan a continuación:

¹ Folios 06 al 444 del Expediente N° 035-2009-MA/R (en adelante, el Expediente).

² Folios 460 al 463 del Expediente.



N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
1	En el Almacén 2 se observaron cilindros con reactivos que habrían sido almacenados en un lugar no adecuado, debido a que se encontraban sin un sistema de contención ni techo; lo cual constituiría el incumplimiento de un compromiso contenido en el Estudio de Impacto Ambiental "Ampliación de la Planta de Beneficio Colquisiri, recrecimiento de la cancha de relaves N° 2 y construcción de la nueva cancha de relaves N° 3 de la Unidad Minera 'María Teresa'", aprobado por Resolución Directoral N° 042-2003-MEM/DGAA.	Artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Minero Metalúrgicas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/MMM.	10 UIT
2	Se observó un inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos, debido a que en el área de disposición temporal de residuos industriales, los cilindros con residuos de hidrocarburos fueron tratados como chatarra común; por lo que no fueron dispuestos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada.	Artículos 38° y numeral 5 del artículo 25° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	De 21 a 50 UIT



El 01 de febrero de 2013 Colquisiri presentó sus descargos³ manifestando lo siguiente:

Incumplimiento de un compromiso establecido en el Estudio de Impacto Ambiental

- (i) La Supervisora formuló una recomendación relacionada a la presente imputación, la misma que fue subsanada de manera inmediata y comunicada al OSINERGMIN mediante escrito del 13 de noviembre de 2009.
- (ii) El haber subsanado la observación realizada por la Supervisora antes de la imputación de cargos debe ser analizada como una circunstancia atenuante tomando en cuenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD.

³

Folios 465 al 479 del Expediente.



Inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos

- (iii) La Supervisora presentó una recomendación relacionada a la presente imputación, la misma que fue subsanada de manera inmediata y comunicada el 13 de noviembre de 2009 al OSINERGMIN. Ello demostraría su compromiso con el cumplimiento de las normas ambientales en la ejecución de sus actividades, que debe ser tomado en cuenta dentro del procedimiento sancionador.
- (iv) El hecho de haber cumplido con la subsanación de esta recomendación y de haberla comunicada a OSINERGMIN antes de la notificación de cargos, debe ser considerado como circunstancia atenuante, de acuerdo con el artículo 35° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD.
- (v) Se debe tomar en cuenta que la infracción que se imputa es leve de acuerdo con el literal a) del numeral 1) del artículo 145° del Reglamento de la Ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, RLGRS) y que al haberse efectuado la subsanación antes de la notificación de cargos, dicha conducta debe ser sancionada con una amonestación, conforme lo señala el literal a) del numeral 1 del artículo 147° del mismo reglamento.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

5. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento son:

- (i) Si Colquisiri ha incumplido lo establecido en el artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Minero Metalúrgicas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM (en adelante, RPAAMM).
- (ii) Si Colquisiri ha infringido lo dispuesto en el artículo 38° y en el numeral 5 del artículo 25° del RLGRS.
- (iii) De ser el caso, determinar la sanción que corresponde imponer a Colquisiri.

III. CUESTIONES PREVIAS

III.1 Competencia del OEFA

6. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013⁴ que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA como organismo público técnico especializado adscrito al

⁴ Decreto Legislativo N° 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".



Ministerio del Ambiente, con personería jurídica de derecho público interno y encargado de las funciones de fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

7. El artículo 6° de la Ley N° 29325 – Ley del sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental otorga al OEFA la condición de Ente Rector del referido sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental.
8. A través del Artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011⁵, establece como funciones generales del OEFA, la función evaluadora, supervisora directa, la función supervisora de entidades públicas, la función fiscalizadora, sancionadora y normativa.
9. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325⁶, establece que el OEFA asumirá las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentran ejerciendo.
10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se inicia el proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA.
11. Por 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.
12. En ese orden de ideas, el OEFA resulta competente para sancionar las conductas que producto de la actividad minera infrinjan lo dispuesto en marco



⁵ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011

"Artículo 11°.- Funciones generales

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

(...)

c) **Función fiscalizadora y sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas."

⁶ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

"Disposiciones Complementarias Finales

Primera.-

(...)

Las entidades sectoriales que se encuentren realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, en un plazo de treinta (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.

(...)"



legal vigente en materia ambiental, aun cuando dichas actividades hayan sido conocidas en su oportunidad por OSINERGMIN, de conformidad con la transferencia de funciones.

13. En la medida que el presente expediente fue derivado por el OSINERGMIN al OEFA, en el marco de la transferencia de funciones antes mencionada, esta Dirección resulta competente para pronunciarse sobre el presente caso.

III.2 El derecho de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado

14. El numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú⁷ señala que constituye derecho fundamental de la persona gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida⁸.
15. De esa forma, mediante esta manifestación se exige que las leyes se apliquen conforme a este derecho fundamental (efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico) e impone a los organismos públicos el deber de tutelarlos y a los particulares de respetarlos, tal y como se señala en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC⁹.
16. Con relación al medio ambiente, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA)¹⁰, señala que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En este contexto, el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas orientadas a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al medio ambiente. A su vez, dichas medidas provendrán, entre otros, del marco jurídico aplicable al medio ambiente y aquellas asumidas por dichos particulares en sus instrumentos de gestión ambiental.



⁷ Constitución Política del Perú

"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".

⁸ El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC refiere que el derecho fundamental previsto en el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política se encuentra integrado por:

a) El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y,
b) El derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC disponible en: <http://www.tc.qob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>

¹⁰ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

"Artículo 2°.- Del ámbito

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros".



18. Lo antes expuesto se condice además con el concepto de Responsabilidad Social de las empresas que ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente citado en el párrafo 15, respecto del cual cabe citar lo siguiente:

"Para el presente caso, interesa resaltar que la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsor del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural (...)."

(El énfasis es nuestro).

19. Habiéndose delimitado el marco constitucional del derecho al ambiente sano, corresponde establecer que las normas sectoriales de protección y conservación del ambiente, como es en el presente caso el RPAAMM y el RLGRS, normas aplicables al presente procedimiento, deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional a gozar del derecho al ambiente sano.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

IV.1 Primera imputación: incumplimiento de un compromiso establecido en el Estudio de Impacto Ambiental por almacenar cilindros con reactivos en un lugar inadecuado

IV.1.1 Obligatoriedad de los compromisos ambientales establecidos en los Estudios de Impacto Ambiental

20. El artículo 7° del RPAAMM¹¹ dispone que el titular minero debe contar con un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para el desarrollo de las actividades de explotación, el mismo que deberá abarcar, entre otros, los aspectos físico-naturales, biológicos, socio-económicos y culturales en el área de influencia del proyecto, así como las medidas de prevención, mitigación o corrección a aplicar para lograr un desarrollo armónico entre las operaciones de la industria minera y el medio ambiente.
21. Los artículos 18° y 25° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente¹² establecen que los EIA en su calidad de instrumentos de gestión incorporan

¹¹ Reglamento de Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado con Decreto Supremo N° 016-93-EM.

"Artículo 7.- Los titulares de la actividad minera deberán presentar:

(...)

2. Los titulares de concesiones mineras que, habiendo completado la etapa de exploración, proyecten iniciar la etapa de explotación, deberán presentar al Ministerio de Energía y Minas un Estudio de Impacto Ambiental del correspondiente proyecto.

(...)"

¹² Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

"Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

Artículo 25°.- De los Estudios de Impacto Ambiental

Los Estudios de Impacto Ambiental – EIA, son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente



aqueellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas.

22. El artículo 6° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental¹³ prevé que dentro del procedimiento de certificación ambiental se debe seguir una serie de etapas, entre las cuales se tiene la de revisión del EIA, lo que significa que luego de la presentación del estudio original presentado por el titular minero, éste es sometido a examen por la autoridad competente.
23. En efecto, en el marco de los artículos 5° y 6° del Decreto Supremo N° 053-99-EM¹⁴, que establece las disposiciones que uniformizan los procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, y el artículo 12°¹⁵ de la Ley N° 27446, dicha autoridad se encuentra autorizada a formular observaciones al estudio original, las mismas que una vez absueltas por el titular formarán parte, ambas, del instrumento de gestión ambiental que se apruebe.
24. Tanto la formulación como el levantamiento de observaciones al EIA propuesto por el titular minero, se realizan mediante la expedición de informes por parte de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros al interior del procedimiento de aprobación; siendo que en el caso de informes de levantamiento de observaciones, éstos recogen los compromisos asumidos por dicho titular en respuesta a estas observaciones, razón por la cual los referidos



físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deban contener los EIA."

¹³ Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

"Artículo 6.- Procedimiento para la certificación ambiental"

El procedimiento para la certificación ambiental constará de las etapas siguientes:

1. Presentación de la solicitud;
2. Clasificación de la acción;
3. Revisión del estudio de impacto ambiental;
4. Resolución; y,
5. Seguimiento y control".

¹⁴ Decreto Supremo N° 053-99-EM, que establece las disposiciones que uniformizan los procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales.

"Artículo 5°.- De existir observaciones en el EIA, EIAP, EA o sus modificaciones y la modificación del PAMA, la DGAA notificará por escrito al titular de la actividad para que en un plazo máximo de noventa (90) días pueda levantar las observaciones planteadas, después de los cuales la autoridad podrá declarar en abandono la solicitud de aprobación.

Artículo 6°.- Si, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la recepción del levantamiento de las observaciones, la DGAA no se pronuncia sobre dicho levantamiento, los estudios y documentos a que se refiere el artículo anterior, se darán por aprobados".

¹⁵ Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

"Artículo 12.- Resolución de certificación ambiental o expedición del Informe Ambiental"

12.1 Culminada la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, se elaborará un informe técnico-legal que sustente la evaluación que haga la autoridad indicando las consideraciones que apoyan la decisión, así como las obligaciones adicionales surgidas de dicha evaluación si las hubiera. Dicho informe será público. Con base en tal informe, la autoridad competente, expedirá la Resolución motivada, correspondiente.

12.2 La Resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental constituirá la certificación ambiental, quedando así autorizada la ejecución de la acción o proyecto propuesto.

12.3 Para caso de una evaluación ambiental estratégica, el MINAM emitirá un Informe Ambiental que lo pondrá a consideración del proponente para que éste, de ser el caso, realice los ajustes correspondientes de manera previa a su adopción definitiva".



informes integran el EIA finalmente aprobado por la resolución directoral emitida, la que constituye la Certificación Ambiental.

25. Por tanto, una vez obtenida la Certificación Ambiental, en concordancia con lo señalado en los artículos 29° y 55° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM¹⁶, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, compromisos y obligaciones señaladas en el EIA, destinadas a prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos derivados de la ejecución del proyecto.
26. En este contexto normativo¹⁷, la exigibilidad de todos los compromisos ambientales asumidos en los EIA por parte del titular minero se deriva de lo dispuesto en el artículo 6° del RPAAMM, el cual traslada a los titulares mineros la obligación de poner en marcha y mantener la totalidad de los programas de previsión y control contenidos en sus instrumentos de gestión ambiental, llámese EIA y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, debidamente aprobados¹⁸.
27. A efectos de evaluar el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado de los instrumentos de gestión ambiental antes mencionados, corresponde identificar el compromiso específico y su ejecución según las especificaciones contenidas en el estudio ambiental objeto de análisis.



¹⁶ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446

"Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto"

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

Artículo 55.- Resolución aprobatoria

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el Estudio de Impacto Ambiental. Su cumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley". (El subrayado es nuestro)

¹⁷ El desarrollo de este contexto normativo ha sido utilizado en reiterados pronunciamientos del Tribunal de Fiscalización Ambiental. A modo de ejemplo se indica las siguientes: 155-2012-OEFA/TFA, 033-2013-OEFA/TFA, 035-2013-OEFA/TFA, 044-OEFA/TFA, 048-2013-OEFA/TFA, 074-2013-OEFA/TFA, entre otros, disponibles en el portal web del OEFA.

¹⁸ Reglamento de Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado con Decreto Supremo N° 016-93-EM.

"Artículo 6.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 225o. de la Ley, es obligación del titular poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, basados en sistemas adecuados de muestreo, análisis químicos, físicos y mecánicos, que permitan evaluar y controlar en forma representativa los efluentes o residuos líquidos y sólidos, las emisiones gaseosas, los ruidos y otros que puedan generar su actividad, por cualquiera de sus procesos cuando éstos pudieran tener un efecto negativo sobre el medio ambiente. Dichos programas de control deberán mantenerse actualizados, consignándose en ellos la información referida al tipo y volumen de los efluentes o residuos y las concentraciones de las sustancias contenidas en éstos.

El tipo, número y ubicación de los puntos de control estarán de acuerdo a las características geográficas de cada región donde se encuentra ubicado el centro productivo. Estos registros estarán a disposición de la autoridad competente cuando lo solicite, bajo responsabilidad."



IV.1.2 Incumplimiento de un compromiso ambiental establecido en el EIA aprobado por Resolución Directoral N° 042-2003-MEM/DGAA

28. En el EIA "Ampliación de la capacidad instalada de la Planta de Beneficio Colquisiri, recrecimiento de la cancha de relaves N° 2 y construcción de la nueva cancha de relaves N° 3 de la Unidad Minera María Teresa", aprobado por Resolución Directoral N° 042-2003-MEM/DGAA del 28 de enero de 2003, se indica que los reactivos deben ser almacenados en lugares adecuados para éste fin, de acuerdo al siguiente detalle¹⁹:

ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LA AMPLIACIÓN DE LA PLANTA DE BENEFICIO COLQUISIRI, RECRECIMIENTO DE LA CANCHA DE RELAVES N° 2 Y CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA CANCHA DE RELAVES N° 3 DE LA UNIDAD MINERA "MARIA TERESA"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 042-2003-MEM/DGAA

"6.4. PLAN DE SEGURIDAD E HIGIENE MINERA

(...)

6.4.3. PROGRAMA DE SEGURIDAD E HIGIENE

MINERA COLQUISIRI S.A. ha formulado un programa anual de seguridad e higiene Minera y normas de Medio Ambiente para el año 2002, el cual fue presentado en su oportunidad al Ministerio de Energía y Minas y que ésta es verificada por las empresas auditores nombrados por dicha institución. El Programa consiste en la implementación de las Medidas de Seguridad e Higiene Minera y Medio Ambiente, teniendo en cuenta que la Unidad cuenta con 106 trabajadores en total y para cumplir con los objetivos propuestos del siguiente modo:

(...)

- c. Condiciones de uso del proceso, implementos de seguridad, instalaciones eléctricas, manejo de reactivos y laboratorios.**

c.1. Preparación de Reactivos y Laboratorio

- *Los reactivos y productos inflamables son almacenados en lugares adecuados a éste fin, y descansan sobre madera.*

(...)"

(Lo subrayado es nuestro).

29. Durante la supervisión realizada del 20 al 22 de octubre de 2009, la Supervisora observó que en el Almacén N° 2 se encontraban almacenados cilindros con contenidos de reactivos pese a que dicho espacio no era un lugar adecuado para tal fin en tanto no contaba con un sistema de contención ni techo que los cubriera²⁰. Este hecho se verifica en las fotografías N° 2 y 3 del Informe de Supervisión²¹:

¹⁹ Folios 456 al 459 del Expediente.

²⁰ Folio 43 del Expediente.

²¹ Folios 40 y 50 del Expediente.





Foto N° 02 Cilindros con reactivos, sin sistema de contención. Recomendación N° 03



Foto N° 03 Cilindros con reactivos, sin sistema de contención. Recomendación N° 03



30. De acuerdo con lo señalado en el párrafo precedente, el titular minero había incumplido el compromiso asumido en el citado EIA debido a que los reactivos y productos inflamables no fueron almacenados en lugares adecuados para éste fin.
31. Colquisiri señala que el presente hecho fue materia de una recomendación de la Supervisora, la misma que fue subsanada y comunicada ante el OSINERGMIN antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
32. En efecto, mediante el escrito del 13 de noviembre de 2009, Colquisiri comunicó al OSINERGMIN la subsanación de las observaciones presentadas durante la supervisión del 20 al 22 de octubre de 2009, entre las que se encontraba la referida al almacenamiento de cilindros con contenido reactivo en un lugar no adecuado para tal fin.
33. Si bien Colquisiri implementó la recomendación efectuada por la Supervisora, ello no la releva de responsabilidad por el mencionado incumplimiento del compromiso contenido en su EIA, pues de conformidad con el artículo 8° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 640-2007-OS-CD, vigente a la fecha de comisión de la infracción objeto de análisis, concordado con el artículo 5° de la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, el "cese de la infracción no exime de responsabilidad al administrado ni substraer la materia sancionable". En tal sentido, las acciones



ejecutadas por Colquisiri para remediar o revertir el hecho infractor, no tienen incidencia en el carácter sancionable ni la exime de responsabilidad²².

34. De lo actuado en el expediente, ha quedado acreditado que Colquisiri no cumplió con el compromiso contenido en el punto c.1, del literal c) del numeral 6.4.3 del EIA "Ampliación de la capacidad instalada de la Planta de Beneficio Colquisiri, recrecimiento de la cancha de relaves N° 2 y construcción de la nueva cancha de relaves N° 3 de la Unidad Minera María Teresa", en tanto almacenó cilindros con contenido reactivo en un lugar no adecuado para tal fin pues este no contaba con un sistema de contención ni techo, pudiendo afectar el suelo natural. Dicha conducta configura un incumplimiento del artículo 6° del RPAAMM, la cual es pasible de sanción conforme al numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.

IV.2 Segunda imputación: inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos

IV.2.1 Manejo adecuado de residuos sólidos



35. Los residuos sólidos son aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el medio ambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, operaciones o procesos²³.

²² Sobre el particular, lo señalado por el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN aprobado por Resolución N° 640-2007-OS-CD ha sido confirmado por los Reglamentos emitidos con posterioridad, conforme al siguiente detalle:

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 640-2007-OS-CD

"Artículo 8.- Verificación de la infracción

La verificación del cese de la infracción no exime de responsabilidad al administrado ni subtrae la materia sancionable, salvo el supuesto contemplado en el artículo 34 del presente Reglamento."

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 233-2009-OS-CD

"Artículo 8.- Verificación de la infracción

La verificación del cese de la infracción no exime de responsabilidad al administrado ni subtrae la materia sancionable, salvo los supuestos contemplados en los artículos 32 y 35 del presente Reglamento."

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD

"Artículo 5.- No substracción de la materia sancionable

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa, no sustrae la materia sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el artículo 35° del presente Reglamento."

²³ **Ley N° 27314, Ley General de residuos Sólidos**

"Artículo 14.- Definición de residuos sólidos

Son residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, las siguientes operaciones o procesos:

1. Minimización de residuos
2. Segregación en la fuente
3. Reaprovechamiento
4. Almacenamiento
5. Recolección
6. Comercialización
7. Transporte
8. Tratamiento
9. Transferencia
10. Disposición final



36. Asimismo, la doctrina nacional sostiene que los residuos sólidos se clasifican en residuos domiciliarios, industriales y peligrosos²⁴.
37. El artículo 13° de la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos²⁵, concordado con el artículo 9° del RLGRS²⁶, señala que el manejo de los residuos sólidos debe ser realizado sanitaria y ambientalmente adecuado con sujeción a los principios de prevención de impactos negativos y protección de la salud.
38. Como es de verse, las normas precitadas se fundamentan en el principio de prevención de impactos negativos a la salud y al ambiente²⁷.
39. En ese sentido, el numeral 5 del artículo 25° concordado con el artículo 38° del RLGRS señalan que el generador de residuos está obligado a almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura y

Esta definición incluye a los residuos generados por eventos naturales."

24

Los residuos sólidos se clasifican de la siguiente manera:

- **Residuos domiciliarios:** Son aquellos residuos generados en las actividades domésticas realizadas en los domicilios y están constituidos por restos de alimentos, periódicos, revistas, botellas, embalajes en general, latas, cartón, pañales descartables, restos de aseo personal y otros similares.
- **Residuos industriales:** Son generados por las actividades de las diversas ramas industriales, tales como: manufactura, minera, química, energética y otros similares. Estos residuos se presentan como: lodos, cenizas, escorias metálicas, vidrios, plásticos, papel, cartón, madera, fibras, que generalmente se encuentran mezclados con sustancias alcalinas o ácidas, aceites pesados, entre otros. Normalmente deben recogerse o depositarse en envases idóneos por estas prohibido su arrojó en las redes de alcantarillado, suelo, subsuelo, cauces públicos o el mar.
- **Peligrosos:** Aquellos que por sus características o el manejo al que son o van a ser sometidos representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente. Sin perjuicio de lo establecido en las normas internacionales vigentes para el país o las reglamentaciones específicas, se considerarán peligrosos los que representen por lo menos una de las siguientes características: autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad." En: ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Segunda Edición. Lima: Iustitia, 2009. Pág. 411-413.

25

Ley N° 27314, Ley General de residuos Sólidos

"Artículo 13.- Disposiciones generales de manejo

El manejo de residuos sólidos realizado por toda persona natural o jurídica deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado, con sujeción a los principios de prevención de impactos negativos y protección de la salud, así como a los lineamientos de política establecidos en el Artículo 4."

26

Reglamento de la Ley N° 27314, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

"Artículo 9.- Disposiciones generales de manejo

El manejo de los 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). Las actividades comerciales conexas deberán ser realizadas por Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), de acuerdo a lo establecido en el artículo 61 del Reglamento.

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."

27

Al respecto, Carlos Andaluz Westreicher señala lo siguiente:

"Los daños infringidos al ambiente no siempre pueden ser materia de restauración, por lo que la regla de reponer las cosas al estado anterior de la afectación, que subyace a la obligación de reparación por daños, en estos casos no resulta útil; máxime si tales daños son graves o irreversibles, como puede ser la contaminación o depredación ambiental que conlleven la alteración de un proceso ecológico esencial, la extinción de hábitats, ecosistemas o especies; es decir, cualquier cosa que afecte el derecho humano de habitar en un ambiente sano o que ponga en riesgo el desarrollo sostenible. Por ello, cuando existe certeza de que una actividad puede provocar daño ambiental, deberán adoptarse las medidas para prevenir, vigilar y evitar que éste se produzca." En: ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. Op. Cit. Pág. 560.



ambientalmente adecuada, para lo cual dicho acondicionamiento debe ser de acuerdo a la naturaleza física, química y biológica de los mismos, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que los contiene²⁸.

40. Bajo este contexto, en el presente caso se analizará si Colquisiri realizó o no un adecuado acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos, en tanto se le imputa el hecho de que los cilindros con residuos de hidrocarburos habrían sido tratados como chatarra común en el área de almacenamiento temporal de residuos industriales.

IV.2.2 Inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos

41. Durante la supervisión regular realizada del 20 al 22 de octubre de 2009, la Supervisora observó que en el área de disposición temporal de residuos industriales, los cilindros con residuos de hidrocarburos habrían sido tratados como chatarra común, dispuestos en forma insegura y ambientalmente inadecuada, sin un sistema de contención²⁹. Esta conducta ha sido acreditada mediante las fotografías N° 4 y 5 del Informe de Supervisión³⁰:



28

Reglamento de la Ley N° 27314, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

"Artículo 25.- Obligaciones del generador

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

(...)

5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste;

(...)

Artículo 38.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste."

29

Folio 42 del Expediente.

30

Folios 50 y 51 del Expediente.



Foto N° 04 Cilindros con residuos de hidrocarburos tratados como chatarra común.
Recomendación N° 04

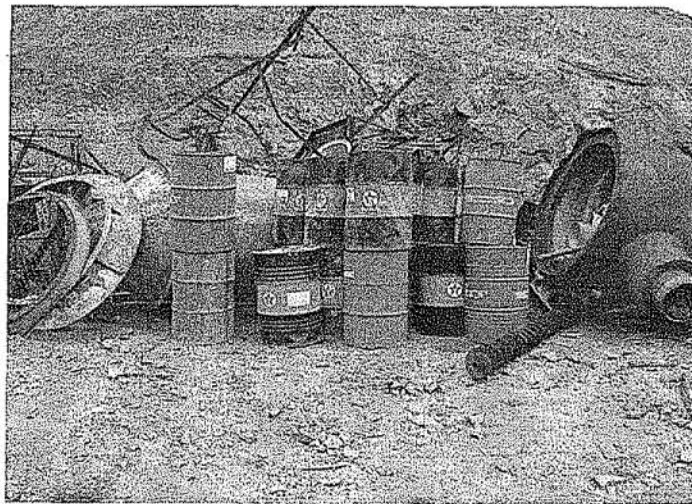


Foto N° 05 Cilindros con residuos de hidrocarburos tratados como chatarra común.
Recomendación N° 04

42. El "Plan de Manejo de Residuos Sólidos para el año 2009" de Colquisiri clasifica en la Categoría III a los aceites usados y residuos contaminados con hidrocarburos, los mismos que deben ser depositados en cilindros rojos que luego son almacenados en dos ambientes de concreto para después ser transportados para su disposición final a la ciudad de Lima por una Empresa Prestadora de Residuos Sólidos Peligrosos³¹. Cabe resaltar que en el mismo documento se clasifica como residuos sólidos peligrosos los aceites usados y los residuos contaminados con hidrocarburos.
43. A partir de lo señalado, se advierte que los cilindros con residuos de hidrocarburos fueron tratados como chatarra común pues no fueron almacenados en los ambientes de concreto, tal como se dispone en el "Plan de Manejo de Residuos Sólidos para el año 2009" sino directamente sobre el suelo. Es decir, Colquisiri no realizó la disposición de estos residuos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme a lo señalado en el numeral 5 del artículo 25° del RLGSR.

³¹

Folio 271 del Expediente.



44. Asimismo, las fotografías N° 4 y 5 muestran el acondicionamiento inadecuado de los cilindros con residuos de hidrocarburos (considerados peligrosos), en tanto que los mismos se encontraban mezclados con otros tipos de metales y chatarra de metal, es decir, no se consideraron sus características físicas, químicas, biológicas y peligrosidad, conforme lo estipulado en el artículo 38° del RLGRS.
45. Por tanto, dichas conductas configuran un incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y en el artículo 38° del RLGRS.
46. Si bien Colquisiri señala que el presente hecho fue materia de una recomendación de la Supervisora, la misma que fue subsanada y comunicada antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador³², ello no la releva de responsabilidad por el incumplimiento pues, de conformidad con el artículo 8° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 640-2007-OS-CD, vigente a la fecha de comisión de la infracción objeto de análisis, concordado con el artículo 5° de la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, el "cese de la infracción no exime de responsabilidad al administrado ni subtrae la materia sancionable". En tal sentido, las acciones ejecutadas por Colquisiri para remediar o revertir el hecho infractor, no tienen incidencia en el carácter sancionable ni la exime de responsabilidad.



IV.3 Determinación de la sanción

IV.3.1 Determinación de la sanción por el incumplimiento del artículo 6° del RPAAMM

47. De conformidad con lo indicado en el párrafo 34 de la presente resolución ha quedado acreditado que Colquisiri incumplió el artículo 6° del RPAAMM.
48. El incumplimiento del artículo 6° del RPAAMM ha sido tipificado como infracción de acuerdo a lo establecido por el numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/MMM, el cual establece una multa tasada de diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por cada incumplimiento. La fijación de esta multa supone la intención del legislador de establecer un rango de aproximación razonable y proporcional en función de la infracción, por lo que no cabe la aplicación de criterios de gradualidad como pretende Colquisiri en sus descargos.
49. Por lo expuesto, corresponde sancionar a Colquisiri con una multa ascendente a **10 UIT**.

IV.3.2 Determinación de la sanción por el incumplimiento del artículo 38° y del numeral 5 del artículo 25° del RLGRS

50. De conformidad con lo indicado en los párrafos 43, 44 y 45 de la presente resolución ha quedado acreditado que Colquisiri incumplió lo dispuesto en el artículo 38° y en el numeral 5 del artículo 25° del RLGRS.

³² En efecto, mediante el escrito del 13 de noviembre de 2009, Colquisiri comunicó al OSINERGMIN la subsanación de las observaciones presentadas durante la supervisión del 20 al 22 de octubre de 2009.



51. Colquisiri señala que la subsanación oportuna debe ser analizada como una circunstancia atenuante de acuerdo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
52. De acuerdo con la Metodología para el Cálculo de las Multas aprobada por la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD del 11 de marzo de 2013, "[l]os factores atenuantes y agravantes son hechos o circunstancias que al ser tomados en cuenta se incluyen en la fórmula que genera la multa, con la finalidad de aumentar o disminuir el monto de la multa base", dichos factores se encuentran definidos en los artículos 230° y 236°-A de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General³³.
53. Uno de los factores atenuantes para la determinación de la sanción es la subsanación del acto con anterioridad a la imputación de cargos, lo cual garantiza el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el cálculo de la multa.
54. Si bien Colquisiri afirma haber incurrido en una infracción al RLGRS también señala que debe ser sancionada sólo con una amonestación debido a que subsanó la conducta imputada de manera oportuna e inmediata.
55. No obstante, esta Dirección ha determinado tipificar la presente infracción en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° del RLGRS, la misma que establece como infracción leve la negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos, siendo la misma pasible de una multa entre 21 y 50 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por tratarse de residuos sólidos peligrosos, de acuerdo con el literal b) del numeral 1 del artículo 147° del mismo reglamento.
56. Dicha tipificación se sustenta en que Colquisiri, pese a contar con un Plan de Manejo de Residuos Sólidos, realizó una disposición ambientalmente inadecuada de residuos sólidos peligrosos, los mismos que representan un riesgo significativo para la salud y el ambiente, dada su propia naturaleza de peligrosidad.

33

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:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - b) El perjuicio económico causado;
 - c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
 - d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
 - e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
 - f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
- (...)

Artículo 236-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones

Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:

1.- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal."



57. Dada la conducta del titular minero y el riesgo que representa la falta de diligencia corresponde la aplicación de una multa que disuada al infractor de volver a incurrir en la misma conducta nuevamente y que, al mismo tiempo, disuada al resto de los administrados de incurrir en una conducta similar, lo cual se logra solo con una multa que internalice en el infractor el costo de haber cometido la infracción y no respetar el marco jurídico vigente³⁴.
58. En atención a lo expuesto, se ha determinado el incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 38° del RLGRS, por lo que de acuerdo con el literal a) del numeral 1 del artículo 145° y el literal b) del numeral 1 del artículo 147° del RLGRS³⁵, corresponde sancionar a Colquisiri con una multa entre veintiún (21) y cincuenta (50) UIT en el presente extremo.

IV.3.2.1 Cálculo de la multa

59. Dado que en el presente caso ha quedado acreditado que Colquisiri infringió lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 38° del RLGRS, al no haber realizado un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos, se debe sancionar dicho incumplimiento con una sanción pecuniaria entre veintiún (21) y cincuenta (50) UIT, conforme a lo dispuesto en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° y el literal b) del numeral 1 del artículo 147° del RLGRS.
60. La multa debe calcularse al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 230° de la LPAG³⁶.



³⁴ Metodología para el Cálculo de las Multas, aprobada por la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD

"Anexo 3

(...)

II. Cuestiones Previas

6. El primer y principal objetivo (desincentivo) es que las sanciones aplicadas disuadan al infractor de volver a incurrir en la misma conducta nuevamente (desincentivo específico) y que, al mismo tiempo, disuadan al resto de administrados de incurrir en una conducta similar (desincentivo general).

Para que una sanción – en particular, una multa- cumpla efectivamente con desincentivar las conductas que se consideran perjudiciales, resulta necesario que tanto el infractor como el público en general asumas que la sanción colocará a los infractores en una posición peor que la situación en la que estarían si no hubieran cometido la infracción. (...)"

³⁵ Reglamento de la Ley N° 27314, 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:

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".

³⁶ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"De la Potestad Sancionadora

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:



61. En ese sentido, la metodología del OEFA establece que la fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p) y el resultado multiplicado por un factor F³⁷, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, además de las circunstancias agravantes y atenuantes.
62. La fórmula es la siguiente³⁸:

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

F = Factores agravantes y atenuantes (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

Beneficio Ilícito (B)

63. El beneficio ilícito proviene del costo evitado por el administrado al incumplir las obligaciones ambientales. En este caso, Colquisiri no habría acondicionado en forma adecuada los residuos sólidos peligrosos en el área de disposición temporal de residuos industriales, debido a que los cilindros con residuos de hidrocarburos fueron tratados como chatarra común y, en consecuencia, no fueron dispuestos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada. Este hecho fue detectado mediante la supervisión regular realizada a la empresa del 20 al 22 de octubre de 2009.
64. Bajo un escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para acondicionar adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos conforme a la normativa ambiental. En tal sentido, se ha considerado el costo estimado de la contratación de personal necesario para realizar los trabajos de segregación y acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos, así como las tareas de orden y limpieza. Asimismo, se han considerado los costos de los servicios de transporte y disposición final de los residuos peligrosos hacia un relleno de seguridad en Lima, la logística que implica la contratación de ambos



- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
b) El perjuicio económico causado;
c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
(...)"

³⁷ La inclusión de este factor se debe a que la multa (M=B/p) resulta de maximizar la función de bienestar social, lo que implica reducir la multa hasta un nivel "óptimo" que no necesariamente implica la disuasión "total" de las conductas ilícitas. Por ello la denominada "multa base" debe ser multiplicada por un factor F que considera las circunstancias agravantes y atenuantes específicas a cada infracción.

³⁸ Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.



servicios³⁹ y el costo de capacitación del personal para realizar una adecuada segregación y acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos⁴⁰.

65. Una vez estimado el costo evitado en dólares a la fecha de incumplimiento, este es capitalizado por el período de cuarenta y ocho (48) meses, empleando el costo de oportunidad estimado para el sector. Dicho período abarca de la fecha de incumplimiento o fecha de supervisión (octubre de 2009) a la fecha de cálculo de multa⁴¹.
66. El detalle del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1, el cual incluye el costo de realizar el trabajo de segregación y acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos; las tareas de orden y limpieza; el servicio de transporte y disposición final de dichos residuos; y la capacitación del personal para realizar una adecuada segregación y acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos a la fecha de incumplimiento (octubre de 2009), el costo de oportunidad del capital (COK)⁴², el tipo de cambio promedio y la UIT vigente.

Cuadro N° 1

CÁLCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
CE1: Costo evitado de segregación y acondicionamiento de residuos peligrosos (a)	\$1,828.49
CE2: Costo evitado de orden y limpieza (b)	\$137.40
CE3: Costo evitado de transporte y disposición final de residuos peligrosos (c)	\$1,184.43
CE4: Costo evitado de capacitación en manejo de residuos sólidos (d)	\$1,115.89
CET: CE1+CE2+CE3+CE4: Costo Evitado Total a fecha de incumplimiento (octubre de 2009)	\$4,266.21
COK en US\$ (anual) (e)	17.55%
COKm en US\$ (mensual)	1.36%
T: Meses transcurridos desde la fecha de detección hasta el cálculo de multa	48
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de multa: $CET \cdot (1 + COKm)^T$	\$8,162.72
Tipo de cambio (promedio 12 últimos meses) (f)	2.65
Beneficio Ilícito (S/.)	S/. 21,631.21
UIT 2013	S/. 3,700.00
Beneficio Ilícito en UIT	5,85 UIT

(a) Se han considerado los costos de contratación de dos (2) obreros y un (1) supervisor para realizar las actividades de segregación y acondicionamiento de los residuos peligrosos, los costos de los equipos de protección de personal (EPP) para los trabajadores y los costos de la adquisición de recipientes. El costo de los EPP se obtuvo de Sodimac Constructor (septiembre 2013) y el costo de los recipientes se obtuvo de la empresa

³⁹ Se consideran los costos de los servicios de transporte y disposición final de los residuos peligrosos en un relleno de seguridad de Lima por parte de una EPS-RS. Asimismo, la contratación de un supervisor para supervisar el recojo y despacho de los residuos peligrosos por parte de la EPS-RS. El costo de logística para contar con los servicios de transporte y disposición final de los residuos peligrosos implica la contratación de un jefe y un asistente administrativo,

⁴⁰ Se ha considerado la capacitación de un número de al menos siete (7) empleados sobre el tema de Gestión y Tratamiento de residuos sólidos. Este número considera a seis (6) obreros y un (1) jefe encargado de área, tomando como mínimo a 2 empleados por turno, considerando 3 turnos al día, haciendo un total de 6 obreros y un jefe encargado de área.

⁴¹ Cabe precisar que para el cálculo de la multa, se ha considerado el tipo de cambio promedio de los últimos doce meses al mes de septiembre 2013.

⁴² El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.





Envaksac Manejo Integral de residuos (2013).

(b) Se ha considerado un día de trabajo de dos (2) obreros y un (1) supervisor encargados de realizar las actividades de orden y limpieza. Los salarios de los obreros se obtuvieron de la Revista Costos Construcción, Arquitectura e Ingeniería, Edición N° 225 (diciembre 2012) y el salario del supervisor corresponde al salario promedio mensual de un profesional en ingeniería, el cual se obtuvo de la revisión de las convocatorias de personal realizadas por entidades del sector público (MINAM, MINEM, MINAG, SUNAT, OEFA).

(c) Los costos de los servicios de transporte y disposición final de los residuos peligrosos en el relleno de seguridad en Lima se obtuvieron del Anexo 1 "Tarifas por Disposición Final y Transporte de Residuos Peligrosos y No Peligrosos" del contrato de recojo y transporte para disposición final de los residuos entre COLQUISIRI y la empresa JAC Soluciones Ambientales S.R.L., folio 258 del expediente. Asimismo, la logística en la contratación de los servicios de transporte y disposición final de residuos implica los costos en la contratación de un jefe y un asistente administrativo. Los salarios del personal de logística se obtuvieron del documento "Determinación y Cálculo de los Gastos Generales en Servicios de Consultoría de Ingeniería y Consultoría de Obras", elaborado por el Colegio de Ingenieros del Perú, 2010. El costo de supervisión incluye el costo de la contratación de un ingeniero de obra encargado de supervisar que los servicios de recojo y despacho de los residuos se efectúen de forma adecuada. El salario del ingeniero supervisor se obtuvo de la revisión de convocatorias de personal realizadas por entidades del sector público (MINAM, MINEM, MINAG, SUNAT, OEFA), febrero 2013.

(d) El costo del curso de capacitación sobre el tema de Gestión y Tratamiento de Residuos Sólidos se obtuvo de TECSUP (Cursos y Programas del 2013).

(e) Valor obtenido de la consultoría realizada por la DFSAI para la determinación del COK en el sector minero (Noviembre 2011).

(f) El tipo de cambio se obtuvo de los datos estadísticos mensuales del BCRP (<http://www.bcrp.gob.pe/>).

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.

67. De acuerdo a lo anterior, el beneficio ilícito estimado para esta infracción asciende a 5,85 UIT.

Probabilidad de detección (p)

68. Se consideró una probabilidad de detección media de 0,50, debido a que la infracción fue detectada mediante una supervisión regular⁴³, la cual es programada por la autoridad en su plan de fiscalización anual con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

Factores agravantes y atenuantes (F)

69. En el presente caso, Colquisiri subsanó la presente infracción con anterioridad a la fecha de imputación de cargos⁴⁴, por lo que, de conformidad con lo establecido por el artículo 236°-A de la LPAG, dicha circunstancia constituye un atenuante de la infracción equivalente a -20%.
70. Asimismo, de lo actuado en el expediente, no se ha evidenciado la existencia de factores agravantes de la infracción.
71. En tal sentido, los factores agravantes y atenuantes de la sanción⁴⁵ resultan en un valor de 0,80 (80%), como se aprecia en el Cuadro N° 2.

⁴³ En este tipo de supervisión no se cuenta previamente con indicios sobre la existencia de un incumplimiento, por lo que constituye un elemento para configurar una probabilidad de detección media.

⁴⁴ El 13 de noviembre de 2009, COLQUISIRI presentó documentación sustentatoria para el levantamiento de la observación. Ver folios 454 y 455 del expediente.

⁴⁵ Conforme con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.



Cuadro N° 2

FACTORES ATENUANTES Y AGRAVANTES	
Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al ambiente	-
f2. Perjuicio económico causado	-
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción	0%
f5. Subsanación voluntaria de la conducta infractora	-20%
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	0%
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	-20%
Factor agravante y atenuante: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	80%

(f5) El administrado subsana el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, el cual no ocasiona daños al ambiente, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. El factor atenuante total en este ítem es de -20%.

Nota: Para mayor detalle de los factores atenuantes y agravantes, ver Anexo 1.

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.

Valor de la multa

72. Reemplazando los valores calculados, se obtiene lo siguiente:

$$\text{Multa} = [(5,85) / (0,50)] * [0,80]$$

$$\text{Multa} = 9,36 \text{ UIT}$$

73. La multa resultante es de 9,36 UIT. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	5,85 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,50
Factores agravantes y atenuantes F=(1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	80%
Valor de la Multa en UIT (B)/p*(F)	9,36 UIT

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.

Rango mínimo de la multa establecido por norma imperativa

74. Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso considerar que, el presunto ilícito administrativo involucra la presencia de residuos sólidos peligrosos, por lo que de conformidad con lo dispuesto por la norma imperativa contenida en el literal b) del numeral 1 del artículo 147 del RLGRS, es pasible de una sanción pecuniaria de 21 a 50 UIT.



75. Sobre el particular, la fijación de este rango supone la intención del legislador de establecer una escala de aproximación razonable y proporcional que valore la afectación advertida, en función a la experiencia de la autoridad administrativa en la determinación de sanciones. Lo expuesto adquiere especial importancia si se considera que, por las características propias de los residuos peligrosos y el manejo al que son sometidos, representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente.
76. En este escenario, el rango de 21 a 50 UIT establecido por el legislador en una norma imperativa representa una herramienta útil que contribuye con el logro de una de las principales finalidades del sistema de determinación de sanciones, cual es, la disuasión de la realización de conductas infractoras.
77. En ese sentido, considerando que el rango mínimo de multa, para este tipo de infracciones, ha sido establecido por una norma imperativa y que la infracción leve cometida supone un riesgo para el ambiente y la salud, se deberá aplicar el límite de multa inferior. En consecuencia, se propone imponer una multa de 21 UIT.

En uso de las facultades conferidas con el literal n) del artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado con Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Sancionar a Minera Colquisiri S.A. con una multa ascendente a treinta y uno (31 y 00/100) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por la comisión de las siguientes infracciones:


N°	CONDUCTA SANCIONADA	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	MULTA
1	En el Almacén 2 se observaron cilindros con reactivos que habrían sido almacenados en un lugar no adecuado, debido a que se encontraban sin un sistema de contención ni techo; lo cual constituiría el incumplimiento de un compromiso contenido en el Estudio de Impacto Ambiental "Ampliación de la Planta de Beneficio Colquisiri, recrecimiento de la cancha de relaves N° 2 y construcción de la nueva cancha de relaves N° 3 de la Unidad Minera 'María Teresa'", aprobado por Resolución Directoral N° 042-2003-MEM/DGAA.	Artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Minero Metalúrgicas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.	10 UIT
2	Se observó un inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos, debido a que en el área de disposición temporal de residuos industriales, los cilindros con residuos de hidrocarburos fueron tratados como chatarra común; por lo que no fueron dispuestos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada.	Artículos 38° y numeral 5 del artículo 25° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	21 UIT



Artículo 2°.- Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, en el plazo de quince (15) días hábiles, debiendo indicarse el número de la presente Resolución al momento de la cancelación, sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del pago realizado. Asimismo, informar que, el monto de la multa será rebajada en un veinticinco por ciento (25%) si el administrado cancela dentro del plazo antes señalado, de conformidad con el artículo 37° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 3°.- Informar que contra la presente resolución es posible la interposición de los recursos administrativos de reconsideración o 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° de la Resolución del Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Regístrese y Comuníquese.



.....
María Luisa Egúsqiza Mori
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILL. 60637
TEL: 773-936-3000