

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre la Resolución N° 152-2018-
OEFA/TFA-SMEPIM

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada
que presenta:

Fiorella Evelyn Ñaupari Diaz

ASESOR:

Martha Inés Aldana Duran

Lima, 2024

Informe de Similitud

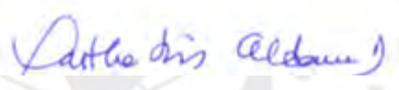
Yo, MARTHA INES ALDANA DURAN, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe Jurídico sobre la Resolución N° 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM", del autor(a) ÑAUPARI DIAZ, FIORELLA EVELYN, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 34%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 15/06/2024.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 17 de junio del 2024

<u>MARTHA INES ALDANA DURAN</u>	
DNI: 25680829	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8795-1631	

RESUMEN

La presente investigación gira entorno a la Resolución N° 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, resolución de segunda instancia emitida por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA en donde se resuelve confirmar la imputación de responsabilidad administrativa y la medida correctiva impuesta a la empresa Compañía Minera Colquirrumi S.A. por haber incumplido con los Límites Máximos Permisibles de efluentes mineros y con lo establecido en su Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros, en cuanto no logró neutralizar dichos efluentes.

En este informe se analiza la fundamentación que realiza el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) del OEFA respecto del incumplimiento de compromisos del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros de la empresa en mención y su relación con la medida correctiva impuesta. El TFA al argumentar cuál sería la medida que aseguraría la reparación del ambiente de la zona en la que se realizó la actividad minera, no realizó un adecuado razonamiento respecto de cuál sería la medida idónea que logre el objetivo de protección ambiental.

Como consecuencia del análisis realizado a la resolución materia de este informe, se concluye que todas las medidas administrativas, en especial, las correctivas que impone el OEFA deben estar relacionadas con las obligaciones y/o compromisos señalados en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros de Colquirrumi. En ese sentido, el tema de discusión en el presente trabajo es la crítica que se realiza a los fundamentos que utiliza el TFA al confirmar lo resuelto por el órgano de primera instancia.

Palabras clave

Medidas correctivas, Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros

ABSTRACT

This investigation revolves around Resolution No. 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, second instance resolution issued by the OEFA Environmental Control Court where it is resolved to confirm the imputation of administrative responsibility and the corrective measure imposed on the company. Colquirrumi S.A. Mining Company for having failed to comply not only with the Maximum Permissible Limits of mining effluents in sectors 4 and 8, but also with the provisions of its Mining Environmental Liabilities Closure Plan, since it failed to neutralize said effluents in the same sectors.

This report analyzes the justification made by the OEFA Inspection Court regarding the breach of commitments of the Closure Plan of the company in question and its relationship with the corrective measure imposed, finding that when arguing about what would be the measure that would ensure the repair of the environment of the area in which the mining activity was carried out, an adequate reasoning was not carried out as to what would be the ideal measure, since this should be a specific one that achieves the objective of environmental protection.

As a result of the analysis of the resolution that is the subject of this report, it is concluded that all the administrative measures, especially the corrective measures imposed by the OEFA must be related to the obligations and/or commitments indicated in the Colquirrumi Mine Environmental Liability Closure Plan. In this sense, the subject of discussion in this paper is the criticism of the grounds used by the TFA when confirming the decision of the first instance body.

Keywords

Corrective measures, Mining Environmental Liabilities Closure Plan

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	5
I. INTRODUCCIÓN	7
1.1. Justificación de la elección de la resolución	8
1.2. Presentación del caso y análisis	11
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	12
2.1. Antecedentes	12
2.2. Hechos relevantes del caso	13
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	14
IV. POSICIÓN DE LA CANDIDATA	16
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	21
5.1 El incumplimiento de lo establecido y precisado en el Plan de Cierre de los Pasivos Ambientales Mineros de Colquirrumi y su relación con la medida correctiva impuesta	21
5.1.1 Relación entre las medidas correctivas que dicta el OEFA y las medidas señaladas en el Instrumento de Gestión Ambiental: Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros	21
5.1.2 Posibilidad de que, tras la imposición de una medida correctiva por parte del OEFA, el administrado deba modificar su Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros	27
5.2 El análisis de la imputación de responsabilidad administrativa respecto del incumplimiento de los LMP para efluentes minero-metalúrgicos en los Puntos de Control EQH y PME-24 y la consecuente imposición de la medida correctiva	30
5.2.1 Análisis del OEFA sobre la imprecisión del PCPAM Colquirrumi en la evaluación para la imputación de responsabilidad administrativa por incumplimiento de LMP durante la etapa de Cierre	30

5.2.2 Durante la vigencia de la Ley N° 30230, ¿Podía el OEFA dictar otro tipo de medidas que no sean las correctivas? ¿Podrían estas haber sido más efectivas que las correctivas?	34
5.3 Análisis de las facultades del TFA con el fin de conocer si puede imponer medidas correctivas, multas y sanciones "idóneas"	37
5.3.1 Modificación de las facultades del TFA para que esté facultado a modificar medidas administrativas impuestas por el órgano de primera instancia con el fin de que se ordenen "medidas idóneas"	37
VI. CONCLUSIONES	41
VII. BIBLIOGRAFÍA	43



PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<p align="center">N° RESOLUCIÓN</p>	<p>Resolución N° 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM/ Apelación de la Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFAI (Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos)</p>
<p align="center">ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</p>	<p>Derecho Ambiental: Pasivos Ambientales Mineros, Límites Máximos Permisibles, Medidas Correctivas</p> <p>Derecho Administrativo: Procedimiento Administrativo Sancionador</p>
<p align="center">IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informe Técnico Acusatorio N° 508-2015-OEFA/DS • Resolución Subdirectoral N° 1251-2016-OEFA-DFSAI/SDI • Informe Final de Instrucción 1314-2017-OEFA/DFSAI/SDI • Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI • Resolución N° 152-2018-OEFA/TFAI-SMEPIM
<p align="center">DEMANDANTE/DENUNCIANTE</p>	
<p align="center">DEMANDADO/DENUNCIADO</p>	<p>Compañía Minera Colquirrumi S.A. Centro de Investigación y Estudios Mineros Ambientales S.A.C. (CIEMAM)</p>

INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL	Tribunal de Fiscalización Ambiental - Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera
---	--



I. INTRODUCCIÓN

Compañía Minera Colquirrumi S.A. (en adelante, Colquirrumi), fundada el año 1940 fue, hasta su cierre de operaciones en 1991, pionera de lo que ahora se conoce como Cierre de Pasivos Ambientales Mineros en el Perú. En efecto, a esta empresa se le atribuye la remediación y/o cierre de más de 300 pasivos ambientales mineros (Compañía de Minas Buenaventura S.A., 2015)¹.

Es interesante observar que, a pesar de ser una empresa comprometida con la remediación de Pasivos Ambientales Mineros (en adelante, PAM) así como con el desarrollo sostenible de la población aledaña a los terrenos donde realizaban sus actividades mineras, no fue ajena a los problemas de remediación de pasivos, así como de no cumplimiento de Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) y/o Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros (en adelante, PCPAM), como en el caso del presente informe.

Es así que, durante la visita de Supervisión Regular a los PAM de Colquirrumi – llevada a cabo entre los días 17 y 19 de diciembre de 2013 –la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) detectó presuntos incumplimientos, los cuales fueron plasmados en el Acta de Supervisión Directa del 19 de diciembre (en adelante, Acta de Supervisión) y el Informe de Supervisión N° 422-2013-OEFA/DS-MIN del 27 de diciembre del mismo año (en adelante, Informe de Supervisión), así como en el Informe Complementario N° 054-2014-OEFA/DS-MIN del 23 de mayo de 2014 (en lo sucesivo, Informe Complementario).

Dichos hallazgos originaron el Informe Técnico Acusatorio N° 508-2015-OEFA/DS (en los seguidos, ITA) y tras ello, mediante Resolución Subdirectoral N° 1251-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 26 de agosto de 2016 (en lo seguido, Resolución Subdirectoral N° 1251) se dio inicio al Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, PAS) contra Colquirrumi. Dicho procedimiento

¹ Según presentación de Power Point de Buenaventura ubicada en la web del Ministerio del Ambiente (Minam). Consulta: 30 de abril de 2023.

concluyó, en primera instancia, con la Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre de 2017 (en adelante, Resolución Directoral N° 1683) indicando (1) la declaración de existencia de responsabilidad administrativa de la empresa y (2) la imposición de una medida correctiva; la cual fue apelada por Colquirrumi. El procedimiento finalizó con la Resolución de segunda instancia N° 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM (en lo sucesivo, Resolución N° 152-2018), confirmando la resolución antes mencionada.

La metodología que se utilizará en el presente Informe Jurídico será la del denominado “Método Cartesiano”, el cual permitirá identificar no solo los problemas que puedan hallarse, sino también las soluciones a los mismos. En este informe se plantearán una serie de problemas a las cuales se dará respuesta tras un proceso de reflexión y argumentación, cuyas conclusiones se encontrarán al final del presente documento. En cada análisis de los problemas jurídicos relevantes planteados se brindará una posición personal debidamente fundamentada en doctrina autorizada, así como jurisprudencia nacional y/o internacional.

1.1. Justificación de la elección de la resolución

Actualmente, existe un compromiso del sector privado y del sector público para que las actividades mineras, en sus distintas etapas, minimicen los potenciales impactos ambientales derivados de estas actividades. Puesto que la actividad minera es una que compromete derechos tan importantes como el derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible, derecho a la salud, entre otros, los mismos deben ser protegidos por nuestra constitución. Al respecto, cabe recordar que el artículo 2 numeral 22 de nuestra Constitución Política prescribe “Toda persona tiene derecho: (...) A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de una ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (...) (Constitución Política del Perú, 1993)”². Como bien se señaló anteriormente, es importante proteger derechos tales como vivir en un

² Constitución Política del Perú. Artículo 2, inciso 2.22

ambiente equilibrado y adecuado, por ello cualquiera que sea la actividad económica que se realice, debe ser debidamente supervisada y/o fiscalizada. En ese sentido, es correcto afirmar que el sector minero, es uno de los que cuenta con mayor regulación, pero también con gran cantidad de sanciones administrativas impuestas, y es que dichas actividades deben realizarse en estricto cumplimiento de lo señalado en sus Instrumentos de Gestión Ambiental (en adelante, IGA) -el PCPAM, por ejemplo-, así como también haciendo cumplir estrictamente el ordenamiento jurídico especializado en materia ambiental.

En este orden de ideas, la resolución bajo comentario ofrece un análisis de sumo interés, considerando que el Perú es un país cuyo ingreso principal lo percibe a través de la minería, actividad que representa cerca del 16% del PBI nacional³. Dado que es una de las actividades que más contribuye a la economía del país, podría pensarse que es una de las que más cumple con sus obligaciones ambientales, porque es la más fiscalizada; sin embargo, ello no es así, pues en la realidad, el tema de incumplimientos no solo de los PCPAM sino también de sus respectivas sanciones pecuniarias, es lamentablemente continuo⁴.

Un ejemplo de incumplimiento de PCPAM, es el presente caso, en donde analizaremos el caso de la empresa Colquirrumi que al no cumplir con dicho instrumento ambiental fue declarada como responsable administrativamente y, por tanto, se le impuso una medida correctiva. Es así que, si bien coincidimos con la decisión del OEFA que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Colquirrumi por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en su PCPAM, consideramos que dicha entidad no realizó un análisis adecuado respecto a la imputación de responsabilidad administrativa por incumplir con los LMP para efluentes minero-metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24 (en adelante, puntos de control). Es por ello que también señalamos que es muy necesaria –como se analizará líneas más adelante-, la coordinación entre el ente que aprueba los PCPAM y el ente que fiscaliza su

³ “Según el Ministerio de Energía y Minas, entre el 2017 y el 2021, el aporte de la minería significó el 16% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional. En tanto que, de acuerdo con el Boletín Estadístico Minero, entre el 2015 y 2023, el sector minero aportó al país más de S/48,834 millones por concepto de canon, regalías y derecho de vigencia (AngloAmerican, 2023).”

⁴ “Desde el 2016 al 2022 el tribunal del OEFA ratificó 245 sanciones pecuniarias a empresas del sector minero por incumplir normas ambientales. Sin embargo, se ha cancelado menos de la mitad (41,22%) (Montaño, 2022).”

cumplimiento; es decir, entre el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MINEM) y el OEFA.

Adicionalmente a ello, también corresponde discutir cuál es el criterio adicional que utiliza la autoridad fiscalizadora, que debió contemplar al momento de evaluar la imputación de responsabilidad por incumplimiento de LMP y en qué etapa lo debió haber hecho.

Lo anterior resulta especialmente relevante en el presente caso, donde la resolución de segunda instancia del Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) señala que Colquirrumi efectivamente incumplió con los LMP; sin embargo, en el análisis que hace dicho cuerpo colegiado indica que ello sucedió en el marco del incumplimiento del PCPAM Colquirrumi. Lo que aquí omite la autoridad es que no solo el plazo de vigencia de dicho plan ya había finalizado, sino que la empresa aún no contaba con el certificado de cumplimiento que se emite bajo la normativa en materia de cierre de minas de pasivos ambientales mineros, ello de acuerdo al artículo 7 de la Ley N° 28271 – Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera⁵ y que, por tanto, el plazo para empezar a computar la etapa de post cierre aún no había comenzado.

En este extremo es necesario cuestionarnos acerca del tiempo que tiene la empresa para finalizar con sus labores de remediación, pues en este caso, si bien el PCPAM Colquirrumi ya había finalizado, aun la empresa no había obtenido el certificado de cierre de PAM, a partir del cual, se computa el plazo para ejecutar las labores de post cierre, lo cual ¿podría haberla habilitado para seguir con las labores de remediación contenidas en el PCPAM?

Tampoco se cuestiona que en el acápite referente al “Tratamiento de Aguas Ácidas” no se señala la fecha estimada en la cual, de no lograrse la estabilización química, se implementará la Planta de Tratamiento Activo de Aguas Ácidas (en adelante, Planta de Tratamiento). La ley, como se verá más adelante, señala que

⁵ Ley N° 28271 – Ley que Regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera:

Artículo 7: Plazo de presentación y de ejecución del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales:

(...)

Al término del plazo aprobado para la ejecución del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, (...) se emitirá, según corresponda, la respectiva resolución de aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales ejecutado, sin perjuicio de las medidas de postcierre que deben seguir ejecutándose.

toda construcción deberá realizarse dentro del plazo de vigencia del plan de cierre. En ese sentido, el TFA dentro de la fundamentación y consecuente confirmación de imposición de la medida correctiva omite contemplar otras opciones tales como imponer una medida más específica, sobretodo, si tomamos en cuenta que la ley no contiene una lista restrictiva de medidas correctivas.

En ese sentido, la presente resolución permite abordar los temas anteriormente señalados, problemas jurídicos cuyas implicaciones alcanzan al Derecho Ambiental – Minero, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, permitiéndonos de esa manera tomar una posición fundamentada al respecto.

1.2. Presentación del caso y análisis

El presente caso trata sobre la apelación por parte de Colquirrumi de la Resolución Directoral N° 1683, relativa a la fiscalización de obligaciones contenidas en el PCPAM Colquirrumi. Después del análisis de cada una de las pruebas y descargos de la empresa, el TFA concluyó no solo en confirmar lo impuesto en la resolución de primera instancia sino también ratificó la imposición de una medida correctiva, que al no ser específica y/o puntual, de manera indirecta estaría ordenándole al administrado que modifique su PCPAM; ocasionando con ello una confusión de roles, pues quien aprueba estos Estudios de Impacto Ambiental (en adelante, EIA) es el MINEM y quien fiscaliza -mas no tiene la facultad de ordenar modificaciones a dicho plan- es el OEFA.

Con cargo a desarrollar más adelante las afirmaciones anteriormente señaladas, consideramos que, si bien el fallo fue sustancialmente correcto, la fundamentación que sustenta la imposición de la medida correctiva no fue la adecuada.

Para el presente análisis los instrumentos normativos que se emplearán -sin pretensión de exhaustividad-, son los siguientes:

1. Resolución Directoral N° 045-2009-MEM/AAM del 24 de febrero de 2009
2. Resolución Directoral N° 369-2010-MEM/AAM del 12 de noviembre de 2010

3. Acta de Supervisión Directa de 19 del diciembre de 2013
4. Informe de Supervisión N° 422-2013-OEFA/DS-MIN del 27 de diciembre de 2013
5. Informe Complementario N° 054-2014-OEFA/DS-MIN del 23 de mayo de 2014
6. Informe Técnico Acusatorio N° 508-2015-OEFA/DS del 27 de agosto de 2015
7. Resolución Subdirectoral N° 1251-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 26 de agosto de 2016
8. Resolución Subdirectoral N° 1623-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 12 de octubre de 2017
9. Informe Final de Instrucción N° 1314-2017-OEFA/DFSAI/SDI
10. Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre de 2017
11. Resolución N° 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de mayo de 2018

II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

2.1. Antecedentes

Entre el 17 y 19 de diciembre de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante “DS”) del OEFA realizó una visita regular a los PAM de Colquirrumi. Durante dicha visita los hallazgos que se detectaron fueron registrados en el Acta de Supervisión Directa con fecha de apertura 17 de diciembre de 2013 y fecha de cierre 19 del mismo mes y año, el Informe de Supervisión y el Informe Complementario. Todo aquello que se encontró fue registrado en el ITA de fecha 27 de agosto de 2015.

Tras la emisión del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1251-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 26 de agosto de 2016, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, la “SDI”) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del OEFA dispuso que se inicie un PAS contra Colquirrumi.

2.2. Hechos relevantes del caso

Mediante Resolución Subdirectoral N° 1623-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 12 de octubre de 2017, la SDI varió la imputación de cargos respecto de las siguientes infracciones:

1. “El titular minero habría excedido los límites máximos permisibles para efluentes minero metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24 (...).
2. El titular minero no habría neutralizado los efluentes minero-metalúrgicos (...) antes de verterlos al ambiente (...); incumpliendo lo establecido en su plan de cierre de pasivos ambientales mineros (OEFA, 2017)⁶”.

La indicada variación se dio con el fin incorporar como otro imputado al Centro de Investigación y Estudios Mineros Ambientales S.A.C. (en adelante, CIEMAM) respecto de las infracciones anteriormente señaladas e imputadas a Colquirrumi.

La SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1314-2017-OEFA/DFSAI/SDI, en donde les otorga a ambas empresas un plazo de 5 días para presentar sus descargos. Solamente CIEMAM cumplió con hacerlo el 13 de diciembre de 2017.

Con fecha 21 de diciembre de 2017, mediante Resolución Directoral N° 1683 la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Colquirrumi y CIEMAM. En la misma resolución se ordenó que las empresas involucradas cumplieran con la siguiente medida correctiva:

“El administrado deberá acreditar el cese de los drenajes (efluentes) provenientes de: Sector 4: Mina Quebrada Honda (Bocaminas BQH-12, BQH-13, DDBQH-12 Y DDBQH-13) (OEFA, 2017).”

Llama la atención que dicha medida correctiva se ordenó con el fin de corregir solo una de las dos conductas infractoras por las que había sancionado el órgano de primera instancia del OEFA, la referida al exceso al LMP.

⁶ Resolución Subdirectoral N° 1623-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 12 de octubre de 2017, notificada el 25 de octubre del mismo año.

Ambas empresas presentaron recurso de apelación contra la mencionada resolución. Sin embargo, mediante Resolución N° 0205-2018-OEFA/DFSAI, del 30 de enero de 2018, la DFSAI declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por CIEMAM dado que fue presentado extemporáneamente.

El 20 y 22 de febrero de 2018, CIEMAM presentó escritos con la finalidad de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva ordenada.

Por último, mediante Resolución 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera (en adelante, la SMEPIM) confirma la Resolución Directoral N° 1683, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Colquirrumi por la comisión de las conductas infractoras antes mencionadas.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. Problema principal

Se procederá con el análisis y desarrollo del incumplimiento del PCPAM Colquirrumi y su relación con la medida correctiva impuesta. En ese sentido, se responderá a las siguientes cuestiones:

- ¿Cómo se relacionan las medidas correctivas que dicta el OEFA con las medidas señaladas, en la misma materia, en el PCPAM de la empresa?
- ¿El administrado debería, después de la imposición de una medida correctiva (o sanción), modificar su PCPAM cuando el medio ambiente no haya sido debidamente remediado?

3.2. Problemas secundarios

Respecto al incumplimiento de los LMP para los efluentes minero-metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24 y la imposición de la medida correctiva, se analizará si la imputación de responsabilidad administrativa en este extremo

fue adecuadamente analizada; para ello, se responderán las siguientes interrogantes:

- ¿Es legalmente viable que la autoridad fiscalizadora analice la “idoneidad” de las medidas/compromisos que conforman el PCPAM cuando se evalúe la imputación de responsabilidad administrativa por incumplimiento de LMP (u otro compromiso establecido en algún instrumento ambiental) durante la vigencia de dicho plan?
- Durante la vigencia de la Ley 30230 ¿Podía el OEFA haber dictado otro tipo de medidas aparte de las correctivas? ¿Podrían ser estas más efectivas que las correctivas?

3.3. Problemas complementarios

Respecto al análisis de las facultades del TFA para conocer si puede realizar modificaciones a medidas administrativas con el fin de imponer medidas correctivas, multas y sanciones “idóneas, se procederá con el desarrollo de la siguiente interrogante:

- ¿Se deberían realizar modificaciones a las facultades del TFA para que esté facultado a modificar medidas administrativas impuestas por el órgano de primera instancia con el fin de que se ordenen “medidas idóneas”?

IV. POSICIÓN DE LA CANDIDATA

4.1. Respuestas a los problemas principal, secundarios y complementarios

En el presente informe de investigación se identificaron problemas principales, secundarios y complementarios cuyas respuestas preliminares se desarrollarán a continuación.

En el caso del problema principal, las interrogantes que se plantean giran en torno al análisis del incumplimiento de obligaciones establecidas en el PCPAM por la autoridad sectorial a cargo de su aprobación y cómo ello se relaciona con la medida correctiva impuesta por la autoridad de fiscalización ambiental. Respecto de la primera interrogante, debemos tomar en cuenta la finalidad de las medidas correctivas, siendo que éstas tienen por objeto ordenar al administrado que ejecute medidas que reviertan o disminuyan el perjuicio que ha ocasionado al ambiente y/o salud de las personas, especialmente las que son directamente afectadas o se encuentran dentro de la zona de influencia directa.

La medida correctiva ordenada en el presente caso a Colquirrumi consistió en que “el administrado deberá acreditar el cese de los drenajes (efluentes) provenientes de: Sector 4: Mina Quebrada Honda”. Dicha orden podría ser interpretada en el sentido de que la empresa debería tomar las acciones correspondientes para que en dicha zona se deje de emitir drenajes y/o efluentes mineros. Al no ser una orden precisa, pues no se estipula cuáles debían ser estas acciones, queda a criterio del administrado la decisión de qué hacer para detener el perjuicio que está ocasionándole al ambiente. No obstante ello, esta libertad de decisión se vería limitada por las obligaciones a las cuales ya se había comprometido la misma empresa en su PCPAM.

En ese sentido, se entiende que las medidas correctivas que imponga el OEFA, deben ir en concordancia con los compromisos señalados en el PCPAM Colquirrumi. Ello implicaría que dicho órgano fiscalizador dicte medidas no tan

generales sino específicas, dependiendo, en este caso, de su PCPAM, sin tomar ello como una extralimitación de sus facultades fiscalizadoras.

Como segunda interrogante del problema principal, se plantea la posibilidad de que tras la imposición de una medida correctiva por parte del OEFA, el administrado deba modificar su PCPAM. Tomando en cuenta que dichos planes contienen las medidas y/u obligaciones del administrado con las cuales deberá restituir la estabilidad física-química del entorno que perturbó al realizar su actividad minera, es decir, que con dichas medidas la empresa deberá recuperar el ecosistema que perjudicó al realizar sus actividades o reponerlo al estado anterior al inicio de operaciones mineras.

En ese sentido, se asume que en dicho plan se contemplan todas las acciones que tomará la empresa para mitigar, reparar, controlar, y/o eliminar todos los elementos contaminantes que introdujo al ambiente por la realización de su actividad, por lo que, en principio, no sería necesario realizar una modificación a su Plan de Cierre de pasivos ambientales mineros. En este extremo cabría preguntarse también si el mandato de OEFA debería encajar con lo que dice el PCPAM Colquirrumi o puede ser un mandato y/o medida correctiva totalmente distinta, que no se relacione de ninguna manera a lo que se señala en dicho plan. Puesto que las medidas y/o compromisos estipulados en el PCPAM son aquellos que aseguran la remediación del ambiente donde se ha realizado la actividad minera, al ordenar una medida que no tenga relación con lo ya aprobado, sería una modificación indirecta del PCPAM Colquirrumi, y es que, se estaría ordenando que se realice una acción que no está contemplada en dicho plan.

Respecto de los problemas secundarios, se cuestiona si la imputación de responsabilidad respecto del incumplimiento de los LMP para los efluentes minero-metalúrgicos en los puntos de control, tuvo un adecuado análisis por parte de la autoridad fiscalizadora.

En este extremo, la primera interrogante trata sobre el análisis que debió o no realizar el OEFA sobre la imprecisión del PCPAM de Colquirrumi para imputar la responsabilidad administrativa a la empresa. Al fundamentar por qué razones

declaró la existencia de dicha responsabilidad el tribunal no toma en cuenta que el PCPAM Colquirrumi no es exacto en cuanto a especificar o detallar, en el caso del sector 4 Mina Quebrada Honda (EQH), el plazo límite dentro del cual debería cumplir con la estabilización química, pues es en ese momento en el que deberá implementar una planta de tratamiento de aguas residuales y no antes; o, en el caso del sector 8 Mina Real Barragán, el plazo en el cual la calidad del efluente de dicha bocamina debería haber mejorado pues de no ser así se tendría que haber conducido dicho efluente a través de una tubería HDPE al socavón Bossio. En ese sentido, la idoneidad de las medidas o compromisos que conforman el PCPAM sería un elemento relevante pues lo que se busca es que el ambiente regrese al estado anterior al comienzo de la actividad minera.

Puesto que el presente PAS transcurrió mientras se encontraba vigente la “Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país” (en adelante, Ley N° 30230), analizar si el OEFA pudo dictar otro tipo de medidas adicionales a las correctivas y si estas podrían haber sido más efectivas, resulta ser un tema importante de tratar como segunda interrogante. Esta ley señalaba que, desde la entrada en vigencia de dicha norma, se debían privilegiar medidas correctivas por el periodo de 3 años, con lo cual se encontraba limitada la facultad del OEFA de imponer multas por incumplimiento de compromisos ambientales, tales como los PCPAM (Ley N° 30230, 2014).

En el caso de Colquirrumi, las conductas infractoras (incumplimiento de LMP y PCPAM) sí se comprobaron, pues al finalizar el plazo de vigencia de su instrumento ambiental y respectivas modificaciones dicha empresa no pudo acreditar haber logrado la estabilidad química de los efluentes ni la reversión de los efectos nocivos en el ambiente, no consiguiendo con ello revertir o reponer el estado del ambiente a como estaba hasta antes del inicio de sus operaciones mineras. Por ello, tomando en cuenta que durante este procedimiento administrativo se encontraba vigente la Ley N° 30230 y dada la naturaleza del presente caso, a menos que sean infracciones muy graves, en cuyo caso se debía imponer una medida correctiva y además una multa, no se pudo dictar otra medida que no sea solo la correctiva pues el daño ambiental ya había ocurrido.

Finalmente, como parte de los problemas complementarios se analizará la necesidad de realizar modificaciones al Reglamento Interno del TFA (en adelante, RI del TFA) con el fin de que esta última tenga la facultad de modificar las medidas administrativas impuestas por el órgano de primera instancia y de esa manera dicha entidad pueda imponer “idóneas” medidas preventivas, correctivas, sanciones, etc. tomando en cuenta las particularidades de cada caso. Ante ello es necesario señalar que no existe un artículo y/o una norma en la que se señale que el TFA este esté facultado para realizar modificaciones a las medidas impuestas por la primera instancia.

Por ello, en tanto el OEFA, es la entidad encargada de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los PCPAM; el MINEM, a través de su Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, DGAAM), es el ente encargado de aprobar los Planes de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros y sus respectivas modificaciones; sí se debería solicitar opinión de aquellas autoridades pues el fin que ambas persiguen es que al finalizar la actividad de cualquier empresa minera (considerando el presente caso), se pueda seguir garantizando el derecho a un medio ambiente saludable para las personas y componentes del mismo (flora, fauna, etc.).

4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución

En base a lo analizado, me encuentro de acuerdo en parte con el fallo emitido por el OEFA, a pesar de que dicha autoridad debió realizar un análisis más detallado de los hechos, tomando en cuenta; por ejemplo, la poca precisión del PCPAM de Colquirrumi y sus modificatorias. Ante ello, cabe precisar que el TFA no tiene la facultad de realizar modificaciones a las medidas correctivas impuestas por el órgano de primera instancia, por ello se recomienda que se realice una modificación al Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, con el fin de salvaguardar derechos tales como el derecho a vivir en un ambiente sano y/o adecuado, entre otros. Por otro lado, discrepo en parte con la fundamentación utilizada en ese extremo, pues la misma es

incompleta, en tanto se restringe a manifestarse solo sobre el incumplimiento de su instrumento ambiental sin contemplar situaciones tales como que, en la medida en que la autoridad deba garantizar la reparación del daño hecho al ambiente, se debió imponer una medida correctiva más específica pudiendo ser una de las obligaciones contenidas en el PCPAM. Por todo ello, me encuentro de acuerdo en parte con el fallo, y discrepo con parte de la argumentación del OEFA para justificar la imposición de la medida correctiva.



V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

5.1. El incumplimiento de lo establecido y precisado en el Plan Cierre de los Pasivos Ambientales Mineros de Colquirrumi y su relación con la medida correctiva impuesta

5.1.1. Relación entre las medidas correctivas que dicta el OEFA y las medidas señaladas en el Instrumento de Gestión Ambiental: Plan de Cierre de Minas de Pasivos Ambientales Mineros

De acuerdo a los hechos del caso, el TFA confirma la medida correctiva impuesta en primera instancia por la DFSAI. Es así que, en el fundamento 105 de la resolución del Tribunal se señala lo siguiente:

“La primera instancia sustentó el dictado de la medida correctiva (...) debido a que el titular minero no habría cumplido con los límites máximos permisibles para efluentes minero metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24 (...) (OEFA, 2018)⁷”.

Por la comisión de dicha infracción, la DFSAI impone solo una medida correctiva. Aquí lo correcto hubiera sido que no solo se ordene una medida correctiva, sino que adicional a ella se imponga también el pago de una multa. No obstante, ello no fue así, debido a que, el artículo 19⁸ de la Ley N° 30230 señalaba que durante un periodo de 3 años el OEFA tramitará procedimientos sancionadores “excepcionales” y en caso se confirme la infracción cometida por el administrado se deberá privilegiar las medidas correctivas por sobre otras como las multas y sanciones (Ley N° 30230, 2014). Es precisamente por este artículo que, como se indicó anteriormente, no se pudo imponer una multa. Esta hubiera procedido de no haber entrado en vigencia la Ley N° 30230, y es que, en un escenario en

⁷ Resolución N° 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

⁸ Ley N° 30230:

Artículo 19: Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras (...), establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley (...). Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas.
(...)

donde esta ley no hubiera sido publicada, según la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, artículo 5.1., por haber excedido los LMP generando daño real a la flora o fauna la multa impuesta hubiera sido de hasta 10,000 UITs⁹.

La razón de ser de este artículo, y de la ley en general, fue propiciar mayores inversiones privadas más no la verdadera protección al ambiente ya que las multas y/o sanciones se restringían a escenarios donde el daño o infracción era muy grave. Esto es muy contradictorio, tomando en consideración la crisis climática que venimos sufriendo desde hace algunos años, es casi imposible pensar en un escenario en el cual existen medidas que relajen la protección del ambiente, como lo fue el artículo 19 de la mencionada ley. Sobre todo, porque en el Perú; por ejemplo, “entre el 2000 y el 2019 se han registrado, por ejemplo, 474 derrames de petróleo en lotes petroleros de la Amazonia (Jara, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA, s.f.)”.

Por otro lado, si lo que se buscaba era que disminuyeran las infracciones priorizando las medidas correctivas, ello no fue así pues el porcentaje de incumplimientos o infracciones materia de procedimientos sancionadores aumentó después de publicarse la Ley N° 30230, tal como se puede observar a continuación:

Porcentajes de incumplimientos materia de procedimiento administrativo sancionador		
Sector	Antes de la Ley N° 30230	Después de la Ley N° 30230
Electricidad	4%	33%
Hidrocarburos mayores	24%	71%
Industria	0%	86%
Minería	10%	37%
Pesquería	2%	76%

(Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA, 2020)¹⁰

⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD

Artículo 5.- Infracciones administrativas muy graves:

5.1. Constituyen infracciones administrativas muy graves:

(a) Exceder los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, generando daño real a la flora o la fauna. Esta infracción será sancionada con una multa de cien (100) hasta diez mil (10 000) Unidades Impositivas Tributarias.

(...)

¹⁰ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA (2020). Análisis de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) sobre la sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve la demanda de

En ese sentido, si lo que se esperaba a través de la aprobación de esta Ley era que el cumplimiento de medidas administrativas impuestas provenientes de procesos sancionadores se incrementara y con ello se protegiera de una manera más eficaz el ambiente, el efecto logrado fue todo lo contrario, pues como ya se pudo observar, el porcentaje de incumplimientos en el marco de un PAS en el sector minería fue de 17%.

En el presente análisis, lo dicho por el Tribunal se sustenta en aquel artículo 19 de la Ley N° 30230, y en el hecho de que el daño al ambiente ya se había producido y que el cumplimiento de aquella medida lo que debía lograr era revertir y/ eliminar la introducción de los elementos contaminantes al ambiente ocasionando su perjuicio.

Lo correcto, en términos de protección ambiental y de acuerdo al marco legal vigente, habría sido que el OEFA haciendo uso de su facultad sancionadora no solo hubiera dictado la medida correctiva sino también, como se mencionó anteriormente, una multa pues la infracción fue por no cumplir con los LMP y con ello, el PCPAM. Dichas infracciones son clasificadas, de acuerdo al D.S. N° 007-2012-MINAM, como MUY GRAVE y la sanción pecuniaria habría sido de hasta 10 000 UIT. Este hubiera sido un escenario ideal puesto que, en el Perú, el administrado se ve incentivado a cumplir con lo ordenado en el marco de un PAS cuando se le aplica una multa, pues lo último que quiere es que su economía se vea dañada; sin embargo, no pudo ser tomado como opción, debido a que el caso transcurrió mientras se encontraba vigente la Ley 30230.

Respecto de la relación entre las medidas señaladas en el PCPAM Colquirrumi y las medidas correctivas dictadas por el OEFA por el incumplimiento de dicho IGA, cabe señalar que las medidas correctivas al ser órdenes de obligatorio cumplimiento dictadas por el OEFA al administrado, deberían enmarcarse en lo que señala la ley. Ello debido a que, dictar una medida que no sea acorde a los compromisos contenidos en su IGA, implicaría que el administrado para cumplir

inconstitucionalidad interpuesta contra varios artículos de la Ley 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. Lima: SPDA

con lo impuesto por la autoridad fiscalizadora, se vea obligado a modificar su PCPAM o, en el peor de los casos, lo incumpla. En este sentido, que la autoridad de fiscalización dicte una medida que no se encuentre en la Ley o que no sea compatible con los compromisos contenidos en dicho plan, sería extralimitarse en sus funciones y/o facultades.

De acuerdo al artículo 38, inciso xii) de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD: Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, TUO del RPAS del OEFA), vigente en aquel entonces, una medida correctiva es aquella medida “necesaria para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiere producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas¹¹”. En el presente caso, dado que, tras la visita de Supervisión Directa se detectó la emisión de efluentes mineros y drenajes en el Sector 4 que sobrepasaban los estándares establecidos lo que correspondía era dictar una medida que busque detener la emisión de contaminantes. Por ello, la autoridad confirmó en segunda instancia la siguiente medida correctiva:

N o	Conducta Infractora	Medida Correctiva		
		Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y Plazo para acreditar el cumplimiento
1	El titular minero habría excedido los límites máximos permisibles para efluentes minero	El administrador deberá acreditar el	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles,

¹¹ Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD: Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización – OEFA:

Artículo 38: Medidas Correctivas:

(...)

(xii) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas

	<p>metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24 correspondientes a los efluentes que provienen del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del Sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1), respectivamente, respecto de los parámetros potencial de Hidrógeno (Ph) y Hierro (Fe)</p>	<p>cese de los drenajes (efluentes) provenientes de: Sector 4 Mina Quebrada Honda (bocaminas BQH-12, BQH-13, DDBQH-12 y DDBQH-13)</p>	<p>contados desde el día siguiente de la notificación de la presente Resolución Directoral.</p>	<p>contado desde el día hábil siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá presentar ante la DFSAI del OEFA un informe técnico detallado, acreditando las medidas implementadas y/o adoptadas para el cese de drenajes (efluentes).</p>
--	--	---	---	--

Fuente: Resolución Directoral 1683-2017-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

Como se podrá observar, respecto al cuadro anteriormente señalado, lo que se le ordenó a Colquirrumi fue: “Acreditar el cese de los drenajes (efluentes) provenientes del Sector 4: Mina Quebrada Honda”. Considerando la redacción de dicha medida, podría entenderse que la empresa tenía la libertad de escoger la medida y/o acción necesaria o adecuada que mejor cumpla con detener la generación de dicho contaminante, pero ello no es así pues como se verá a continuación, cualquiera sea la medida que se implemente y/o adopte se

requiere que deba encontrarse dentro de los compromisos estipulados en el PCPAM Colquirrumi.

La “Guía para la elaboración de Planes de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros”, elaborada por la DGAAM del MINEM, define al Cierre de Pasivos Ambientales Mineros como toda actividad que se deberá ejecutar con el fin de cumplir con los criterios y/o requisitos ambientales exigidos por ley que tiene como finalidad lograr que se cumplan los objetivos sociales deseados, ello una vez que se hayan identificado los PAMs y se apruebe el PCPAM (Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros).

En otras palabras, el PCPAM podría ser definido como aquel instrumento de gestión ambiental que contiene las actividades técnicas y legales a las cuales se compromete al titular minero con el fin de que, al terminar su actividad, el estado del ecosistema donde se realizó la actividad minera sea compatible con un ambiente saludable en el que las personas, fauna y flora puedan desarrollarse adecuadamente.

El Reglamento de la Ley N° 28271, Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, en su artículo 43 se refiere a la obligatoriedad del PCPAM y señala que en dicho instrumento “el remediador está obligado a ejecutar las medidas establecidas en el plan de cierre de pasivos ambientales mineros en los plazos y condiciones aprobados, así como a mantener y monitorear la eficacia de las medidas implementadas, tanto durante su ejecución como en la etapa de post cierre”. Como bien lo indica este artículo, todas las medidas que adopte el titular minero durante la etapa de ejecución y post-cierre deberán estar debidamente descritas en dicho plan, tendrán que contemplarse además los costos, el plazo y en qué momento se implementará cada acción.

En este contexto, se hace necesario que la medida correctiva que impone la autoridad de fiscalización sea específica y se enmarque dentro de lo que el administrado ha colocado como parte de sus obligaciones y/o compromisos en su PCPAM. En ese sentido, dado que Colquirrumi señaló que en caso de no lograr la estabilización química de sus efluentes (en el sector 4), implementará una planta de tratamiento, la medida correctiva por el OEFA debió ordenar que cumpla con acreditar el cumplimiento de esta obligación señalada en el PCPAM,

debido a que, no solo es específica sino que también se encuentra dentro de su IGA.

A manera de conclusión, como lo señalaron las anteriores fuentes citadas, el PCPAM es un documento que describe todo lo que deberá hacer el titular minero cuando esté ejecutando sus labores de remediación, contiene las acciones que deberá implementar para lograr la estabilidad físico-química del ambiente en el cual se desarrolló la actividad minera con el fin de devolver al estado anterior hasta antes de la llegada de dicha actividad o disminuir los efectos lesivos al ambiente en dicho entorno. Y, si tomamos en cuenta que la medida correctiva tiene como finalidad revertir y/o disminuir el daño que se le ocasionó al ambiente, considero que en el presente caso la medida correctiva impuesta por OEFA debió no solo ser más específica sino también debió señalar la medida contenida en el PCPAM Colquirrumi para el manejo de efluentes.

5.1.2. Posibilidad de que, tras la imposición de una medida correctiva por parte de OEFA, el administrado deba modificar su PCPAM

En principio, se debe analizar la oportunidad en la cual un administrado puede solicitar la modificación de su Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros. El artículo 7 de la Ley N° 28271 – Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera¹² señala que el PCPAM tiene un plazo de ejecución que no deberá ser mayor a 3 años después de que dicho plan haya sido aprobado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, DGAAM) y este solo podrá ser de hasta 5 años (dos años adicionales a los que se brindó inicialmente) cuando la magnitud de los PAM lo amerite.

En el Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado mediante D.S. N° 059-2005-EM, se desarrolla también la modificación de Plan

¹² Ley N° 28271 – Ley que Regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera:
Artículo 7: Plazo de presentación y de ejecución del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales:
(...) el plazo para la ejecución del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales no será mayor de 3 años, (...) y excepcionalmente y solo cuando la magnitud de los pasivos ambientales lo amerite el plazo puede ser mayor, hasta un máximo de dos años adicionales (...).

de Cierre de PAMs, específicamente en su artículo 39¹³, en el cual se señala que las modificaciones solo son procedentes de manera excepcional por circunstancias sobrevinientes que no se hayan podido prever al presentarse y aprobarse el PCPAM. Así, una vez que cesen las actividades mineras del titular minero se deberá empezar a cumplir con lo que se señala en el PCPAM y sus respectivas modificaciones, lo que quiere decir que no se puede modificar el PCPAM si la actividad ya no está en operación.

Puesto que las actividades mineras de Colquirrumi ya cesaron, es decir, al momento de realizarse la visita de Supervisión Directa (del 17 al 19 de diciembre de 2013), la mina se encontraba en proceso de cierre de PAM, no sería legalmente viable hacer una modificación más al modificar el PCPAM Colquirrumi.

Otro punto relevante a tratar en este apartado, radica en la importancia de la etapa de ejecución de labores de remediación de una mina. Es en esta etapa, donde se deberán ejecutar todas las acciones especificadas en el PCPAM con el fin de que una vez que ya no se realicen más operaciones mineras, el ambiente y/o entorno en el que se realizaba la actividad sea seguro no solo para las personas sino también para la fauna y flora del lugar. En otras palabras, se considerará como “cierre satisfactorio” de, en este caso de PAMs, cuando se haya garantizado el respeto a la salud pública y la seguridad futura de las comunidades que se encuentren a los alrededores y para ello se debió haber adoptado todas las medidas respectivas que eviten o disminuyan el daño a los elementos superficiales y subterráneos que componen el ambiente (Rodríguez & Julca Zuloeta, 2020)”.

Finalmente, en base a lo señalado en los párrafos previos e independientemente de que por motivos de plazos y momento (se encontraba en pleno proceso de ejecución de PCPAM) no se pueda realizar modificación alguna a dicho instrumento, no existiría la necesidad de solicitar algún tipo de modificación al

¹³ Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado mediante D.S. N° 059-2005-EM:

Artículo 39: Modificación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros:
La modificación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros solo es procedente en caso de circunstancias sobrevinientes de carácter excepcional que afecten de manera sustantiva las condiciones bajo las cuales fue aprobado dicho Plan (...).

PCPAM Colquirrumi pues como ya se mencionó anteriormente la medida correctiva puede ser implementada y/o cumplida con acciones contenidas no solo en aquel plan, sino en sus modificaciones, como son las medidas técnico-legales para rehabilitar las zonas que aun contienen PAM (Sector 4: Mina Quebrada Honda).



5.2. El análisis de la imputación de responsabilidad administrativa respecto del incumplimiento de los LMP para efluentes minero-metalúrgicos en los Puntos de Control y la consecuente imposición de la medida correctiva

5.2.1. Análisis del OEFA sobre la imprecisión del PCPAM Colquirrumi en la evaluación para la imputación de responsabilidad administrativa por incumplimiento de LMP durante la etapa de cierre

Para comenzar, se debe tomar en cuenta que la fundamentación que realiza toda entidad con capacidad de aplicar una sanción o medida correctiva, como el OEFA, es muy importante por las repercusiones que esta pueda tener en el administrado. Por ello, dicha fundamentación debe contemplar y analizar todos los hechos y/o situaciones que se dieron (tomando en cuenta los antecedentes) en el marco del presente PAS que se inició contra Colquirrumi y el después incorporado, CIEMAM.

Conforme a los hechos narrados en la Resolución 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, desde la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, Colquirrumi debió adecuar su PCPAM (a través de la presentación de un IGA para lograr esta adecuación) para poder cumplir con los nuevos LMP dentro de los plazos establecidos en dicha norma, los cuales se detallan a continuación:

Supuesto normativo	Plazo Máximo de Adecuación desde Vigencia D.S. N° 010-2010-MINAM	Fecha de Vigencia	Fecha máxima de adecuación de Colquirrumi
El titular minero cuenta con estudio ambiental aprobado y no necesita nueva infraestructura de tratamiento para cumplir con los LMP.	20 meses	22 de agosto de 2010	22 de abril de 2012

El titular minero cuenta con estudio ambiental aprobado, pero necesita el diseño y puesta en operación de nueva infraestructura de tratamiento para cumplir con los LMP.	36 meses para lo cual primero deberá presentar el Plan de Implementación en 6 meses	22 de agosto de 2010	31 de agosto de 2012
--	---	----------------------	----------------------

Fuente: Resolución 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

Sin embargo, cuando se realizó la búsqueda en el Sistema de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL), se detectó que Colquirrumi no había cumplido con la adecuación en ninguno de los supuestos por lo que dicho decreto supremo le resultó directamente exigible, es decir, la empresa estaba en la obligación de cumplir con los nuevos LMP sin mediar plazo de adecuación alguno.

Por otro lado, uno de los elementos que en este trabajo se considera como principal argumento para afirmar que el OEFA no tomó en consideración al momento de imputar responsabilidad administrativa a Colquirrumi, es el referente a la imprecisión de su PCPAM y su Primera Modificatoria, respecto del tratamiento de aguas ácidas (sector 4) y la implementación de una tubería HDPE hasta el socavón Bassio. En el primer caso, dicho PCPAM señala:

“3.6 TRATAMIENTO DE AGUA ÁCIDAS

La estabilidad química de los efluentes implica evitar el contacto del drenaje ácido con los cuerpos de agua natural próximos. (...)

El total de las descargas de las bocaminas y la relavera se encausará (sic) hacia un lecho calcáreo de tal manera, que los drenajes sean neutralizados y logre la precipitación de los metales tóxicos que se encuentran. (...)

En caso de no alcanzar con los objetivos de estabilización química, Minera Colquirrumi deberá asumir el compromiso de implementar una planta de tratamiento activo de aguas ácidas (...) (el subrayado es propio).

Como se puede observar, la empresa señala que la construcción de la planta de tratamiento solo se implementará cuando no se haya cumplido con el objetivo de estabilización química. En ese mismo sentido, la norma señala que toda construcción de alguna obra de ingeniería o infraestructurano se debería dar en la etapa de post cierre, sino en la etapa de cierre, de acuerdo al artículo 45 de D.S. N° 003-2009-EM, que señala que:

“D.S N° 003-2009-EM: Modifican Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera aprobado por D.S. N° 059-2005-EM:

Artículo 45: Post Cierre

(...)

La ejecución de obras de ingeniería y de construcción de infraestructura para la remediación ambiental no están comprendidas en la etapa de post cierre.

(...)”

No obstante, si para el fin de la vigencia del PCPAM Colquirrumi aún no se lograba alcanzar la estabilidad química del efluente debería entenderse que la implementación de dicha planta podría hacerse incluso en el post cierre. Sin embargo, la opción de realizar cualquier posible construcción en el post cierre queda descartada porque esto sería contrario a lo señalado en el citado artículo 45 del D.S. N° 003-2009-EM. Tomando en cuenta ello, cabría preguntarse en qué momento de la implementación del PCPAM Colquirrumi hubiera sido adecuado que el OEFA fiscalice los PAM de la empresa y cuáles debieron ser los controles específicos que pudo realizar en ese momento, todo ello con el fin de asegurar que para el final del proceso de cierre de PAMs se haya cumplido con la totalidad de las obligaciones establecidas en dicho IGA.

El cumplimiento de LMP no se restringe solo a la etapa de cierre, pues el monitoreo se realiza mientras sigan existiendo efluentes incluso en la etapa de post cierre. Lo que al final se estaría buscando sería lograr la estabilidad química que se requiere para que dichos efluentes no contaminen el ambiente una vez que entren en contacto con fuentes naturales como; por ejemplo, los ríos, recurso

que aprovechan en muchas ocasiones comunidades aledañas para realizar sus labores diarias.

Tomando como referencia el Anexo del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, D.S. N° 059-2005-EM, se puede observar que como parte de las actividades que debe contener todo plan de cierre de pasivos ambientales mineros, existe la referida a la “estabilidad geo/química”. En este sentido, respecto del Sector 4: Mina Quebrada Honda se deberían haber precisado, dentro de dicho plan, cuáles serían las acciones a implementarse para lograr que ante la interacción de los efluentes provenientes de dicha zona con componentes de la naturaleza y/o ambiente, este no cause perjuicio o daño alguno.

Según el PCPAM Colquirrumi cada sector tiene un periodo establecido en el cual se debían realizar las actividades de cierre propias de dicha zona. Para el sector mencionado en el párrafo anterior, fueron los meses desde 9 al 13.

Ahora bien, de acuerdo al Reglamento de Supervisión del OEFA, Resolución N° 006-2019-OEFA-CD, las visitas de supervisión pueden ser especiales¹⁴; es decir, no planificadas, es base a ello, la autoridad supervisora pudo haber realizado una supervisión a dicha zona antes de que el plazo de vigencia venciera y en ella advertir que, en el extremo referente al “Tratamiento de Aguas Ácidas” del sector 4, no se especificaba en qué momento se consideraría que no se logró la estabilidad química o cuándo se construiría la planta de tratamiento. Al identificar esta falencia en el contenido del IGA, la autoridad de supervisión del OEFA pudo haber emitido un mandato de modificatoria del IGA con el fin de que el administrado Colquirrumi precisara el plazo de construcción de dicha planta o se establecieran las condiciones cuyo cumplimiento determinase que correspondía iniciar con esta construcción.

Es así que, en el presente caso, la imprecisión del PCPAM es un tema que debió abordarse dentro del análisis del TFA pues, como se demostró anteriormente, al finalizar el periodo de cierre de PAMs aún no se lograba la estabilidad química de los efluentes que iban a entrar en contacto con elementos del medio

¹⁴ Resolución N° 006-2019-OEFA-CD: Reglamento de Supervisión del OEFA:

Artículo 11: Tipos de Supervisión:

(...)

(vi) Otras circunstancias que evidencien la necesidad de efectuar una supervisión.

ambiente, equilibrio que se pudo lograr si se hubiera construido la planta de tratamiento; sin embargo, esto no se podría llevar a cabo como actividad post cierre pues el artículo 45 del D.S. N° 003-2009-EM no lo permite.

5.2.2. Durante la vigencia de la Ley N° 30230 ¿Podía el OEFA dictar otro tipo de medidas que no sean las correctivas? ¿Podrían estas haber sido más efectivas que las correctivas?

Hasta antes de la publicación de la Ley N° 30230, de acuerdo con la Ley N° 29325 – Ley del SINEFA, el OEFA podría dictar, entre distintas medidas administrativas, las preventivas, correctivas y cautelares y en caso de comprobarse alguna infracción administrativa, impondrían las multas o sanciones correspondientes. El tipo de medida dependía de las particularidades de cada caso no prefiriéndose ni privilegiándose alguna de ellas.

Desde la entrada en vigencia de la Ley N° 30230, se estableció que, durante el periodo de 3 años, el OEFA debía priorizar que, ante la comisión de una conducta infractora que dañe o cause perjuicio al ambiente y sus componentes, se impongan medidas correctivas, ello con el ánimo de incentivar a los administrados a revertir y/o remediar el daño que pudieron causar al ambiente y las personas con el desarrollo de sus operaciones.

Puesto que existe esta restricción, cabría analizar si técnicamente pudo haberse impuesto una medida preventiva, el momento en el que se pudo imponerse y si esta pudo haber sido más efectiva que la correctiva. Según el artículo 22-A de la Ley del SINEFA, las medidas preventivas contienen mandatos de hacer o no hacer. Las mismas se impondrán cuando se observe un alto riesgo o peligro inminente de daño al ambiente, los componentes del mismo y la salud de las personas, también señala que no es necesario que se inicie un PAS para imponer una medida preventiva.

En ese mismo sentido, como referencia, el artículo 11 del RES-007-2015-OEFA-CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, señala que las medidas preventivas son obligaciones de hacer o no hacer que impone la Autoridad de Supervisión Directa al administrado con el fin de prevenir o evitar un peligro grave de daño al ambiente, las mismas son impuestas independientemente de que se haya iniciado un PAS.

En otras palabras, en la visita de Supervisión Directa que realice la autoridad administrativa en caso detecte que alguna actividad, obra de ingeniería o infraestructura pueda causar grave daño al ambiente, sus componentes (flora, fauna, etc.) y/o la salud de las personas o los mismos estén en peligro inminente de daño; corresponderá imponer una medida preventiva con el fin de que no se produzca dicho perjuicio al ambiente. Por ello, cuando el OEFA realice dicha visita, deberá fiscalizar y/o supervisar que el administrado cumpla no solo con las normas y/o leyes sino también con todo a lo que se comprometió en su IGA, por ejemplo.

Según el ITA, en la Visita de Supervisión Directa efectuada por la Dirección de Supervisión del OEFA desde el 17 al 19 de diciembre del 2013 a la Unidad Minera de Colquirrumi ubicada entre las zonas del Sinchao y Hualgayoc, se detectó, como resultado de dicha visita, lo siguiente:

- “El agua que proviene del sector 4 Mina Quebrada Honda (efluente EQH) y de la bocamina B-RE-1 (ubicada en el sector 8 Mina Real Barragán) es descargada directamente a un curso natural sin haberse realizado previamente un tratamiento.
- Los parámetros Ph, zinc disuelto, hierro disuelto en el punto EQH y los parámetros Ph, metales disueltos de plomo, cobre, zinc, arsénico y hierro en el punto PME-24 exceden los Niveles Máximos Permisibles aprobados por la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM (OEFA, 2015)”. Respecto de estos parámetros como ya se indicó, tras la publicación del D.S. N° 010-2010-MINAM, Colquirrumi tuvo un tiempo de adecuación a la norma, pero al no cumplir con ello, para el presente proceso, se le aplicó el mencionado decreto supremo.

Como se podrá observar, el efluente EQH ya era descargado directamente al ambiente; es decir, no existe un potencial daño o inminente peligro de perjuicio al ambiente, sino que el mismo ya se concretó, en otras palabras, ya hubo un daño al ambiente producto de una infracción administrativa.

Puesto que al momento de realizarse la visita de supervisión directa ya existía un perjuicio al ambiente y/o a la salud de las personas, imponer una medida

preventiva no tendría sentido por el fin que con este tipo de medidas se persigue que es evitar que se genere un daño o se concrete un peligro inminente.

En el caso de Colquirrumi, al momento en el que se dio la visita de Supervisión Directa, dicha empresa ya debía haber cumplido con lograr la estabilidad química de los efluentes que emitía, pero ello no fue así pues, si bien en dicha visita se visualizaron la generación de efluentes mineros, con los resultados de las muestras que se tomaron se comprobó que efectivamente el daño al ambiente se concretó, en consecuencia, la medida más adecuada a imponer en este caso, fue la que escogió el OEFA, siendo esta una medida correctiva.



5.3. Análisis de las facultades del TFA con el fin de conocer si puede imponer medidas correctivas, multas y sanciones “idóneas”

5.3.1. Modificación de las facultades del TFA para que esté facultado a modificar medidas administrativas impuestas por el órgano de primera instancia con el fin de que se ordenen “medidas idóneas”

Como ya se dijo anteriormente, las medidas correctivas, son aquellos mandatos de hacer (en este caso) que ordena la autoridad de fiscalización con el fin de que el administrado corrija o disminuya el perjuicio que le está ocasionando al ambiente (y sus componentes) y/o a la salud de las personas producto de la comisión de su conducta infractora. En ese sentido, al ser una obligación impuesta al administrado, la medida correctiva debe ser “la más adecuada”, aquella con la cual se garantizará que ya no se seguirá causando más daño al ambiente y componentes.

Pero, ¿qué se debería entender como la medida “más adecuada”? Tomando en cuenta lo anteriormente señalado en el presente informe y la normativa en materia ambiental, la más adecuada sería aquella con lo cual se asegure que el daño hecho al ambiente desaparezca o disminuya hasta el punto de que dicho perjuicio no sea peligroso para, en caso hubiera, comunidades campesinas cerca o para la fauna de la zona. En otras palabras, que con aquella medida se garantice el libre desarrollo en un ambiente saludable, libre de contaminación, de componentes del ambiente tales como las personas y animales, por ejemplo.

Entonces, esta “idoneidad” implica que la medida a imponerse debe contribuir al fin que en el presente caso se persigue, que es regresar el ambiente al estado anterior al inicio de la actividad minera o disminuir el daño que se pudo haber causado al ambiente y entorno; en otras palabras, que con esta medida se cumpla con la debida protección a el “derecho a vivir en un ambiente saludable” establecido en la Constitución Política del Perú. En ese mismo sentido, y de acuerdo al “subprincipio de idoneidad” toda intervención a los derechos de una persona, en este caso jurídica, debe ser adecuado, en tanto, lo que se busca es cumplir con un fin que no vulnere la constitución ni los derechos que ella protege. Así: “el subprincipio de idoneidad impone dos exigencias a toda medida de

intervención en los derechos fundamentales: en primer lugar, que tenga un fin constitucionalmente legítimo y, en segundo término, que sea idónea para favorecer su obtención (Tirado, 2011)”

En un escenario en donde el PCPAM y sus respectivas modificatorias aún se encuentre vigentes, y tomando en cuenta que todo IGA debe ser analizado con minuciosidad y al detalle para que sea probado; el OEFA, a través de su Autoridad de Supervisión pudo haber ordenado un mandato de carácter particular como “medida idónea”, mediante el cual se pudo requerir de Colquirrumi precise y/o actualice su PCPAM, sobretodo en el extremo referente al “Tratamiento de aguas ácidas”. Ello no excluye que dicha autoridad pueda solicitar otros compromisos estipulados en el PCPAM de la empresa.

Por otro lado, puesto que el presente caso ya estaba siendo analizado por el TFA, cabría cuestionar si este órgano pudo haber modificado la medida impuesta por el órgano de primera instancia, para así imponer al administrado una medida que logre que el daño que le ocasionó al ambiente se revierta o que dicho perjuicio ya no sea peligroso para las comunidades, flora y fauna cercanas. Al respecto, se sugiere la posibilidad de modificar el reglamento interno del TFA, facultando a esta instancia a modificar medidas correctivas impuestas por el órgano de primera instancia. Esto con el fin de establecer cuál sería la medida más adecuada con la cual Colquirrumi no solo cumpliría con lo impuesto por la entidad fiscalizadora, sino también con restablecer el ambiente al estado anterior al comienzo de su actividad extractiva deteniendo el daño generado o disminuyendo su impacto en su entorno.

Ante ello, cabe precisar que actualmente no existe un artículo o norma jurídica que regule este supuesto; es decir, que habilite o permita a dicho tribunal a modificar medidas correctivas. Por ejemplo, en primer lugar, el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA (ROF del OEFA), en su artículo 20: “Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental”¹⁵ señala que dicho tribunal deberá: “Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre

¹⁵ D.S. N° 013-2017-MINAM: Reglamento de Organización y Funciones del OEFA:

Artículo 20: Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

(...)

d.- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

la materia”; por otro lado, el Reglamento Interno del TFA (RI del TFA), precisa en su artículo 8.1¹⁶ que las Salas Especializadas que conforman el TFA también “ejercen las demás atribuciones que le corresponden de acuerdo a Ley”. Cabe precisar que el órgano encargado de la aprobación de la propuesta de modificación del ROF del TFA, según la misma norma, sería el Consejo Directivo del OEFA¹⁷.

Por todo lo anteriormente mencionado, es importante tomar en cuenta el artículo XI de la Ley General del Ambiente que hace referencia al principio de gobernanza ambiental, el mismo señala que las políticas públicas ambientales no deben ignorar este principio, las mismas deben diseñarse en torno a él y que este además “conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados (...) (el subrayado es propio)”. En otras palabras, si con la realización de toda actividad extractiva, como lo es la minera, se va a intervenir en el ambiente causando algún perjuicio, las normas que dirijan el actuar de las entidades encargadas de fiscalizar ese tipo de actividades, deben ser redactadas o contener artículos que permitan una adecuada protección al ambiente y sus elementos.

Así, al ser un principio que conduce los procedimientos en materia ambiental y tomando en cuenta que al final de un PAS lo que se busca es no solo sancionar al titular por una infracción administrativa (ambiental) sino lograr que a través de una medida correctiva “adecuada”, como en la presente resolución, se consiga

¹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD: Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA:

Artículo 8: Funciones de las Salas Especializadas:

8.1. Las Salas Especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental ejercen las siguientes funciones:

a) Conocer y resolver en segunda instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, en los expedientes materia de su competencia.

(...)

h) Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo a Ley.

¹⁷ D.S. N° 013-2017-MINAM: Reglamento de Organización y Funciones del OEFA:

Artículo 9: Funciones del Consejo Directivo:

Son funciones del Consejo Directivo:

(...)

c) Aprobar los proyectos del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)

(...)

asegurar que las personas; por ejemplo, logren desarrollarse en un ambiente adecuado, pero sobre todo saludable. Entonces, si se busca la idoneidad de una medida, el TFA tendría que realizar una modificación a la medida correctiva impuesta por el órgano de primera instancia.



VI. CONCLUSIONES

- Las medidas correctivas dictadas por el OEFA, incluso las dictadas después de la publicación de la Ley N° 30230, deben guardar relación y/o ser compatibles con los compromisos que se encuentran dentro del PCPAM que contiene las actividades técnicas y legales que realizará la empresa cuando cese sus operaciones mineras en la zona en la que se encuentra. Dichas actividades deben estar descritas y correctamente desarrolladas en dicho plan pues lo que se busca es lograr la estabilidad química y física del lugar en el cual se realizaron las actividades con el fin de revertir o disminuir los efectos lesivos ocasionados.
- En el presente caso, no cabría la posibilidad de modificar el PCPAM, pues al momento de realizarse la visita de Supervisión Directa del OEFA (del 17 al 19 de diciembre de 2013) la empresa se encontraba en la etapa de post cierre (tomando en cuenta que los plazos de vencimiento del PCPAM Colquirrumi y sus modificaciones ya habían vencido) y además, de acuerdo al artículo 39 del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado mediante D.S. N° 059-2005-EM, las modificaciones a dichos planes solo deben de manera excepcional por circunstancias sobrevinientes que no hayan podido ser previstas. En el presente caso, no se puede solicitar la modificación del PCPAM sobre todo en razón a los plazos, por lo que no existiría la necesidad de hacerlo en tanto la medida correctiva impuesta puede ser satisfecha con las acciones contenidas en aquel plan de la empresa y en sus respectivas modificaciones.
- Debido a que al final de la etapa de cierre aún no se lograba la estabilidad química a la que la empresa se había comprometido, de acuerdo a lo señalado en su PCPAM, Colquirrumi podría haber procedido a la construcción de su planta de tratamiento pues “no se alcanzó los objetivos de estabilización química”, pero ello no fue posible debido al artículo 45 del D.S. N° 003-2009-EM señala que la construcción de obras de ingeniería no están permitidas a implementarse en la etapa de post cierre.

- Puesto que el PCPAM Colquirrumi no es preciso en cuanto a señalar en qué periodo de tiempo se considerará que no se logró dicha estabilización, pues es en ese momento cuando debía construir dicha instalación, el OEFA pudo prevenir esto a través de una visita de supervisión en la que debió advertir la imprecisión de dicho IGA. En ese sentido, esta entidad pudo haber dictado un mandato de modificatoria de aquel instrumento ambiental con el fin de que el administrado precisara lo advertido, logrando con ello que la empresa involucrada cumpliera con todos sus compromisos. Es por todo ello que el tema de la imprecisión del PCPAM es un tema que debió abordarse en el análisis para declarar (y/o ratificar) la responsabilidad administrativa de Colquirrumi.
- Con la entrada en vigencia de la Ley N° 30230, durante el periodo de tres años, el OEFA debía privilegiar acciones orientadas a la prevención. Ello se haría, de acuerdo a dicha norma, con la imposición de medidas correctivas ante la comisión de conductas infractoras en materia ambiental. Tomando en cuenta que las medidas preventivas se imputan en las visitas de Supervisión Directa que pueda realizar el OEFA y se hace con el fin de prevenir que se materialice daño alguno al ambiente o en casos de peligro inminente de daño; en el presente caso, no correspondía aplicar una de ese tipo porque cuando se realizó la visita se detectó la emisión de efluentes mineros que eran descargados directamente al ambiente ocasionando con ello un daño. Por ello, la única medida que se pudo aplicar en este caso, fue la medida correctiva.
- Con el fin de imponer una medida correctiva “adecuada” que asegure que el administrado cumplirá no solo con los compromisos establecidos en su PCPAM, se recomienda la modificación del IR del TFA, ello tomando en cuenta principalmente el artículo XI de la LGA que señala que las políticas públicas ambientales deben diseñarse tomando en cuenta el principio de gobernanza ambiental. En ese sentido, para que la imposición de dicha medida “idónea” se concretice, será muy importante que se modifique el RI del TFA, para que se le faculte a dicho tribunal a modificar las medidas correctivas impuestas por el órgano de primera instancia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AngloAmerican. (2023). Obtenido de AngloAmerican: <https://peru.angloamerican.com/moquegua/impulso-minero/mineria-una-actividad-que-aporta-significativamente-a-la-economia-peruana.aspx>
- Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. (22 de Diciembre de 2015). *Convirtiendo Experiencias de Minería en un espacio de aprendizaje - Cia. Minera Colquirrumi S.A.* Perú. Recuperado el 30 de Abril de 2023, de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2015/12/PRESENTACION-7-CIEMAM-PERU.pdf>
- Constitución Política del Perú. (1993).
- Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros . (s.f.). *Guía para la elaboración de Planes de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros.* Guía, Ministerio de Energía y Minas, Lima. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/guias/guia_pasivos_Mineros2010.pdf
- Jara, B. (s/n). Derrames de petróleo en la Amazonía: desastres de gran impacto pero con menos atención. *SPDA - Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.* Obtenido de <https://spda.org.pe/derrames-de-petroleo-en-la-amazonia-desastres-de-gran-impacto-pero-con-menos-atencion/#:~:text=Entre%20el%202000%20y%20el,de%20hidrocarburos%20casi%20cada%20semana>.
- Jara, B. (s.f.). *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA.* Recuperado el 24 de Junio de 2023, de https://spda.org.pe/derrames-de-petroleo-en-la-amazonia-desastres-de-gran-impacto-pero-con-menos-atencion/#_ftn4
- Ley N° 30230. (2014). *Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país .*
- Montaño, F. (23 de Noviembre de 2022). Empresa dedicada a la remediación de pasivos ambientales debe S/17 millones en multas. *Ojo Público.* Obtenido de <https://ojo-publico.com/edicion-regional/activos-mineros-debe-s17-millones-por-infracciones-ambientales>
- OEFA. (2015). Informe Técnico Acusatorio N° 508-2015-OEFA/DS.
- OEFA. (2017). Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI.
- OEFA. (2017). Resolución Subdirectoral N° 1623-2017-OEFA-DFSAI/SDI .
- OEFA. (2018). Resolución N° 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.

Rodriguez, C., & Julca Zuloeta, D. (2020). Etapas y procesos productivos de una mina y conceptualización del cierre: estudio técnico legal sobre el alcance de la legislación peruana en el cierre de operaciones mineras. En C. Rodriguez, & D. Julca Zuloeta, *Gestión del cierre de minas en el Perú* (pág. 18). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46076>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA. (2020). Análisis de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) sobre la sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra varios artículos de la Ley 30230, que establece medidas tributarias. *SPDA*, 1-24. Obtenido de <https://www.actualidadambiental.pe/ley-30230-spda-expresa-desacuerdo-en-puntos-clave-de-la-sentencia-del-tribunal-constitucional/>

Tirado, J. A. (2011). Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. *Derecho PUCP*, 457-467. Obtenido de <file:///C:/Users/User/Downloads/2996-Texto%20del%20art%C3%ADculo-13750-2-10-20170307.pdf>

TUO de la Ley N° 27444. (25 de Enero de 2019). *TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador*.





**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 152-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE : 1437-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA COLQUIRRUMI S.A.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1683-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Compañía Minera Colquirrumi S.A., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) **El titular minero incumplió los límites máximos permisibles para efluentes minero metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24, correspondientes a los efluentes que provienen del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1), respectivamente, respecto de los parámetros potencial de Hidrógeno (Ph) y Hierro² (Fe).**
- (ii) **El titular minero no neutralizó los efluentes minero – metalúrgicos provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) antes de verterlos al ambiente, a través de: (i) un lecho calcáreo, (ii) un sistema de tratamiento, y (iii) la conducción del efluente proveniente de la bocamina B-RE-1 hacia el socavón Bassio; incumpliendo lo establecido en su plan de cierre de pasivos ambientales mineros.**

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM. Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1437-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

² Cabe indicar que si bien en la parte resolutoria de la Resolución Subdirectoral N° 1251-2016-OEFA-DFSAI/SDI y Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI se indicó que el titular minero no habría cumplido con los LMP para "Hierro (Fe)", de la revisión de las partes considerativas de ambas resoluciones se advierte que se debe entender como "Hierro Disuelto".

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre de 2017, en el extremo que ordenó la medida correctiva descrita en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

Lima, 31 de mayo de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Compañía Minera Colquirrumi S.A.³ (en adelante, **Colquirrumi**) es titular de los Pasivos Ambientales Mineros (en adelante, **PAM Colquirrumi**) ubicados en el distrito y provincia de Hualgayoc, departamento de Cajamarca.
2. Mediante la Resolución Directoral N° 045-2009-MEM/AAM del 24 de febrero de 2009, el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **MEM**) aprobó el Plan de Cierre de los PAM Colquirrumi – área Hualgayoc (en adelante, **PCPAM Colquirrumi**).
3. Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 369-2010-MEM/AAM del 12 de noviembre de 2010, el MEM aprobó la primera modificación del PCPAM Colquirrumi (en adelante, **primera modificación del PCPAM Colquirrumi**).
4. Entre el 17 al 19 de diciembre de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una Supervisión Regular a los PAM Colquirrumi (en adelante, **Supervisión Regular 2013**), durante la cual se detectaron hallazgos que fueron registrados en el Acta de Supervisión Directa del 19 de diciembre de 2013⁴ (en adelante, **Acta de Supervisión**), el Informe de Supervisión N° 422-2013-OEFA/DS-MIN⁵ del 27 de diciembre de 2013 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y el Informe Complementario N° 054-2014-OEFA/DS-MIN⁶ del 23 de mayo de 2014 (en adelante, **Informe Complementario**).
5. El análisis de los referidos hallazgos originó la emisión del Informe Técnico Acusatorio N° 508-2015-OEFA/DS del 27 de agosto de 2015⁷ (en adelante, **ITA**).
6. Sobre la base de lo antes expuesto, mediante Resolución Subdirectorial N° 1251-2016-OEFA-DFSAI/SDI⁸ del 26 de agosto de 2016, notificada el 01 de

³ Registro Único de Contribuyente N° 20100094305.

⁴ Páginas 345 a 355 del archivo digital que contiene el Informe de Supervisión N° 422-2013-OEFA/DS-MIN y el Informe Complementario N° 054-2014-OEFA/DS-MIN Tomo I, el cual obra en el expediente en un soporte magnético (CD) en el folio 11.

⁵ Páginas 237 a 254 del archivo digital que contiene el Tomo I del Informe de Supervisión N° 422-2013-OEFA/DS-MIN y el Informe Complementario N° 054-2014-OEFA/DS-MIN Tomo I, el cual obra en el expediente en un soporte magnético (CD) en el folio 11.

⁶ Páginas 1 a 27 del archivo digital que contiene el Informe de Supervisión N° 422-2013-OEFA/DS-MIN y el Informe Complementario N° 054-2014-OEFA/DS-MIN Tomo I, el cual obra en el expediente en un soporte magnético (CD) en el folio 11.

⁷ Folios 1 a 10.

⁸ Folios 12 a 24.

setiembre del mismo año⁹, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Colquirrumi, otorgándole un plazo de veinte días hábiles contados a partir de su notificación, para la presentación de sus descargos, los cuales fueron presentados el 29 de setiembre de 2016¹⁰.

7. Cabe precisar que mediante Resolución Subdirectoral N° 1623-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 12 de octubre de 2017, notificada el 25 de octubre del mismo año¹¹, la SDI resolvió variar la imputación de cargos efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 1251-2016-OEFA/DFSAI-SDI a efectos de incorporar como imputado a Centro de Investigación y Estudios Mineros Ambientales S.A.C. (en adelante, **Ciemam**) respecto de las infracciones detalladas en los numerales 1 y 2 del cuadro N° 1 de la presente resolución, otorgándole un plazo de veinte días hábiles contados a partir de su notificación para la presentación de sus descargos, los cuales no fueron presentados.

8. Posteriormente, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1314-2017-OEFA/DFSAI/SDI¹² (en adelante, **IFI**), otorgándole a Colquirrumi y Ciemam el plazo de cinco días hábiles contados a partir de su notificación, para la presentación de sus descargos, los cuales fueron presentados únicamente por Ciemam el 13 de diciembre de 2017¹³.

9. Posteriormente, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre de 2017¹⁴, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Colquirrumi y Ciemam, por la comisión de las infracciones detalladas a continuación:

Cuadro N° 1: detalle de las infracciones por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Colquirrumi y Ciemam

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El titular minero habría excedido los límites máximos permisibles para efluentes minero metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24, correspondientes a los efluentes que provienen del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán	Artículo 4° del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, mediante el cual se aprobaron los Límites Máximos Permisibles para la descarga de efluentes líquidos de Actividades Minero –	Numeral 6.2.3 del Punto 6 del Anexo del Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales,

⁹ Folio 25.

¹⁰ Folios 27 a 80.

¹¹ Folio 103.

¹² Folios 104 a 112. Debidamente notificado a Colquirrumi y Ciemam el 29 de noviembre de 2017 (folios 113 y 114).

¹³ Folios 128 a 177.

¹⁴ Folios 193 a 202. Notificada a Colquirrumi y Ciemam el 21 de diciembre de 2017 (Folios 203 y 204).

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	(bocamina B-RE-1), respectivamente, respecto de los parámetros potencial de Hidrógeno (Ph) y Hierro (Fe) ¹⁵ .	Metalúrgicas ¹⁶ (en adelante, Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM).	aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM (en adelante, Cuadro de Tipificación de Infracciones del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM) ¹⁷ .
2	El titular minero no habría neutralizado los efluentes minero – metalúrgicos provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) antes de verterlos al ambiente, a través de: (i) un lecho calcáreo, (ii) un sistema de tratamiento, y (iii) la	Artículo 43° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobada por Decreto Supremo N°	Numeral 5.3 del Punto 5 del Cuadro de Tipificación de Infracciones del Decreto

¹⁵ Cabe indicar que si bien en la parte resolutive de la Resolución Subdirectoral N° 1251-2016-OEFA-DFSAI/SDI y Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI se indicó que el titular minero no habría cumplido con los LMP para "Hierro (Fe)", de la revisión de las partes considerativas de ambas resoluciones se advierte que se debe entender como "Hierro Disuelto".

¹⁶ **DECRETO SUPREMO N° 010-2010-MINAM, que aprueba Límites Máximos Permisibles para la descarga de efluentes líquidos de Actividades Minero-Metalúrgicas**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de agosto de 2010.

Artículo 4°. - Cumplimiento de los LMP y plazo de adecuación

4.1 El cumplimiento de los LMP que se aprueban por el presente dispositivo es de exigencia inmediata para las actividades minero - metalúrgicas en el territorio nacional cuyos estudios ambientales sean presentados con posterioridad a la fecha de la vigencia del presente Decreto Supremo.

4.2 Los titulares mineros que a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo cuenten con estudios ambientales aprobados, o se encuentren desarrollando actividades minero - metalúrgicas, deberán adecuar sus procesos, en el plazo máximo de veinte (20) meses contados a partir de la entrada en vigencia de este dispositivo, a efectos de cumplir con los LMP que se establecen.

Los titulares mineros que hayan presentado sus estudios ambientales con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo y son aprobados con posterioridad a éste, computarán el plazo de adecuación a partir de la fecha de expedición de la Resolución que apruebe el Estudio Ambiental.

4.3 Sólo en los casos que requieran el diseño y puesta en operación de nueva infraestructura de tratamiento para el cumplimiento de los LMP, la Autoridad Competente podrá otorgar un plazo máximo de treinta y seis (36) meses contados a partir de la vigencia del presente Decreto Supremo, para lo cual el Titular Minero deberá presentar un Plan de Implementación para el Cumplimiento de los LMP, que describa las acciones e inversiones que se ejecutará para garantizar el cumplimiento de los LMP y justifique técnicamente la necesidad del mayor plazo.

El Plan en mención deberá ser presentado dentro de los seis (06) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente dispositivo.

Mediante Resolución Ministerial, el Ministerio de Energía y Minas aprobará los criterios y procedimientos para la evaluación de los Planes de Implementación para el Cumplimiento de los LMP, así como los Términos de Referencia que determinen su contenido mínimo.

¹⁷ **DECRETO SUPREMO N° 007-2012-MINAM, Aprueban Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales**, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de noviembre de 2012.

INFRACCIÓN		BASE NORMATIVA REFERENCIAL	SANCIÓN PECUNIARIA	CLASIFICACIÓN DE LA SANCIÓN
6	OBLIGACIONES GENERALES EN MATERIA AMBIENTAL INFRACCIÓN			
6.2	EFLUENTES			
6.2.3	Incumplir con los límites máximos permisibles establecidos.	Artículo 5° del RPAAMM Artículo 4° de la LMP-Ef (2010) Artículo 32° de la LGA	Hasta 10000 UIT	MUY GAVE

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	conducción del efluente proveniente de la bocamina B-RE-1 hacia el socavón Bassio; incumpliendo lo establecido en su plan de cierre de pasivos ambientales mineros.	059-2005-EM ¹⁸ (en adelante, RPAAM), en concordancia con el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobada mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Supremo N° 007-2012-MINAM ¹⁹ .

Fuente: Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

10. Asimismo, en dicho pronunciamiento se ordenó a Colquirrumi y a Ciemam la medida correctiva que se detalla a continuación:

Cuadro N° 2: medida correctiva ordenada a Colquirrumi y Ciemam

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	El titular minero habría excedido los límites máximos permisibles para efluentes minero metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24, correspondientes a los efluentes que provienen del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-	El administrado deberá acreditar el cese de los drenajes (efluentes) provenientes de: Sector 4: Mina Quebrada Honda (Bocaminas BQH-12, BQH-	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la presente Resolución Directoral.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado desde el día hábil siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá presentar ante la DFSAI del OEFA un informe técnico detallado,

¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 059-2005-EM, que aprueba Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera**, publicada en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2005, modificado mediante **DECRETO SUPREMO N° 003-2009-EM**, publicado el 15 enero 2009

Artículo 43.- Obligatoriedad del Plan de Cierre, mantenimiento y monitoreo

El remediador está obligado a ejecutar las medidas establecidas en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros en los plazos y condiciones aprobados, así como a mantener y monitorear la eficacia de las medidas implementadas, tanto durante su ejecución como en la etapa de post cierre.

Sin perjuicio de lo señalado, el programa de monitoreo aprobado como parte del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros, deberá ser ejecutado hasta que se demuestre la estabilidad física y química de los componentes mineros objeto del Plan de Cierre, así como el cumplimiento de los límites máximos permisibles y la no afectación de los estándares de calidad ambiental correspondientes

¹⁹ **DECRETO SUPREMO N° 007-2012-MINAM.**

	INFRACCIÓN	BASE NORMATIVA REFERENCIAL	SANCIÓN PECUNIARIA	CLASIFICACIÓN DE LA SANCIÓN
5	OBLIGACIONES RELATIVAS A PASIVOS AMBIENTALES			
5.3	Incumplir con la presentación y ejecución del Plan de Cierre de pasivos ambientales, incluidas las medidas de post - cierre señaladas en dicho plan.	Artículos 14° 28° 31, 43° y 45° del RPAAM	Hasta 10000 UIT ¹	MUY GAVE

RE-1), respectivamente, respecto de los parámetros potencial de Hidrógeno (Ph) y Hierro (Fe) ²⁰ .	13, DDBQH-12 y DDBQH-13).		acreditando las medidas implementadas y/o adoptadas para el cese de los drenajes (efluentes).
--	---------------------------	--	---

Fuente: Resolución Directoral 1683-2017-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

11. La Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI que determinó la responsabilidad de Colquirrumi y Ciemam se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto de la infracción N° 1

- (i) El artículo 4° del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM dispone que para el cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (en adelante, **LMP**) requieren no solo la adecuación de procesos, sino diseño y puesta en operación de una infraestructura de tratamiento, quienes tenían hasta el 31 de agosto de 2012 para presentar un Plan de Implementación y hasta el 15 de octubre de 2014 para dicha implementación.
- (ii) En base a la búsqueda realizada al Sistema de Evaluación Ambiental en Línea del Minem se advierte que Colquirrumi no presentó el plan de implementación a los nuevos LMP, razón por la cual se deberá aplicar los valores establecidos en el Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM.
- (iii) Del análisis de las muestras tomadas durante la Supervisión Regular 2013 en los puntos de control EQH y PME-24 correspondientes a los efluentes que provienen del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y el sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1), respectivamente, se determinó que los parámetros del potencial de Hidrógeno (pH) y de Hierro²¹ (Fe) incumplieron con los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM.
- (iv) El PCPAM Colquirrumi para el sector 4: Mina Quebrada Honda estuvo vigente hasta el 24 de enero de 2012 y para el sector 8: Mina Real Barragán estuvo vigente hasta el 16 de junio de 2013. En tal sentido, luego de ejecutarse las medidas de cierre los drenajes existentes debieron cumplir con los LMP, toda vez que en la etapa de post cierre (fecha de Supervisión Regular 2013) se evaluaría la estabilidad física y química de los pasivos ambientales, que comprende el monitoreo y tratamiento de efluentes.
- (v) En tal sentido, cuando se realizó la Supervisión Regular 2013 las medidas de cierre del PCPAM Colquirrumi ya no se encontraba vigente para el sector 4: Mina Quebrada Honda ni para el sector 8: Mina Real Barragán, por lo que le resultaba exigible que los efluentes de dichos componentes

²⁰ Ídem pie de página 14.

²¹ Ídem pie de página 14.

cumplieran con los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM.

- (vi) De los documentos presentados por Ciemam, se revela que existe negociaciones realizadas entre Colquirrumi y la familia Vásquez Becerra a fin de realizar el cierre de los componentes, no evidenciándose un hecho determinado de tercero respecto de la falta de ejecución de las actividades.
- (vii) En relación al escrito presentado por Ciemam sobre la subsanación de los hallazgos, se precisa que estos no guardan relación con los hechos imputados por lo que son desestimados. Asimismo, en el informe presentado por Ciemam se advierte que no se contempla medidas respecto de los efluentes denominados EQH y PME-24.

Respecto de la infracción N° 2

- (viii) Durante la Supervisión Regular 2013, se verificó la existencia de vertimientos de efluentes provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y el sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) que no habrían sido neutralizados previamente mediante un lecho calcáreo o un sistema de tratamiento. Asimismo, se constató que el efluente proveniente del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) no era conducido al socavón Biassio para su tratamiento, contraviniendo lo establecido en el PCPAM Colquirrumi.
- (ix) Asimismo, se debe considerar que durante la Supervisión Regular 2013 se tomaron muestras de los puntos de control denominados EQH y PME-24 las cuales fueron analizadas por el laboratorio Environmental Testing Laboratory S.A.C., cuyos resultados demuestran que sus aguas calificarían como drenaje ácido de roca, toda vez que tienen elevadas concentraciones de Zinc (Zn), Hierro²² (Fe), Cobre (Cu), Plomo (Pb) y Arsénico (As); asimismo, el potencial Hidrógeno (pH) se encontraba por debajo de los LMP.
- (x) En relación a que durante la Supervisión Regular 2013 habría realizado las medidas de cierre contempladas en el PCPAM Colquirrumi para el Sector 8: Mina Real – Barragán, al construir un muro de mampostería, la DFSAI precisó que en tanto el administrado se encontraba a la fecha de la Supervisión Regular 2013 en la etapa de post cierre, le correspondía realizar el monitoreo y tratamiento de los efluentes cuyo cierre no alcanzó una adecuada estabilización química.
- (xi) De los resultados obtenidos en los puntos de control EQH y PME-24 se evidenció que sus aguas califican como drenaje ácido de roca, denotando que las medidas de cierre implementadas no alcanzaron los objetivos de estabilización química, generando la obligación de implementar una planta de tratamiento activo de aguas ácidas conforme a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.

Respecto de la medida correctiva

(xii) De las fotografías remitidas por el administrado se verifica que éste ha realizado trabajos a fin de corregir parte de los hallazgos detectados; sin embargo, no es posible advertir las acciones realizadas respecto de las bocaminas BQH-12 y BQH-13, ni qué actividad se ha realizado para canalizar las aguas que vertían en el punto EQH para su respectivo tratamiento, por lo que corresponde el dictado de una medida correctiva.

12. Mediante escrito presentado el 16 de enero de 2018, Colquirrumi interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI²³, por los siguientes argumentos:

a. Mediante Escritura Pública del 30 de marzo de 2016 Colquirrumi transfirió al Ciemam la responsabilidad de los pasivos ambientales del PCPAM Colquirrumi y su ejecución. Asimismo, conforme a la cláusula novena del referido contrato el Ciemam es responsable de las fiscalizaciones y procedimientos que llevara a cabo el OEFA, inclusive de aquellas originadas con anterioridad a dicho acuerdo.

Respecto de la infracción N° 1

b. Durante las fechas de Supervisión Regular 2013, Colquirrumi realizaba únicamente actividades de remediación en la zona de Hualgayoc.

c. Solamente al término del plazo, de acuerdo a un cronograma, determinado para la implementación de las medidas de remediación establecidas en el PCPAM se logra reducir o eliminar los impactos negativos ocasionados al ambiente y no antes.

d. Colquirrumi se encontraba sujeto al PCPAM que ha tenido como referencia los LMP y ECA según corresponda y al plazo otorgado para controlar, mitigar y eliminar en lo posible los riesgos y efectos contaminantes.

e. En tal sentido, siendo el cierre de pasivos ambientales mineros una actividad de resultados a largo plazo, la exigencia de los LMP aplicables a las operaciones activas pierde lógica. Por tanto, mientras no se concluya el proceso de remediación, será física y técnicamente imposible que los pasivos mineros cumplan con los LMP que vienen siendo exigidos a operaciones mineras activas.

f. Ello conforme a la Resolución Directoral N° 102-2011-OEFA/DFSAI del 9 de noviembre de 2011 emitida por la DFSAI en el Expediente N° 124-2011-DFSAI/PAS, en el cual se determinó que no resulta exigible el cumplimiento de los LMP de los efluentes, debido a que constituyen pasivos ambientales y 43° del Decreto Supremo N° 059-2005-EM, su tratamiento se encuentra regulado por el PCPAM. De igual modo la Resolución Directoral N° 1797-2016-OEFA/DFSAI señala que la

efectividad física y química de los pasivos se evaluará en la etapa de post cierre por lo que no sería exigible el cumplimiento de los LMP en el caso de pasivos.

Respecto del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1)

- 
- g. Mediante Resolución Directoral N° 379-2013-MEM/AAA del 16 de octubre de 2013, se aprobó la tercera modificación del PCPAM y se prorrogó el plazo para la ejecución de labores de mitigación del Sector 8: Real Barragán, por lo que Durante la Supervisión Regular 2013 el plazo y cronograma establecido se encontraba vigente.
- h. Si bien posteriormente dicha resolución fue declarada nula, ello fue con posterioridad a la Supervisión Regular 2013 y con la finalidad de evaluar los hechos, correspondía otorgar una prórroga o plazo mayor a la otorgada, conforme fue otorgado mediante la Resolución Directoral N° 151-2015-MEM-DGAAM/DGAM/DNAM/PC del 26 de marzo de 2015, que aprobó finalmente la tercera modificación al PCPAM.
- i. En nuestro ordenamiento rige la teoría de los hechos cumplidos, conforme al artículo 103° de la Constitución Política del Perú²⁴ que ordena que cada norma debe aplicarse a las situaciones jurídicas existentes, por lo que al momento de la Supervisión Regular 2013 regía el plazo de la PCPAM establecida por Resolución Directoral N° 379-2013-MEM/AAA, sin perjuicio de que posteriormente haya sido declarada nula.
- j. Asimismo, haciendo una interpretación extensiva del numeral 5 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General²⁵ (en adelante, **TUO de LPAG**) se debió considerar que el instrumento de gestión aplicable se encontraba vigente durante la Supervisión Regular 2013, sin perjuicio de que posteriormente haya sido declarado nulo.
- 
- 
- 

²⁴ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho.

²⁵ **Texto Único Ordenado Aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016.

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.



- k. En consecuencia, al encontrarse vigente el plazo del PCPAM no correspondía que se aplique los LMP por tratarse de pasivos ambientales.

Respecto a al sector 4 Quebrada la Honda (EQH)

- l. Se encontraba en etapa de post cierre y cualquier actividad realizada en la zona debía ajustarse a la PCPAM, que establecieron medidas de cierre específicas para garantizar estabilidad física y química de los pasivos ambientales. Durante la etapa de post cierre debía continuarse con el desarrollo de las medidas de tratamiento de efluente y emisiones conforme al artículo 43° del Decreto Supremo N° 059-2005-EM, por lo que no resultaba exigible el cumplimiento de los LMP.

Respecto de la infracción N° 2

Respecto del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1)

- m. El plazo para la ejecución del PCPAM estaba vigente al momento de la Supervisión Regular 2013 conforme a lo desarrollado precedentemente, motivo por el cual no se habría incurrido en infracción al resultar exigibles al término de la ejecución de las labores de remediación.

Respecto a al sector 4 Quebrada la Honda (EQH)

- n. Reitera lo señalado en relación a la vigencia del PCPAM al momento de realizada la Supervisión Regular 2013 y adicionalmente señala que Colquirrumi se encontraba imposibilitado de realizar actividades de remediación en el sector 4 Quebrada la Honda por la negativa de la familia Vásquez Becerra de permitir el ingreso a su predio, lo cual fue comunicado al Minem mediante escrito del 24 de octubre de 2014 y en las comunicaciones que obran en el expediente.
- o. Mediante Resolución Directoral N° 034-2014-OEFA/DFSAI del 15 de enero de 2014, se ha determinado que, si terceras personas impiden el desarrollo de las actividades de cierre del titular minero, no constituyen un riesgo típico o previsible de las actividades, encontrándose fuera de la esfera de responsabilidad del titular minero al configurarse la ruptura del nexo causal.
- p. El artículo 146° de la LGA señala que no existe responsabilidad cuando el daño o deterioro del ambiente tenga como causa exclusiva un suceso inevitable o irresistible, por lo que Colquirrumi no sería responsable por el incumplimiento de las medidas de cierre al encontrarse impedido de ejecutarlas por hecho determinante de tercero.

Respecto de la medida correctiva

- q. La medida correctiva ordenada por la DFSAI resulta de imposible cumplimiento, toda vez que, a la fecha, los poseionarios de los terrenos donde se ubica el Sector 4 Quebrada la Honda no permiten la culminación del cierre de dicho sector, conforme se advierte en diversas

comunicaciones que obran en el expediente y en el Acta de Constatación del 12 de mayo de 2016 emitida por el Juez de Paz de Hualgayoc, que se adjunta al presente escrito de apelación, en la cual se señala que la situación antes descrita constituiría una causal eximente de responsabilidad respecto al incumplimiento del PCPAM Colquirrumi.

r. Correspondería que se deje sin efecto la medida correctiva ordenada hasta que Ciemam pueda llegar a un acuerdo con los posesionarios.

13. Asimismo, mediante escrito presentado el 17 de enero de 2018, Ciemam interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI²⁶.

14. Al respecto, mediante Resolución Directoral N° 0205-2018-OEFA/DFAI del 30 de enero de 2018²⁷, la DFSAI declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por Ciemam al haberse presentado de manera extemporánea.

15. El 20 y 22 de febrero de 2018²⁸, Ciemam presentó escritos a fin de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva que le fue ordenada.

II. COMPETENCIA

16. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁹, se crea el OEFA.

17. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011³⁰ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público

²⁶ Folios 225 a 241.

²⁷ Folios 243 a 244

²⁸ Folios 248 a 400 y 402 a 419, respectivamente.

²⁹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. **Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

³⁰ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013. (...)

Artículo 6°. - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

18. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³¹.
19. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³², se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin³³ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010³⁴, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
20. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁵, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto

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.

³¹ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

³² **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°. - Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

³³ **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg,** publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°. - Referencia al Osinerg

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

³⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2010-OEFA/CD, que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el Osinergmin y el OEFA.**

Artículo 2°. - Determinar que la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN será el 22 de julio de 2010.

³⁵ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

Supremo N° 013-2017-MINAM³⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

21. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁷.
22. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³⁸, se prescribe 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.
23. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

³⁶ DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27

³⁸ Ley N° 28611

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.

24. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁹.
25. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental⁴⁰, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴².
26. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
27. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴³.
28. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁰ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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.

⁴¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

⁴² Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

29. En la medida que el recurso de apelación interpuesto por Ciemam fue declarado improcedente al presentarse de manera extemporánea⁴⁴, corresponde precisar que la Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAI ha quedado firme respecto de la declaración de responsabilidad de Ciemam y la medida correctiva que le fue ordenada, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 220° del TUO de la LPAG⁴⁵.

30. Por consiguiente, este colegiado procederá a emitir pronunciamiento únicamente respecto de la responsabilidad administrativa de Colquirrumi y la medida correctiva que le fue ordenada.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

31. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:

(i) Determinar si correspondía declarar responsable administrativamente a Colquirrumi, al incumplir con los LMP para efluentes minero metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24, correspondientes a los efluentes que provienen del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1), respectivamente, respecto de los parámetros potencial de Hidrógeno (Ph) y Hierro Disuelto (Fe)⁴⁶.

(ii) Determinar si correspondía declarar responsable administrativamente a Colquirrumi, al no haber neutralizado los efluentes minero – metalúrgicos provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) antes de verterlos al ambiente, a través de: (i) un lecho calcáreo, (ii) un sistema de tratamiento, y (iii) la conducción del efluente proveniente de la bocamina B-RE-1 hacia el socavón Bassio; incumpliendo lo establecido en su plan de cierre de pasivos ambientales mineros.

(iii) Determinar si correspondía dictar la medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

⁴⁴ Mediante Resolución Directoral N° 0205-2018-OEFA/DFAI del 30 de enero de 2018.

⁴⁵ TUO DE LA LPAG
Artículo 220°.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

⁴⁶ Ídem pie de página 14.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Determinar si correspondía declarar responsable administrativamente a Colquirrumi, al incumplir los LMP para efluentes minero-metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24 (conducta infractora N° 1)

32. En el artículo 4° del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM se establece que el cumplimiento de los LMP aprobados en ella, es de exigencia inmediata para las actividades minero-metalúrgicas en el territorio nacional cuyos estudios ambientales sean presentados con posterioridad a la fecha de vigencia del referido Decreto Supremo. Asimismo, aquellos titulares mineros que cuenten con estudios ambientales aprobados o se encuentren desarrollando actividades minero-metalúrgicas deberán adecuar sus procesos a efectos de cumplir con los referidos LMP dentro de los plazos establecidos en la referida norma:

Artículo 4.- Cumplimiento de los LMP y plazo de adecuación

- 4.1 El cumplimiento de los LMP que se aprueban por el presente dispositivo es de exigencia inmediata para las actividades minero-metalúrgicas en el territorio nacional cuyos estudios ambientales sean presentados con posterioridad a la fecha de la vigencia del presente Decreto Supremo.

- 4.2 **Los titulares mineros que a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo cuenten con estudios ambientales aprobados, o se encuentren desarrollando actividades minero-metalúrgicas, deberán adecuar sus procesos, en el plazo máximo de veinte (20) meses contados a partir de la entrada en vigencia de este dispositivo, a efectos de cumplir con los LMP que se establecen.**

Los titulares mineros que hayan presentado sus estudios ambientales con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo y son aprobados con posterioridad a éste, computarán el plazo de adecuación a partir de la fecha de expedición de la Resolución que apruebe el Estudio Ambiental.

- 4.3 **Sólo en los casos que requieran el diseño y puesta en operación de nueva infraestructura de tratamiento para el cumplimiento de los LMP, la Autoridad Competente podrá otorgar un plazo máximo de treinta y seis (36) meses contados a partir de la vigencia del presente Decreto Supremo, para lo cual el Titular Minero deberá presentar un Plan de Implementación para el Cumplimiento de los LMP, que describa las acciones e inversiones que se ejecutará para garantizar el cumplimiento de los LMP y justifique técnicamente la necesidad del mayor plazo.**

El Plan en mención deberá ser presentado dentro de los seis (06) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente dispositivo.

Mediante Resolución Ministerial, el Ministerio de Energía y Minas aprobará los criterios y procedimientos para la evaluación de los Planes de Implementación para el Cumplimiento de los LMP, así como los Términos de Referencia que determinen su contenido mínimo. (Énfasis agregado)

33. En el presente caso, durante la Supervisión Regular 2013, la DS realizó la toma de muestras de efluentes minero-metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24 provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1), conforme fue consignado en el Acta de Supervisión Directa, el Informe de Supervisión y el Informe Complementario:

Cuadro N° 3: muestras tomadas durante la Supervisión Regular 2013

Punto	Localización UTM (WGS 84)		Sector de donde proviene el efluente
	Este	Norte	
EQH	9251914	765427	Sector 4: Mina Quebrada Honda
PME-24	9252019	764927	Sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1)

Elaboración: TFA

34. Asimismo, la DS verificó que los puntos de control descritos en el cuadro precedente descargan en la quebrada y en el río Hualgayoc, conforme se advierte del Informe Complementario:

Hallazgo de gabinete N° 05:

A través de una tubería de 3 pulgadas de color negro se descarga agua proveniente del Sector 4 Mina Quebrada Honda.

Análisis Técnico (...)

Esta descarga va a la quebrada adyacente y finalmente al río Hualgayoc.

Hallazgo de gabinete N° 06:

El efluente proveniente de la bocamina B-RE-1 (ubicado en el Sector 8 Mina Real – Barragán) es vertido directamente al río Hualgayoc.

35. Dichos hallazgos se complementan con las fotografías N°s 20, 21 y 55 del Informe Complementario, las cuales se muestran a continuación:



Fotografía N° 20.- Se aprecia al personal de laboratorio Envirotest, obteniendo una muestra en el punto de control PM-24 Efluente proveniente de la bocamina B-RE-1.



Fotografía N° 21.- Se aprecia al personal de laboratorio Envirotest, obteniendo una muestra en el punto de control PM-24 Efluente proveniente de la bocamina B-RE-1.



Fotografía N° 55.- Se aprecia al personal del laboratorio Envirotest, obteniendo una muestra especial codificada como EQH Efluente Quebrada Honda, procedente del sector 4 Mina Quebrada Honda.

36. Del análisis de las muestras detalladas en el cuadro N° 3 de la presente resolución, cuyos resultados se encuentran consignados en el Informe de Ensayo N° 132367⁴⁷ emitido por el laboratorio Environmental Testing Laboratory S.A.C.⁴⁸, la DFSAI determinó que Colquirrumi incumplió con los LMP para los parámetros de hidrógeno y de hierro disuelto, conforme al siguiente detalle:

⁴⁷ Páginas 54 a 68 del archivo digital que contiene el Tomo I del Informe de Supervisión N° 422-2013-OEFA/DS-MIN y el Informe Complementario N° 054-2014-OEFA/DS-MIN Tomo I, el cual obra en el expediente en un soporte magnético (CD) en el folio 11.

⁴⁸ El mismo que se encuentra acreditado por el Instituto Nacional de Calidad – Inacal, con Registro N° LE-056.

Cuadro N° 4: comparativo de los resultados del Informe de Ensayo N° 132367 con los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM

Punto de control	Parámetro	Referencia (D.S. N° 010-2010-Minam) LMP (Mg/L)	Resultados (Informe de Ensayo de Laboratorio N° 132367)
EQH	Ph	6 – 9	3,94
	Hierro Disuelto	2	2,076
PME-24	Ph	6 – 9	2,31
	Hierro Disuelto	2	369,6

Fuente: Informe de Ensayo N° 132367 elaborado por Environmental Testing Laboratory S.A.C.
Elaboración: TFA

37. Del cuadro precedente, se advierte que los resultados de las muestras tomadas se encuentran fuera de los rangos establecidos para los parámetros de hidrógeno y hierro disuelto, conforme al Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM.
38. En atención a los medios probatorios antes señalados, la DFSAI determinó que Colquirrumi incumplió con lo establecido en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, en tanto se verificó que incumplió con los LMP en los puntos de control EQH y PME-24, provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1).
39. Ahora bien, en su recurso de apelación Colquirrumi alegó que no le eran exigibles los LMP señalados en el Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, sino las medidas establecidas en su PCPAM, toda vez que dicho instrumento de gestión ambiental se encontraba vigente al momento de realizar la referida supervisión. Además, señaló que dicho instrumento de gestión ambiental establece plazos y un cronograma para controlar, mitigar y eliminar los posibles riesgos y efectos contaminantes, por lo que mientras no se concluya el proceso de remediación establecido en el mismo, resulta física y técnicamente imposible que los pasivos mineros cumplan con los LMP que le son exigidos a operaciones mineras activas.
40. Sobre el particular, conforme a lo desarrollado en el considerando 32 de la presente resolución, del artículo 4° del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM se desprende que el cumplimiento de los LMP resultan exigibles a los titulares mineros que cuenten con estudios ambientales aprobados antes de la entrada en vigencia de la referida norma, supuesto que incluye a los titulares de pasivos ambientales mineros que cuenten con el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros aprobado por la autoridad competente, como es el caso de Colquirrumi.

41. En ese sentido, tomando en consideración que a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, Colquirrumi contaba con un estudio ambiental aprobado (PCPAM Colquirrumi del 24 de febrero de 2009), éste debía cumplir con adecuar sus procesos a fin de cumplir con los LMP dentro de los plazos máximos establecidos en dicho dispositivo legal, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 5: plazos máximos de adecuación a los LMP

Supuesto normativo	Plazo Máximo de Adecuación Desde Vigencia D.S. N° 010-2010-MINAM	Fecha de vigencia ⁴⁹	Fecha máxima de adecuación de Colquirrumi
El titular minero cuenta con estudio ambiental aprobado y no necesita nueva infraestructura de tratamiento para cumplir con los LMP.	20 meses	22 de agosto de 2010	22 de abril de 2012
El titular minero cuenta con estudio ambiental aprobado, pero necesita el diseño y puesta en operación de nueva infraestructura de tratamiento para cumplir con los LMP.	36 meses, para lo cual primero deberá presentar el Plan de Implementación en 6 meses.	22 de agosto de 2010	31 de agosto de 2012 ⁵⁰

Elaboración: TFA

42. Conforme a lo expuesto en el cuadro N° 5 de la presente resolución, se concluye que en principio Colquirrumi podía adecuarse y ejecutar las medidas necesarias para cumplir con los LMP como máximo hasta el 22 de abril de 2012. Asimismo, en caso el administrado necesitaba del diseño y puesta en operación de nueva infraestructura para el cumplimiento de los referidos LMP, correspondía presentar un Plan de Implementación como máximo hasta el 31 de agosto de 2012, el cual podría ser ejecutado hasta en 36 meses.
43. Sin embargo, de los actuados que obran en el expediente, se advierte que Colquirrumi no adoptó las acciones para cumplir con los LMP dentro del plazo máximo establecido; y, de la revisión del Sistema de Evaluación Ambiental en Línea (en adelante, **SEAL**) del Minem⁵¹, se verificó que el administrado no presentó el Plan de Implementación a los nuevos LMP:

⁴⁹ Desde el día siguiente de la publicación del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, realizado en el diario oficial El Peruano el 21 de agosto de 2010.

⁵⁰ Si bien el plazo máximo inicial era hasta el 22 de febrero de 2011 (6 meses desde la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 010-2012-MINAM), mediante el artículo 3° del Decreto Supremo N° 010-2011-MINAM el plazo fue extendido hasta el 31 de agosto de 2012.

⁵¹ Folio 426.

ELASDE	COMPAÑIA MINERA COLQUIRRUMI S.A	U.E.A SAN AGUSTIN N° 1	EXPLORACIÓN 'POZOS RICOS'	1403517	11/03/2005
PC	COMPAÑIA MINERA COLQUIRRUMI S.A	MINA COLQUIRRUMI	INSTALACIONES MINERAS A NIVEL PRE-FACTIBILIDAD	1328181	11/07/2001
PC	COMPAÑIA MINERA COLQUIRRUMI S.A	MINA COLQUIRRUMI	MODIFICACION DE PLAN DE CIERRE DE PASIVOS	2183491	17/04/2012
PC	COMPAÑIA MINERA COLQUIRRUMI S.A	MINA COLQUIRRUMI	MODIFICACION DEL PLAN DE CIERRE DE PASIVOS AMBIENTALES DE U. M. COLQUIRRUMI	2027509	13/09/2010
PC	COMPAÑIA MINERA COLQUIRRUMI S.A	MINA COLQUIRRUMI	PLAN DE CIERRE DE PASIVOS 'HUALGAYOC'	1655303	11/12/2006
PC	COMPAÑIA MINERA COLQUIRRUMI S.A	MINA COLQUIRRUMI	TERCERA MODIFICACION DEL PLAN DE CIERRE DE PASIVOS AMBIENTALES MINEROS UNIDAD	2321252	20/08/2013
PC	COMPAÑIA MINERA COLQUIRRUMI S.A	POZOS RICOS - CERRO JESUS	PRE FACTIBILIDAD POZOS RICOS - CERRO JESUS	1705690	17/07/2007

Fuente: Extracto de la consulta realizada al SEAL del Minam

44. En consecuencia, en la medida que Colquirrumi no cumplió con ejecutar la adecuación de los LMP dentro del periodo establecido (22 de febrero de 2012), así como tampoco cumplió con presentar su Plan de Implementación dentro del plazo máximo establecido (31 de agosto de 2012), le resultó exigible cumplir con los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM para la fecha en que se realizó la Supervisión Regular 2013, efectuada del 17 al 19 de diciembre de 2013.
45. Sobre el particular, cabe precisar que en el presente procedimiento no corresponde aplicar el criterio adoptado en Resolución Directoral N° 102-2011-OEFA/DFSAI, toda vez que la supervisión correspondiente a dicho procedimiento fue realizada del 28 al 29 de agosto de 2007, antes de la aprobación del PCPAM Colquirrumi y de la emisión del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM. Asimismo, contrariamente a lo señalado por el administrado, en los considerandos 63 al 68 de la Resolución Directoral N° 1797-2016-OEFA/DFSAI, se precisa que los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM resultan exigibles a los PAM Colquirrumi, razones por las cuales corresponde desestimar lo alegado por el administrado.
46. Sin perjuicio de lo antes desarrollado, de la revisión PCPAM Colquirrumi y de sus posteriores modificatorias se advierte que el cierre de los componentes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) debió culminar el 24 de enero de 2012 y el cierre de los componentes del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) debió culminar el 16 de junio de 2013; es decir, con anterioridad a la Supervisión Regular (17 al 19 de diciembre de 2013), tal como se detalla a continuación:

Cuadro N° 6: PCPAM Colquirrumi y modificaciones

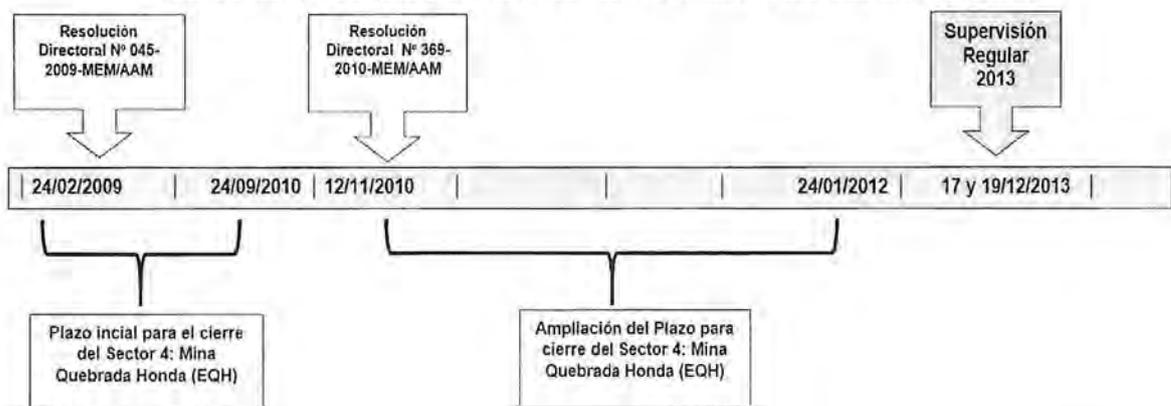
Instrumento de Gestión Ambiental	Tratamiento de efluentes	
	Sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH)	Sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1)
Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, aprobado mediante Resolución Directoral N° 045-2009-MEM/AAM del 24 de febrero de 2009.	Realizar el tratamiento a través de un lecho calcáreo y en el caso este no permite alcanzar los LMP, deberá implementar una planta de tratamiento activo de aguas ácidas.	La bocamina B-RE-1 no forma parte de este instrumento de gestión ambiental.

Instrumento de Gestión Ambiental	Tratamiento de efluentes	
	Sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH)	Sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1)
	Establece 19 meses como plazo de ejecución del cierre del Sector 4.	
Primera Modificación al Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, aprobado mediante Resolución Directoral N° 369-2010-MEM/AAM del 12 de noviembre de 2010.	El compromiso asumido en el PCM, en relación al tratamiento de efluentes del sector 4 no ha sido modificado. Establece como plazo máximo de ejecución del cierre del sector 4 el 24 de enero de 2012.	En esta modificatoria se incorpora la bocamina B-RE-1. Conducir los efluentes mediante una tubería HDPE hasta el socavón Bassio, donde serán tratados. Establece como plazo de ejecución del cierre del sector 8 el 24 de febrero de 2012.
Modificación del plazo establecido en la Primera Modificación al Plan de Cierre de pasivos Ambientales, aprobado mediante Resolución Director N° 425-2010-MEM/AAM del 22 de diciembre de 2010.	El sector 4 no forma parte de este instrumento de gestión ambiental.	La bocamina B-RE-1 no forma parte de este instrumento de gestión ambiental. Establece como plazo de ejecución del cierre del sector 8 el 16 de junio de 2013.
Segunda Modificación al Plan de Cierre de pasivos Ambientales, aprobado mediante Resolución Directoral N° 183-2012-MEM/AAM el 01 de junio de 2012.	El sector 4 no forma parte de este instrumento de gestión ambiental.	La bocamina B-RE-1 no forma parte de este instrumento de gestión ambiental.
Tercera Modificación al Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, aprobado mediante Resolución Directoral 379-2013-MEM/AAM el 16 de octubre de 2013.	El sector 4 no forma parte de este instrumento de gestión ambiental.	La bocamina B-RE-1 no forma parte de este instrumento de gestión ambiental.

Elaboración: TFA

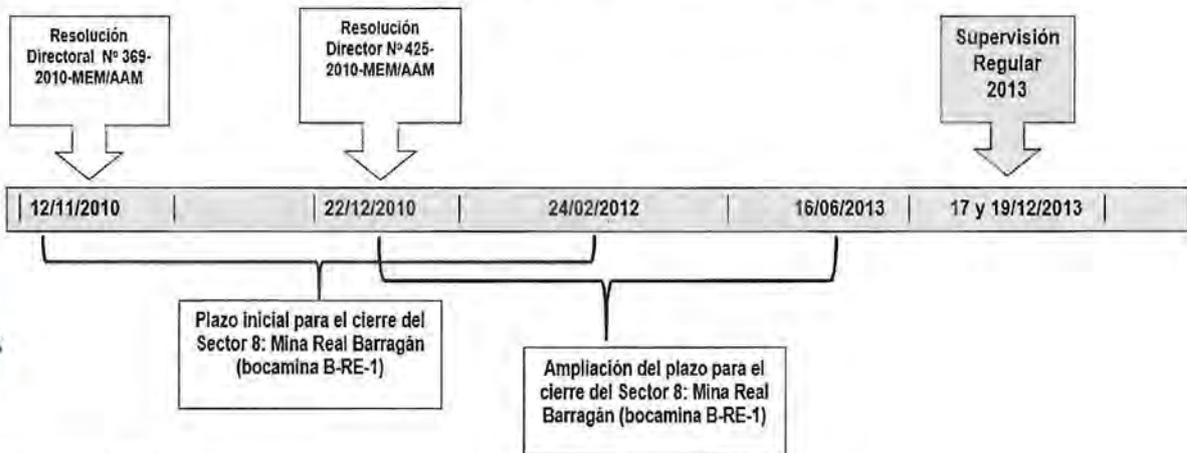
47. A fin de una mejor comprensión de los plazos de cierre del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) establecidos en el PCPAM Colquirrumi y sus modificaciones, se muestran las siguientes líneas de tiempo:

Línea de tiempo del plazo de cierre del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH)



Elaboración: TFA

Línea de tiempo del plazo de cierre del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1)



Elaboración: TFA

48. En consecuencia, de lo expuesto se concluye que durante la Supervisión Regular 2013, el PCPAM Colquirrumi no se encontraba vigente respecto al cierre de los componentes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y al cierre de los componentes del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1), debido a que éstos culminaron el 24 de enero de 2012 y el 16 de junio de 2013, respectivamente.
49. Sobre el particular, Colquirrumi alegó en su recurso de apelación que mediante la tercera modificación del PCPAM aprobada mediante Resolución Directoral N° 379-2013-MEM/AAA del 16 de octubre de 2013 se prorrogó el plazo para la ejecución de labores de cierre. Adicionalmente, señaló que, si bien dicha resolución fue declarada nula, esto fue con posterioridad a la Supervisión Regular 2013, por lo que debe tenerse en cuenta al momento de analizar el hecho infractor que le es imputado, en aplicación del artículo 103° de la Constitución Política del Perú y del artículo 246° del TUO de la LPAG.
50. Al respecto, contrariamente a lo señalado por el administrado, se verifica que la Tercera Modificación al PCPAM Colquirrumi aprobada mediante Resolución Directoral N° 379-2013-MEM/AAM del 16 de octubre de 2013, no comprende la ampliación del plazo para el cierre de los componentes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) ni la bocamina B-RE-1 del sector 8: Mina Real Barragán, razón por la cual carece de objeto determinar la incidencia de su posterior nulidad en el presente procedimiento administrativo sancionador, en la medida que la referida modificación no amplía los plazos para realizar el cierre de los componentes que son materia de imputación, conforme se advierte del siguiente extracto del Informe N° 1411-2013-MEM-AAM/SDC/MES/ABR/GPV aprobado mediante la referida resolución directoral⁵²:

Cuadro N° 7: Bocaminas pendientes de cierre del Sector 8 Mina Real - Barragán

N°	Nombre	Ubicación (UTM)		Actividades de Cierre aprobado 2010	Propuesta de cierre 3ra. Modificación
		Norte	Este		
1	B-G-1	9 252 343	764 758	Tapón hermético	Muro de mampostería de diferente dimensión Zapata (e=0.10 x a=0.80) Muro construido (h=1.20 x a=0.80)
2	B-A-1	9 252 621	764 650	Construcción de Muro de mampostería de piedra	
3	B-T-1	9 252 888	764 829		
4	B-T-2	9 252 925	764 845		
5	B-ST-1	9 252 442	764 942		
6	B-RA-1	9 252 511	764 999		
7	B-RA-2	9 252 505	764 969		
8	B-RA-3	9 252 498	765 011		
9	B-RO-1	9 252 753	764 983		
10	B-RO-2	9 252 741	765 042		
11	B-RO-3	9 252 750	765 084		
12	B-RO-4	9 252 745	765 094		
13	B-CA-1	9 252 760	765 205		
14	B-CA-2	9 252 857	765 190		
15	B-CA-3	9 252 873	765 145		
16	B-CA-4	9 252 862	765 205		
17	B-CA-5	9 252 882	765 208		
18	B-OS-1	9 252 515	765 067		
19	B-OS-2	9 252 515	765 067		

51. En consecuencia, corresponde desestimar lo argumentos vertidos por el administrado en relación a la aplicación del artículo 103° de la Constitución Política del Perú y del artículo 246° del TUO de la LPAG respecto a la eficacia de la Resolución Directoral N° 379-2013-MEM/AAM del 16 de octubre de 2013 en el presente procedimiento administrativo sancionador.
52. Por lo expuesto, este colegiado considera que durante la Supervisión Regular 2013 Colquirrumi se encontraba obligado a cumplir con los LMP, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su apelación.
53. De otro lado, en su recurso de apelación Colquirrumi alegó que el sector 4 Quebrada la Honda se encontraba en etapa de post cierre y por tanto debía continuarse con el desarrollo de las medidas de tratamiento de efluente y emisiones y al sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) no le resultaban exigibles los LMP, ello en virtud al artículo 43° del Decreto Supremo N° 059-2005-EM, por lo que tampoco le era exigible el cumplimiento de los LMP.
54. Al respecto, el artículo 43° del Decreto Supremo N° 059-2005-EM establece lo siguiente:

Artículo 43.- Obligatoriedad del Plan de Cierre, mantenimiento y monitoreo

El remediador está obligado a ejecutar las medidas establecidas en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros en los plazos y condiciones aprobados, así como a mantener y monitorear la eficacia de las medidas implementadas, tanto durante su ejecución como en la etapa de post cierre.

Sin perjuicio de lo señalado, **el programa de monitoreo aprobado como parte del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros, deberá ser ejecutado hasta** que se demuestre la estabilidad física y química de los componentes mineros objeto del Plan de Cierre, **así como el cumplimiento de los límites máximos permisibles** y la no afectación de los estándares de calidad ambiental correspondientes

(Énfasis agregado)

- 
55. Así, de la revisión del citado dispositivo legal se desprende que la obligación del remediador es cumplir con las medidas establecidas en el PCPAM Colquirrumi, el mismo que debe incluir los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, y una vez culminado éste, mantener únicamente el programa de monitoreo, a fin de demostrar que se cumple con los LMP. En consecuencia, el administrado se encuentra obligado a cumplir con los LMP, establecidos en el Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, en las etapas de cierre, post cierre y también una vez culminados los mismos.
- 
56. Finalmente, Colquirrumi alegó que mediante contrato de fecha 1 de marzo de 2016, elevado a Escritura Pública del 30 de marzo de 2016⁵³, transfirió al Ciemam la responsabilidad de los pasivos ambientales del PCPAM Colquirrumi y mediante contrato del 23 de marzo de 2016, elevado a Escritura Pública del 31 de marzo de 2016⁵⁴ transfirió los activos de Colquirrumi, lo que incluye la responsabilidad de su ejecución y las fiscalizaciones y procedimientos llevados a cabo ante el OEFA.
- 
57. Al respecto, se advierte que la transferencia de responsabilidad y de activos señalada por Colquirrumi fueron realizadas con fechas posteriores (1 de marzo de 2016 y 23 de marzo de 2016, respectivamente) a la Supervisión Regular 2013 (17 al 19 de diciembre de 2013), razón por la cual dicha transferencia no tiene incidencia en la infracción que es materia de análisis en el presente acápite. Por lo tanto, Colquirrumi es responsable por incumplir lo contemplado en su instrumento de gestión ambiental y la normativa ambiental vigente.
- 
58. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que el artículo 11° del Decreto Supremo N° 059-2005-EM⁵⁵ establece por regla general que cualquier contrato que implique

⁵³ Folios 93 a 98.

⁵⁴ Folios 83 al 92.

⁵⁵ **DECRETO SUPREMO N° 059-2005-EM, que aprueba Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera**, publicada en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2005, modificado mediante Decreto Supremo N° 003-2009-EM, publicado el 15 enero 2009

Artículo 11.- Contratos respecto a pasivos ambientales mineros

La transferencia, cesión de derechos o cualquier otro contrato que implique la transferencia de propiedad o posesión, temporal o definitiva, de pasivos ambientales mineros; determina que la contraparte contractual también sea responsable del cumplimiento del instrumento de remediación que haya sido aprobado respecto a dichos pasivos.

No obstante, cualquiera de las partes podrá liberarse de la responsabilidad respecto de dicho instrumento según lo determinen los términos del contrato, en tanto constituya garantía suficiente, de realización oportuna, por el total del costo de las medidas de remediación ambiental que correspondan ejecutar, que se mantenga vigente durante el tiempo que dure la remediación, y siempre que la otra parte se responsabilice contractualmente de la ejecución del instrumento de remediación. El levantamiento de esta garantía se encuentra sujeto al cumplimiento del íntegro de las obligaciones del instrumento de remediación.

Para tal efecto, la correspondiente constancia de constitución de la garantía y el contrato deberán ser presentados ante la DGM a fin que se pronuncie respecto a la liberación de responsabilidad por el monto cubierto por la garantía.

la transferencia de la propiedad o posesión de pasivos ambientales, tiene por efecto que las partes sean responsables de manera solidaria por el cumplimiento del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales u otro instrumento de gestión ambiental que se aprobado, así como de la normativa relacionada al pasivo ambiental que fue objeto de transferencia.

59. No obstante, la norma ambiental también prevé que cualquiera de las partes pueda liberarse de dicha responsabilidad siempre que se cumplan con los siguientes requisitos de manera copulativa:

- (i) Lo determinen los términos del contrato y una de las partes se haga responsable por el cumplimiento del instrumento de remediación.
- (ii) Se constituyan garantía suficiente que asegure el costo de las medidas de remediación.
- (iii) Se obtenga un pronunciamiento favorable respecto a la liberación de responsabilidad de una de las partes por el monto cubierto por la garantía.

60. En el presente caso, se advierte que mediante contratos de fechas 1 de marzo de 2016, elevado a Escritura Pública del 30 de marzo de 2016⁵⁶ y 23 de marzo de 2016, elevado a Escritura Pública del 31 de marzo de 2016⁵⁷, se transfirió los activos de Colquirrumi ⁵⁸, Colquirrumi transfirió a favor de Ciemam la totalidad de los PAM Colquirrumí precisando que la responsabilidad del cumplimiento del instrumento de gestión ambiental y de la normativa ambiental de los pasivos ambientales recaería únicamente en Ciemam.

61. Sin embargo, de la revisión del Sistema de Trámite Documentario del Minem, se verifica que a la fecha no se ha constituido garantía que asegure el costo del cumplimiento de las medidas de remediación y tampoco cuenta con un pronunciamiento favorable por parte de la DGM del Minem, conforme lo establece el artículo 11° del Decreto Supremo N° 059-2005-EM.

62. En ese sentido, en la medida que no se verifica que Colquirrumi haya cumplido con cada uno de los requisitos antes citados, este no puede liberarse de responsabilidad administrativa por la comisión de la infracción que es analizada en el presente acápite, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado.

63. Por todo lo expuesto, esta sala considera que correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Colquirrumi por no cumplir lo establecido en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, en tanto incumplió con los LMP en los puntos de control EQH y PME-24, correspondientes a los efluentes que provienen del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector

El MEM podrá ejecutar la garantía en caso del incumplimiento del instrumento de remediación. Asimismo, conserva acción directa contra la parte que hubiera sido liberada de responsabilidad, cuando el monto de la remediación excediera la garantía o incluso en caso requiera ejecutarla y la misma resultara ineficaz

⁵⁶ Folios 93 a 98.

⁵⁷ Folios 83 al 92.

⁵⁸ Folios 428 a 447

8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1), respectivamente, respecto de los parámetros potencial de Hidrógeno (Ph) y Hierro disuelto (Fe).

V.2 Determinar si correspondía declarar responsable administrativamente a Colquirrumi por el incumplimiento de su instrumento de gestión ambiental, al no haber neutralizado los efluentes minero – metalúrgicos provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) antes de verterlos al ambiente (conducta infractora 2).

64. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados en sus instrumentos de gestión ambiental y los criterios sentados por esta sala respecto al cumplimiento de los compromisos establecidos en instrumentos de gestión ambiental.

65. Sobre el particular, debe mencionarse que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA⁵⁹, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos 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 a ser realizadas por los administrados.

66. En esa línea, la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Ley del SEIA**) exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución⁶⁰. Cabe mencionar que durante el

⁵⁹ LEY N° 28611.

Artículo 16°.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental."

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.

⁶⁰ LEY N° 27446

Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

proceso de la certificación ambiental la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental y tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos de la actividad económica.

- 
67. Una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y, por ende, obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29° y en el artículo 55° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, **Reglamento de la Ley del SEIA**), es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, los compromisos y obligaciones contenidas en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.
- 
68. Tratándose de Pasivos Ambientales Mineros, la exigibilidad del cumplimiento de todos los compromisos ambientales asumidos en su instrumento de gestión ambiental se deriva de lo dispuesto en el artículo 43° del RPAAM, el cual establece que el remediador está obligado a ejecutar las medidas establecidas en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros en los plazos y condiciones aprobados, así como a mantener y monitorear la eficacia de las medidas implementadas, tanto durante su ejecución como en la etapa de post cierre.
- 
69. En este orden de ideas y, tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente⁶¹, de manera reiterada y uniforme, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
- 
70. Por lo tanto, a efectos del análisis de la cuestión controvertida, corresponde identificar previamente las medidas y componentes dispuestos en su instrumento de gestión ambiental. En ese sentido y siguiendo el criterio señalado en el considerando supra, lo que corresponde no solo es identificar los compromisos relevantes, así como, las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionadas al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, en todo caso, evaluar el compromiso desde la finalidad que se busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente.



⁶¹ Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

71. En el presente caso, de la revisión del PCPAM Colquirrumi, se advierte que el administrado se comprometió a lo siguiente respecto del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH):

3.6 TRATAMIENTO DE AGUAS ÁCIDAS

La estabilidad química de los efluentes implica evitar el contacto del drenaje ácido con los cuerpos de agua natural próximos. (...)

El total de las descargas de las bocaminas y la relavera se encausará (sic) hacia un lecho calcáreo de tal manera, que los drenajes sean neutralizados y logre la precipitación de los metales tóxicos que se encuentran. (...)

En caso de no alcanzar con los objetivos de estabilización química, Minera Colquirrumi deberá asumir el compromiso de implementar una planta de tratamiento activo de aguas ácidas (...). (Subrayado agregado)

72. Asimismo, de la revisión del PCPAM Colquirrumi Primera Modificación, se advierte que el administrado se comprometió a lo siguiente respecto del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1):

(...) SECTOR 8: MINA REAL BARRAGÁN

Línea de conducción de agua Ácidas (sic). Si la calidad del efluente de la bocamina no mejora con el tiempo este será conducido mediante una tubería HDPE hasta el socavón Bassio. Donde será neutralizado.

La bocamina B-RE-1 (1 771) será cerrada mediante un muro de concreto armado con descarga. Se colocará una reja metálica que bloquee el acceso hacia el muro con drenaje, permitiendo que se conserve la entrada. (...)

73. Del PCPAM modificado, se advierte que Colquirrumi se encontraba obligada respecto del Sector 4: Mina Quebrada Honda a encausar los efluentes provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) a través de un lecho calcáreo, y en caso de no lograr el objetivo de estabilización química de dichos efluentes, debía implementar una planta de tratamiento activo de aguas ácidas a fin de realizar su tratamiento; y, respecto del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) a conducir las aguas ácidas hasta el socavón Bassio donde serían neutralizadas.

74. No obstante, durante la Supervisión Regular 2013 se verificó el vertimiento de efluentes provenientes del Sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) sin que fueran neutralizados a través de un lecho calcáreo y, en su defecto, en una planta de tratamiento activo de aguas ácidas, así como el vertimiento de efluentes provenientes del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) sin que fueran conducidos hasta el socavón Bassio a fin de ser neutralizados; ello conforme se advierte de lo consignado en el Informe Complementario:

Hallazgo de gabinete N° 05:

A través de una tubería de 3 pulgadas de color negro se descarga agua proveniente del Sector 4 Mina Quebrada Honda.

Análisis Técnico (...)

Esta descarga va a la quebrada adyacente y finalmente al río Hualgayoc.

Hallazgo de gabinete N° 06:

El efluente proveniente de la bocamina B-RE-1 (ubicado en el Sector 8 Mina Real – Barragán) es vertido directamente al río Hualgayoc.

75. Dichos hallazgos se complementan con las fotografías N^{os} 20, 21 y 55 mostradas en el considerando 35 de la presente resolución, así como en las fotografías N^{os} 19 y 54 del Informe Complementario que se muestran a continuación:



Fotografía N° 19.- Se aprecia al personal de laboratorio, preparando sus materiales para poder iniciar el muestreo en el punto de control PM-24 Efluente proveniente de la bocamina B-RE-1.



Fotografía N° 54.- Se constató que por la tubería HDPE de 3" de color negro se descarga agua a la quebrada, proveniente del sector 4 Mina Quebrada Honda.

76. Teniendo en cuenta lo anterior, la DFSAI determinó que Colquirrumi incumplió con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, en tanto no realizó la neutralización de los efluentes provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) a través de un lecho calcáreo y, en su defecto, a través de una planta de tratamiento activo de aguas ácidas, así como tampoco realizó la conducción de los efluentes del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) al socavón Bassio a fin de ser neutralizados.

77. Ahora bien, en su recurso de apelación Colquirrumi alegó que durante la Supervisión Regular 2013 el plazo de ejecución del PCPAM estaba vigente, razón por la cual todavía no le serían exigibles las medidas comprendidas en dicho instrumento de gestión ambiental.

78. Al respecto, conforme a lo desarrollado en los considerandos 46 a 48 de la presente resolución, se advierte que contrariamente a lo señalado por Colquirrumi, se debió concluir con las labores de cierre de los componentes, que son materia de imputación con anterioridad la fecha de la Supervisión Regular 2013, efectuada del 17 al 19 de diciembre de 2013. Sin embargo, durante dicha diligencia se constató que Colquirrumi no había cumplido con el compromiso de tratar los efluentes provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1), razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por el administrado.

79. De otro lado, Colquirrumi argumentó que se encontraba imposibilitado de realizar actividades de cierre en el sector 4 Quebrada la Honda debido a que la familia Vásquez Becerra no le permite ingresar al predio en donde correspondía realizar dichas acciones, motivo por el cual le sería aplicables el criterio establecido en el artículo 146° de la LGA y en la Resolución Directoral N° 034-2014-OEFA/DFSAI del 15 de enero de 2014.

80. Sobre el particular, el artículo 146° de la LGA establece como causas eximentes de responsabilidad las siguientes:

Artículo 146.- De las causas eximentes de responsabilidad

No existirá responsabilidad en los siguientes supuestos:

- a) Cuando concurren una acción u omisión dolosa de la persona que hubiera sufrido un daño resarcible de acuerdo con esta Ley;
- b) Cuando el daño o el deterioro del medio ambiente tenga su causa exclusiva en un suceso inevitable o irresistible; y,
- c) Cuando el daño o el deterioro del medio ambiente haya sido causado por una acción y omisión no contraria a la normativa aplicable, que haya tenido lugar con el previo consentimiento del perjudicado y con conocimiento por su parte del riesgo que corría de sufrir alguna consecuencia dañosa derivada de tal o cual acción u omisión.

(Subrayado agregado)

81. En ese mismo sentido, el artículo 255° del TUO de la LPAG señala que constituyen condiciones eximentes de responsabilidad por infracciones las siguientes:

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) 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 253. (...)

(Subrayado agregado)

82. Asimismo, el artículo 1972° del Código Civil⁶², de aplicación supletoria al presente procedimiento administrativo, establece como causales que eximen de responsabilidad aquellos daños que son consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, hecho determinante de tercero o de la imprudencia de quien padece el daño. Asimismo, el artículo 135° del citado cuerpo normativo define al caso fortuito o fuerza mayor como la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso

83. Por tanto, corresponde a este colegido determinar si lo alegado por el administrado constituye un caso fortuito o de fuerza mayor, o un hecho determinante de tercero, debidamente comprobado que lo exima de responsabilidad en relación a la infracción que le es imputada.

84. Así, de los actuados que obran en el Expediente N° 1437-2016-OEFA/DFSAI/PAS se advierte una relación de comunicaciones y documentos relacionados a los hechos señalados por Colquirrumi en relación a la familia Vásquez Becerra, conforme se advierte del siguiente detalle:

N°	DOCUMENTO	FECHA
1	Acta de autorización restauración de uso superficial de terreno ⁶³ .	11 de setiembre de 2007
2	Contrato de Autorización de Uso de Terreno Superficial ⁶⁴ .	08 de diciembre de 2007

⁶² **CÓDIGO CIVIL**

Artículo 1972.- En los casos del artículo 1970, el autor no está obligado a la reparación cuando el daño fue consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de tercero o de la imprudencia de quien padece el daño.

⁶³ Folio 173.

⁶⁴ Folio 174.

Nº	DOCUMENTO	FECHA
3	Acta de autorización restauración de uso superficial de terreno suscrito por el señor Genaro Vásquez Becerra y Colquirrumi ⁶⁵ .	28 de mayo de 2009
4	Carta dirigida por el señor Genaro Vásquez Becerra a Colquirrumi ⁶⁶ .	14 de junio de 2009
5	Solicitud dirigida por Colquirrumi al Minem ⁶⁷ .	12 de mayo de 2010
6	Carta dirigida por el señor Genaro Vásquez Becerra dirigida a Colquirrumi ⁶⁸ .	21 de junio de 2010
7	Carta N° 008-2012-RR.CC. /CMC de Colquirrumi al señor Genaro Vásquez Becerra ⁶⁹ .	12 de diciembre de 2012
8	Carta de Constatación N° 001-2013 C.C./H.H. del señor Genaro Vásquez Becerra a Colquirrumi ⁷⁰ .	20 de junio de 2013
9	Carta N° 002-2014. C.C./H.H. del señor Genaro Vásquez Becerra a Colquirrumi ⁷¹ .	09 de setiembre de 2014
10	Carta N° 003-2014. C.C./H.H. del señor Angel C. Vásquez Becerra a Colquirrumi ⁷² .	06 de octubre de 2014
11	Comunicación de Colquirrumi al Minem ⁷³ .	24 de octubre de 2014
12	Acta de constatación expedida por el Juez de Paz de Hualgayoc ⁷⁴ .	12 de mayo de 2016
13	Comunicación de Colquirrumi al OEFA ⁷⁵ .	06 de marzo de 2017

Elaboración: TFA

85. De la revisión de los documentos N°s 1 al 3 del cuadro precedente se verifica que la Minera Colquirrumi contaba con la autorización de Humberto Vásquez Becerra y de Genaro Vásquez Becerra para el uso del terreno superficial a fin de llevar a cabo el cierre de los pasivos ambientales del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH). Para tal efecto, a modo de ejemplo se muestra el siguiente extracto:

Acta de autorización restauración de uso superficial de terreno del 28 de mayo de 2009

(...) SEGUNDO: ACUERDOS

Ambas partes están de acuerdo en dejar constancia de lo siguiente

1. CMC, restaurará los pasivos ambientales ubicados en EL PREDIO (...)

4. EL OTORGANTE, se compromete dar (*sic*) facilidades necesarias y el pase correspondiente por EL PREDIO para el tránsito de personal y/o las acémilas

⁶⁵ Folio 170.

⁶⁶ Folio 169.

⁶⁷ Folios 298 a 310.

⁶⁸ Folio 289.

⁶⁹ Folio 167.

⁷⁰ Folio 167.

⁷¹ Folio 165.

⁷² Folio 164.

⁷³ Folios 392 a 394.

⁷⁴ Folio 223.

⁷⁵ Folio 147 al 156.

para el traslado del material, que provenga fuera de EL PREDIO (Arcilla, suelo gravilla, cemento, arena, etc) para realizar el trabajo de remediación. (...) 6. Ambas partes acuerdan que si CMC requiera hacer trabajos mayores en EL PREDIO, que afecte la profundidad del terreno con pastos, será materia de conversación entre las partes.

86. Por su parte, de la revisión del documento N^{os} 4, 6, 7, 8, 9 y 10 del cuadro precedente, revelan la existencia de nuevas negociaciones entre los miembros de la familia Vásquez Becerra y Colquirrumi a fin de realizar el cierre de los pasivos ambientales del Sector del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y no una oposición a que se lleve a cabo dicha actividad, tal es así, que a modo de ejemplo se muestra el siguiente extracto:

Carta de Contestación N° 001-2013 CC/HH

(...) **Tercero.** - toda empresa está obligada a pagar por pases y daños ocasionados en dicho terreno.

Cuarto. - por ello indicamos que no estamos en contra de la remediación de Pasivos ambientales.

87. De otro lado, se advierte que el documento N° 5 consiste en una solicitud presentada por Colquirrumi al Minem a fin de independizar por sectores el PCPAM Colquirrumi, debido a las dificultades para realizar el cierre de los pasivos ambientales por la oposición de los pobladores; sin embargo, de la revisión del documento no se advierte referencia alguna a la obstaculización de las labores de cierre en el sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) por acciones de la familia Vásquez Becerra. Para tal efecto, a modo de ejemplo se muestra el siguiente extracto:

Solicitud dirigida por Colquirrumi al Minem

(...) **1.4. Accesibilidad para ingresar a terrenos (Sector Quebrada Honda)**

Que, hemos tenido dificultades para acceder a terrenos en la casería Cuadratura, Sector Quebrada Honda, en el que se contempla la remediación de pasivos ambientales. Hemos sostenido constantes reuniones con los pobladores y autoridades de caserío, quienes pretendido imponer condiciones laborales y de alquiler de maquinaria a precios que superan largamente el mercado.

88. De igual manera, los documentos N^{os} 11 y 13 del cuadro precedente, consisten en comunicaciones dirigidas al Minem y al OEFA a través de los cuales el administrado informa sobre la presunta oposición de la familia Vásquez Becerra a que se realicen labores de cierre en el sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y que por tanto se encuentran en una causal eximente de responsabilidad; no obstante, de la revisión de las referidas comunicaciones se advierte que únicamente fundamenta sus afirmaciones en base al documento N° 10 que ha sido previamente analizado, descartando que constituya una evidencia de la oposición de la familia Vásquez Becerra a que se lleven a cabo las labores de cierre. A modo de ejemplo se muestra el siguiente extracto:

Comunicación de Colquirrumi al Minem

"(...) Que, por otro lado, con fecha 07 de octubre de 2014, hemos recibido una carta de la familia Vázquez Becerra, propietarios del predio llamado "La Rebelde", predio donde debemos llevar a cabo trabajos programados, mediante la cual manifiestan SU OPOSICIÓN A AUTORIZAR LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER ACTIVIDAD DE POST CIERRE (Ver carta en el anexo N° 1)

En ese sentido, es necesario manifestarle que tal oposición al cierre de pasivos ambientales, calificarían como un evento de fuerza mayor (...)

Comunicación de Colquirrumi al Oefa

(...) Con fecha 6 de octubre de 2014 el SR. ANGEL VASQUEZ BECERRA remita una carta a Cía. Minera Colquirrumi S.A. donde manifiesta su desacuerdo y oposición para efectuar los trabajos de cierre en el predio "La Rebelde" en el sector Quebrada Honda de Hualgayoc. (...)

89. Finalmente, de la revisión documento N° 12 del cuadro precedente, que consiste en un Acta de Constatación realizada por el Juez de Paz de Hualgayoc, se advierte que la misma deja constancia de hechos realizados de manera posterior (12 de mayo de 2016) a la Supervisión Regular 2013 (17 al 19 de diciembre de 2013), razón por la cual se concluye que los hechos recogidos en la referida constatación no tienen incidencia alguna en la comisión de la conducta infractora analizada en el presente acápite.
90. Sin perjuicio de ello, del contenido de dicho documento es posible advertir que esta no deja constancia de un hecho objetivo, tal como sería la constatación in situ de la obstaculización injustificada de los miembros de la familia Vásquez Becerra a que Colquirrumi realice labores de cierre en el sector 4 Quebrada la Honda, sino únicamente deja constancia de las afirmaciones y dichos vertidos por el administrado.
91. De lo expuesto, este colegiado considera que en el presente procedimiento administrativo no existe evidencias que comprueben debidamente la existencia de un hecho que califique como caso fortuito o de fuerza mayor, o hecho determinante de tercero que exima de responsabilidad administrativa a Colquirrumi por la comisión de la conducta infractora.
92. Asimismo, resulta importante precisar que la Resolución Directoral N° 034-2014-OEFA/DFSAI del 15 de enero de 2014 a la que hace referencia el administrado, calificó como un hecho eximente de responsabilidad a la invasión de los campamentos mineros por terceras personas, hecho muy distinto al verificado en el presente caso consistente en las negociaciones entre Colquirrumi y la familia Vásquez, razón por la cual no corresponde aplicar las conclusiones de dicha resolución al presente caso.
93. Finalmente, en relación a la transferencia de los PCPAM Colquirrumi a favor de Ciemam alegado por el administrado, se debe señalar, que conforme ha sido desarrollado en el considerando 57 de la presente resolución, esta fue realizada con fecha posterior (1 de marzo de 2016 y 23 de marzo de 2016) a la Supervisión Especial 2013 (17 al 19 de diciembre de 2013), razón por la cual

dicha transferencia no tiene incidencia en la infracción que es materia de análisis en el presente acápite. Por lo tanto, Colquirrumi resulta responsable por incumplir el instrumento de gestión ambiental y la normativa ambiental vigente durante la Supervisión Regular 2013.

94. Asimismo, conforme a lo desarrollado en los considerandos 58 al 62 de la presente resolución, tampoco se verifica que el administrado haya cumplido con cada uno de los requisitos establecidos en el artículo 11° del Decreto Supremo N° 059-2005-EM como condición para liberar de responsabilidad a una de las partes en una transferencia de pasivos, razón por la cual Colquirrumi no puede liberarse de responsabilidad administrativa respecto de la comisión de la infracción que le es imputada, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado.

95. Por todo lo expuesto, esta sala considera que correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Colquirrumi por no haber neutralizado los efluentes minero – metalúrgicos provenientes del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1) antes de verterlos al ambiente, a través de: (i) un lecho calcáreo, o en su defecto, (ii) un sistema de tratamiento, y (iii) la conducción del efluente proveniente de la bocamina B-RE-1 hacia el socavón Bassio; incumpliendo lo establecido en su plan de cierre de pasivos ambientales mineros.

V.3 Determinar si correspondía dictar la medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

96. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente al dictado de las medidas correctivas.

97. Al respecto, debe indicarse que -de acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325- el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁷⁶.

98. En el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325 se establece que entre las medidas correctivas que pueden dictarse se encuentra:

LEY N° 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

"(...) la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica"⁷⁷.

99. Por otro lado, cabe indicar que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), la cual establece en su artículo 19°⁷⁸ que, durante un periodo de tres años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

100. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que desarrollen la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁷⁹, que aprobó las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**), la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente: (...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva (...)

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será

De acuerdo con los lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, para efectos de imponer una medida correctiva se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

⁷⁸ **LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada 12 de julio de 2014.

Artículo 19°. - Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras.

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establece un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)

⁷⁹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

101. En este contexto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**), una medida correctiva puede ser definida como:

“(…) una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas”.

102. Asimismo, en el numeral 19 de los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, se establecen que las medidas correctivas tienen por objeto “revertir” o “disminuir en lo posible” el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; y, reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción.

103. De igual modo, dichos lineamientos disponen que, para efectos de imponer una medida correctiva, se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

104. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

105. La primera instancia sustentó el dictado de la medida correctiva detallada en el cuadro N° 2 de la presente resolución debido a que el titular minero no habría cumplido con los límites máximos permisibles para efluentes minero metalúrgicos en los puntos de control EQH y PME-24, correspondientes a los efluentes que provienen del sector 4: Mina Quebrada Honda (EQH) y del sector 8: Mina Real Barragán (bocamina B-RE-1), respectivamente, respecto de los parámetros potencial de Hidrógeno (Ph) y Hierro disuelto (Fe).

106. Ahora bien, en su recurso de apelación Colquirrumi alegó la imposibilidad de cumplir con la medida correctiva ordenada debido a que los poseionarios de los terrenos donde se ubica el Sector 4 Quebrada la Honda no permiten realizar labores de cierre en dicho sector.

107. Sobre este punto, conforme a lo desarrollado en los considerandos 79 al 91 de la presente resolución, en este procedimiento administrativo no existe

evidencias que demuestren que los miembros de la familia Vázquez Becerra, poseedores de los terrenos donde se ubica el Sector 4 Quebrada la Honda, imposibiliten el cumplimiento de la medida correctiva que le fue ordenada al administrado.



108. Finalmente, en relación a la transferencia de los PCPAM Colquirrumi a favor de Ciemam alegado por el administrado, se advierte que si bien dicha transacción fue realizada con anterioridad (1 de marzo de 2016 y 23 de marzo de 2016) al dictado de la medida correctiva mediante (21 de diciembre de 2017); conforme a lo desarrollado en los considerandos 58 al 62, no se verifica que Colquirrumi haya cumplido con cada uno de los requisitos establecidos en el artículo 11° del Decreto Supremo N° 059-2005-EM a fin de liberarse de responsabilidad, razón por la cual resulta responsable administrativo por las comisión de las infracciones que han sido analizadas en la presente resolución y, en consecuencia, por el cumplimiento de la medida correctiva que le fue ordenada.



109. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo de su apelación y, en consecuencia, correspondía dictar la medida correctiva detallada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

Respecto a los escritos presentados por Ciemam



110. Corresponde precisar que la evaluación de los escritos presentados el 20 y 22 de febrero de 2018 por Ciemam a fin de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva que le fue impuesta, debe ser realizada ante la autoridad competente que la dictó.



111. En este caso, la verificación del cumplimiento de dichas medidas correctivas debe ser efectuada por la Autoridad Decisora, según lo dispuesto en el numeral 21.2 del artículo 21° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD⁸⁰, vigente a la fecha de emitida la Resolución Directoral N° 032-2017-OEFA/DFAI.

112. Por lo tanto, este colegiado considera que deberá ser la DFAI quien evalúe los documentos presentados por Ciemam, a fin de verificar la implementación de la medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución y – de este modo– determinar su cumplimiento.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-



⁸⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.

Artículo 21.- Verificación del cumplimiento de las medidas administrativas

21.1 La Autoridad Supervisora es la responsable de verificar el cumplimiento de la medida administrativa, salvo los casos en los que a criterio de la Autoridad Decisora se considere que la Autoridad Instructora pueda realizar dicha verificación.

21.2 El administrado debe acreditar ante la autoridad competente que ha cumplido con ejecutar la medida administrativa conforme a lo establecido por la Autoridad Decisora. Una vez verificado el cumplimiento de la medida administrativa, la autoridad competente comunica al administrado el resultado de dicha verificación.

JUS; la Ley N° 29325; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAL del 21 de diciembre de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Compañía Minera Colquirrumi S.A., respecto de las conductas infractoras detalladas en los numerales 1 y 2 del cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1683-2017-OEFA/DFSAL del 21 de diciembre de 2017, en el extremo que ordenó a Compañía Minera Colquirrumi S.A. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- DISPONER que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (ahora DFAI) proceda con la verificación del cumplimiento de la medida correctiva descrita en el cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a Compañía Minera Colquirrumi S.A. y al Centro de Investigación y Estudios Mineros Ambientales S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (ahora DFAI) para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.


.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ

Presidente

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**