



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

**RESOLUCIÓN N° 092-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1533-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS<sup>1</sup>  
ADMINISTRADO : MINSUR S.A.  
SECTOR : MINERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1453-2017-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *Se declara la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI del 28 de noviembre de 2017, en cuanto la DFSAI (ahora, DFAI) no emitió pronunciamiento por la conducta imputada en la Resolución Subdirectoral N° 1292-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de agosto de 2016, referida a que el titular minero no habría comunicado en forma previa y por escrito al OEFA el inicio de sus actividades de exploración minera en el proyecto de exploración Santo Domingo, al haberse vulnerado el principio de legalidad —recogido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444— y el principio del debido procedimiento —recogido en el numeral 1.2. del mismo artículo—, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que acarrea la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma; por lo que, se ordena retrotraer el presente procedimiento al momento en que el vicio se produjo a fin que la DFSAI (ahora, DFAI) emita un nuevo pronunciamiento en ese extremo, teniendo en consideración el análisis desarrollado por esta sala.*

*De otro lado, se confirma el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI del 28 de noviembre de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur S.A. por la comisión de la conducta infractora referida a implementar sondajes adicionales a los autorizados en la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto de exploración minera Santo Domingo, incumpliendo con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.*

Lima, 18 de abril de 2018

<sup>1</sup> 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 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y se derogó el ROF que fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM. Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1533-2016-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).

## I. ANTECEDENTES

1. Minsur S.A.<sup>2</sup> (en adelante, **Minsur**) es titular del proyecto de exploración minera Santo Domingo (en adelante, **Proyecto Santo Domingo**), el cual se encuentra ubicado en el distrito de Nuñoa, provincia de Melgar, departamento de Puno.
2. El Proyecto Santo Domingo cuenta con una Declaración de Impacto Ambiental aprobada mediante Resolución Directoral N° 317-2014-MEM/DGAAM del 27 de junio de 2014 (en adelante, **DIA Santo Domingo**). Asimismo, cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado, aprobado mediante Resolución Directoral N° 193-2015-MEM-DGAAM del 5 de mayo de 2015 (en adelante, **EIA<sub>sd</sub> Santo Domingo**)<sup>3</sup>.
3. El 2 y 3 de diciembre de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular en las instalaciones del Proyecto Santo Domingo (en adelante, **Supervisión Regular 2015**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Minsur, conforme se desprende del Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN del 6 de mayo de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>4</sup>. Las presuntas infracciones administrativas identificadas por la DS durante la supervisión fueron recogidas en el Informe Técnico Acusatorio N° 1742-2016-OEFA/DS del 7 de julio de 2016 (en adelante, **ITA**)<sup>5</sup>.
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, 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 Minsur mediante la Resolución Subdirectoral N° 1292-2016-OEFA/DFSAI/SDI<sup>6</sup> del 31 de agosto de 2016, por la presunta comisión de las siguientes conductas infractoras:

**Cuadro N° 1: Detalle de las supuestas conductas infractoras**

N°	Hechos imputados
1	El titular minero no habría comunicado en forma previa y por escrito al OEFA el inicio de sus actividades de exploración minera en el proyecto de exploración Santo Domingo.
2	El titular minero habría implementado los sondajes SD-0023-15, SD0018-14, SD0011-14, SD0013-14, SD0016-14, SD019C-14, SD006-14, SD004-14, SD0029-15, SD009-14, SD0025-15, SD0020-14, SD0010-14, SD0010B-14, SD003-14 y SD005-14, incumpliendo con su instrumento de gestión ambiental.

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1292-2016-OEFA/DFSAI/SDI  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

- 2 Registro Único de Contribuyente N° 20100136741.
- 3 Se debe precisar que mediante Carta S/N del 26 de mayo de 2015, Minsur comunicó la suspensión de actividades en el Proyecto Santo Domingo; asimismo, indicó que no realizaría las labores de exploración indicadas en el EIA<sub>sd</sub> Santo Domingo. Posteriormente, a través del Oficio N° 2400-2015-MEM/DGAAM/DGAM del 30 de setiembre de 2015, la DGAAM dio respuesta a la citada carta, indicando que proceda con las actividades de remediación, cierre y post cierre teniendo como fecha límite el 2 de setiembre de 2016.
- 4 Dicho informe de supervisión regular se encuentra contenido en un disco compacto que obra en el folio 12.
- 5 Folios 2 a 11.
- 6 Folios 13 a 21.

5. Luego de evaluar los descargos presentados por Minsur el 5 de octubre de 2016<sup>7</sup>, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 0753-2017-OEFA/DFSAI/SDI (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)<sup>8</sup>, respecto del cual el administrado presentó sus descargos el 19 de setiembre de 2017<sup>9</sup>.
6. El 31 de octubre de 2017, el administrado presentó un escrito de descargos complementario<sup>10</sup> referido al Informe Final de Instrucción.
7. Posteriormente, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI<sup>11</sup> del 28 de noviembre de 2017, a través de la cual declaró la responsabilidad administrativa de Minsur por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación:

**Cuadro N° 2: Detalle de la conducta infractora**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El titular minero implementó los sondajes SD-0023-15, SD0018-14, SD0011-14, SD0013-14, SD0016-14, SD019C-14, SD006-14, SD004-14, SD0029-15, SD009-14, SD0025-15, SD0020-14,	Literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por el Decreto Supremo N° 020-2008-EM <sup>12</sup> (en adelante, <b>RAAEM</b> ), el artículo 24° de la Ley N° 28611 <sup>13</sup> ; Ley General del Ambiente (en	Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>16</sup> (en adelante,

<sup>7</sup> Folios 24 a 67.

<sup>8</sup> Folios 68 a 79. Cabe precisar que en el Informe Final de Instrucción la SDI recomendó a la DFSAI lo siguiente:

- Archivar el procedimiento sancionador iniciado contra Minsur respecto a la infracción detallada en el numeral 1 de la Tabla N° 1 del referido Informe Final de Instrucción.
- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur respecto a la conducta infractora detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

<sup>9</sup> Folios 82 a 96.

<sup>10</sup> Folios 105 a 118.

<sup>11</sup> Folios 130 a 139.

<sup>12</sup> **Decreto Supremo N° 020-2008-EM, que aprueba el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 de abril de 2008.

**Artículo 7.- Obligaciones del titular**

(...)

7.2 Durante el desarrollo de sus actividades de exploración minera, el titular está obligado a lo siguiente:

- a) Ejecutar todas las medidas dispuestas en el estudio ambiental correspondiente, en los plazos y términos aprobados por la autoridad. (...)
- c) Ejecutar las medidas de cierre y post cierre correspondientes

<sup>13</sup> **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

<sup>16</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba el Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO INFRACTOR)	BASE NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
--	----------------------------	--------------------	----------------------	-------------------

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	SD0010-14, SD0010B-14, SD003-14 y SD005-14, incumpliendo con su instrumento de gestión ambiental.	adelante, LGA), el artículo 15° de la Ley N° 27446 <sup>14</sup> , Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA) y el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM <sup>15</sup> (en adelante, Reglamento del SEIA).	Cuadro de tipificación de infracciones aprobado por la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

8. La Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la única conducta infractora:

- (i) La DFSAI indicó que durante la Supervisión Regular 2013 se constató que el administrado había ejecutado sondeos no previstos en el DIA Santo Domingo.
- (ii) Al respecto, la primera instancia señaló que al no contemplar la ejecución de sondeos adicionales, Minsur no permitió que sus características técnicas en el área del proyecto de exploración Santo Domingo fueran evaluadas por el certificador ambiental y, por tanto, no se pudieron prever los posibles impactos ambientales que se pudieron haber ocasionado, desestimando así lo alegado por el administrado respecto a que el hecho detectado en la supervisión no generó impactos significativos en el ambiente.

		GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN			
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	---	De 10 a 1000 UIT

<sup>14</sup> Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

**Artículo 15.- Seguimiento y control**

- 15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.
- 15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

<sup>15</sup> Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

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

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

- (iii) Por otro lado, la DFSAI indicó que si el administrado consideraba necesario modificar los alcances en los que fue aprobado su instrumento de gestión ambiental debió comunicar a la autoridad competente la modificación del mismo a fin de que tenga conocimiento sobre las acciones que está realizando el titular minero para los efectos de la supervisión y fiscalización.
  - (iv) La Autoridad Decisora indicó que, si bien durante la Supervisión Regular 2015 se constató que los sondajes adicionales se encontraban obturados, ello no implicaba que se haya subsanado la conducta, pues la implementación de componentes no contemplados en un instrumento de gestión no resultaba una conducta subsanable.
  - (v) En ese sentido, la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Minsur al concluir que quedó acreditado que ejecutó los sondajes SD-0023-15, SD0018-14, SD0011-14, SD0013-14, SD0016-14, SD019C-14, SD006-14, SD004-14, SD0029-15, SD009-14, SD0025-15, SD0020-14, SD0010-14, SD0010B-14, SD003-14 y SD005-14, los cuales no se encontraban contemplados en su instrumento de gestión ambiental.
9. El 28 de noviembre de 2017, Minsur interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1228-2017-OEFA/DFSAI<sup>17</sup>.
10. Con la Carta N° 1326-2017-OEFA/DFSAI<sup>18</sup> del 4 de diciembre de 2017, la DFSAI comunicó al administrado que la Resolución Directoral N° 1228-2017-OEFA/DFSAI —la cual habría sido notificada el 6 de noviembre de 2017—, no se considera notificada debido a que el correo electrónico consignado para tal fin no emitió una respuesta automática. Asimismo, precisó que el 1 de diciembre de 2017 se notificó la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI —que fue correctamente notificada— y contra la cual es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación.
11. Posteriormente, Minsur interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI el 22 de diciembre de 2017, señalando los siguientes argumentos:

Respecto a la única conducta infractora:

- a) El administrado señaló que, si bien no niega la ejecución de los sondajes adicionales a los que se refiere la presente conducta infractora, dicha infracción fue subsanada con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
- b) Al respecto, sostiene que al haberse declarado su responsabilidad administrativa se estaría vulnerando el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), en tanto dicha declaración contraviene lo establecido en el artículo 255° de la referida norma y el artículo 15° del Reglamento de Supervisión del

<sup>17</sup> Folios 141 a 156.

<sup>18</sup> Folio 158.

OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento de Supervisión**), respecto a la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria por parte del administrado antes del inicio del procedimiento.

- c) Para el administrado la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI vulnera también el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, por no contener una adecuada motivación sobre el supuesto carácter de insubsanable de la conducta infractora.
  - d) De otro lado, Minsur sostuvo que la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI vulnera, además, el principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, pues la DFSAI no probó si, efectivamente, se generaron impactos negativos significativos y si los mismos no fueron mitigados o revertidos como consecuencia de las acciones destinadas a la subsanación de la conducta infractora.
12. El 15 de marzo de 2018 se llevó a cabo la audiencia del informe oral ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente<sup>19</sup>. En dicha diligencia, Minsur reiteró los argumentos señalados en su recurso de apelación.

## II. COMPETENCIA

13. 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**)<sup>20</sup>, se crea el OEFA.
14. 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 Ley N° 30011<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Folio 198.

<sup>20</sup> **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.

<sup>21</sup> **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: (...)

b) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones

(en adelante, **Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público 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.

15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA 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 OEFA<sup>22</sup>.
16. A través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>23</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin<sup>24</sup> al OEFA, y por medio de la Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>25</sup>, 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.
17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>26</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>27</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización

---

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.

<sup>22</sup> **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 documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>23</sup> **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.

<sup>24</sup> **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.

<sup>25</sup> **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**, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2010.

**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.

<sup>26</sup> **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.

<sup>27</sup> **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.

Ambiental 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

18. 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)<sup>28</sup>.
19. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>29</sup>, 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.
20. En tal 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.
21. 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

---

#### **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:

- a) 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.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

#### **LEY N° 28611**

( )

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.

Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú (en adelante, **la Constitución**), que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>30</sup>.

22. 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 fundamental<sup>31</sup>, 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 preserve<sup>32</sup>; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>33</sup>.
23. 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.
24. 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 inciertos<sup>34</sup>.
25. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

---

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

<sup>31</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

**Artículo 2º.-** 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

#### IV. CUESTIÓN PREVIA

26. El procedimiento administrativo sancionador a que hace referencia la resolución impugnada fue iniciado dentro del régimen excepcional del artículo 19° de la Ley N° 30230.
27. Asimismo, se debe precisar que el procedimiento administrativo iniciado contra Minsur se enmarcó en las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG y de lo establecido en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **TUO del RPAS del OEFA**) —vigente al momento de emitirse la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI—, norma que tenía por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA.
28. De acuerdo con el artículo 253° del TUO de la LPAG, el procedimiento administrativo sancionador se rige por las siguientes reglas:

##### **Artículo 253.- Procedimiento sancionador**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.
6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

29. Ahora bien, el artículo 11° del TUO del RPAS del OEFA, establece que el procedimiento sancionador inicia con la resolución de imputación de cargos emitida por la Autoridad Instructora.

**Artículo 11°. - Inicio y plazo del procedimiento administrativa sancionador**

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado. (...).

30. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 253° del TUO de la LPAG, concluida la etapa de instrucción, la Autoridad Instructora debe emitir el informe final de instrucción en el que determina, de manera motivada, las conductas que considera probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción, así como la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda<sup>35</sup>.
31. Asimismo, el procedimiento sancionador concluye con la emisión de la resolución final —la cual es regulada en el artículo 19° del TUO del RPAS del OEFA— y mediante la cual la Autoridad Decisora emite el pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

**Artículo 19°. - De la resolución final**

19.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

19.2 La resolución final deberá contener, según corresponda, lo siguiente:

- (i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la existencia o inexistencia de infracción administrativa, respecto de cada hecho imputado.
- (ii) Graduación de la sanción respecto de cada hecho constitutivo de infracción administrativa; y,
- (iii) La determinación de medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados. Para ello, se tendrá en cuenta la propuesta planteada por el administrado, de ser el caso. (Subrayado agregado)

32. En atención al marco normativo expuesto, corresponde verificar si la resolución impugnada cumple con lo establecido en el TUO del RPAS del OEFA. Para ello es necesario hacer un recuento de los actuados del procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1533-2016-OEFA/DFSAI/PAS.

<sup>35</sup> De manera referencial, se debe señalar que en el artículo 8° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de octubre de 2017, se regula el alcance del informe final de instrucción emitido por la Autoridad Decisora.

**Artículo 8°. - Informe Final de Instrucción**

8.1 La Autoridad Instructora emite el Informe Final de Instrucción, en el que concluye determinando de manera motivada las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción, la propuesta de sanción que correspondan o el archivo del procedimiento, así como las medidas correctivas a ser dictadas, según sea el caso. 8.2 La Autoridad Instructora remite el Informe Final de Instrucción a la Autoridad Decisora, a fin de que ésta disponga la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere necesarias para resolver el procedimiento administrativo sancionador.

8.3 En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, la Autoridad Decisora notifica al administrado, a fin de que presente sus descargos en un plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación, pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles por única vez, que se otorga de manera automática.

8.4 En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando que no existe infracciones, se recomendará el archivo del procedimiento. (Énfasis agregado)

33. Así se tiene que, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1292-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 31 de agosto de 2016, la SDI dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Minsur por la presunta comisión de la dos (2) conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución<sup>36</sup>.
34. A través del escrito presentado el 19 de setiembre de 2017, el administrado presentó sus descargos a las conclusiones del Informe Final de Instrucción N° 0753-2017-OEFA/DFSAI/SDI.
35. Finalmente, 28 de noviembre de 2017 la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI, en la cual solo realizó el análisis de la conducta detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, así como de la pertinencia del dictado de medida correctiva por la comisión de la citada conducta. Como consecuencia de dicho análisis, la DFSAI resolvió el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Minsur, en los siguientes términos:

SE RESUELVE:

Artículo 1°. - Declarar la responsabilidad administrativa de Minsur S.A. por la comisión de la infracción señalada en el numeral 2 de la Tabla del Artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 1292-2016-OEFA/DFSAI/SDI.

Artículo 2°. - Informar a Minsur S.A. que no corresponde el dictado de medidas correctivas; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 3°. - Informar al administrado que en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

Artículo 4°. - Informar al administrado que transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales.

Artículo 5°. - Informar a Minsur S.A., que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

<sup>36</sup> Adicionalmente, se debe indicar que luego de evaluar los descargos presentados por Minsur el 5 de octubre de 2016, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 0753-2017-OEFA/DFSAI/SDI, en el cual efectuó las siguientes recomendaciones:

III [V]. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

54. Se recomienda a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur S.A. por la comisión de la infracción indicada en el numeral 2 de la Tabla N° 1; por los fundamentos expuestos en el desarrollo del presente Informe.
55. Se recomienda a la Autoridad Decisora no dictar medidas correctivas a Minsur S.A., de conformidad con lo señalado en el presente informe.
56. Se recomienda a la Autoridad Decisora archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Minsur S.A. por la comisión de la infracción indicada en el numeral 1 de la Tabla N° 1; por los fundamentos expuestos en el desarrollo del presente Informe. (Subrayado agregado)

Artículo 6°. - Informar a Minsur S.A., el recurso de apelación que se interponga contra la medida correctiva ordenada se concederá sin efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

36. De acuerdo con el detalle realizado en el considerando precedente, se advierte en la resolución impugnada la DFSAI no emitió pronunciamiento alguno respecto a la conducta detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, a pesar de que mediante la Resolución Subdirectoral N° 1292-2016-OEFA-DFSAI/SDI se inició un procedimiento administrativo sancionador, entre otras, por esta conducta imputada.
37. En esa línea, se advierte que la resolución impugnada no cumple con lo dispuesto por el artículo 19° del TUO del RPAS del OEFA, en la medida en que la Autoridad Decisora no emitió el correspondiente pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto del hecho imputado N° 1 detallado en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
38. En ese sentido, esta sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI fue emitida vulnerando el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, puesto que al no emitir el pronunciamiento final respecto del hecho imputado N° 1 detallado en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la DFSAI incumplió lo establecido en el 19° del TUO del RPAS del OEFA. Asimismo, dicha omisión configura una vulneración al principio de debido procedimiento, regulado en el 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, puesto que no emitió una decisión motivada y fundada en derecho, respecto al citado hecho imputado.
39. Teniendo en cuenta lo señalado en el considerando precedente, se advierte que la resolución impugnada adolece de la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal<sup>37</sup>.
40. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI en cuanto no se pronunció respecto a la conducta detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución<sup>38</sup>. Por tanto, se debe retrotraer el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, a fin que la DFSAI emita un nuevo pronunciamiento en este extremo, teniendo en consideración el análisis desarrollado por esta sala.

<sup>37</sup> TUO de la LPAG

**Artículo 10.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

<sup>38</sup> TUO de la LPAG

**Artículo 13.- Alcances de la nulidad**

13.1 La nulidad de un acto solo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.  
(...)

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

41. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur por haber ejecutado sondeos adicionales a los aprobados en sus instrumentos de gestión ambiental para las plataformas de perforación detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
- (ii) Determinar si correspondía aplicar la causal eximente de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria prevista en el literal f) del artículo 255° del TUO del LPAG.

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

**VI.1 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa Minsur por haber ejecutado sondeos adicionales a los aprobados en sus instrumentos de gestión ambiental para las plataformas de perforación detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución**

### Respecto al cumplimiento de los compromisos ambientales

42. De manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Minsur en su recurso de apelación, este colegiado considera pertinente desarrollar el marco legal que encierra la presente conducta infractora.
43. Sobre el particular, debe mencionarse que de acuerdo con lo establecido en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA<sup>39</sup>, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen

<sup>39</sup> 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; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

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.

como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados.

44. Asimismo, en el artículo 24° de la LGA<sup>40</sup> se ha establecido que toda aquella actividad humana relacionada a construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo se encuentra sujeta al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, mientras que aquellas no sujetas a dicho sistema se desarrollan conforme a las normas específicas de la materia correspondiente.
45. En esa línea, en la Ley del SEIA se exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución<sup>41</sup>. Cabe mencionar que, durante el 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.
46. Por su parte, de acuerdo con el artículo 6° de la referida ley<sup>42</sup>, dentro del procedimiento de certificación ambiental se debe seguir una serie de etapas, entre las cuales se tiene la revisión del estudio de impacto ambiental, lo que significa que luego de la presentación del estudio original presentado por el titular minero, este es sometido a examen por la autoridad competente.
47. Resulta oportuno señalar que, una vez obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del Reglamento la Ley del SEIA<sup>43</sup>, será

<sup>40</sup> Ley N° 28611

**Artículo 24°.** - Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

<sup>41</sup> Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001

**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.

<sup>42</sup> Ley N° 27446

**Artículo 6°.** - Procedimiento para la certificación ambiental

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

1. Presentación de la solicitud;
2. Clasificación de la acción;
3. Evaluación del instrumento de gestión ambiental;
4. Resolución; y,
5. Seguimiento y control.

<sup>43</sup> Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

**Artículo 55°.** - Resolución aprobatoria

responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el Estudio de Impacto Ambiental.

48. A su vez, en el artículo 29° del Reglamento la Ley del SEIA<sup>44</sup> se establece que todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la certificación ambiental. Asimismo, dispone que son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.
49. Asimismo, como marco general normativo, cabe indicar que de conformidad con el artículo 5°, el literal a) del numeral 7.1 del artículo 7° y artículo 21° del RAAEM para la realización de actividades de exploración minera, el titular debe contar con el correspondiente estudio ambiental aprobado, consistente, en el presente caso, en un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASd)<sup>45</sup>.

---

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

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

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

<sup>44</sup> **Reglamento Aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**

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

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

<sup>45</sup> **Decreto Supremo N° 020-2008-EM**

**Artículo 5°.- Sobre los estudios ambientales comprendidos en este Reglamento**

El presente Reglamento norma los requisitos y el procedimiento a considerar para la formulación y evaluación de los estudios ambientales, así como las atribuciones de la DGAAM del Ministerio de Energía y Minas, en lo concerniente a la determinación de la viabilidad ambiental de un proyecto de exploración minera.

Antes de iniciar actividades de exploración minera, el titular debe contar con el correspondiente estudio ambiental aprobado, con excepción de las actividades de cateo y prospección que son libres en todo el territorio nacional, aun cuando no podrán efectuarse por terceros en áreas donde existan concesiones mineras, áreas de no admisión de denuncios y terrenos cercados o cultivados, salvo previo permiso escrito de su titular o propietario. Es prohibido el cateo y la prospección en zonas urbanas o de expansión urbana, en zonas reservadas para la defensa nacional, en zonas arqueológicas y sobre bienes de uso público, salvo autorización previa de la entidad competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del TUO de la Ley General de Minería aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM.

**Artículo 7°.- Obligaciones del titular**

7.1 El titular está obligado a contar con los siguientes instrumentos, antes de iniciar sus actividades de exploración minera:

- a) El estudio ambiental correspondiente aprobado, de acuerdo a lo señalado en el presente reglamento. (...).

**Artículo 21°.- Estudios Ambientales según Categoría**

Para el desarrollo de actividades de exploración minera, el titular debe someter a consideración de la autoridad, los siguientes estudios ambientales:

21.1 Para la Categoría I: Declaración de Impacto Ambiental (DIA)

21.2 Para la Categoría II: Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASd)

Los estudios ambientales establecidos en el presente artículo para las actividades de exploración minera, pueden ser elaborados por personal especialista en medio ambiente del propio titular o por cualquier entidad o profesionales especializados en la materia. En los estudios ambientales deberá consignarse el nombre completo, especialidad y colegiatura profesional de los profesionales que participaron en su elaboración.

50. En concordancia con ello, en el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM se impone a los titulares de proyectos de exploración minera la obligación de ejecutar todas las medidas dispuestas en el estudio ambiental correspondiente, en los plazos y términos aprobados por la autoridad.
51. En este orden de ideas, tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser ejecutados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental en modo, forma y tiempo. 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<sup>46</sup>.
52. En ese sentido, a efectos de determinar la existencia de responsabilidad por parte de Minsur por el incumplimiento de los citados dispositivos, corresponde previamente identificar los compromisos dispuestos en su instrumento de gestión ambiental y su ejecución según las especificaciones contenidas en el mismo documento para, posteriormente, evaluar si los hechos detectados durante la Supervisión Regular 2015 generaron el incumplimiento de los compromisos ambientales.

Respecto al alcance del compromiso recogido en el instrumento de gestión ambiental de Minsur

53. De acuerdo con el capítulo V de la DIA Santo Domingo, referido a los componentes del proyecto, se tiene que Minsur asumió el compromiso de efectuar un sondaje en cada plataforma, tal como se señala a continuación<sup>47</sup>:

**5.2 Componentes del proyecto (...)**

**5.2.2 Plataforma de perforación**

El proyecto considera la habilitación de 20 plataformas de perforación, en las cuales se distribuirán 41 perforaciones diamantinas, se tendrán hasta 3 perforaciones de plataforma. (...)

La ubicación de las plataformas se presenta en la Tabla 5.4 Plataformas y Perforaciones, y se muestran en la Figura 5.1A Componentes del Proyecto (...)

---

<sup>46</sup> Ver las Resoluciones N°s 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016; 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016, 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017 y la 022-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de febrero de 2018, entre otras.

<sup>47</sup> Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, pp. 203 - 207, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12.

**TABLA 5.4  
PLATAFORMAS Y PERFORACIONES**

Plataforma	Sondaje	Coordenadas UTM WGS84 Zona 19S		Altitud (msnm)	Inclinación	Azimut	Profundidad
		Este (m)	Norte (m)				
PLAT-01	SD_14_001	333,152	8'430,594	4,872	-60	50	300
PLAT-01	SD_14_001B	333,152	8'430,594	4,872	-75	50	500
PLAT-02	SD_14_002	333,581	8'430,071	4,778	-60	35	400
PLAT-02	SD_14_002B	333,581	8'430,071	4,778	-60	75	500
PLAT-03	SD_14_003	333,753	8'429,841	4,759	-60	55	450
PLAT-03	SD_14_003B	333,753	8'429,841	4,759	-60	80	450
PLAT-04	SD_14_004	333,854	8'429,700	4,805	-60	65	450
PLAT-04	SD_14_004B	333,854	8'429,700	4,805	-60	80	420
PLAT-05	SD_14_005	333,757	8'427,736	4,936	-60	30	500
PLAT-05	SD_14_005B	333,757	8'427,736	4,936	-60	60	560
PLAT-06	SD_14_006	334,000	8'429,465	4,920	-50	50	320
PLAT-06	SD_14_006B	334,000	8'429,465	4,920	-50	70	320
PLAT-07	SD_14_007	334,450	8'429,682	5,022	-60	355	360
PLAT-07	SD_14_007B	334,450	8'429,682	5,022	-60	25	360
PLAT-08	SD_14_008	334,837	8'429,648	5,047	-60	310	420
PLAT-08	SD_14_008B	334,837	8'429,648	5,047	-60	345	420
PLAT-09	SD_14_009	334,312	8'429,377	5,023	-60	45	420
PLAT-09	SD_14_009B	334,312	8'429,377	5,023	-60	80	420
PLAT-10	SD_14_010	335,156	8'429,411	4,921	-60	230	420
PLAT-10	SD_14_010B	335,156	8'429,411	4,921	-60	200	420
PLAT-11	SD_14_011	335,282	8'429,348	4,898	-60	185	360
PLAT-11	SD_14_011B	335,282	8'429,348	4,898	-60	140	450

**TABLA 5.4  
PLATAFORMAS Y PERFORACIONES**

Plataforma	Sondaje	Coordenadas UTM WGS84 Zona 19S		Altitud (msnm)	Inclinación	Azimut	Profundidad
		Este (m)	Norte (m)				
PLAT-12	SD_14_012	334,383	8'428,899	5,023	-60	25	400
PLAT-12	SD_14_012B	334,383	8'428,899	5,023	-60	55	440
PLAT-13	SD_14_013	334,544	8'428,800	4,956	-60	20	450
PLAT-13	SD_14_013B	334,544	8'428,800	4,956	-60	65	450
PLAT-14	SD_14_014	334,798	8'428,634	4,810	-60	15	380
PLAT-14	SD_14_014B	334,798	8'428,634	4,810	-60	60	400
PLAT-15	SD_14_015	335,129	8'428,490	4,810	-60	330	480
PLAT-15	SD_14_015B	335,129	8'428,490	4,810	-75	45	380
PLAT-15	SD_14_015C	335,129	8'428,490	4,810	-75	0	600
PLAT-16	SD_14_016	335,343	8'428,317	4,949	-60	10	470
PLAT-16	SD_14_016B	335,343	8'428,317	4,949	-60	40	480
PLAT-17	SD_14_017	334,085	8'428,174	4,906	-60	15	540
PLAT-17	SD_14_017B	334,085	8'428,174	4,906	-60	40	600
PLAT-18	SD_14_018	334,250	8'428,118	4,844	-60	20	560
PLAT-18	SD_14_018B	334,250	8'428,118	4,844	-60	80	560
PLAT-19	SD_14_019	334,513	8'427,819	4,701	-60	15	560
PLAT-19	SD_14_019B	334,513	8'427,819	4,701	-60	45	560
PLAT-20	SD_14_020	334,035	8'427,523	4,716	-60	10	420
PLAT-20	SD_14_020B	334,035	8'427,523	4,716	-60	50	420

54. De lo expuesto, se verifica que Minsur se comprometió a ejecutar en el Proyecto Santo Domingo un total de 41 sondajes en 20 plataformas de perforación, los cuales se encontraban totalmente identificados.

Respecto al incumplimiento detectado durante la Supervisión Regular de 2015 por el que se declaró la responsabilidad administrativa de Minsur

55. Durante la Supervisión Regular 2015, según el Acta de Supervisión<sup>48</sup>, se detectó lo siguiente:

**Hallazgo N° 1:**

Los sondajes SD-0023-15, SD-0018-14, SD-0011-14, SD-0013-14, SD-0016-14, SD-019C-14, SD-006-14, SD-004-14, SD-0029-15, SD-009-14, SD-0025-15, SD-0020-14, SD-0010-14, SD-0010B-14, SD-003-14 y SD-005-14 no se encuentran declarados en ningún Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.

56. Dicho hallazgo se complementa con las fotografías del Informe de Supervisión<sup>49</sup>, en las cuales se evidencia la existencia de sondajes adicionales a los aprobados en la DIA Santo Domingo para las plataformas de perforación objeto de imputación, las cuales se muestran a continuación:



Fotografía N° 1. Vista del sondaje con código SD0023-15. (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 334 434, N: 8 430 691)

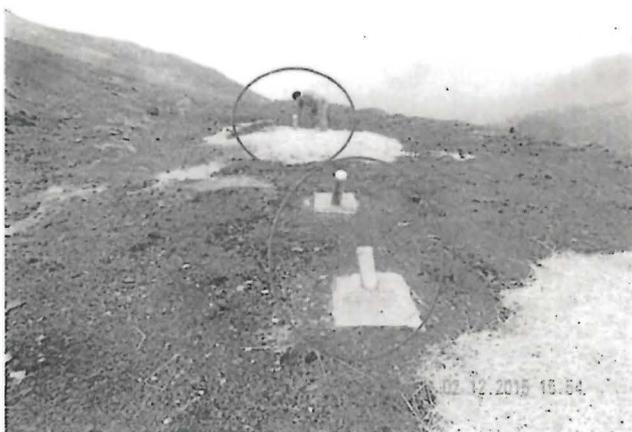


Fotografía N° 3. Vista del sondaje con código SD0018-14. (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 333 834 N: 8 430 326)

<sup>49</sup> Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, pp 409 - 437, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12. Las fotografías 1 a 31 del Informe de Supervisión corresponden al hallazgo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur. Cabe indicar que, de todas las fotografías que muestran la conducta infractora se han seleccionado únicamente seis (6) en las que evidencian la comisión de la infracción.



Fotografía N° 9. Vista del sondaje con código SD0016-14. (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 334 239, N: 8 430 094)

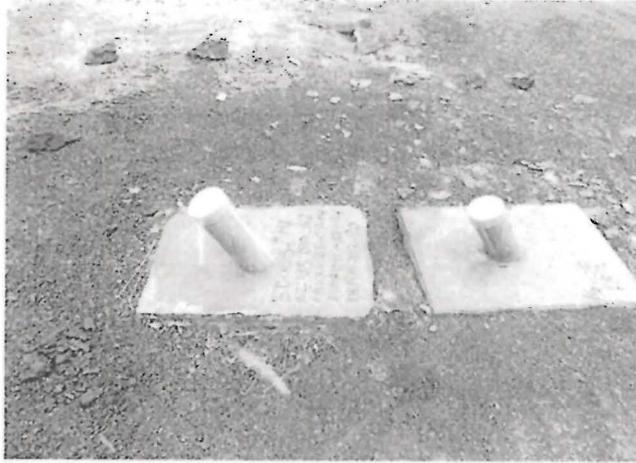


Fotografía N° 11. Vista de tres (3) sondajes ubicados en una plataforma identificados con los siguientes códigos: SD0019C-14, SD006-14 y SD004-14 (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 334 346, N: 8 429 679; E: 334 351, N: 8 429 681 y E: 334 354, N: 8 429 684)



Fotografía N° 26. Vista del área donde se encuentra ubicado los sondajes SD0010-14 y SD0010B-14

Handwritten signatures in blue ink, including a large stylized signature and several smaller ones.



Fotografía N° 29. Vista de los dos sondeos SD005-14 y SD003-14.

57. Sobre la base de estas evidencias, se advierte que a la fecha de la Supervisión Regular 2015 el administrado había ejecutado sondeos adicionales en las plataformas de perforación del Proyecto Santo Domingo, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental. Por dicho motivo, la primera instancia concluyó en la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI que Minsur incumplió lo dispuesto en el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la Ley del SEIA y el artículo 29° del Reglamento la Ley del SEIA.
58. Ahora bien, teniendo como base lo establecido en la DIA Santo Domingo, el Informe de Supervisión y las fotografías consignadas en el mismo, se detalla a continuación la cantidad de sondeos adicionales en las plataformas de perforación que Minsur ejecutó:

Sondeos de acuerdo a los instrumentos de gestión ambiental				
Instrumentos de Gestión Ambiental	Códigos (Plataformas)	Plataformas autorizadas	Sondeos autorizados	total sondeos autorizados
DIA	PLAT-01 al PLAT-20	20	De 1 a 3	41
<b>Total</b>				<b>41</b>
Sondeos identificados durante la supervisión				
Instrumentos de Gestión Ambiental	Códigos (Sondeos)	Sondeos Observados	Observación	Total de sondeos excedidos
DIA	SD-0023-15, SD-0018-14, SD-0011-14, SD-0013-14, SD-0016-14, SD-0019C-14, SD-006-14, SD-004-14, SD-0029-15, SD-009-14, SD-0025-15, SD-0020-14, SD-0010-14, SD-0010B-14, SD-003-14, SD-005-14	16	Ningún sondeo observado en campo coincide con los sondeos aprobados en su IGA	16
<b>Total</b>				<b>16</b>

59. En el presente caso, se observa que el administrado no ha cuestionado la imputación de la comisión de la conducta infractora ni su responsabilidad en la presente etapa recursiva. Asimismo, de acuerdo con la revisión de los actuados del expediente, esta sala advierte que el administrado no ha logrado desvirtuar la comisión de la conducta infractora imputada, en tanto se acreditó que las

plataformas de perforación observadas por la DS durante la Supervisión Regular 2015 presentaban sondajes adicionales a los aprobados en la DiA Santo Domingo.

60. En consecuencia, esta sala considera que Minsur es responsable por incumplir el compromiso ambiental previsto en su instrumento de gestión ambiental, de conformidad con lo establecido en el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la Ley del SEIA y el artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.

#### **VI.2 Determinar si correspondía aplicar la causal eximente de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria prevista en el literal f) del artículo 255° del TUO del LPAG**

61. De manera preliminar, debe precisarse que —conforme con lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG<sup>50</sup>— la subsanación voluntaria de la conducta infractora, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

62. En ese sentido, corresponde indicar que a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:

- i) Que se produzca de manera voluntaria;
- ii) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador;
- iii) La subsanación de la conducta infractora<sup>51</sup>.

63. Ahora bien, en su recurso de apelación Minsur alegó que habría subsanado la conducta infractora con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador. No obstante, sostiene que la DFSAI indicó que no resultaba aplicable la causal eximente de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria prevista en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, con lo cual considera que se estaría vulnerando el principio de legalidad y del debido procedimiento, así como el de verdad material previstos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de las LPAG, en tanto no se ha probado la generación de impactos negativos significativos y si los mismos fueron mitigados o revertidos como consecuencia de las acciones destinadas a la subsanación de la conducta infractora.

50

#### **TUO DE LA LPAG**

##### **Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

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

- 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.

51

Con relación a la subsanación voluntaria, debe señalarse de manera referencial que "(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...)". Ministerio de Justicia (2017). *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, p. 47.

64. Sobre los argumentos del administrado, previamente se debe señalar que la conducta materia de análisis se encuentra referida al incumplimiento de los compromisos establecidos en los instrumentos de gestión ambiental, en los términos en que fueron aprobados por la autoridad certificadora, toda vez que el recurrente ejecutó sondajes adicionales en las plataformas de perforación del Proyecto Santo Domingo a los aprobados en la DIA Santo Domingo, conforme se ha reseñado en el considerando 58 de la presente resolución.
65. Sobre el particular, resulta importante mencionar que de los instrumentos de gestión ambiental emanan dos clases de obligaciones ambientales: (i) obligaciones específicas de hacer, referidas al estricto cumplimiento de los compromisos ambientales; y (ii) obligaciones implícitas de no hacer, referidas a la prohibición de hacer algo no previsto en el instrumento de gestión ambiental. De manera que los titulares de actividades se encuentran limitados a ejecutar únicamente las acciones autorizadas en su instrumento de gestión ambiental, prohibiéndoseles la ejecución de actividades distintas a las previstas en aquellas.
66. En esa línea, se tiene que durante la Supervisión Regular 2015 se constató que Minsur incumplió la prohibición de no hacer, referida a ejecutar actividades adicionales no previstas en su instrumento de gestión ambiental —en este caso, ejecutar sondajes<sup>52</sup> adicionales a los autorizados—, lo cual implica como mínimo, tal como la DFSAI lo ha referido en la resolución impugnada, poner en riesgo al entorno natural donde se desarrollaron dichas actividades, pues tal operación se ha realizado sin considerar medidas de prevención o mitigación de impactos ambientales negativos previstos en su instrumento de gestión ambiental<sup>53</sup>. Por consiguiente, los sondajes<sup>54</sup> materia de imputación, no se encontraban previstos en el DIA Santo Domingo.
67. Dicho ello, corresponde indicar que si bien Minsur obturó todos los sondajes que ejecutó en las plataformas materia de imputación, ello no significa que haya subsanado dicha conducta infractora, en tanto para el presente caso la obligación imputada como incumplida —según lo previsto en la DIA Santo Domingo— no se circunscribe a la ejecución de medidas de cierre de los sondajes (obturación); es decir, que no se está cuestionando si el administrado cumplió o no con cerrar los sondajes ejecutados en las plataformas de perforación del Proyecto Santo Domingo, sino, si el administrado ejecutó sondajes adicionales a los autorizados en las referidas plataformas, conforme a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.

<sup>52</sup> “Los sondajes permiten obtener muestras de dichas zonas a profundidades de hasta 1.200 m para ser estudiadas y analizadas por los geólogos”. *Manual General de Minería y Metalurgia*. Primera Edición, 2006. Chile: Portal Minero Ediciones, patrocinado por el Gobierno de Chile, p. 395.

<sup>53</sup> Al respecto, cabe indicar que, según Granero (2011), el estudio de impacto ambiental es un documento técnico en el que se identifican, valoran y previenen los impactos, planteando el seguimiento y control ambiental de la ejecución de un proyecto. Por lo tanto, el objetivo general del EIA pasa por el estudio del medio biofísico y socio-económico, el análisis del proyecto y la identificación y definición de las acciones que pueden provocar un impacto ambiental, recogiendo las propuestas para evitarlos, reducirlos o compensarlos. GRANERO, J. *et al. Evaluación de Impacto Ambiental*, Primera Edición. España: FC. Editorial, p. 75.

<sup>54</sup> Los sondajes son: “son perforaciones diamantinas que sirven para extraer testigos de los materiales que se encuentran en el subsuelo<sup>54</sup>, los cuales tienen por objeto “determinar la presencia o ausencia de zonas mineralizadas y obtener una idea preliminar de qué ley y tamaño tienen dichas zonas”  
En: DÁVILA, J. (2006) *Diccionario Geológico Bilingüe Español-Inglés*. Tercera Edición. Lima: auspiciada por Universidad Nacional de Ingeniería y Asamblea Nacional de Rectores, p.349.

68. Cabe agregar que, si se realiza sondajes adicionales a los autorizados en un instrumento de gestión ambiental, dicha situación ya no puede ser revertida con acciones posteriores, toda vez que en el presente caso, no podrán ser incorporados en su instrumento de gestión ambiental; en virtud a que, el proyecto se encuentra cerrado.<sup>55</sup>
69. Ello a razón que, en el Capítulo V de la DIA Santo Domingo se contempló un cronograma de actividades a llevarse a cabo en un plazo de veinticuatro (24) meses, es así que el 2 de setiembre de 2014 el administrado inició sus actividades y concluyó sus labores el 2 de setiembre de 2016. Por lo tanto, de acuerdo al cronograma de actividades éste proyecto se encuentra culminado y los componentes se encuentran cerrados, situación que ha sido comunicada a la Dirección General de asuntos Ambientales Mineros de Ministerio de Energía y Minas por el administrado<sup>56</sup>.
70. Al respecto, corresponde reiterar que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental deben ser cumplidos en el modo que fueron aprobados por la Autoridad Certificadora, al estar 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.
71. De manera que al implementarse actividades que no han sido evaluadas por la Autoridad Certificadora (sondajes adicionales a los autorizados) —y no contar con un plan de manejo ambiental que garantice un correcto funcionamiento ni que prevenga los posibles impactos ambientales—, constituye una situación que podría generar una afectación al ambiente.
72. En ese sentido, esta sala concluye que no se ha configurado el supuesto de eximente de responsabilidad previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG respecto de la conducta infractora objeto de análisis. Por consiguiente, todos los argumentos de apelación del recurrente deben ser desestimados al carecer de sustento.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

<sup>55</sup> Ver Resolución N° 022-2017-OEFA/TFA-SME del 3 de febrero de 2017, Resolución N° 045-2017-OEFA/TFA-SME del 10 de marzo de 2017, Resolución N° 001-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 20 de abril de 2017 y Resolución N° 034-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de agosto de 2017, entre otras.

<sup>56</sup> Escrito con Registro 2500760. Folio 57

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar la **NULIDAD** parcial de la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAL del 28 de noviembre de 2017, en cuanto la DFSAL (ahora, DFAI) no emitió pronunciamiento por la conducta imputada detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, a fin que la DFSAL (ahora, DFAI) emita un nuevo pronunciamiento en ese extremo, teniendo en consideración el análisis desarrollado por esta sala.

**SEGUNDO. - CONFIRMAR** el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAL del 28 de noviembre de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

**TERCERO. -** Notificar la presente resolución a Minsur S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, DFAI), para los fines correspondientes.

**CUARTO. -** Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.



RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO  
Vocal

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



SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ  
Vocal

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

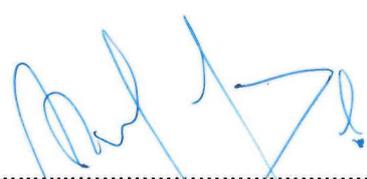


---

**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**

**Vocal**

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



---

**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**

**Vocal**

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

## VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

En esta ocasión voto para que se revoque segunda imputación, referida que el **titular minero habría implementado los sondajes incumpliendo con su instrumento de gestión ambiental**, por los fundamentos que expongo, de conformidad con lo previsto en el numeral 11.2 del artículo 11° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental.

1. En el presente caso se observa que el administrado no cuestiona la comisión de la conducta infractora; sin embargo, alega que subsanó la misma, por lo que corresponde evaluar dicho alegato.
2. Sobre el particular, es necesario precisar que la Constitución Política reconoce el derecho a un ambiente sano y equilibrado como un derecho fundamental, e impone que este derecho sea respetado por los particulares y garantizado por el Estado. En esa línea, la subsanación regulada en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG no debe ser entendida como una norma aislada a lo previsto en la Carta Fundamental, sino que debe ser interpretada en concordancia con el mandato constitucional de protección al ambiente.
3. Adicionalmente a ello, debe acotarse que en virtud al rol que tiene el Estado de preservar el ambiente, los poderes públicos tienen la obligación de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. En atención a ello, mediante la Ley del SINEFA, el cual tiene como ente rector al OEFA.
4. Ello significa que no todas las actividades que realicen los administrados antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador, son susceptibles de ser consideradas como una condición eximente de responsabilidad, ya que existen infracciones que por su propia naturaleza pueden causar riesgos o daños irreparables.
5. Respecto a la función supervisora que tiene el OEFA<sup>57</sup>, debe indicarse que en el artículo 11° de la Ley del SINEFA se establece que la entidad tiene como objetivo promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u

---

<sup>57</sup> El OEFA, conforme a lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N.° 29325, es un organismo público 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. Así, conforme a lo dispuesto por los literales a) y b) del numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N.° 29325, tiene las siguientes funciones: (i) la función normativa, que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo, así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, EFA), las que son de cumplimiento obligatorio para dichas entidades en los tres niveles de gobierno; y, (ii) la función de supervisión de las EFA que comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de dichas entidades de ámbito nacional, regional o local.

omisión no haya generado daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

6. Complementariamente a ello, en el artículo 9° de la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM<sup>58</sup>, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, se dispone que el Consejo Directivo del OEFA aprobará las directivas, guías, formatos tipo y modelos de reglamentos de fiscalización ambiental que comprendan las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, EFA).
7. En dicho contexto, el OEFA aprobó el Reglamento de Supervisión, cuyo objeto es regular y uniformizar los criterios para el ejercicio de la función de supervisión en el marco de la Ley del SINEFA y de otras normas que le atribuyen dicha función al OEFA<sup>59</sup>. De lo expuesto, se desprende que dicho Reglamento fue emitido en el marco de la facultad que tiene el OEFA para reglamentar los alcances de la subsanación voluntaria, prevista por la Ley del SINEFA.
8. En el artículo 3° del Reglamento de Supervisión se establece que la función de supervisión tiene como finalidad, entre otras, prevenir daños ambientales, promover la subsanación voluntaria de los incumplimientos de obligaciones fiscalizables y la obtención de los medios probatorios idóneos para sustentar el inicio del procedimiento administrativo sancionador o la imposición de las medidas administrativas, en caso corresponda para garantizar una adecuada protección ambiental.
9. Así, en los artículos 14° y 15° y el numeral 1 del Anexo 4 del Reglamento de Supervisión, modificado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD<sup>60</sup>, se establece que cuando el administrado presenta información a fin de

---

**RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 247-2013-MINAM, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de agosto de 2013.

**Artículo 9.-** Con el fin de facilitar el cumplimiento de la presente norma, el Consejo Directivo del OEFA aprobará, las directivas, guías, formatos tipo y modelos de reglamentos de fiscalización ambiental que comprendan las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental a cargo de las EFA.

La aplicación del Régimen Común de Fiscalización Ambiental por parte de la EFA no está sujeta ni condicionada a la aprobación de las normas e instrumentos mencionados en el párrafo anterior.

<sup>59</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de febrero de 2017.

**Artículo 1.- Objeto**

El presente Reglamento tiene por objeto regular y uniformizar los criterios para el ejercicio de la función de supervisión en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y de otras normas que le atribuyen dicha función al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

<sup>60</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 018-2017-OEFA-CD, que incorpora los artículos 22 al 31 que formarán parte del Título IV "De las Medidas Administrativas", y la Cuarta Disposición Complementaria Final en el Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de junio de 2017.

**Artículo 2.-** Modificar los Artículos 14 y 15 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD, bajo los siguientes términos:

"Artículo 14.- Incumplimientos detectados

Luego de efectuadas las acciones de supervisión, y en caso el administrado presente la información a fin que se dé por subsanada su conducta, se procede a calificar los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables detectados y clasificarlos en leves o trascendentes, según corresponda."

"Artículo 15.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos

15.1 De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento

subsanan su conducta, la Administración procede a calificar y clasificar los incumplimientos en: (i) leves o (ii) trascendentes, en atención a su nivel de riesgo, que puede ser leve, moderado o significativo.

10. Siendo ello así, el Reglamento de Supervisión<sup>61</sup>, guarda correspondencia con lo previsto en la Constitución, el artículo 11° de la Ley del SINEFA y lo establecido por el numeral 245.2 del artículo 245° y el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TULO de la LPAG, al regular la causal eximente de responsabilidad y los criterios para determinar las condiciones en las cuales las conductas infractoras son susceptibles de ser subsanadas.
11. Respecto a la normativa expuesta, se debe mencionar que la subsanación de la conducta infractora supone el cese de la conducta infractora y la corrección de sus efectos, de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador por parte del administrado<sup>62</sup>.
12. Sobre el particular, es importante señalar que en atención al principio de prevención regulado en la LGA<sup>63</sup>, la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir

---

administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.

15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrearán la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.

15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:

a) Incumplimientos leves: Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.

b) Incumplimientos trascendentes: Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.

Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento."

<sup>61</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD**

**Anexo 4**

Metodología para la estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables (...).

<sup>62</sup> Con relación a la subsanación voluntaria, debe precisarse que:

(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...).

Ministerio de Justicia. "Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador" Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General Aprobada mediante Resolución Directoral N.º 002-2017-JUS/DGDOJ (7 de junio de 2017), p. 47.

<sup>63</sup> **Ley N° 28611**

**TÍTULO PRELIMINAR  
DERECHOS Y PRINCIPIOS**

**Artículo VI. - Del principio de prevención**

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

(...)

**TÍTULO I**

**POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE Y GESTIÓN AMBIENTAL**

**CAPÍTULO 1**

**ASPECTOS GENERALES**

**Artículo 2.- Del ámbito**

2.1 Las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como en sus normas complementarias y reglamentarias.

y evitar la degradación ambiental. Por ello, la subsanación de la conducta infractora debe encontrarse orientada no solo al cese de la conducta infractora, sino también a eliminar las causas de la degradación ambiental producida por esta o, en su defecto, a realizar las acciones de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

13. En el presente caso, de acuerdo con el capítulo V de la DIA Santo Domingo, referido a los componentes del proyecto, se tiene que Minsur asumió el compromiso de efectuar un sondaje en cada plataforma, tal como se señala a continuación<sup>64</sup>:

### 5.2 Componentes del proyecto

(...)

#### 5.2.2 Plataforma de perforación

El proyecto considera la habilitación de 20 plataformas de perforación, en las cuales se distribuirán 41 perforaciones diamantinas, se tendrán hasta 3 perforaciones de plataforma.

(...)

La ubicación de las plataformas se presenta en la Tabla 5.4 Plataformas y Perforaciones, y se muestran en la Figura 5.1A Componentes del Proyecto (...)

**TABLA 5.4  
PLATAFORMAS Y PERFORACIONES**

Plataforma	Sondaje	Coordenadas UTM WGS84 Zona 19S		Altitud (msnm)	Inclinación	Azimut	Profundidad
		Este (m)	Norte (m)				
PLAT-01	SD_14_001	333,152	8'430,594	4,872	-60	50	300
PLAT-01	SD_14_001B	333,152	8'430,594	4,872	-75	50	500
PLAT-02	SD_14_002	333,581	8'430,071	4,778	-60	35	400
PLAT-02	SD_14_002B	333,581	8'430,071	4,778	-60	75	500
PLAT-03	SD_14_003	333,753	8'429,841	4,759	-60	55	450
PLAT-03	SD_14_003B	333,753	8'429,841	4,759	-60	80	450
PLAT-04	SD_14_004	333,854	8'429,700	4,805	-60	65	450
PLAT-04	SD_14_004B	333,854	8'429,700	4,805	-60	80	420
PLAT-05	SD_14_005	333,757	8'427,736	4,936	-60	30	500
PLAT-05	SD_14_005B	333,757	8'427,736	4,936	-60	60	560
PLAT-06	SD_14_006	334,000	8'429,465	4,920	-50	50	320
PLAT-06	SD_14_006B	334,000	8'429,465	4,920	-50	70	320
PLAT-07	SD_14_007	334,450	8'429,682	5,022	-60	355	360
PLAT-07	SD_14_007B	334,450	8'429,682	5,022	-60	25	360
PLAT-08	SD_14_008	334,837	8'429,648	5,047	-60	110	420
PLAT-08	SD_14_008B	334,837	8'429,648	5,047	-60	345	420
PLAT-09	SD_14_009	334,312	8'429,377	5,023	-60	45	420
PLAT-09	SD_14_009B	334,312	8'429,377	5,023	-60	80	420
PLAT-10	SD_14_010	335,156	8'429,411	4,921	-60	230	420
PLAT-10	SD_14_010B	335,156	8'429,411	4,921	-60	200	420
PLAT-11	SD_14_011	335,282	8'429,348	4,898	-60	185	360
PLAT-11	SD_14_011B	335,282	8'429,348	4,898	-60	140	450

son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional, el cual comprende el suelo, subsuelo, el dominio marítimo, lacustre, hidrológico e hidrogeológico y el espacio aéreo.

2.2 La presente Ley regula las acciones destinadas a la protección del ambiente que deben adoptarse en el desarrollo de todas las actividades humanas. La regulación de las actividades productivas y el aprovechamiento de los recursos naturales se rigen por sus respectivas leyes, debiendo aplicarse la presente Ley en lo que concierne a las políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental.

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.

<sup>64</sup>

Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, pp. 203 - 207, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12.

TABLA 5.4 PLATAFORMAS Y PERFORACIONES							
Plataforma	Sondaje	Coordenadas UTM WGS84 Zona 19S		Altitud (msnm)	Inclinación	Azimut	Profundidad
		Este (m)	Norte (m)				
PLAT-12	SD_14_012	334,383	8'428,899	5,023	-60	25	400
PLAT-12	SD_14_012B	334,383	8'428,899	5,023	-60	55	440
PLAT-13	SD_14_013	334,544	8'428,800	4,956	-60	20	450
PLAT-13	SD_14_013B	334,544	8'428,800	4,956	-60	65	450
PLAT-14	SD_14_014	334,798	8'428,634	4,810	-60	15	380
PLAT-14	SD_14_014B	334,798	8'428,634	4,810	-60	60	400
PLAT-15	SD_14_015	335,129	8'428,490	4,810	-60	330	480
PLAT-15	SD_14_015B	335,129	8'428,490	4,810	-75	45	380
PLAT-15	SD_14_015C	335,129	8'428,490	4,810	-75	0	600
PLAT-16	SD_14_016	335,343	8'428,317	4,949	-60	10	470
PLAT-16	SD_14_016B	335,343	8'428,317	4,949	-60	40	480
PLAT-17	SD_14_017	334,085	8'428,174	4,906	-60	15	540
PLAT-17	SD_14_017B	334,085	8'428,174	4,906	-60	40	600
PLAT-18	SD_14_018	334,250	8'428,118	4,844	-60	20	560
PLAT-18	SD_14_018B	334,250	8'428,118	4,844	-60	80	560
PLAT-19	SD_14_019	334,513	8'427,819	4,701	-60	15	560
PLAT-19	SD_14_019B	334,513	8'427,819	4,701	-60	45	560
PLAT-20	SD_14_020	334,035	8'427,523	4,716	-60	10	420
PLAT-20	SD_14_020B	334,035	8'427,523	4,716	-60	50	420

14. De lo expuesto, se verifica que Minsur se comprometió a ejecutar en el Proyecto Santo Domingo un total de 41 sondajes en 20 plataformas de perforación, los cuales se encontraban totalmente identificados. Sin embargo, durante la Supervisión Regular 2015, según el Acta de Supervisión<sup>65</sup>, se detectó lo siguiente:

**Hallazgo N° 1:**

Los sondajes SD-0023-15, SD-0018-14, SD-0011-14, SD-0013-14, SD-0016-14, SD-019C-14, SD-006-14, SD-004-14, SD-0029-15, SD-009-14, SD-0025-15, SD-0020-14, SD-0010-14, SD-0010B-14, SD-003-14 y SD-005-14 no se encuentran declarados en ningún Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.

15. Dicho hallazgo se complementa con las fotografías del Informe de Supervisión<sup>66</sup>, en las cuales se evidencia la existencia de sondajes adicionales a los aprobados en la DIA Santo Domingo para las plataformas de perforación objeto de imputación, las cuales se muestran a continuación:

<sup>65</sup> Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, p. 139, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12.

<sup>66</sup> Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, pp. 409 - 437, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12. Las fotografías 1 a 31 del Informe de Supervisión corresponden al hallazgo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur. Cabe indicar que, de todas las fotografías que muestran la conducta infractora se han seleccionado únicamente seis (6) en las que evidencian la comisión de la infracción.



Fotografía N° 1. Vista del sondaje con código SD0023-15. (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 334 434, N: 8 430 691)



Fotografía N° 3. Vista del sondaje con código SD0018-14. (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 333 834 N: 8 430 326)

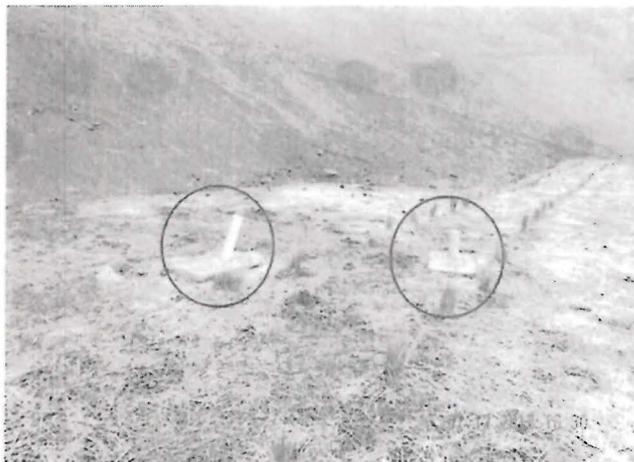


Fotografía N° 9. Vista del sondaje con código SD0016-14. (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 334 239, N: 8 430 094)

Handwritten blue scribble or signature.



Fotografía N° 11. Vista de tres (3) sondajes ubicados en una plataforma identificados con los siguientes códigos: SD0019C-14, SD006-14 y SD004-14 (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 334 346, N: 8 429 679; E: 334 351, N: 8 429 681 y E: 334 354, N: 8 429 684)



Fotografía N° 26. Vista del área donde se encuentra ubicado los sondajes SD0010-14 y SD0010B-14.



Fotografía N° 29. Vista de los dos sondajes SD005-14 y SD003-14

C<sub>2</sub>/1

16. Ahora bien, teniendo como base lo establecido en la DIA Santo Domingo, el Informe de Supervisión y las fotografías consignadas en el mismo, a continuación, se detalla la cantidad de sondajes adicionales en las plataformas de perforación que Minsur ejecutó:

Sondajes de acuerdo a los instrumentos de gestión ambiental				
Instrumentos de Gestión Ambiental	Códigos (Plataformas)	Plataformas autorizadas	Sondajes autorizados	total sondajes autorizados
DIA	PLAT-01 al PLAT-20	20	De 1 a 3	41
<b>Total</b>				<b>41</b>
Sondajes identificados durante la supervisión				
Instrumentos de Gestión Ambiental	Códigos (Sondajes)	Sondajes Observados	Observación	Total de sondajes excedidos
DIA	SD-0023-15, SD-0018-14, SD-0011-14, SD-0013-14, SD-0016-14, SD-0019C-14, SD-006-14, SD-004-14, SD-0029-15, SD-009-14, SD-0025-15, SD-0020-14, SD-0010-14, SD-0010B-14, SD-003-14, SD-005-14	16	Ningún sondaje observado en campo coincide con los sondajes aprobados en su IGA	16
<b>Total</b>				<b>16</b>

17. Al respecto, de la revisión del expediente se verifica que durante las acciones de la Supervisión Regular 2015 se detectó que los sondajes materia de imputación se encontraban obturados. De otro lado, con fecha 17 de febrero de 2016<sup>67</sup>, Minsur presentó un escrito en atención al Informe Preliminar de supervisión Directa N° 055-2016-OEFA/DS-MIN señalando que los referidos sondajes no habían generado ningún tipo de impacto negativo de las aguas superficiales.

18. Finalmente, en su escrito de descargos presentado a la primera instancia el 5 de octubre de 2016<sup>68</sup>, esto es después del inicio del procedimiento administrativo sancionador, el administrado comunicó al OEFA que cumplió con efectuar el cierre de las plataformas de perforación correspondientes a los sondajes en cuestión, conforme a la propuesta de medida correctiva de la Resolución Subdirectoral N° 1292-2016-OEFA/DFSAI/SDI, para lo cual presentó las siguientes imágenes:

<sup>67</sup> Escrito con Registro N° 14506. Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, pp. 35 y 37, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12.

<sup>68</sup> Escrito con Registro N° 68572. Folios del 24 al 31 y 58 al 66.

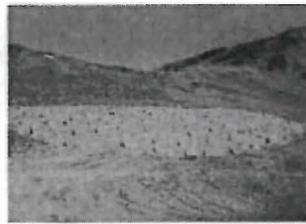
SD-0023-15



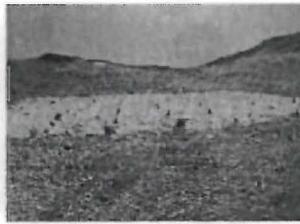
**Foto 1:** Vista Mirando hacia el Noroeste (previo).



**Foto 2:** Vista Mirando hacia el Noreste (proceso perfilado)



**Foto 3:** Vista Mirando hacia el Noroeste (revegetación).



**Foto 4:** Vista Mirando hacia el Norte (revegetación).

SD-0018-14



**Foto 5:** Vista Mirando hacia el Noreste (previo)



**Foto 6:** Vista Mirando hacia el Noreste (proceso perfilado)



**Foto 7:** Vista Mirando hacia el Noreste (Actual)



**Foto 8:** Vista Mirando hacia el Noreste (actual)

Handwritten blue scribble with the number '2' in the center.

SD-0011-14



Foto 9: Vista Mirando hacia el Suroeste.



Foto 10: Vista Mirando hacia el Noroeste (proceso de revegetación)



Foto 12: Vista Mirando hacia el Suroeste (actual).

SD-0013-14



Foto 13: Vista Mirando hacia el Noroeste (proceso de perfilado)



Foto 14: Vista Mirando hacia el Suroeste (proceso de perfilado).



Foto 15: Vista Mirando hacia el Sureste (revegetación).



Foto 16: Vista Mirando hacia el Noroeste (revegetación actual).

2/7

SD-0016-14



Foto 17: Vista Mirando hacia el Noreste (previo)



Foto 18: Vista Mirando hacia el Noroeste (proceso de perfilado)



Foto 19: Vista Mirando hacia el Noroeste (proceso de perfilado)



Foto 20: Vista Mirando hacia el Noroeste (perfilado actual)

SD-0019C-14/SD-006 14/ SD-004-14



Foto 21: Vista Mirando hacia el Sureste (proceso de perfilado)



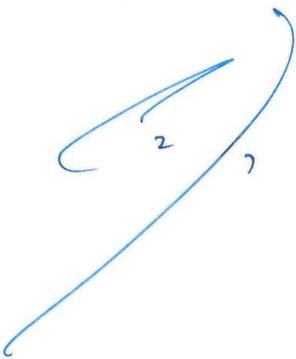
Foto 22: Vista Mirando hacia el suroeste (proceso de perfilado)



Foto 23: Vista Mirando hacia el Noreste (revegetación)



Foto 24: Vista Mirando hacia el Norte (revegetación)



SD-029-15



Foto 25: Vista Mirando hacia el Suroeste (previo)



Foto 26: Vista Mirando hacia el norte (proceso de perfilado)



Foto 27: Vista Mirando hacia el Oeste (proceso de perfilado)



Foto 28: Vista Mirando hacia el Norte (revegetación actual)

SD-009-14

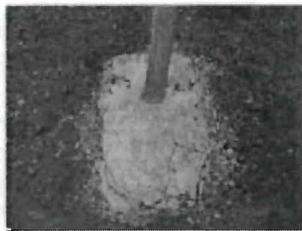


Foto 29: Vista de Collar (previo)



Foto 30: Vista Mirando hacia el norte (proceso de perfilado)



Foto 31: Vista Mirando hacia el Noroeste (perfilado actual)



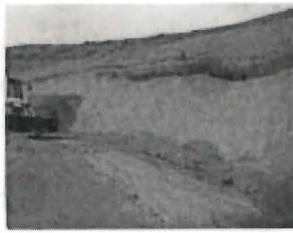
Foto 32: Vista Mirando hacia el Norte (revegetación actual)

Handwritten blue scribbles and numbers, including a '2' and a '7'.

SD-025-15



**Foto 33:** Vista Mirando hacia el Noroeste (previo)



**Foto 34:** Vista Mirando hacia el este (proceso de perfilado)



**Foto 35:** Vista Mirando hacia el Noroeste (perfilado actual)



**Foto 36:** Vista Mirando hacia el Norte (revegetación actual)

SD-020-14



**Foto 37:** Vista Mirando hacia el Noreste (previo)



**Foto 38:** Vista Mirando hacia el sureste (proceso de perfilado)



**Foto 39:** Vista Mirando hacia el Noreste (revegetación actual)



**Foto 40:** Vista Mirando hacia el Noreste (revegetación actual)

Handwritten blue scribble with the number '2' and a '7' below it.

SD-010-14/ SD-010B-14



**Foto 41:** Vista Mirando hacia el Noreste (proceso de perfilado).



**Foto 42:** Vista Mirando hacia el Noreste (proceso de perfilado).



**Foto 43:** Vista Mirando hacia el Noreste (proceso de revegetación).



**Foto 44:** Vista Mirando hacia el Este (proceso de revegetación).

SD-003-14/ SD-005-14



**Foto 45:** Vista Mirando hacia el Noreste (previo).



**Foto 46:** Vista Mirando hacia el Oeste (proceso de perfilado).

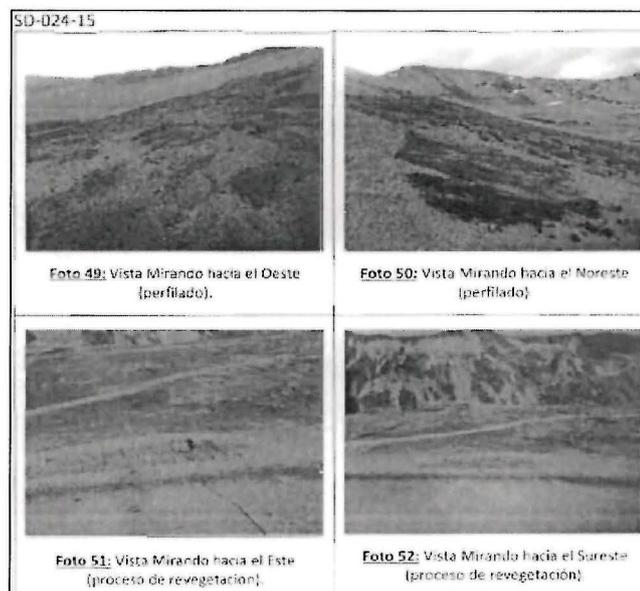


**Foto 47:** Vista Mirando hacia el Este (proceso de revegetación).



**Foto 48:** Vista Mirando hacia el Sureste (proceso de revegetación).

Handwritten blue scribble with the number '2' and a question mark '?'.



19. En ese sentido, tal como se ha señalado anteriormente en la Resolución N° 038-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de febrero de 2018, considero que debe tenerse en cuenta que para determinar si correspondía aplicar el supuesto eximente de responsabilidad administrativa regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG por la conducta infractora en cuestión, se requiere realizar previamente la estimación del nivel de riesgo y si se ha causado un daño al ambiente.
20. De conformidad con el numeral 2.2.2 del Anexo 4 del Reglamento de Supervisión, en caso el riesgo esté presente tanto en el entorno humano como en el natural, se selecciona el de mayor valor, a fin de obtener una estimación de la consecuencia que responda a la realidad que amerita atención inmediata.
21. En el presente caso, la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza como consecuencia del presente incumplimiento, compromete al entorno natural, toda vez que existe la probabilidad de afectación del agua —por la interceptación de cuerpos de agua subterránea o aguas artesianas— y el suelo, debido a la ejecución de sondajes adicionales (SD-0023-15, SD-0018-14, SD-0011-14, SD-0013-14, SD-0016-14, SD-0019C-14, SD-006-14, SD-004-14, SD-0029-15, SD-009-14, SD-0025-15, SD-0020-14, SD-0010-14, SD-0010B-14, SD-003-14, SD-005-14) en el proyecto de exploración minera Santo Domingo.
22. Una vez advertido el entorno comprometido, a continuación, se estima la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza al entorno natural, la cual se expresa en la frecuencia con la que podría generarse el riesgo<sup>69</sup>. Para el presente

<sup>69</sup> Para ello, el Anexo 4 del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo del OEFA N° 005-2017-OEFA/CD ha determinado valores numéricos correspondientes a los diferentes escenarios, conforme se aprecia a continuación:

Valor	Probabilidad	Descripción
5	Muy probable	Se estima que ocurra de manera continua o diaria.

caso, la probabilidad de ocurrencia de interceptación de cuerpos de agua subterránea o aguas artesianas y afectación de suelo se considera posible:

Probabilidad de ocurrencia	Valor
La probabilidad de ocurrencia de interceptación de cuerpos de agua subterránea y afectación de suelo, durante las actividades de perforación de sondajes adicionales, resulta posible toda vez que el programa de perforaciones tiene planificado la ejecución de una plataforma a la vez —es decir se perfora e inmediatamente se desinstala la plataforma y acondiciona el terreno— <sup>70</sup> . Por lo tanto la probabilidad se estima que pueda suceder dentro de un año.	2

### Estimación de la consecuencia

23. Por otro lado, la estimación de la consecuencia del entorno natural resulta de la sumatoria<sup>71</sup> de factores como la cantidad<sup>72</sup>, peligrosidad<sup>73</sup>, extensión<sup>74</sup> y medio

4	Altamente probable	Se estima que pueda suceder dentro de una semana.
3	Probable	Se estima que pueda suceder dentro de un mes.
2	Posible	Se estima que pueda suceder dentro de un año.
1	Poco probable	Se estima que pueda suceder en un periodo mayor a un año.

<sup>70</sup> Declaración de Impacto Ambiental Proyecto de Exploración Minera Santo Domingo Minsur S.A, p. 210.

*"6 DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS*

*(...)*

***Riesgo de Alteración de la Napa Freática (RAS-3)***

*Durante la perforación sólo se ha tomado en cuenta como un riesgo a la interceptación de posibles acuíferos o de agua subterránea, lo que podría ocasionar cambios en la calidad del agua (...)."*

<sup>71</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

**Anexo 4 (...)**

2.1. Determinación o cálculo del riesgo.

(...)

Fórmula N° 1

Riesgo = Probabilidad × Consecuencia

<sup>72</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

**Anexo 4 (...)**

2. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables (...)

2.2.2 Estimación de la consecuencia (...)

2.2.2.2. Estimación de la consecuencia del entorno natural

Cantidad

(...)

Cuadro N° 6 Factor Cantidad.

<sup>73</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

**Anexo 4 (...)**

2. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables (...)

2.2.2 Estimación de la consecuencia (...)

2.2.2.2. Estimación de la consecuencia del entorno natural

Peligrosidad

(...)

Cuadro N° 7 Factor Peligrosidad.

<sup>74</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

**Anexo 4 (...)**

2. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables (...)

2.2.2 Estimación de la consecuencia (...)

2.2.2.2. Estimación de la consecuencia del entorno natural

Extensión

(...)

Cuadro N° 8 Factor Extensión.

potencialmente afectado<sup>75</sup>. En el presente caso, del resultado de la referida sumatoria se obtiene un valor de 10, conforme al siguiente detalle:

Factores	Escenarios	Puntuación
Cantidad	Considerando que el titular minero habría ejecutado 16 sondajes adicionales en total y teniendo en cuenta que el número total de sondajes autorizados según su DIA es de 41 sondajes. Por lo tanto, se considera el porcentaje de incumplimiento de la obligación fiscalizable desde 25% a 50% <sup>76</sup> .	3
Peligrosidad	La DIA ha considerado el empleo de bentonita y aditivos, no tóxicos y biodegradables <b>—en la medida de lo posible—</b> a fin de evitar la contaminación del suelo y cursos de agua <sup>77</sup> ; asimismo, se considera la obturación de los sondajes en caso se intercepten cuerpos de agua subterránea durante el desarrollo de la perforación <sup>78</sup> . En consecuencia, consideramos que el grado de afectación es reversible y de mediana magnitud (2).	2* x (2)
Extensión	De manera referencial se indica en los instrumentos de gestión ambiental la ocupación de un área de 270 m <sup>2</sup> <sup>79</sup> . Por lo tanto, considerando una posible afectación en el área de la plataforma, se ocuparía una extensión de terreno puntual <sup>80</sup> , asumiendo un área menor a 500 m <sup>2</sup> .	1

<sup>75</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD

Anexo 4 (...)

2. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables (...)

2.2.2 Estimación de la consecuencia (...)

2.2.2.2 Estimación de la consecuencia del entorno natural

(...)

Cuadro N° 9 Factor de medio potencialmente afectado.

<sup>76</sup> Cabe mencionar que los 16 sondajes adicionales identificados en la Supervisión Regular 2015, representan el 39 % del total (41 sondajes) contemplados en su Instrumento de Gestión Ambiental.

<sup>77</sup> De la revisión de la DIA (p. 220) del proyecto de exploración Santo Domingo, se indica lo siguiente:

**7. Plan de Manejo Ambiental:**

(...)

**7.2. Medidas de Prevención, Control y/o Mitigación.**

(...)

**7.2.8. Manejo y Disposición de Efluentes**

*Lodos de Perforación.*

(...)

*Los lodos estarán compuestos por roca molida, aditivos de perforación no tóxicos y bentonita, y se le considera como un material inerte. Por lo que los lodos resultantes, serán confinados (enterrados) en las pozas, las cuales serán cerradas y rehabilitadas tal como se prevé con la plataforma. Todos los aditivos que serán utilizados corresponden a productos biodegradables, por lo que no generarán un efecto adverso sobre el medio ambiente"*

<sup>78</sup> Declaración de Impacto Ambiental Proyecto de Exploración Minera Santo Domingo Minsur S.A, p.210.

**"6 DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS**

(...)

*Riesgo de Alteración de la Napa Freática (RAS-3)*

(...)

*Se cuenta con planes de contingencias en el caso de interceptar un acuífero, por ello, el riesgo es considerado de riesgo bajo. Sin embargo, la posibilidad de ocurrencia es mínima y en el caso que ocurriese se dispondrá con la obturación y cierre de la perforación de forma inmediata."*

<sup>79</sup> Declaración de Impacto Ambiental Proyecto de Exploración Minera Santo Domingo Minsur S.A, p.150.

<sup>80</sup> CONESA, Vicente & CONESA, Luis. "Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental". Ediciones Mundi – Prensa, Cuarta Edición, Barcelona. 2010., p. 81.

Factores	Escenarios	Puntuación
Medio potencialmente afectado	La Dirección de Supervisión verificó que se ejecutaron sondajes adicionales, asimismo a través del mapa elaborado en el Informe de Supervisión N° 731-2016-OEFA/DS-MIN se aprecia que se efectuaron los sondajes adicionales, en zonas distintas a las plataforma autorizadas <sup>81</sup> . Cabe mencionar, que de la revisión de la DIA se observa que los suelos según su capacidad de uso mayor de suelo corresponden a asociación de tierra para vegetación permanente – tierras sin uso, siendo tierras moderadamente buenas para el desarrollo de una actividad pecuaria (lanar principalmente), sobre la base de pasturas permanentes mejoradas. Por lo tanto, el medio que podría afectarse asume un valor de uno (2). <sup>82</sup>	2
Total		10

\* La peligrosidad se multiplica por la constante 2 en la sumatoria de factores para el cálculo de la consecuencia.  
Fuente: Cuadros N°s 2, 3, 4 y 5 de la Metodología para la estimación del Nivel de Riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables.  
Elaboración: TFA

3. TIPOLOGÍA Y TERMINOLOGÍA MEDIOAMBIENTAL

(...)

3.2. Tipología de los impactos

(...)

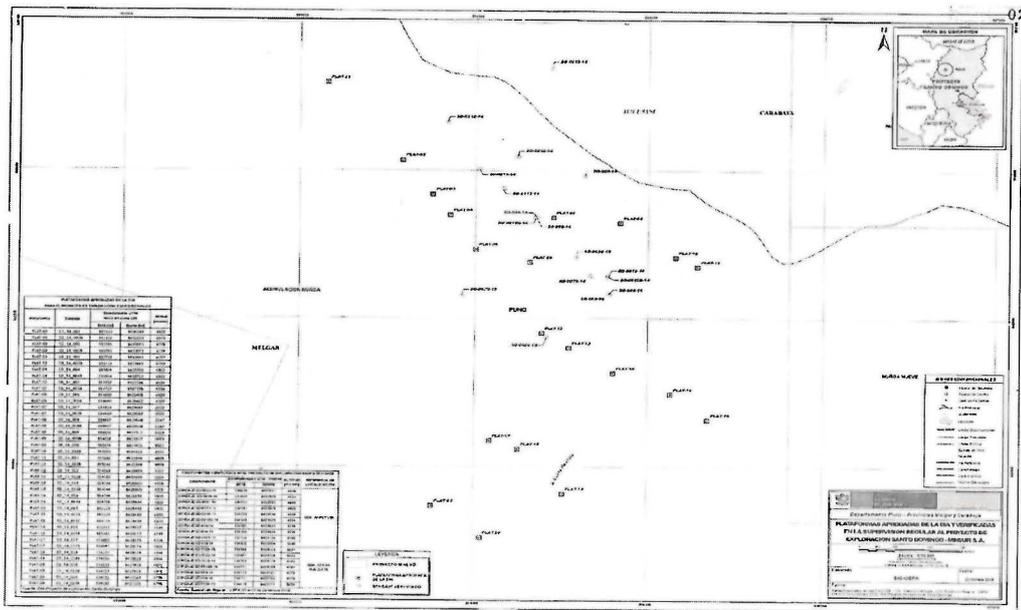
3.2.3 Por extensión

Impacto Ambiental

Cuando la acción impactante produce un efecto muy localizado en el entorno nos encontramos ante un Impacto Puntual.

81

Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, p. 405, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12.



82

Declaración de Impacto Ambiental Proyecto de Exploración Minera Santo Domingo Minsur S.A, pp.62-63.

24. De acuerdo a lo expuesto<sup>83</sup>, el valor de 10 representa una condición de la consecuencia del entorno natural como "leve" cuyo valor asignado es 2.
25. Una vez obtenidos los valores de probabilidad (2) y de consecuencia del entorno natural correspondiente (2), estos se reemplazan en la Formula N° 1 del Anexo 4, obteniéndose un valor del riesgo de 4, el cual se interpreta como un nivel de riesgo leve<sup>84</sup>.
26. Considerando el análisis realizado en el presente acápite, se puede concluir que el incumplimiento detectado es leve al tener un riesgo leve, por lo cual la conducta infractora y los efectos se califican como subsanable y corresponde que se aplique la causal eximente de responsabilidad.
27. En consecuencia, soy de la la opinión que se configuró el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, razón por la que corresponde revocar la Resolución N° 1453-2017-OEFA/DFSAI y archivar el presente extremo del procedimiento administrativo sancionador.

En ese sentido mi voto es **REVOCAR** el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI del 28 de noviembre de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Minsur S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; y, en consecuencia, **ARCHIVAR** la declaración de responsabilidad administrativa por dicho extremo de la citada conducta infractora.



.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
 Presidente  
 Sala Especializada en Minería, Energía,  
 Pesquería e Industria Manufacturera  
 Tribunal de Fiscalización Ambiental

<sup>83</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**  
**Anexo 4 (...)**  
 2. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables (...)  
 2.2.3. Estimación resultante de la consecuencia (...)  
 2.2.3.2. De la consecuencia del entorno natural  
 La puntuación obtenida en la fórmula N.º 3 deberá ser comparada con la puntuación indicada en el Cuadro N.º 11 para obtener la condición y valor correspondiente a la consecuencia en el entorno natural.

<sup>84</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**  
**Anexo 4 (...)**  
 3. ESTIMACIÓN FINAL DE NIVEL DE RIESGO  
 El resultado del producto de la probabilidad y la consecuencia determinará el nivel de riesgo, que podrá ser leve, moderado o significativo, de acuerdo a los rangos establecidos en el Cuadro N° 12.

## VOTO DISCREPANTE DEL VOCAL JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

En esta ocasión emito un voto discrepante –el cual presento y justifico por escrito de conformidad con lo previsto en el numeral 11.2 del artículo 11° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental– que integra la Resolución N° 092-2018-OEFA/TFA-SMEPIM; en atención a los fundamentos de hecho y de derecho que expongo seguidamente.

1. Previamente al análisis de la cuestión de fondo es pertinente destacar que los criterios sentados por el Tribunal de Fiscalización Ambiental constituyen la piedra angular sobre la cual se erige la justicia ambiental en materia de fiscalización. A través de la jurisprudencia ambiental se consolida la seguridad jurídica y la predictibilidad en las decisiones que adopta la segunda instancia administrativa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Tal es la importancia de las decisiones que el año 2015 se publicó el libro *Jurisprudencia ambiental*<sup>85</sup> de cuyo prólogo se extrae el siguiente párrafo: *“La presente publicación, intitulada Jurisprudencia ambiental, representa un esfuerzo colectivo llevado a cabo por los vocales integrantes del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental con la finalidad de poner a disposición, tanto de la sociedad en su conjunto como de la comunidad especializada en materia ambiental, una cuidadosa selección de pronunciamientos. Con ello se busca, en primer lugar, difundir la importante función que le compete a este tribunal administrativo, y, en segundo lugar, presentar los criterios más relevantes con base en los cuales se ejerce la tutela del medioambiente desde la perspectiva administrativa en el marco de la justicia ambiental en el Perú.”*
2. Como se observa, constituye una preocupación constante mantener la línea de criterios resolutivos para consolidar la jurisprudencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental. En ese sentido, en la presentación de las razones del presente voto discrepante no solo subyace el ejercicio material de la función del vocal referida al estudio de expedientes y la revisión de los proyectos de resolución elaborados por la Secretaría Técnica, según lo previsto por el inciso a) del artículo 16° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental sino –de manera finalista– el mantenimiento de la línea jurisprudencial, teniendo en consideración que de conformidad con el numeral 2.2 del artículo 2° del indicado reglamento el Tribunal vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.
3. En tal sentido, debe mencionarse que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 011-2018-OEFA/CD del 6 de abril de 2018 se modificaron los artículos 1° y 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2017-OEFA/CD, los cuales quedaron redactados en los siguientes términos:

---

85 <http://www.oefa.gob.pe/publicaciones/libro-jurisprudencia-ambiental-oefa>

**“Artículo 1°.** - El Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA cuenta con una (1) Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera, conformada por seis (6) Vocales.

**Artículo 2°.** - La Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA estará integrada por los siguientes Vocales:

- Señor Rafael Mauricio Ramírez Arroyo
- Señor César Abraham Neyra Cruzado
- Señor Jaime Pedro de la Puente Parodi
- Señor Sebastián Enrique Suito López
- Señora Carla Lorena Pegorari Rodríguez
- Señor Marcos Martín Yui Punin"

4. Como fluye de lo anotado, hace quince días en el Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental se ha producido una nueva conformación de la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera lo que importa la posibilidad de que se establezcan nuevos puntos de vista o se reevalúen los criterios ya existentes, todo ello en el marco del ejercicio de la función resolutive encomendada a los vocales.
5. En consecuencia de lo señalado precedentemente, debo indicar que en esta ocasión se emite el voto en discordia siguiendo la línea jurisprudencial uniforme sentada por la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera –previa a su nueva conformación– en las Resoluciones N°s 036-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de febrero de 2018, 038-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de febrero de 2018 y 059-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 7 de marzo de 2018 en lo que concierne a la subsanación de la conducta infractora referida a efectuar más sondajes de los aprobados en el instrumento de gestión ambiental en proyectos de exploración minera.
6. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes: i) Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa Minsur por haber ejecutado sondajes adicionales a los aprobados en sus instrumentos de gestión ambiental para las plataformas de perforación y ii) Determinar si correspondía aplicar la causal eximente de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria prevista en el literal f) del artículo 255° del TUO del LPAG.
7. Siguiendo el criterio del Tribunal en materia de compromisos ambientales, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser ejecutados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental en modo, forma y tiempo. 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<sup>86</sup>.

86 Ver las Resoluciones N°s 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016; 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016, 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017 y la 022-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de febrero de 2018, entre otras.

8. En ese sentido, a efectos de determinar la existencia de responsabilidad por parte de Minsur por el incumplimiento de los citados dispositivos, corresponde previamente identificar los compromisos dispuestos en su instrumento de gestión ambiental y su ejecución según las especificaciones contenidas en el mismo documento para, posteriormente, evaluar si los hechos detectados durante la Supervisión Regular 2015 generaron el incumplimiento de los compromisos ambientales.
9. De acuerdo con el capítulo V de la DIA Santo Domingo, referido a los componentes del proyecto, se tiene que Minsur asumió el compromiso de efectuar un sondeaje en cada plataforma, tal como se señala a continuación<sup>87</sup>:

## 5.2 Componentes del proyecto

(...)

### 5.2.2 Plataforma de perforación

El proyecto considera la habilitación de 20 plataformas de perforación, en las cuales se distribuirán 41 perforaciones diamantinas, se tendrán hasta 3 perforaciones de plataforma.

(...)

La ubicación de las plataformas se presenta en la Tabla 5.4 Plataformas y Perforaciones, y se muestran en la Figura 5.1A Componentes del Proyecto (...)

TABLA 5.4 PLATAFORMAS Y PERFORACIONES							
Plataforma	Sondeaje	Coordenadas UTM WGS84 Zona 19S		Altitud (msnm)	Inclinación	Azimut	Profundidad
		Este (m)	Norte (m)				
PLAT-01	SD_14_001	333,152	8'430,594	4,872	-60	50	300
PLAT-01	SD_14_001B	333,152	8'430,594	4,872	-75	50	500
PLAT-02	SD_14_002	333,581	8'430,071	4,778	-60	35	400
PLAT-02	SD_14_002B	333,581	8'430,071	4,778	-60	75	500
PLAT-03	SD_14_003	333,753	8'429,841	4,759	-60	55	450
PLAT-03	SD_14_003B	333,753	8'429,841	4,759	-60	80	450
PLAT-04	SD_14_004	333,854	8'429,700	4,805	-60	65	450
PLAT-04	SD_14_004B	333,854	8'429,700	4,805	-60	80	420
PLAT-05	SD_14_005	333,757	8'427,736	4,936	-60	30	500
PLAT-05	SD_14_005B	333,757	8'427,736	4,936	-60	60	560
PLAT-06	SD_14_006	334,000	8'429,465	4,920	-50	50	320
PLAT-06	SD_14_006B	334,000	8'429,465	4,920	-50	70	320
PLAT-07	SD_14_007	334,450	8'429,682	5,022	-60	355	360
PLAT-07	SD_14_007B	334,450	8'429,682	5,022	-60	25	360
PLAT-08	SD_14_008	334,837	8'429,648	5,047	-60	310	420
PLAT-08	SD_14_008B	334,837	8'429,648	5,047	-60	345	420
PLAT-09	SD_14_009	334,312	8'429,377	5,023	-60	45	420
PLAT-09	SD_14_009B	334,312	8'429,377	5,023	-60	80	420
PLAT-10	SD_14_010	335,156	8'429,411	4,921	-60	230	420
PLAT-10	SD_14_010B	335,156	8'429,411	4,921	-60	200	420
PLAT-11	SD_14_011	335,282	8'429,348	4,898	-60	185	360
PLAT-11	SD_14_011B	335,282	8'429,348	4,898	-60	140	450

TABLA 5.4 PLATAFORMAS Y PERFORACIONES							
Plataforma	Sondaje	Coordenadas UTM WGS84 Zona 19S		Altitud (msnm)	Inclinación	Azimut	Profundidad
		Este (m)	Norte (m)				
PLAT-12	SD_14_012	334,383	8°428,899	5,023	-60	25	400
PLAT-12	SD_14_012B	334,383	8°428,899	5,023	-60	55	440
PLAT-13	SD_14_013	334,544	8°428,800	4,956	-60	20	450
PLAT-13	SD_14_013B	334,544	8°428,800	4,956	-60	65	450
PLAT-14	SD_14_014	334,798	8°428,634	4,810	-60	15	380
PLAT-14	SD_14_014B	334,798	8°428,634	4,810	-60	60	400
PLAT-15	SD_14_015	335,129	8°428,490	4,810	-60	330	480
PLAT-15	SD_14_015B	335,129	8°428,490	4,810	-75	45	380
PLAT-15	SD_14_015C	335,129	8°428,490	4,810	-75	0	600
PLAT-16	SD_14_016	335,343	8°428,317	4,949	-60	10	470
PLAT-16	SD_14_016B	335,343	8°428,317	4,949	-60	40	480
PLAT-17	SD_14_017	334,085	8°428,174	4,906	-60	15	540
PLAT-17	SD_14_017B	334,085	8°428,174	4,906	-60	40	600
PLAT-18	SD_14_018	334,250	8°428,118	4,844	-60	20	560
PLAT-18	SD_14_018B	334,250	8°428,118	4,844	-60	80	560
PLAT-19	SD_14_019	334,513	8°427,819	4,701	-60	15	560
PLAT-19	SD_14_019B	334,513	8°427,819	4,701	-60	45	560
PLAT-20	SD_14_020	334,035	8°427,523	4,716	-60	10	420
PLAT-20	SD_14_020B	334,035	8°427,523	4,716	-60	50	420

10. De lo expuesto, se verifica que Minsur se comprometió a ejecutar en el Proyecto Santo Domingo un total de 41 sondajes en 20 plataformas de perforación, los cuales se encontraban totalmente identificados.
11. Durante la Supervisión Regular 2015, según el Acta de Supervisión<sup>88</sup>, se detectó lo siguiente:

**Hallazgo N° 1:**

Los sondajes SD-0023-15, SD-0018-14, SD-0011-14, SD-0013-14, SD-0016-14, SD-019C-14, SD-006-14, SD-004-14, SD-0029-15, SD-009-14, SD-0025-15, SD-0020-14, SD-0010-14, SD-0010B-14, SD-003-14 y SD-005-14 no se encuentran declarados en ningún Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.

12. Dicho hallazgo se complementa con las fotografías del Informe de Supervisión<sup>89</sup>, en las cuales se evidencia la existencia de sondajes adicionales a los aprobados en la DIA Santo Domingo para las plataformas de perforación objeto de imputación, las cuales se muestran a continuación:

88 Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, p. 139, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12.

89 Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, pp. 409 - 437, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12. Las fotografías 1 a 31 del Informe de Supervisión corresponden al hallazgo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur. Cabe indicar que, de todas las fotografías que muestran la conducta infractora se han seleccionado únicamente seis (6) en las que evidencian la comisión de la infracción.



Fotografía N° 1. Vista del sondaje con código SD0023-15. (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 334 434, N: 8 430 691)



Fotografía N° 3. Vista del sondaje con código SD0018-14. (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 333 834 N: 8 430 326)



Fotografía N° 9. Vista del sondaje con código SD0016-14. (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 334 239, N: 8 430 094)

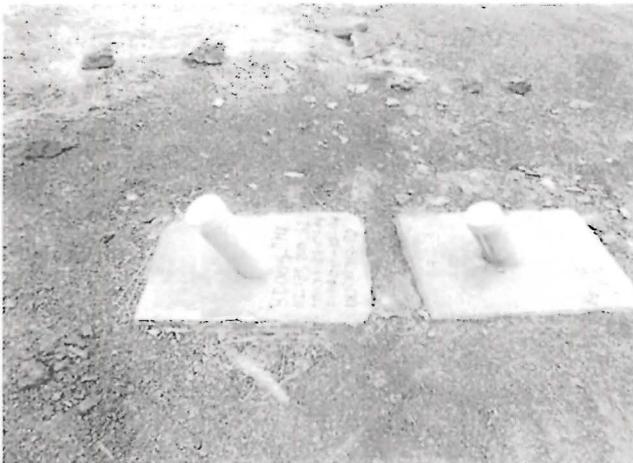
*[Handwritten signature]*



Fotografía N° 11. Vista de tres (3) sondejes ubicados en una plataforma identificados con los siguientes códigos: SD0019C-14, SD006-14 y SD004-14. (Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 E: 334 346, N: 8 429 679, E: 334 351, N: 8 429 681 y E: 334 354, N: 8 429 684)



Fotografía N° 26. Vista del área donde se encuentra ubicado los sondejes SD0010-14 y SD0010B-14.



Fotografía N° 29. Vista de los dos sondejes SD005-14 y SD003-14

*[Handwritten signature]*

13. Sobre la base de las pruebas precedentes, se advierte que a la fecha de la Supervisión Regular 2015 el administrado había ejecutado sondajes adicionales en las plataformas de perforación del Proyecto Santo Domingo, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental. Por dicho motivo, la primera instancia concluyó en la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI que Minsur incumplió lo dispuesto en el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (SEIA), en concordancia con el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el artículo 29° del Reglamento la Ley del SEIA.
14. Ahora bien, teniendo como base lo establecido en la DIA Santo Domingo, el Informe de Supervisión y las fotografías consignadas en el mismo, a continuación, se detalla la cantidad de sondajes adicionales en las plataformas de perforación que Minsur ejecutó:

Sondajes de acuerdo a los instrumentos de gestión ambiental				
Instrumentos de Gestión Ambiental	Códigos (Plataformas)	Plataformas autorizadas	Sondajes autorizados	total sondajes autorizados
DIA	PLAT-01 al PLAT-20	20	De 1 a 3	41
<b>Total</b>				<b>41</b>
Sondajes identificados durante la supervisión				
Instrumentos de Gestión Ambiental	Códigos (Sondajes)	Sondajes Observados	Observación	Total de sondajes excedidos
DIA	SD-0023-15, SD-0018-14, SD-0011-14, SD-0013-14, SD-0016-14, SD-0019C-14, SD-006-14, SD-004-14, SD-0029-15, SD-009-14, SD-0025-15, SD-0020-14, SD-0010-14, SD-0010B-14, SD-003-14, SD-005-14	16	Ningún sondaje observado en campo coincide con los sondajes aprobados en su IGA	16
<b>Total</b>				<b>16</b>

15. En orden a lo indicado, Minsur es responsable por incumplir el compromiso ambiental previsto en su instrumento de gestión ambiental, de conformidad con lo establecido en el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la Ley del SEIA y el artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.
16. En cuanto a la cuestión relativa a la subsanación voluntaria, extremo en el cual se origina la divergencia respecto de la postura mayoritaria, debe precisarse que la Constitución Política del Perú establece en su artículo 2°, que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida<sup>90</sup>.
17. Asimismo, el Capítulo II del Título III de la Constitución Política establece que el Estado tiene el rol de preservar el ambiente promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, entre otros, conforme a lo siguiente:

90 El numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú dice que toda persona tiene derecho "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".

## CAPÍTULO II DEL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

### Artículo 66°. - Recursos Naturales

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

### Artículo 67°. - Política Ambiental

El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Artículo 68°. - El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

### Artículo 69°. - Desarrollo de la Amazonía

El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

18. Con relación al derecho fundamental al medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

(...) el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la persona supone la exigencia de condiciones mínimas que el Estado debe asegurar a los individuos a fin de permitir su desarrollo, siendo que el Estado no solo está obligado jurídicamente a establecer estas condiciones mínimas de modo técnico, sino adicionalmente, a respetarlas y a asegurar el respeto de los demás agentes sociales. Para ello, el Estado determina una serie de actividades reguladoras imponiendo estándares mínimos, pero además, se compromete a desplegar una serie de actos tendentes a asegurar esos estándares mínimos y, como resulta evidente, a no vulnerar los mismos ni permitir su vulneración como resultado de la actividad de terceros.<sup>91</sup>

19. De lo expuesto en el considerando anterior se colige que el Estado tiene dos obligaciones esenciales respecto al derecho fundamental del ambiente, las cuales consisten en respetarlo y garantizarlo. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

10. Tal derecho al ambiente equilibrado y adecuado participa tanto de las propiedades de los derechos reaccionales como de los derechos prestacionales. En su faz reaccional, este se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana.

En su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales cabe mencionar la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Desde luego, no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención, que se afecte a ese ambiente equilibrado.

El Tribunal considera que, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que, si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, este Tribunal estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan. (Subrayado agregado)

91 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3448-2005-PA/TC (fundamento jurídico 4).

20. Sobre el particular, cabe señalar que este Tribunal tiene el deber constitucional de aplicar el ordenamiento jurídico atendiendo que las normas vinculadas al ambiente se deben interpretar partiendo de la Constitución Política del Perú. Ello significa que, en el presente caso, la causal eximente de responsabilidad referida a la subsanación voluntaria del acto u omisión imputada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, regulada en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG<sup>92</sup>, debe ser evaluada a partir del contenido del derecho fundamental al medio ambiente. Aducir lo contrario implicaría desconocer que la Administración se encuentra sujeta al principio jurídico de supremacía de la Constitución que se refleja en la constitucionalización del ordenamiento jurídico.
21. Al respecto, es necesario precisar que la Constitución Política reconoce el derecho a un ambiente sano y equilibrado como un derecho fundamental, e impone que este derecho sea respetado por los particulares y garantizado por el Estado.
22. En esa línea, la subsanación regulada en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG no debe ser entendida como una norma aislada a lo previsto en la Carta Fundamental, sino que debe ser interpretada en concordancia con el mandato constitucional de protección al ambiente. Ello significa que no todas las actividades que realicen los administrados antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador, son susceptibles de ser consideradas como una condición eximente de responsabilidad, ya que existen infracciones que por su propia naturaleza pueden causar riesgos o daños irreparables.
23. Adicionalmente a ello, debe acotarse que en virtud al rol que tiene el Estado de preservar el ambiente, los poderes públicos tienen la obligación de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. En atención a ello, mediante la Ley del SINEFA, el cual tiene como ente rector al OEFA.
24. Respecto a la función supervisora que tiene el OEFA<sup>93</sup>, debe indicarse que en el artículo 11° de la Ley del SINEFA se establece que la entidad tiene como objetivo promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente. Para ello,

---

92 **TUO DE LA LPAG**

**Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

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

(...)

- 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.

- 93 El OEFA, conforme a lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N.° 29325, es un organismo público 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. Así, conforme a lo dispuesto por los literales a) y b) del numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N.° 29325, tiene las siguientes funciones: (i) la función normativa, que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo, así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, EFA), las que son de cumplimiento obligatorio para dichas entidades en los tres niveles de gobierno; y, (ii) la función de supervisión de las EFA que comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de dichas entidades de ámbito nacional, regional o local.

prevé que mediante resolución de Consejo Directivo reglamente el contenido de la subsanación voluntaria.

25. Complementariamente a ello, en el artículo 9° de la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM<sup>94</sup>, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, se dispone que el Consejo Directivo del OEFA aprobará las directivas, guías, formatos tipo y modelos de reglamentos de fiscalización ambiental que comprendan las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, EFA).
26. En ese sentido, en ejercicio de su función normativa, el OEFA está facultado a dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo.
27. En dicho contexto, el OEFA aprobó el Reglamento de Supervisión, cuyo objeto es regular y uniformizar los criterios para el ejercicio de la función de supervisión en el marco de la Ley del SINEFA y de otras normas que le atribuyen dicha función al OEFA<sup>95</sup>. De lo expuesto, se desprende que dicho Reglamento fue emitido en el marco de la facultad que tiene el OEFA para reglamentar los alcances de la subsanación voluntaria, prevista por la Ley del SINEFA y no contrariamente a esta.
28. En el artículo 3° del Reglamento de Supervisión se establece que la función de supervisión tiene como finalidad, entre otras, prevenir daños ambientales, promover la subsanación voluntaria de los incumplimientos de obligaciones fiscalizables y la obtención de los medios probatorios idóneos para sustentar el inicio del procedimiento administrativo sancionador o la imposición de las medidas administrativas, en caso corresponda para garantizar una adecuada protección ambiental.
29. Así, en los artículos 14° y 15° y el numeral 1 del Anexo 4 del Reglamento de Supervisión, modificado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD<sup>96</sup>, se establece que cuando el administrado presenta información a fin de

---

94 **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N.° 247-2013-MINAM, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de agosto de 2013.

**Artículo 9.-** Con el fin de facilitar el cumplimiento de la presente norma, el Consejo Directivo del OEFA aprobará, las directivas, guías, formatos tipo y modelos de reglamentos de fiscalización ambiental que comprendan las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental a cargo de las EFA.

La aplicación del Régimen Común de Fiscalización Ambiental por parte de la EFA no está sujeta ni condicionada a la aprobación de las normas e instrumentos mencionados en el párrafo anterior.

95 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de febrero de 2017.

**Artículo 1.- Objeto**

El presente Reglamento tiene por objeto regular y uniformizar los criterios para el ejercicio de la función de supervisión en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y de otras normas que le atribuyen dicha función al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

96 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 018-2017-OEFA-CD, que incorpora los artículos 22 al 31 que formarán parte del Título IV "De las Medidas Administrativas", y la Cuarta Disposición Complementaria Final en el Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de junio de 2017.

**Artículo 2.-** Modificar los Artículos 14 y 15 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD, bajo los siguientes términos:

subsana su conducta, la Administración procede a calificar y clasificar los incumplimientos en: (i) leves o (ii) trascendentes, en atención a su nivel de riesgo, que puede ser leve, moderado o significativo.

30. De igual forma los referidos artículos disponen que, de acuerdo con dicha clasificación, son fáctica y jurídicamente posibles de subsanar los incumplimientos leves (es decir aquellos que involucran un daño potencial a la flora y fauna, o a la vida o salud de las personas), siempre y cuando impliquen un riesgo leve, o se trate del incumplimiento de una obligación de carácter formal u otra que no causa daño o perjuicio.
31. En línea de lo expuesto, debe tenerse en cuenta que el numeral 245.2 del artículo 245° del TUO de la LPAG establece que las disposiciones contenidas en su Capítulo III, referido al Procedimiento Administrativo Sancionador, se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, los cuales deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 246° del mismo cuerpo normativo, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, establece que los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en ese capítulo.
32. Siendo ello así, se considera que el Reglamento de Supervisión<sup>97</sup>, guarda estricta correspondencia con lo previsto en la Constitución, el artículo 11° de la Ley del SINEFA y lo establecido por el numeral 245.2 del artículo 245° y el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, al regular la causal eximente de responsabilidad y los criterios para determinar las condiciones en las cuales las conductas infractoras son susceptibles de ser subsanadas.

**"Artículo 14.- Incumplimientos detectados**

Luego de efectuadas las acciones de supervisión, y en caso el administrado presente la información a fin que se dé por subsanada su conducta, se procede a calificar los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables detectados y clasificarlos en leves o trascendentes, según corresponda."

**"Artículo 15.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos**

15.1 De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.

15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrearán la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.

15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:

a) Incumplimientos leves: Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.

b) Incumplimientos trascendentes: Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.

Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento."

97

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD**

**Anexo 4**

Metodología para la estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables

33. De acuerdo con lo señalado, en tanto que el TUO de la LPAG y la Ley del SINEFA son normas generales con el mismo rango normativo, lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión —emitido conforme a la Ley del SINEFA— se verifica que lo regulado en este reglamento, sobre la subsanación voluntaria y las conductas infractoras subsanables, resulta concordante con lo dispuesto en la Constitución, siendo que complementa de manera objetiva lo señalado en el TUO de la LPAG, respetando el marco normativo dispuesto por dichas normas y sobre todo dentro del marco del derecho al ambiente.
34. Por tanto, en el marco del análisis practicado por este Tribunal en sus pronunciamientos —de una interpretación sistemática del Reglamento de Supervisión y la modificación de sus artículos 14° y 15°, se concluye que cuando el administrado presenta información a fin de subsanar su conducta, la Administración procede a calificar y clasificar los incumplimientos en leves o trascendentes, lo que permitirá conocer si corresponde la subsanación por parte del administrado. En ese sentido, si el incumplimiento es leve, puede ser objeto de subsanación voluntaria por parte del administrado; no obstante, si el incumplimiento es trascendente, no es aplicable la figura de la subsanación voluntaria.
35. Cabe indicar que la determinación del incumplimiento en leve o trascendente estará en función al riesgo que dicho incumplimiento implique. En atención a ello, si el riesgo es leve corresponderá un incumplimiento leve, mientras que si el riesgo es significativo o moderado corresponderá un incumplimiento trascendente. Para la determinación del riesgo, el Reglamento de Supervisión ha establecido la aplicación de la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4 del reglamento en mención (en adelante, Metodología de Estimación del Nivel de Riesgo).
36. Respecto a la normativa expuesta, se debe mencionar que la subsanación de la conducta infractora supone el cese de la conducta infractora y la corrección de sus efectos, de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador por parte del administrado<sup>98</sup>.
37. Sobre el particular, es importante señalar que en atención al principio de prevención regulado en la LGA<sup>99</sup>, la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir

98 Con relación a la subsanación voluntaria, debe precisarse que:

(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...).

Ministerio de Justicia. "Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador" Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N.º 002-2017-JUS/DGDOJ (7 de junio de 2017), p. 47

99 **Ley N° 28611**  
**TÍTULO PRELIMINAR**  
**DERECHOS Y PRINCIPIOS**  
**Artículo VI. - Del principio de prevención**

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.  
(...)

y evitar la degradación ambiental. Por ello, la subsanación de la conducta infractora debe encontrarse orientada no solo al cese de la conducta infractora, sino también a eliminar las causas de la degradación ambiental producida por esta o, en su defecto, a realizar las acciones de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

38. En su recurso de apelación, Minsur alega que habría subsanado la conducta infractora con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador. No obstante, sostiene que la DFSAI indicó que no resultaba aplicable la causal eximente de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria prevista en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, con lo cual considera que se estaría vulnerando el principio de legalidad y del debido procedimiento, así como de verdad material previstos en el artículo IV del TUO de las LPAG, en tanto no se ha probado la generación de impactos negativos significativos y si los mismos fueron mitigados o revertidos como consecuencia de las acciones destinadas a la subsanación de la conducta infractora.
39. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG<sup>100</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

---

**TÍTULO I  
POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE Y GESTIÓN AMBIENTAL  
CAPÍTULO 1**

**ASPECTOS GENERALES**

**Artículo 2.- Del ámbito**

2.1 Las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como en sus normas complementarias y reglamentarias, son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional, el cual comprende el suelo, subsuelo, el dominio marítimo, lacustre, hidrológico e hidrogeológico y el espacio aéreo.

2.2 La presente Ley regula las acciones destinadas a la protección del ambiente que deben adoptarse en el desarrollo de todas las actividades humanas. La regulación de las actividades productivas y el aprovechamiento de los recursos naturales se rigen por sus respectivas leyes, debiendo aplicarse la presente Ley en lo que concierne a las políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental.

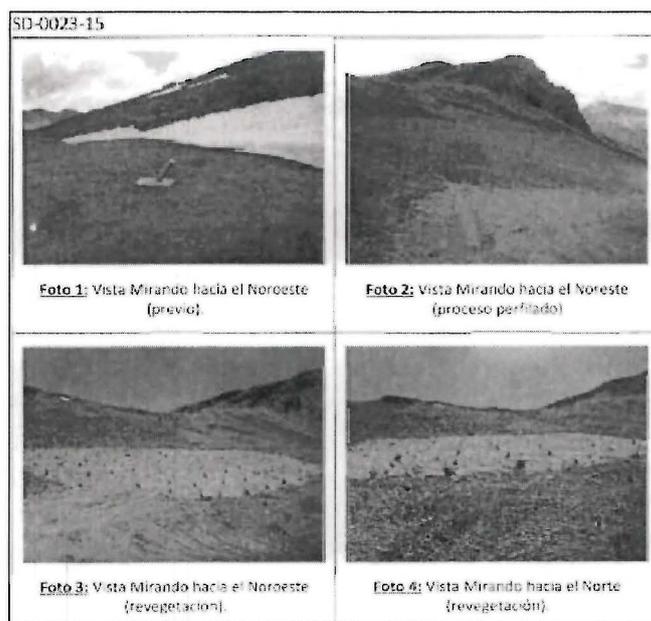
2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los 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.

100 **TUO de la LPAG**

**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.**
- 2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:
- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
  - b) Otros que se establezcan por norma especial.
- (...)

40. Así, debe verificarse si en el caso de la conducta infractora se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG.
41. Al respecto, de la revisión del expediente se verifica que durante las acciones de la Supervisión Regular 2015 se detectó que los sondajes materia de imputación se encontraban obturados. De otro lado, con fecha 17 de febrero de 2016<sup>101</sup>, Minsur presentó un escrito en atención al Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 055-2016-OEFA/DS-MIN señalando que los referidos sondajes no habían generado ningún tipo de impacto negativo de las aguas superficiales. Finalmente, en su escrito de descargos presentado a la primera instancia el 5 de octubre de 2016<sup>102</sup>, esto es después del inicio del procedimiento administrativo sancionador, el administrado comunicó al OEFA que cumplió con efectuar el cierre de las plataformas de perforación correspondientes a los sondajes en cuestión, conforme a la propuesta de medida correctiva de la Resolución Subdirectoral N° 1292-2016-OEFA/DFSAI/SDI, para lo cual presentó las siguientes imágenes:



101 Escrito con Registro N° 14506. Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, pp. 35 y 37, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12.

102 Escrito con Registro N° 68572. Folios del 24 al 31 y 58 al 66.

SD-0018-14



Foto 5: Vista Mirando hacia el Noreste (previo)



Foto 6: Vista Mirando hacia el Noreste (proceso perfilado)



Foto 7: Vista Mirando hacia el Noreste (Actual)



Foto 8: Vista Mirando hacia el Noreste (actual)

SD-0011-14



Foto 9: Vista Mirando hacia el Suroeste.



Foto 10: Vista Mirando hacia el Noroeste (proceso de revegetación)



Foto 12: Vista Mirando hacia el Suroeste (actual).

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten mark]*

SD-0013-14



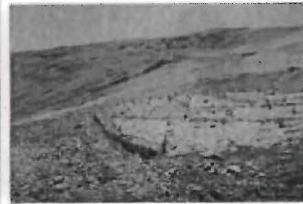
**Foto 13:** Vista Mirando hacia el Noroeste (proceso de perfilado).



**Foto 14:** Vista Mirando hacia el Suroeste (proceso de perfilado).



**Foto 15:** Vista Mirando hacia el Sureste (revegetación).



**Foto 16:** Vista Mirando hacia el Noroeste (revegetación actual).

SD-0016-14



**Foto 17:** Vista Mirando hacia el Noroeste (previo).



**Foto 18:** Vista Mirando hacia el Noroeste (proceso de perfilado).



**Foto 19:** Vista Mirando hacia el Noroeste (proceso de perfilado).



**Foto 20:** Vista Mirando hacia el Noroeste (perfilado actual).

SD-0019C-14/SD-006-14/SD-004-14



**Foto 21:** Vista Mirando hacia el Sureste (proceso de perfilado).



**Foto 22:** Vista Mirando hacia el Suroeste (proceso de perfilado).



Foto 23: Vista Mirando hacia el Noroeste (revegetación)

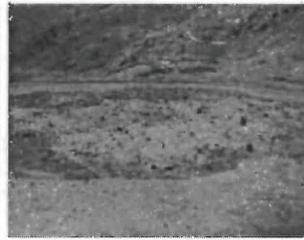


Foto 24: Vista Mirando hacia el Norte (revegetación)

SD-029-15



Foto 25: Vista Mirando hacia el Suroeste (previo)



Foto 26: Vista Mirando hacia el norte (proceso de perfilado)



Foto 27: Vista Mirando hacia el Este (proceso de perfilado)



Foto 28: Vista Mirando hacia el Norte (revegetación actual)

SD-009-14



Foto 29: Vista de Collar (previo)



Foto 30: Vista Mirando hacia el norte (proceso de perfilado)



Foto 31: Vista Mirando hacia el Noroeste (perfilado actual)



Foto 32: Vista Mirando hacia el Norte (revegetación actual)

Handwritten signature in blue ink.

SD-025-15



**Foto 33:** Vista Mirando hacia el Noroeste (previo).



**Foto 34:** Vista Mirando hacia el este (proceso de perfilado).



**Foto 35:** Vista Mirando hacia el Noroeste (perfilado actual).



**Foto 36:** Vista Mirando hacia el Norte (revegetación actual).

SD-020-14



**Foto 37:** Vista Mirando hacia el Noreste (previo).



**Foto 38:** Vista Mirando hacia el sureste (proceso de perfilado).



**Foto 39:** Vista Mirando hacia el Noreste (revegetación actual).



**Foto 40:** Vista Mirando hacia el Noreste (revegetación actual).

SD-010-14/ SD-010B-14

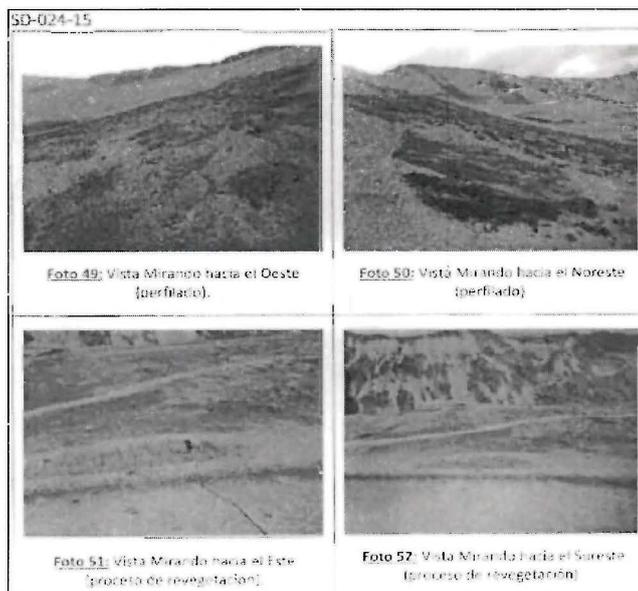


**Foto 41:** Vista Mirando hacia el Noreste (proceso de perfilado).



**Foto 42:** Vista Mirando hacia el Noreste (proceso de perfilado).

*Handwritten blue scribble or signature.*



*(Handwritten blue scribble)*

42. Como se ha señalado en los considerandos 101 y 102 de la Resolución N° 036-2017-OEFA/TFA-SMEPIM la conducta en evaluación se puede subsanar siempre que el realice concurrentemente lo siguiente: a) Modificar su EIAsd a fin de determinar el número de sondajes que realizará, incluyendo los sondajes que realizó sin autorización; y b) Obturar los sondajes realizados sin autorización. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, al haber concluido la fase de exploración minera, requerir la modificación del instrumento de gestión ambiental se convierte en una exigencia irrazonable por lo que solo es necesario ejecutar la obturación de los sondajes realizados fuera de la aprobación.
43. En el caso de autos se presenta similar supuesto; toda vez que, de la revisión del expediente se advierte que el 27 mayo de 2015 el administrado comunicó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas el cierre del proyecto<sup>103</sup>.
44. Así las cosas, si bien se aprecia que Minsur obturó los sondajes no autorizados materia de imputación antes del inicio del presente procedimiento; no obstante, se entiende que si bien el administrado habría rectificado (cesado) la conducta infractora antes del inicio del procedimiento administrativo (7 de setiembre de 2016), dichas acciones no subsanan por sí mismas la comisión de la conducta infractora.
45. En ese sentido, tal como se ha señalado anteriormente en las Resoluciones N°s 036-2017-OEFA/TFA-SMEPIM, 038-2018-OEFA/TFA-SMEPIM y 059-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, en las que emitió pronunciamiento sobre subsanación de sondajes en proyectos de exploración, debe tenerse en cuenta que para determinar si correspondía aplicar el supuesto eximente de responsabilidad administrativa regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG por la conducta infractora en cuestión, se requiere realizar previamente la estimación del nivel de riesgo.
46. Así, a efectos de determinar si la conducta infractora de Minsur califica como una conducta subsanable —en los términos establecidos en el Reglamento de Supervisión— corresponde aplicar la Metodología de Estimación del Nivel de Riesgo; ello sin perjuicio del primer análisis efectuado sobre la conducta en sí misma.
47. Dicho esto, cabe indicar que la determinación del incumplimiento en leve o trascendente estará en función al riesgo que dicho incumplimiento implique. En atención a ello, si el riesgo es leve corresponderá un incumplimiento leve, mientras que si el riesgo es significativo o moderado corresponderá un incumplimiento trascendente. De manera que, a fin de proceder a evaluar la estimación del riesgo, de conformidad con el Reglamento de Supervisión y en atención a lo dispuesto por el artículo 11° de la Ley del SINEFA, corresponde proceder a aplicar de manera referencial la Metodología de Estimación del Nivel de Riesgo.

<sup>103</sup> Escrito con Registro N° 2500760 contenido en el escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral N° 1292-2016-OEFA/DFSAI-SDI, presentado por el administrado el 5 de octubre de 2016. Folio 57

48. De conformidad con el numeral 2.2.2 del Anexo 4 del Reglamento de Supervisión, en caso el riesgo esté presente tanto en el entorno humano como en el natural, se selecciona el de mayor valor, a fin de obtener una estimación de la consecuencia que responda a la realidad que amerita atención inmediata.
49. En el presente caso, la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza como consecuencia del presente incumplimiento, compromete al entorno natural, toda vez que existe la **probabilidad** de afectación del agua —por la interceptación de cuerpos de agua subterránea o aguas artesianas— y el suelo, debido a la ejecución de sondajes adicionales (SD-0023-15, SD-0018-14, SD-0011-14, SD-0013-14, SD-0016-14, SD-0019C-14, SD-006-14, SD-004-14, SD-0029-15, SD-009-14, SD-0025-15, SD-0020-14, SD-0010-14, SD-0010B-14, SD-003-14, SD-005-14) en el proyecto de exploración minera Santo Domingo.
50. Una vez advertido el entorno comprometido, a continuación se estima la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza al entorno natural, la cual se expresa en la frecuencia con la que podría generarse el riesgo<sup>104</sup>. Para el presente caso, la probabilidad de ocurrencia de interceptación de cuerpos de agua subterránea o aguas artesianas y afectación de suelo se considera posible:

Probabilidad de ocurrencia	Valor
La probabilidad de ocurrencia de interceptación de cuerpos de agua subterránea y afectación de suelo, durante las actividades de perforación de sondajes adicionales, resulta posible toda vez que el programa de perforaciones tiene planificado la ejecución de una plataforma a la vez —es decir se perfora e inmediatamente se desinstala la plataforma y acondiciona el terreno— <sup>105</sup> . Por lo tanto la probabilidad se estima que pueda suceder dentro de un año.	2

- 104 Para ello, el Anexo 4 del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo del OEFA N° 005-2017-OEFA/CD ha determinado valores numéricos correspondientes a los diferentes escenarios, conforme se aprecia a continuación.

Valor	Probabilidad	Descripción
5	Muy probable	Se estima que ocurra de manera continua o diaria.
4	Altamente probable	Se estima que pueda suceder dentro de una semana.
3	Probable	Se estima que pueda suceder dentro de un mes.
2	Posible	Se estima que pueda suceder dentro de un año.
1	Poco probable	Se estima que pueda suceder en un periodo mayor a un año.

- 105 Declaración de Impacto Ambiental Proyecto de Exploración Minera Santo Domingo Minsur S.A. p. 210.

*"6 DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS  
(...)"*

**Riesgo de Alteración de la Napa Freática (RAS-3)**

*Durante la perforación sólo se ha tomado en cuenta como un riesgo a la interceptación de posibles acuíferos o de agua subterránea, lo que podría ocasionar cambios en la calidad del agua (...)."*

51. Por otro lado, la estimación de la consecuencia del entorno natural resulta de la sumatoria<sup>106</sup> de factores como la cantidad<sup>107</sup>, peligrosidad<sup>108</sup>, extensión<sup>109</sup> y medio potencialmente afectado<sup>110</sup>. En el presente caso, del resultado de la referida sumatoria se obtiene un valor de 10, conforme al siguiente detalle:

Factores	Escenarios	Puntuación
Cantidad	Considerando que el titular minero habría ejecutado 16 sondajes adicionales en total y teniendo en cuenta que el número total de sondajes autorizados según su DIA es de 41 sondajes. Por lo tanto, se considera el porcentaje de incumplimiento de la obligación fiscalizable desde 25% a 50% <sup>111</sup> .	3
Peligrosidad	La DIA ha considerado el empleo de bentonita y aditivos, no tóxicos y biodegradables —en la medida de lo posible— a fin de evitar la contaminación del suelo y cursos de agua <sup>112</sup> ;	2* x (2)

106 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

Anexo 4 (...)

2.1. Determinación o cálculo del riesgo.

(...)

Fórmula N° 1

Riesgo = Probabilidad × Consecuencia

107 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

Anexo 4 (...)

2. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables (...)

2.2.2 Estimación de la consecuencia (...)

2.2.2.2. Estimación de la consecuencia del entorno natural

Cantidad

(...)

Cuadro N° 6 Factor Cantidad.

108 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

Anexo 4 (...)

2. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables (...)

2.2.2 Estimación de la consecuencia (...)

2.2.2.2. Estimación de la consecuencia del entorno natural

Peligrosidad

(...)

Cuadro N° 7 Factor Peligrosidad.

109 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

Anexo 4 (...)

2. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables (...)

2.2.2 Estimación de la consecuencia (...)

2.2.2.2. Estimación de la consecuencia del entorno natural

Extensión

(...)

Cuadro N° 8 Factor Extensión.

110 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

Anexo 4 (...)

2. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables (...)

2.2.2 Estimación de la consecuencia (...)

2.2.2.2. Estimación de la consecuencia del entorno natural

(...)

Cuadro N° 9 Factor de medio potencialmente afectado.

111 Cabe mencionar que los 16 sondajes adicionales identificados en la Supervisión Regular 2015, representan el 39 % del total (41 sondajes) contemplados en su Instrumento de Gestión Ambiental.

112 De la revisión de la DIA (p. 220) del proyecto de exploración Santo Domingo, se indica lo siguiente:

Factores	Escenarios	Puntuación
	asimismo, se considera la obturación de los sondajes en caso se intercepten cuerpos de agua subterránea durante el desarrollo de la perforación <sup>113</sup> . En consecuencia, consideramos que el grado de afectación es reversible y de mediana magnitud (2).	
Extensión	De manera referencial se indica en los instrumentos de gestión ambiental la ocupación de un área de 270 m <sup>2</sup> <sup>114</sup> . Por lo tanto, considerando una posible afectación en el área de la plataforma, se ocuparía una extensión de terreno puntual <sup>115</sup> , asumiendo un área menor a 500 m <sup>2</sup> .	1
Medio potencialmente afectado	La Dirección de Supervisión verificó que se ejecutaron sondajes adicionales, asimismo a través del mapa elaborado en el Informe de Supervisión N° 731-2016-OEFA/DS-MIN se aprecia que se efectuaron los sondajes adicionales, en zonas distintas a las plataformas autorizadas <sup>116</sup> . Cabe mencionar, que de la revisión	2

**7. Plan de Manejo Ambiental:**

(...)

**7.2. Medidas de Prevención, Control y/o Mitigación.**

(...)

**7.2.8. Manejo y Disposición de Efluentes**

Lodos de Perforación.

(...)

Los lodos estarán compuestos por roca molida, aditivos de perforación no tóxicos y bentonita, y se le considera como un material inerte. Por lo que los lodos resultantes, serán confinados (enterrados) en las pozas, las cuales serán cerradas y rehabilitadas tal como se prevé con la plataforma. Todos los aditivos que serán utilizados corresponden a productos biodegradables, por lo que no generarán un efecto adverso sobre el medio ambiente"

- 113 Declaración de Impacto Ambiental Proyecto de Exploración Minera Santo Domingo Minsur S.A, p.210.

**"6 DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS**

(...)

Riesgo de Alteración de la Napa Freática (RAS-3)

(...)

Se cuenta con planes de contingencias en el caso de interceptar un acuífero; por ello, el riesgo es considerado de riesgo bajo. Sin embargo, la posibilidad de ocurrencia es mínima y en el caso que ocurriese se dispondrá con la obturación y cierre de la perforación de forma inmediata."

- 114 Declaración de Impacto Ambiental Proyecto de Exploración Minera Santo Domingo Minsur S.A, p.150.

- 115 CONESA, Vicente & CONESA, Luis. "Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental". Ediciones Mundi – Prensa, Cuarta Edición, Barcelona. 2010., p. 81.

**3. TIPOLOGÍA Y TERMINOLOGÍA MEDIOAMBIENTAL**

(...)

**3.2. Tipología de los impactos**

(...)

**3.2.3 Por extensión**

Impacto Ambiental

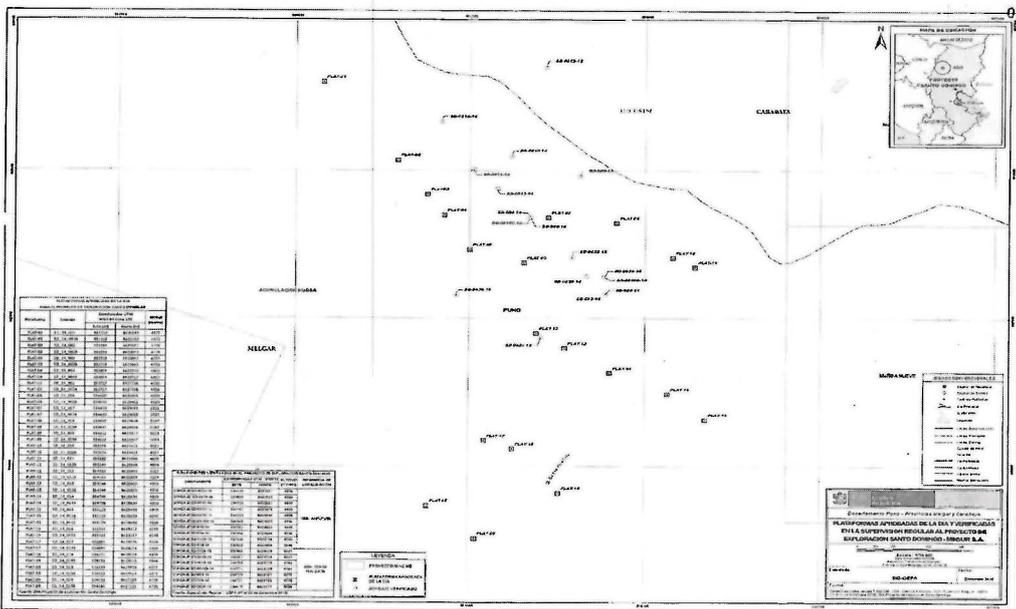
Cuando la acción impactante produce un efecto muy localizado en el entorno nos encontramos ante un Impacto Puntual.

- 116 Informe N° 731-2016-OEFA/DS-MIN, p. 405, contenido en un disco compacto que obra en el folio 12.

Factores	Escenarios	Puntuación
	de la DIA se observa que los suelos según su capacidad de uso mayor de suelo corresponden a asociación de tierra para vegetación permanente – tierras sin uso, siendo tierras moderadamente buenas para el desarrollo de una actividad pecuaria (lanar principalmente), sobre la base de pasturas permanentes mejoradas. Por lo tanto, el medio que podría afectarse asume un valor de uno (2).117	
Total		10

\* La peligrosidad se multiplica por la constante 2 en la sumatoria de factores para el cálculo de la consecuencia.  
Fuente: Cuadros N°s 2, 3, 4 y 5 de la Metodología para la estimación del Nivel de Riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables.  
Elaboración: TFA

52. De acuerdo con el Cuadro N° 11<sup>118</sup>, el valor de 10 representa una condición de la consecuencia del entorno natural como “leve” cuyo valor asignado es 2.
53. Una vez obtenidos los valores de probabilidad (2) y de consecuencia del entorno natural correspondiente (2), estos se reemplazan en la Formula N° 1 del Anexo 4, obteniéndose un valor del riesgo de 4, el cual se interpreta como un nivel de riesgo leve<sup>119</sup>.



117 Declaración de Impacto Ambiental Proyecto de Exploración Minera Santo Domingo Minsur S.A, pp.62-63.

118 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

**Anexo 4 (...)**

2. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables (...)

2.2.3. Estimación resultante de la consecuencia (...)

2.2.3.2. De la consecuencia del entorno natural

La puntuación obtenida en la fórmula N.° 3 deberá ser comparada con la puntuación indicada en el Cuadro N.° 11 para obtener la condición y valor correspondiente a la consecuencia en el entorno natural.

119 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD**

**Anexo 4 (...)**

3. ESTIMACIÓN FINAL DE NIVEL DE RIESGO

54. Considerando el análisis realizado, se puede concluir que el incumplimiento detectado es leve al tener un riesgo leve, por lo cual la conducta infractora y los efectos se califican como subsanable y corresponde que se aplique la causal eximente de responsabilidad.
55. Adicionalmente a lo indicado, debe señalarse, en similar sentido a lo resuelto por la mayoría, que fluye de la resolución impugnada que la DFSAI no emitió pronunciamiento alguno respecto a la conducta referida a que el titular minero no habría comunicado en forma previa y por escrito al OEFA el inicio de sus actividades de exploración minera en el proyecto de exploración Santo Domingo, a pesar de que mediante la Resolución Subdirectoral N° 1292-2016-OEFA-DFSAI/SDI se inició un procedimiento administrativo sancionador, entre otras, por la referida conducta imputada.
56. En esa línea, se advierte que la resolución impugnada no cumple con lo dispuesto por el artículo 19° del TUE del RPAS del OEFA, en la medida en que la Autoridad Decisora no emitió el correspondiente pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto del hecho imputado consignado en el punto anterior.
57. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI fue emitida vulnerando el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUE de la LPAG, puesto que al no emitir el pronunciamiento final respecto al hecho imputado señalado *ut supra*, la DFSAI incumplió lo establecido en el 19° del TUE del RPAS del OEFA. Asimismo, dicha omisión configura una vulneración al principio de debido procedimiento, regulado en el 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUE de la LPAG, puesto que no emitió una decisión motivada y fundada en derecho, respecto al citado hecho imputado.
58. Teniendo en cuenta lo señalado en el considerando precedente, se advierte que la resolución impugnada adolece de la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal<sup>120</sup>, por lo que corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 1453-2017-OEFA/DFSAI en cuanto no se pronunció respecto a la conducta detallada<sup>121</sup>.

---

El resultado del producto de la probabilidad y la consecuencia determinará el nivel de riesgo, que podrá ser leve, moderado o significativo, de acuerdo a los rangos establecidos en el Cuadro N° 12.

120 **TUE de la LPAG**

**Artículo 10.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

121 **TUE de la LPAG**

**Artículo 13.- Alcances de la nulidad**

- 13.1 La nulidad de un acto solo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.  
(...)

En consecuencia, mi voto es que al haberse configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, corresponde **REVOCAR** la Resolución N° 1453-2017-OEFA/DFSAI y archivar el presente extremo del procedimiento administrativo sancionador.



.....  
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental