



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

**RESOLUCIÓN N° 271-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 2241-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS<sup>1</sup>  
ADMINISTRADO : MINSUR S.A.  
SECTOR : MINERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 754-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se confirma el artículo 1° y el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 754-2018-OEFA/DFAI del 30 de abril del 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la Minsur S.A. por la comisión de las siguientes conductas infractoras:*

- *No haber implementado las medidas de cierre de las plataformas de perforación N°s 7, 8, 9 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.*
- *No haber implementado las medidas de cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N°s 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.*
- *No haber comunicado en forma previa y por escrito al OEFA el inicio de sus actividades de exploración minera en el proyecto "Taucane".*

*En consecuencia, se confirma las medidas correctivas N°s 1 y 2 descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.*

*Finalmente, de conformidad con en el artículo 33° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, en concordancia con lo establecido en el numeral 39.1 del artículo 39° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA se dispone remitir a la DFAI los documentos*

<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° 2241-2017-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).

**presentados por el administrado, a fin de que verifique el cumplimiento de las medidas correctivas descritas en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.**

Lima, 19 de setiembre de 2018

## **I. ANTECEDENTES**

1. Minsur S.A.<sup>2</sup> (en adelante, **Minsur**) es titular del proyecto de exploración minera Taucane (en adelante, **Proyecto Taucane**), el cual se encuentra ubicado en los distritos de San Antón y San José, provincia de Azángaro, departamento de Puno.
2. El proyecto Taucane cuenta con los siguientes instrumentos de gestión ambiental:
  - a) El Proyecto Taucane cuenta con una Declaración de Impacto Ambiental aprobada mediante Constancia de Aprobación Automática N° 063-2013-MEM-AAM del 27 de mayo de 2013 (en adelante, **DIA Taucane**).
  - b) Modificación del Alcance de la DIA Taucane del 21 de enero del 2014 (en adelante, **MDIA Taucane**).
  - c) El Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado del proyecto Taucane aprobado mediante Resolución Directoral N° 178-2015-MEM/DGAAM del 27 de abril del 2015 (en adelante, **EIA<sub>s</sub>d Taucane**).
3. Del 8 al 10 de diciembre del 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 de exploración minera Taucane (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 Preliminar de Supervisión Directa N° 079-2016-OEFA/DS-MIN de fecha 29 de enero del 2016 (en adelante, **Informe Preliminar**)<sup>3</sup>, Informe de Supervisión Directa N° 1402-2016-OEFA/DS-MIN de fecha 19 de agosto del 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>4</sup>.
4. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1338-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>5</sup> del 28 de agosto del 2017, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA inició un Procedimiento Administrativo Sancionador contra Minsur.

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100136741.

<sup>3</sup> Páginas 182 al 188 del documento denominado Informe Preliminar N° 079-2016-OEFA/DS-MIN contenido en el disco compacto que obra a folio 16.

<sup>4</sup> Páginas 259 al 267 del documento denominado Informe de Supervisión N° 957-2016-OEFA/DS-MIN contenido en el disco compacto que obra a folio 16.

<sup>5</sup> Folios 28 al 35.

5. Luego de evaluar los descargos presentados por Minsur el 29 de setiembre de 2017<sup>6</sup>, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 156-2018-OEFA/DFSAI/SFEM-IFI de fecha 21 de febrero de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)<sup>7</sup>, respecto del cual el administrado presentó sus descargos el 14 de marzo de 2018<sup>8</sup>.
6. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 754-2018-OEFA/DFAI<sup>9</sup> del 30 de abril del 2018, a través de la cual declaró la responsabilidad administrativa de Minsur por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación:

**Cuadro N.º 1 Detalle de las conductas infractoras**

Nº	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Minsur no implementó las medidas de cierre de las plataformas de perforación N°s 7, 8, 9 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión	Literal a) y c) del numeral 7.2 del artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM (en adelante, <b>RAAEM</b> ) <sup>10</sup> , en concordancia con el artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 (en adelante, <b>LGA</b> ) <sup>11</sup> , el artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley	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 por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>14</sup> (en

<sup>6</sup> Folios 38 al 60.

<sup>7</sup> Folios 61 al 72.

<sup>8</sup> Folios 81 al 110.

<sup>9</sup> Folios 129 al 145.

<sup>10</sup> **DECRETO SUPREMO N° 020-2008-EM, que aprobó 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 correspondiente.

<sup>11</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>14</sup> **Tipificación de infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.**

DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL					
2	INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA

Nº	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	ambiental.	Nº 27446 (en adelante, <b>Ley del SEIA</b> ) <sup>12</sup> y el artículo 29º del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo Nº 019-2009-MINAM (en adelante, <b>RLSEIA</b> ) <sup>13</sup> .	adelante, <b>Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones</b> ).
2	Minsur no implementó las medidas de cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N°s 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	Literal a) y c) del numeral 7.2 del artículo 7º del RAAEM en concordancia con el artículo 24º de la LGA, el artículo 15º de la Ley del SEIA y el artículo 29º del RLSEIA.	Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones.
4	Minsur no comunicó en forma previa y por escrito al OEFA el inicio de sus actividades de exploración minera en el proyecto "Taucane".	Artículo 17º del RAAEM.	Numeral 1.5 del Rubro 1 del Anexo 1, Tipificación de Infracciones y la Escala de Multas y Sanciones para las Actividades de Exploración Minera, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo del Osinerming Nº 211-2009-OS/CD.

Fuente: Resolución Directoral Nº 754-2018-OEFA/DFAI.  
Elaboración: TFA.

2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24º de la Ley General del Ambiente, Artículo 15º de la Ley del SEIA, Artículo 29º del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT
-----	---	---	-------	-------------------

<sup>12</sup> **LEY Nº 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>13</sup> **DECRETO SUPREMO Nº 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del SEIA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

**Artículo 29º. - 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.

7. Asimismo, la DFAI dictó las siguientes medidas correctivas:

**Cuadro N° 2: Detalles de las medidas correctivas ordenadas**

N°	Conducta infractora	Medida Correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
1	Minsur no implementó las medidas de cierre de las plataformas de perforación N°s 7, 8, 9 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	El titular minero deberá realizar la nivelación de la plataforma de perforación N°s 9 y 20 y revegetar con especies de la zona las plataformas de perforación N°s 7, 8, 9 y 20 de acuerdo a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución Directoral correspondiente.	En un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá presentar ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental un informe detallado, acreditando el cumplimiento de la medida correctiva, sustentando en la presentación de medios probatorios correspondientes como: fotografías y/o videos fechados y debidamente georreferenciados en coordenadas UTM en el sistema WGS84 u otro que considere pertinente.
2	Minsur no implementó las medidas de cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N°s 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	El titular minero deberá realizar la nivelación y revegetación con especies nativas, en cada uno de los siguientes tres (03) tramos de accesos identificados:  i. Accesos hacia las plataformas 1, 2, 3, 4 y 6. ii. Acceso hacia las plataformas 7, 8 y 20. iii. Acceso hacia las plataformas 13 y 14.  De acuerdo a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	En un plazo no mayor de ciento veinte (120) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución Directoral correspondiente.	En un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá presentar ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental un informe detallado, acreditando la nivelación y revegetación de los (03) tramos de accesos identificados:  i. Accesos hacia las plataformas 1, 2, 3, 4 y 6. ii. Acceso hacia las plataformas 7, 8 y 20. iii. Acceso hacia las plataformas 13 y 14, con los medios probatorios correspondientes como: fotografías y/o videos fechados y

N°	Conducta infractora	Medida Correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
				georreferenciados en coordenadas UTM sistema WGS84 u otros que considere pertinente.

Fuente: Resolución Directoral N° 754-2018-OEFA/DFAI.  
Elaboración: TFA.

8. La Resolución Directoral N° 754-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la conducta infractora N° 1

- (i) La primera instancia, alegó que Minsur se encontraba obligado a realizar el cierre de las plataformas de perforación del proyecto Taucane, debiendo, entre otros aspectos restablecer el relieve, redistribuir los materiales de la capa superficial del suelo y revegetar los suelos expuestos.
- (ii) Asimismo, la DFAI indicó que la segunda fase del Proyecto Taucane inició el 25 de febrero del 2015, este venció el 25 de noviembre del 2015. En ese sentido, a la fecha de la Supervisión Regular 2015, las actividades del proyecto Taucane debían haber culminado.
- (iii) Ahora bien, con relación a la documentación presentada por Minsur, cabe mencionar que la misma acredita la presencia de terceros realizando actividades de explotación minera sin la debida autorización dentro del área de su concesión el 13 de junio del 2017.
- (iv) No obstante, con anterioridad a la mencionada fecha, el 27 de mayo del 2015, Minsur comunicó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, Dgaam) que dada la coyuntura económica del momento, decidió suspender las actividades del proyecto de exploración Taucane, por lo tanto, procedería con el cierre de los componentes ejecutados en mérito a la DIA Taucane y ya no se llevaría a cabo las actividades de exploración aprobadas en el EIAsd Taucane.
- (v) De lo anterior se desprende que, al momento de comunicar la suspensión de actividades, no existían terceros ajenos a la empresa realizando actividades de exploración minera sin autorización dentro del área concesionada.
- (vi) De igual manera, indicó que a fines del 2017 reactivó las labores de cierre de plataformas y accesos, por lo que a la fecha ya se encuentran cerradas.

Respecto a la conducta infractora N° 2

- (vii) La primera instancia, señaló que de los medios probatorios que obran en el expediente quedó acreditado que el administrado es responsable por no

ejecutar las medidas de cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.

Respecto a la conducta infractora N° 4

- (viii) La DFAI precisó que de la revisión del Sistema de Evaluación Ambiental en Línea del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MINEM), se evidencia que mediante escrito presentado el 13 de enero del 2015, Minsur informó a la Dgaam que el inicio de la II fase de sus actividades de exploración sería el 25 de febrero del 2015. Por su parte, de la revisión del Sistema de Tramite Documentario del OEFA no se advirtió comunicación alguna referida al inicio de actividades de exploración del proyecto Taucane.

Respecto a la medida correctiva con relación a la conducta infractora N° 1

- (ix) La conducta infractora N° 1 está referida a que el administrado no realizó el cierre de las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 7, 8, 9 y 20 del proyecto de exploración minera Taucane, incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.
- (x) Sobre el particular, la DFAI alegó que, si bien el administrado señaló que ejecutó el cierre de dichas plataformas, para lo cual adjuntó fotografías; no obstante, estas fotografías no presentan coordenadas de ubicación UTM WGS 84; por lo tanto, no permite acreditar que dichas áreas correspondan a las observadas durante la Supervisión Regular 2015, por lo tanto, no constituye medio probatorio suficiente para acreditar que el administrado corrigió su conducta infractora.
- (xi) En virtud a lo expuesto, la DFAI señaló que los medios probatorios presentados por el administrado no acreditan el cierre de las plataformas de los accesos a las plataformas; de tal modo infirió que, la conducta infractora imputada es susceptible de generar potenciales efectos nocivos en el ambiente.
- (xii) Por consiguiente, en base a los argumentos previamente citados y a lo establecido en el artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011 (en adelante, **Ley del Sinefa**), la primera instancia administrativa consideró pertinente ordenar el dictado de las medidas correctivas recogidas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Respecto a la medida correctiva con relación a la conducta infractora N° 2

- (xiii) El hecho imputado está referido a que el administrado no realizó el cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 del proyecto de exploración minera Taucane, incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.
- (xiv) La DFAI alegó que si bien el administrado señaló que ejecutó el cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación para lo cual adjuntó fotografías;

no obstante, estas fotografías no se encuentran fechadas, ni georreferenciadas mediante coordenadas.

- (xv) Por consiguiente, en base a los argumentos previamente citados y a lo establecido en el artículo 22° de la Ley del Sinefa, la primera instancia administrativa consideró pertinente ordenar el dictado de la medida correctiva recogida en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

9. El 18 de junio de 2018, Minsur S.A. interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N°754-2018-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente:

Respecto a la conducta infractora N°s 1 y 2

- a) Minsur indicó haber presentado documentación que acredita la presencia de terceros en el área del proyecto y que, además acredita que la presencia de dichos terceros impidió que accediera al área del proyecto, para cumplir oportunamente con la ejecución de la medida de cierre.
- b) Además, Minsur señaló que a pesar de haber acreditado la presencia de terceros en el área del proyecto Taucane la DFAI sostuvo que Minsur podría haber ejecutado oportunamente las medidas de cierre aprobadas, ya que en la comunicación del 27 de mayo del 2015 no se hizo referencia alguna a la presencia de terceros; no obstante, dicho argumento no es suficiente para desestimar la ruptura del nexo causal debidamente acreditada por Minsur por hecho determinante de tercero.
- c) Asimismo, Minsur procedió a realizar la búsqueda en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO, donde advirtió que existen diversos mineros ilegales ubicados en el área de la concesión minera San Antón 2000 1000.
- d) Por ello, resulta evidente que Minsur se vio impedido de ejecutar las medidas de cierre aprobadas en la DIA y en la MDIA como consecuencia de la presencia de mineros ilegales en el área del proyecto, por lo tanto, se estaría vulnerando los principios de legalidad, verdad material y debido procedimiento.

Respecto a la conducta infractora N° 4

- e) El administrado alegó que la falta de comunicación al OEFA se debió exclusivamente a un error involuntario, pues la norma aplicable no hace referencia expresa a la obligación de comunicar el inicio de actividades al OEFA; no obstante, Minsur reconoce expresamente responsabilidad por el incumplimiento de dicha conducta infractora impuesta.

Respecto a la medida correctiva

- f) Finalmente, el administrado adjuntó fotografías que evidencian la implementación de las medidas de cierre correspondientes.
- g) Por ello, Minsur ya no se encuentra obligado a implementar las medidas correctivas ordenadas por la DFAI, en tanto ya se cumplió con cerrar los

accesos y plataformas materia del presente procedimiento administrativo sancionador en base a lo aprobado en la DIA del proyecto.

Respecto a la acumulación de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos contra Minsur

- h) Al respecto, el administrado señaló que OEFA realizó supervisiones en los años 2015, 2016 y 2017 las cuales fueron realizadas con posterioridad a la fecha en la cual Minsur debió haber culminado la ejecución de las medidas de cierre aprobadas en la DIA y en la MDIA dentro de los plazos aprobados, por lo tanto, carece de sustento que la autoridad haya dispuesto el inicio de tres (3) procedimientos administrativos sancionadores por separado por lo que solicitó la acumulación de los expedientes N<sup>os</sup>. 221-2017-OEFA/DFSAI/PAS y 2378-2017-OEFA/DFSAI/PAS.
- i) De igual forma, el administrado señaló que en caso no suceda la acumulación de expedientes y se continúe tramitando los tres procedimientos administrativos por separado el OEFA podría declarar a Minsur reincidente.
10. El 6 de setiembre de 2018 se llevó a cabo la audiencia del informe oral ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente<sup>15</sup>. En dicha diligencia, Minsur reiteró los argumentos señalados en su recurso de apelación.

## II. COMPETENCIA

11. 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>16</sup>, se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del SINEFA<sup>17</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho

<sup>15</sup> Folio 208.

<sup>16</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>17</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

público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

13. 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>18</sup>.
14. A través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>19</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin<sup>20</sup> al OEFA, y por medio de la Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>21</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.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>22</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>23</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>18</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>19</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>20</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>21</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>22</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>23</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.

**Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo 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

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

16. 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>24</sup>.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>25</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.
18. 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.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú (en adelante, la **Constitución**), que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>26</sup>.

---

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 las 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>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

<sup>25</sup> **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.

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

20. 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>27</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>28</sup>; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>29</sup>.
21. 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.
22. 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>30</sup>.
23. 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.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Determinar si es posible acumular los procedimientos administrativos sancionadores seguidos contra Minsur.
  - (ii) Determinar si la Resolución Directoral N° 754-2018-OEFA/DFAI contraviene los principios legalidad y debido procedimiento, toda vez que, la primera

<sup>27</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

<sup>28</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>29</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>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

instancia no habría demostrado la existencia del nexo causal entre el supuesto infractor y la conducta infractora.

- (iii) Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur por no haber implementado las medidas de cierre de las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 7, 8, 9 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.
- (iv) Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur por no haber implementado las medidas de cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.
- (v) Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa a Minsur por no haber comunicado en forma previa y por escrito al OEFA el inicio de sus actividades de exploración minera en el proyecto "Taucane".
- (vi) Si se debe verificar el cumplimiento de la medida correctiva descrita en los numerales 1 y 2 del Cuadro N<sup>o</sup> 2 de la presente resolución.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1 Determinar si es posible acumular los procedimientos administrativos sancionadores seguidos contra Minsur.

- 25.  Al respecto, el administrado señaló que OEFA realizó supervisiones en los años 2015, 2016 y 2017 las cuales fueron realizadas con posterioridad a la fecha en la cual Minsur debió haber culminado la ejecución de las medidas de cierre aprobadas en la DIA y en la MDIA dentro de los plazos aprobados, por lo tanto, carece de sustento que la autoridad haya dispuesto el inicio de tres (3) procedimientos administrativos sancionadores por separado por lo que solicitó la acumulación de los expedientes N<sup>os</sup>. 2241-2017-OEFA/DFSAI/PAS y 2378-2017-OEFA/DFSAI/PAS.
- 26.  De igual forma, el administrado señaló que en caso no suceda la acumulación de expedientes y se continúe tramitando los tres procedimientos administrativos por separado el OEFA podría declarar a Minsur reincidente.
- 27.  Cabe indicar que, el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el artículo 158 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG) en cual se establece que la autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guardan conexión.

28. Asimismo, Morón Urbina señala que la acumulación puede promoverse a pedido de parte, siempre será la autoridad quien determine su pertinencia siguiendo los criterios de oportunidad y celeridad que debe cumplir<sup>31</sup>.
29. De lo expuesto, se concluye que la acumulación tiene como objetivo resolver de manera conjunta las pretensiones en un solo proceso. Siendo así la autoridad instructora, es la que determina la acumulación de procedimientos administrativos sancionadores conforme a los principios de oportunidad y celeridad.
30. Asimismo, por otro lado, con relación a la reincidencia alegada por el administrado cabe señalar que la reincidencia es aquella circunstancia agravante, que encuentra como fundamento una mayor culpabilidad del sujeto infractor<sup>32</sup>; y para su apreciación requiere que:

(...) el infractor haya sido sancionado por resolución administrativa firme, que la firmeza exista al tiempo de cometerse la nueva infracción y que tal infracción sea de la misma naturaleza que la anterior, lo que supone que ambas protejan al mismo bien jurídico habiéndose producido una forma de ataque semejante (dolosa o culposa)<sup>33</sup>.

31. En ese sentido, corresponde indicar que la reincidencia es aquella conducta cometida por parte del administrado, por la cual este ha sido sancionado previamente bajo una resolución que se encuentra firme.
32. Cabe señalar que, originalmente en el literal c) del artículo 230° de la LPAG, cometer dos veces la misma infracción era un criterio para la graduación de una sanción, conforme se presenta, a continuación:

**Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción (...).

33. Cabe indicar que el 21 de diciembre de 2016 fue publicado en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272, a través del cual se modificó, entre otros, el principio de razonabilidad de la potestad sancionadora. Actualmente regulado, en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG, en el cual se establece lo siguiente:

**Artículo 246. Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben

<sup>31</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, Tomo I, p. 158.

<sup>32</sup> DE FUENTES BARDAJÍ, Joaquín y otros. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2009. p. 292.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 291.

ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: (...)

**La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.** (Énfasis agregado)

34. De tal modificación<sup>34</sup>, se desprende que, para la configuración de la reincidencia debe encontrarse firme o consentida la declaración de responsabilidad del administrado por la primera conducta infractora y la comisión de la segunda conducta infractora, vinculada a la misma norma sustantiva, debe acaecer en el plazo de un (1) año.
35. Sobre el particular, cabe indicar que el principio de irretroactividad contemplado en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú<sup>35</sup>, garantiza la aplicación del mandato establecido en la norma a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde la fecha de su entrada en vigencia.
36. Cabe destacar que dicho principio ha sido recogido en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG<sup>36</sup>, en el cual se establece que las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción.
37. Del marco normativo expuesto, se desprende que existe una excepción que el sistema jurídico ha admitido en torno al principio de irretroactividad, en materia penal y administrativo sancionador, conocido como la retroactividad benigna.

<sup>34</sup> Sobre este punto, debe precisarse que de conformidad con el artículo 109° de la Constitución Política del Perú la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación salvo disposición contraria que postergue su vigencia.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

**Artículo 109°.** - La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

<sup>35</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

**Artículo 103°.** - Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

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

A pesar de que la Constitución Política del Perú no hace alusión a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras en materia administrativa, el legislador consideró constitucionalmente admisible extender esta garantía al ámbito administrativo sancionador. De este modo, el principio de retroactividad benigna se encuentra incorporado en el principio de irretroactividad en materia administrativo-sancionadora contemplado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

<sup>36</sup> **TUO DE LA LPAG.**

**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

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

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

38. Ahora bien, esta sala considera pertinente establecer los elementos necesarios a fin de verificar la reincidencia en el marco de un procedimiento administrativo sancionador en el ámbito de competencia del OEFA, los cuales se señalan a continuación:

- i) El sujeto activo que incurre en la conducta infractora materia de evaluación por parte del OEFA, debe ser la persona natural o jurídica que, en el marco de un procedimiento sancionador, fue encontrado responsable por el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable a su cargo, independientemente de la unidad y/o planta en la que fue detectado el hallazgo.
- ii) Se requiere la identidad del supuesto de hecho del tipo infractor en ambos casos, esto es que constituyan conductas infractoras por el incumplimiento de la misma obligación ambiental fiscalizable.
- iii) La existencia de una resolución que haya adquirido la condición de firmeza de manera previa a la comisión de la nueva infracción<sup>37</sup>; y,
- iv) La comisión de la misma infracción computada en el plazo de un (1) año desde que adquiriera firmeza la resolución que sancionó la primera infracción.

39. En ese sentido, mediante el análisis particular de los elementos descritos en el considerando previo, se procedió a la revisión de los elementos indicados en el considerando precedente, no obstante, esta sala advierte que los procedimientos administrativos sancionadores señalados por el administrado no se encuentran dentro del supuesto de reincidencia, puesto que cuando se cometieron las mismas no existía una resolución firme; así como tampoco existió una vulneración al procedimiento administrativo sancionador al no haberse acumulado dichos procedimientos seguidos bajo los Expedientes N<sup>os</sup> 2378-2017-OEFA/DFSAI/PAS y 2241-2017- OEFA/DFSAI/PAS. Tal como se detalla a continuación:

Línea de tiempo



40. En atención a lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo de su recurso de apelación.

<sup>37</sup> TUO DE LA LPAG.

**Artículo 220.- Acto firme**

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

**V.2 Determinar si la Resolución Directoral N° 754-2018-OEFA/DFAI contraviene los principios legalidad y debido procedimiento, toda vez que, la primera instancia no habría demostrado la existencia del nexo causal entre el supuesto infractor y la conducta infractora.**

41. En su recurso de apelación Minsur indicó haber presentado documentación que acredita la presencia de terceros en el área del proyecto, además acredita que la presencia de dichos terceros impidió que accediera al área del proyecto, para cumplir oportunamente con la ejecución de la medida de cierre.
42. Además, señaló que a pesar de haber acreditado la presencia de terceros en el área del proyecto Taucane la DFAI sostuvo que Minsur podría haber ejecutado oportunamente las medidas de cierre aprobadas, ya que en la comunicación del 27 de mayo del 2015 no se hizo referencia alguna a la presencia de terceros; no obstante, dicho argumento no es suficiente para desestimar la ruptura del nexo causal debidamente acreditada por Minsur por hecho determinante de tercero.
43. Por ello, el administrado señala que se vio impedido de ejecutar las medidas de cierre aprobadas en la DIA y en la MDIA como consecuencia de la presencia de mineros ilegales en el área del proyecto, por lo tanto, se estaría vulnerando los principios de legalidad y del debido procedimiento.
44. Teniendo en cuenta lo señalado, es menester precisar que el principio de legalidad establecido en el inciso 1.1<sup>38</sup> del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>39</sup>.
45. Al respecto, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente<sup>40</sup>:

Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones —decisorias o consultivas— en la normativa vigente.

El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda

<sup>38</sup>

**TUO de la LPAG**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

- 1.1. **Principio de legalidad.** - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

<sup>39</sup>

En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

<sup>40</sup>

MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

derivársele como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

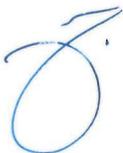
46. En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente.
47. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246<sup>41</sup> del referido dispositivo legal, se erige como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; ello al atribuirle la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
48. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
49. En efecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>42</sup>, la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
50. Por consiguiente, en aplicación del marco normativo expuesto, se advierte que sobre la Administración recae el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deba rechazar como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos estamos frente a hechos probables, carentes de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor de estos.
51. Partiendo de lo esbozado, y en observancia del principio del debido procedimiento antes descrito, resulta pertinente aclarar si la resolución impugnada materia de análisis se encuentra debidamente motivada en cada uno de sus extremos, y por ende se encuentra ajustada a derecho y a la normativa aplicable.

<sup>41</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

<sup>42</sup> **TUO de la LPAG**  
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)

52. En ese sentido, esta sala considera oportuno verificar los siguientes aspectos: a) la ocurrencia de los hechos imputados; y, b) la ejecución de los hechos imputados por parte de Minsur.
53. Respecto a la ocurrencia de los hechos imputados, se debe señalar que durante la Supervisión Regular 2015, se verificó que el administrado: (i) no implementó las medidas de cierre de las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 7, 8, 9 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane"; y (ii) no implementó las medidas de cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.
54. Cabe indicar que en el artículo 17° de la Ley del SINEFA se dispone que el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente, es de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas que constituyen obligaciones fiscalizables bajo el ámbito de competencia del OEFA<sup>43</sup>.
55. Según lo previsto en el artículo 18° de la Ley del SINEFA<sup>44</sup> —en concordancia con el artículo 144° de la LGA<sup>45</sup>— los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental que les resulten aplicables, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.
56. En esa línea argumentativa, esta sala considera que corresponde determinar si la situación alegada por Minsur en su recurso de apelación, constituye un hecho determinante de tercero.
57. Sobre el particular, debe entenderse como el responsable de un hecho determinante de tercero "*...a aquél que parecía ser el causante, no lo es, sino que es otro quien contribuyó con la causa adecuada*"<sup>46</sup>. En ese sentido, de configurarse

  
  
  
<sup>43</sup> LEY N° 29325

**Artículo 17.-** Infracciones administrativas y potestad sancionadora

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas: (...)

b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente. (...)

El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda. (...).

<sup>44</sup> LEY N° 29325

**Artículo 18°.-** Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

<sup>45</sup> LEY N° 28611

**Artículo 144°.-** De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. (...).

<sup>46</sup> DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La Responsabilidad Extracontractual Vol. IV, Tomo II. Para Leer El Código Civil, Séptima Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, p.358.

dicha circunstancia se produce la ruptura del nexo causal y, en consecuencia, la exoneración de la responsabilidad administrativa imputada.

58. El hecho determinante de tercero, para el profesor De Trazegnies, debe de contar con las características de extraordinario, imprevisible e irresistible, como el caso fortuito, a fin de que tenga mérito exoneratorio de responsabilidad:

Características esenciales del hecho determinante de tercero. En la medida de que el hecho determinante de tercero es una *vis maior* para el presunto causante, ese hecho tiene que revestir características similares a las que hemos mencionado con relación al caso fortuito: ese hecho debe imponerse sobre el presunto causante con una fuerza que aniquile su propia capacidad de acción.

El carácter **extraordinario** del hecho está constituido por tratarse de una causa extraña al sujeto que pretende liberarse con esta defensa (...)

Por otra parte, ese hecho de tercero, para que tenga un efecto exoneratorio, tiene que revestir también las características de **imprevisibilidad e irresistibilidad**. (...)

En efecto, hemos dicho que el **hecho de tercero tiene que formar parte de riesgos atípicos** de la actividad, para tener mérito exoneratorio<sup>47</sup>. (resaltado agregado)

59. Al respecto, teniendo en cuenta que Minsur alegó que la presencia de mineros ilegales le impidieron ejecutar las medidas de cierre de las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 7, 8, 9 y 20 y los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.
60. Ahora bien, de la revisión del expediente se advierte que el administrado presentó como medio probatorio el acta fiscal del 13 de junio del 2017, en el cual se deja constancia de la diligencia realizada por el Fiscal Especializado de Materia Ambiental de Puno.
61. Sin embargo, cabe señalar que, el Proyecto Taucane contó con un periodo de ejecución de catorce (14) meses, distribuidos en dos (2) fases: la fase I que se contabilizó del 16 de julio al 16 de diciembre de 2014, y la fase II que se contabilizó del 25 de febrero al 25 de noviembre de 2015, dentro de las que se encuentran incluidas las actividades de cierre y post cierre, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

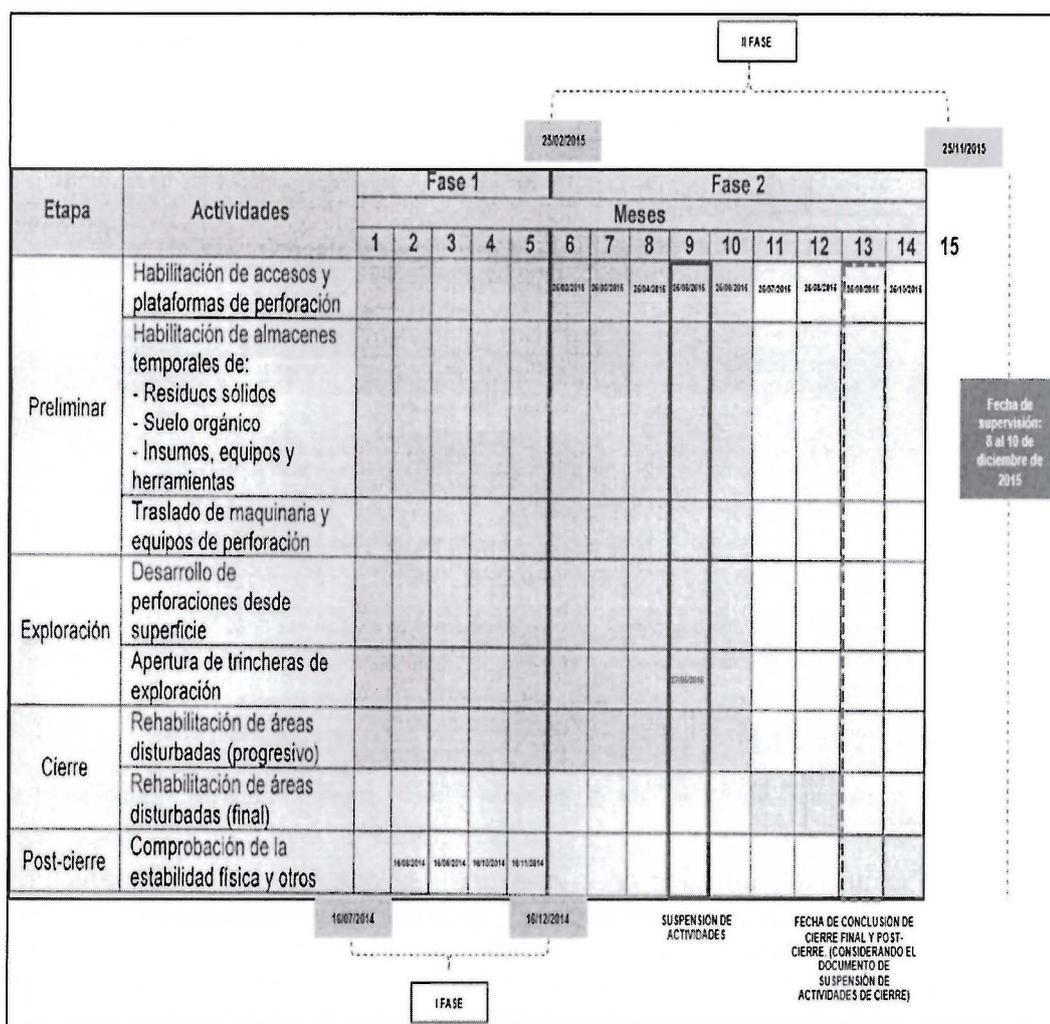
Consulta: 18 de setiembre de 2018  
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/74>

<sup>47</sup> DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La Responsabilidad Extracontractual Vol. IV, Tomo II. Para Leer El Código Civil, Séptima Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp 359-361.

Consulta: 18 de setiembre de 2018  
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/74>

Para De Trazegnies lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño; notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera, o no podría prever el acontecimiento y resistir a él.

### Cronograma de actividades del proyecto Taucane



Fuente: Informe N°122-2014-MEM-DGM-DTM/IEX de fecha 10 de julio del 2014 -Solicitud de autorización de inicio de actividades del proyecto Taucane.

62. Posteriormente, el 27 de mayo de 2015, Minsur comunicó a la Dgaam del MINEM la suspensión de actividades en el proyecto Taucane, debido a la coyuntura económica de ese momento, procediendo a realizar el cierre de los componentes (plataforma de perforación y accesos) ejecutados en el DIA Taucane.

## Comunicación de inicio de actividades – DIA Taucane



Lima, 26 de mayo del 2015

Señor,  
**ELVIS JAVIER MEDINA PERALTA**  
Director General de Asuntos Ambientales Mineros  
Ministerio de Energía y Minas  
Av. Las Artes Sur N° 260  
San Borja, -

**MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS**  
OFICINA DE REGISTRO, DOCUMENTACIÓN Y ARCHIVO CENTRAL  
**RECIBIDO**  
**27/05/2015**  
N° Registro : **2500759**  
Con : **MEM** Fecha : **09/02**  
proyecto "Taucane"  
La recepción del documento no es señal de conformidad

**Asunto:** Comunicamos suspensión de actividades en el marco del

**MINSUR S.A.** (en adelante, "Minsur"), con Registro Único de Contribuyentes N° 2010013671, debidamente representada por su Apoderado, Gonzalo Freyre Armentar, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 08260119, cuyos poderes constan inscritos en la Partida Electrónica N° 01141929 del Registro de Persona Jurídicas de la Oficina Registral de Lima, con domicilio en Calle Las Begonias N° 441, Oficina N° 338, distrito de San Isidro, provincia y departamento Lima, atentamente decimos:

Con fecha 27 de diciembre de 2013 su Despacho expidió la Constancia de Aprobación Automática N° 063-2013-MEM-AAM mediante la cual se aprobó la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto de exploración minera "Taucane" de titularidad de Minsur (en adelante, el "Proyecto").

Con fecha 26 de marzo de 2014 presentamos ante la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas (DGM) una solicitud a fin que se nos autorice el inicio de actividades de exploración de la Fase I del Proyecto, la misma que fuera aprobada mediante Resolución Directoral N° 0179-2014-MEM/DGM y notificada a nuestra empresa el 15 de julio de 2014. En razón de esto, comunicamos a su Despacho que con fecha 16 de julio de 2014 se dio inicio a las actividades de exploración de la Fase I del Proyecto.

Asimismo, con fecha 25 de agosto de 2014 presentamos a DGM una solicitud a fin que nos autorice el inicio de actividades de exploración de la Fase II del Proyecto, la misma que fuera aprobada mediante Resolución Directoral N° 020-2015-MEM/DGM y notificada a nuestra empresa el 09 de febrero de 2015. En razón de esto, comunicamos a su Despacho que con fecha 25 de febrero de 2015 se dio inicio a las actividades de exploración de la Fase II del Proyecto.

De otro lado, con fecha 26 de diciembre de 2014 presentamos ante su Despacho el expediente técnico correspondiente al Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASd) del Proyecto, el mismo que fuera aprobado mediante Resolución Directoral N° 178-2015-MEM-DGAAM de fecha 27 de abril de 2015.

Al respecto, debido a la coyuntura económica actual, hemos tomado la decisión de suspender las actividades de exploración en el marco del Proyecto de modo tal que procederemos a realizar el cierre de los componentes de la DIA. En ese sentido, nuestra empresa no ejecutará, al menos por el momento, las actividades certificadas ambientalmente en el EIASd.

Finalmente, declaramos conocer el plazo de vigencia del EIASd del Proyecto de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36° Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-EM, hecho que será tomado en cuenta ante un posible reinicio de actividades en el marco del Proyecto.

Fuente: Informe Preliminar de Supervisión Directa N°079-2016-OEFA-DS-MIN de fecha 29 de enero del 2016.

63. De lo anterior se desprende que una vez que solicitó la suspensión de las actividades del proyecto Taucane<sup>48</sup>, el titular minero contaba con un periodo de (4) cuatro meses, es decir hasta setiembre del 2015, para realizar las actividades de cierre y post-cierre; por lo tanto, el administrado pudo ejecutar las medidas de cierre en las plataformas de perforación N°s 7, 8, 9 y 20 y los accesos hacia las plataformas de perforación N°s 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 a fin de cumplir con sus obligaciones previstas en su instrumento de gestión ambiental.
64. Cabe precisar que, el administrado no comunicó a la Dgaam del MINEM la existencia de alguna imposibilidad para realizar el cierre de los componentes (plataforma de perforación y accesos); es decir, no informó a la autoridad competente que existían terceros ajenos a la empresa realizando actividades de exploración minera sin autorización dentro de su área concesionada.

48

### RAAEM

#### Artículo 40.- Paralización o suspensión de actividades

La paralización o suspensión de actividades de exploración minera por más de un (01) año obliga al titular, a ejecutar las medidas de control o mitigación que se establezca en el estudio ambiental correspondiente, a fin de evitar impactos negativos sobre la salud y seguridad de las personas o del ambiente.

65. Asimismo, de la búsqueda realizada en la página web del *intranet*<sup>49</sup> del MINEM, no se verifica que Minsur informó a la Dgamm sobre la presencia de terceros realizando actividades de exploración minera sin autorización dentro de la zona concesionada, tal como se verifica a continuación:

Intranet - MINEM

Ministerio de Energía y Minas  
 Fecha de consulta: 19 de setiembre de 2018

66. Asimismo, a través del sistema de trámite documentario de la página del *intranet*<sup>50</sup> del MINEM, tampoco es posible advertir alguna comunicación sobre la presencia de terceros, tal como se verifica a continuación:

Sistema de Trámite Documentario del Minem

Ministerio de Energía y Minas  
 Fecha de consulta: 19 de setiembre de 2018

67. De tal modo que, en virtud de lo indicado en la presente resolución, se debe señalar que el administrado no presentó información que acredite que debido a la presencia de terceros no ejecutó las medidas de cierre en las plataformas de perforación

<sup>49</sup> Disponible: <http://intranet.minem.gob.pe/>

<sup>50</sup> Disponible: <http://intranet.minem.gob.pe/>

N<sup>os</sup> 7, 8, 9 y 20 y los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 del proyecto de exploración minera Taucane.

68. Por lo tanto, no corresponde analizar si el hecho alegado por el administrado, constituye un hecho determinante de tercero que acredite la ruptura del nexo causal.

69. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo, no habiéndose transgredido los principios de legalidad y del debido procedimiento.

**V.3 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa a Minsur por no haber implementado las medidas de cierre de las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 7, 8, 9 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental (conducta infractora N<sup>o</sup>1)**

Respecto al cumplimiento de los compromisos ambientales

70. 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.

71. Sobre el particular, debe mencionarse que de acuerdo con lo establecido en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA<sup>51</sup>, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados.

51

**LGA**

**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.

72. Asimismo, en el artículo 24° de la LGA<sup>52</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.
73. 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>53</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.
74. Por su parte, de acuerdo con el artículo 6° de la referida ley<sup>54</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.
75. Resulta oportuno señalar que, una vez obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del RLSEIA<sup>55</sup>, será responsabilidad del

52

**LGA**

**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.

53

**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.

54

**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.

55

**DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM**

**Artículo 55° - Resolución aprobatoria**

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

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales 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.

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.

76. A su vez, en el artículo 29° del RLSEIA<sup>56</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.
77. 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 una Declaración de Impacto Ambiental (DIA)<sup>57</sup>.
78. 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.
79. En este orden de ideas, tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión

---

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).

56

**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.

57

**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 denuncias 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 (EIA sd)

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.

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>58</sup>.

80. 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

81. De acuerdo con el subnumeral 7.3.2 del capítulo 7 de la MDIA Taucane, "Plan de Cierre y Post-Cierre", Minsur se comprometió a ejecutar las medidas de cierre de las plataformas de perforación, las cuales consistían en el restablecimiento del relieve, la rehabilitación y la revegetación de las áreas intervenidas.

**7.0 PLAN DE CIERRE Y POST-CIERRE (...)**

**7.3 Descripción de las actividades de cierre (...)**

**7.3.2 Actividades durante el cierre progresivo (...)**

**7.3.2.1 Estabilización física (...)**

**Rehabilitación del área de plataformas de perforación**

El área donde fueron habilitadas las plataformas de perforación será restaurada y revegetada una vez concluidas las actividades de exploración. En caso la campaña de exploración tenga resultados positivos y en función a los planes de exploración extensiva que se pudieran dar en el área, la restauración del suelo se podría efectuar de manera temporal para facilitar los trabajos a futuro.

La rehabilitación incluirá el restablecimiento del relieve, la redistribución de los materiales de la capa superficial del suelo y la revegetación de los suelos expuestos.

A continuación, se describen las medidas específicas de cierre para la rehabilitación del área de las plataformas de perforación.

- Se realizará la nivelación del terreno utilizando el material removido previamente durante la etapa de preparación del terreno y habilitación de la plataforma. Esta actividad se realizará mediante el uso de herramientas manuales, como carretillas y palas; y en caso sea necesario, de acuerdo con las características topográficas del terreno se utilizará algún sistema alternativo.
- Con la finalidad de favorecer el establecimiento de comunidades vegetales, se colocará una capa superficial de suelo orgánico (*topsoil*) sobre las áreas intervenidas, la cual deberá ser previamente preparada para su posterior revegetación.
- La cobertura de suelo superficial deberá tener un espesor mínimo de 10 cm. Se considera que debido al breve tiempo de ejecución de cada perforación (aproximadamente 11 días) y a las medidas de manejo implementadas, la

<sup>58</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.

degradación del suelo orgánico será insignificante y mantendrá sus propiedades y/o indicadores químicos y biológicos.

- En caso se aprecie que las áreas por rehabilitar presentan capas superficiales cuya consolidación limite las infiltraciones, éstas serán escarificadas con la finalidad de promover la oxigenación del suelo, y reducir el riesgo de procesos erosivos al favorecer la infiltración del agua producto de las precipitaciones.
- En función al cronograma del proyecto (Ver Sección 4.8), así como de las posibilidades de realizar actividades exploratorias posteriores, la rehabilitación podrá ser de dos tipos: temporal o definitiva. (...)

### 7.3.2.1 Estabilización física (...)

Considerando que una de las principales actividades para la rehabilitación de las áreas intervenidas, en caso sea aplicable, es la recuperación de la cobertura vegetal, se ha desarrollado un programa de revegetación para el proyecto.

#### Programa de vegetación

Durante la descripción de las actividades de cierre para cada uno de los componentes del proyecto, se ha considerado la reconformación del terreno intervenido a condiciones compatibles con su entorno, teniendo en cuenta el relieve natural de la zona y la vegetación. Para ello se han previsto las siguientes medidas:

- Rellenado de los cortes con el material extraído de los mismos o perfilado de la superficie, para restaurar en lo posible la configuración original y/o alcanzar la compatibilidad con el entorno.
- Escarificado de la superficie restaurada para reducir la compactación y favorecer la infiltración.
- Recubrimiento de la superficie rellenada con el suelo orgánico (*topsoil*) inicialmente retirado y almacenado.
- Para las actividades de revegetación, en la medida de lo posible se dará preferencia al uso de especies nativas amenazadas, encontradas en el área de estudio, de sencilla y rápida propagación. Junto con éstas, se utilizarán especies foráneas de rápido crecimiento y efímeras (con la finalidad de cubrir rápidamente áreas expuestas), que reemplacen de forma idónea a los servicios ambientales prestados por la vegetación precursora.

(Subrayado agregado)

82. De lo expuesto, se verifica que Minsur se comprometió una vez concluidas las actividades de exploración restaurar todas las áreas donde se habilitaron plataformas de perforación, la rehabilitación incluirá el restablecimiento del relieve (perfilado), la redistribución de los materiales de la capa superficial del suelo y la revegetación de los suelos expuestos, realizando la nivelación del terreno utilizando el material removido previamente.

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

83. Durante la Supervisión Regular 2015, se advirtió que la plataforma N<sup>os</sup> 7 y 8 no se encontraban revegetadas y las plataformas N<sup>os</sup> 9 y 20 no se encontraban perfiladas ni revegetadas.
84. Dicho hallazgo se complementa con las fotografías N<sup>os</sup> 17, 18, 20, 21, 22, 25, 26 y 44 del Informe de Supervisión<sup>59</sup>, en las cuales se evidencia que el administrado no

<sup>59</sup> Informe N° 079-2016-OEFA/DS-MIN, pp. 134 - 137, contenido en un disco compacto que obra en el folios 32 a 36.

habría ejecutado las medidas de cierre, correspondiente a las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 7, 8, 9 y 20, las cuales se muestran a continuación:



Fotografía N° 017: El área de la plataforma de perforación 9 se encontraba sin perfilar y sin revegetar, asimismo, se observó rocas sueltas (Coordenadas UTM WGS84: E 375 651; N 8 393 455).

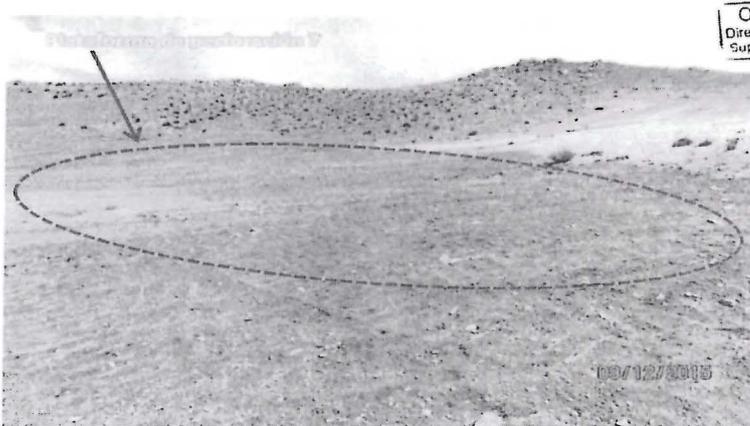


Fotografía N° 018: El área de la plataforma de perforación 9 se encontraba sin perfilar y sin revegetar, asimismo, se observó rocas sueltas (Coordenadas UTM WGS84: E 375 651; N 8 393 455).

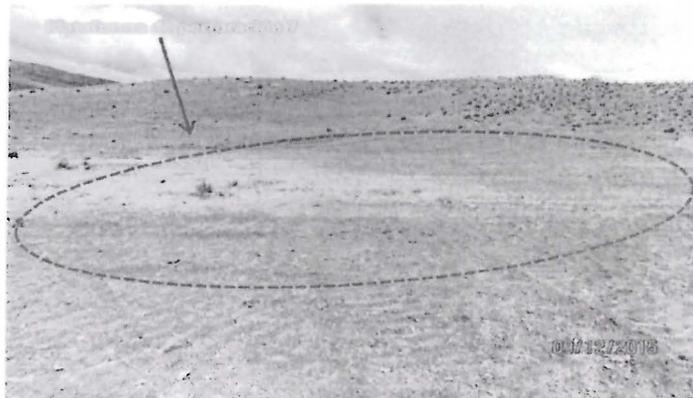


Fotografía N° 020: El área de la plataforma de perforación 7 se encontraba perfilada y sin revegetar. (Coordenadas UTM WGS84: E 375 473; N 8 394 473).

*[Handwritten signatures in blue ink]*



Fotografía N° 021: El área de la plataforma de perforación 7 se encontraba perfilada y sin revegetar. (Coordenadas UTM WGS84: E 375 473; N 8 394 473).



Fotografía N° 022: El área de la plataforma de perforación 7 se encontraba perfilada y sin revegetar. (Coordenadas UTM WGS84: E 375 473; N 8 394 473).

*[Handwritten signature]*



Fotografía N° 025: El área de la plataforma de perforación 20 se encontraba sin perfilar y sin revegetar (Coordenadas UTM WGS84: E 375 415; N 8 394 288).



Fotografía N° 026: El área de la plataforma de perforación 20 se encontraba sin perfilar y sin revogotar (Coordenadas UTM WGS84: E 375 415; N 8 394 288).

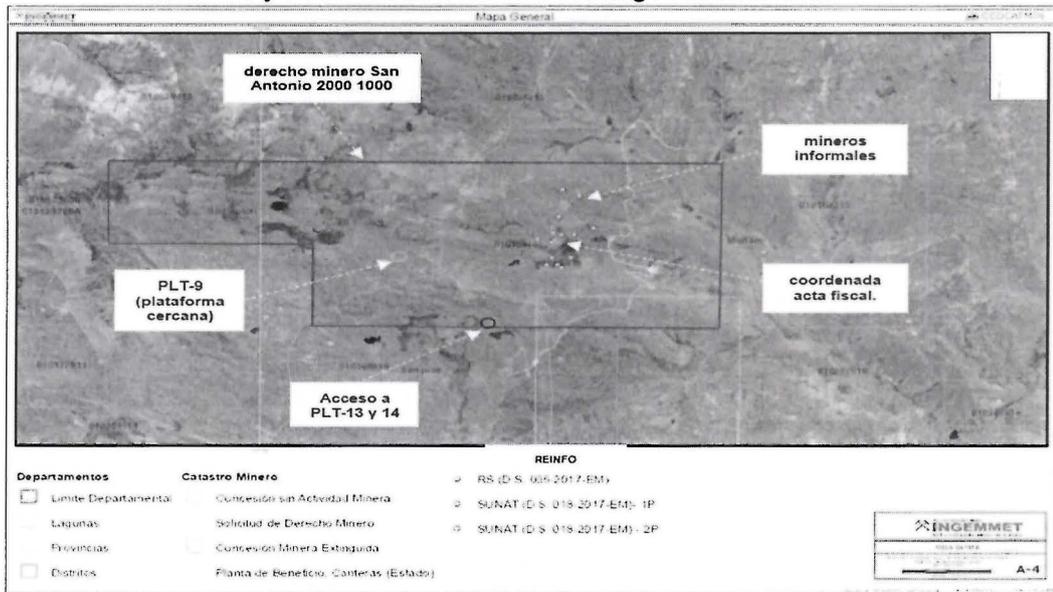


Fotografía N° 044: El área de la plataforma de perforación 8 se encontraba perfilada y sin revegetar, además se observó 1 sondaje en un bloque de concreto con una tubería de PVC (Coordenadas UTM WGS84: E 375 529; N 8 393 944).

85. Teniendo en cuenta lo anterior, la DFAI determinó que Minsur incumplió con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, en tanto no ejecutó el cierre de las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 7, 8, 9 y 20, establecidas en su instrumento de gestión ambiental.
86. Ahora bien, en su recurso de apelación Minsur alegó que la DFAI no ha aplicado la causal de eximente de responsabilidad por ruptura del nexo causal, a pesar que presentó medios probatorios que acreditaban la presencia de terceros en el área del proyecto Taucane, que le impidieron ejecutar las medidas de cierre en las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 7, 8, 9 y 20, por lo que se estaría vulnerando el principio de verdad material del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
87. Cabe indicar que, el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.11 del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el principio de verdad material, el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados, para lo cual es su deber sustentarlos a través de los medios probatorios correspondientes, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho.
88. Al respecto, conforme a lo señalado en los considerandos 56 al 69 de la presente resolución y de la información obrante en el expediente, se advierte con relación a la conducta infractora que el administrado no ha acreditado de manera fehaciente la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero.

89. Por otro lado, Minsur procedió a realizar la búsqueda en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO, donde advirtió que existen diversos mineros ilegales ubicados en el área de la concesión minera San Antón 2000 1000.
90. Al respecto, de la superposición de las coordenadas de la plataforma PLT-9 y el acceso a las plataformas 13 y 14 -por ser las más cercanas- y tomando como base la ubicación de mineros informales registrados en el REINFO los cuales son observados a través del Sistema de Derechos Mineros y Catastro (Sidemcat) del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet), si bien se verifica la presencia de mineros informales dentro del derecho minero San Antón 2000 1000 – cabe mencionar que el referido derecho minero comprende una extensión de 1000 hectáreas en total–, sin embargo, los componentes cercanos observados durante la supervisión regular se encuentran a una distancia que comprenden los 1100 y 1283 m respecto a la ubicación de mineros informales.

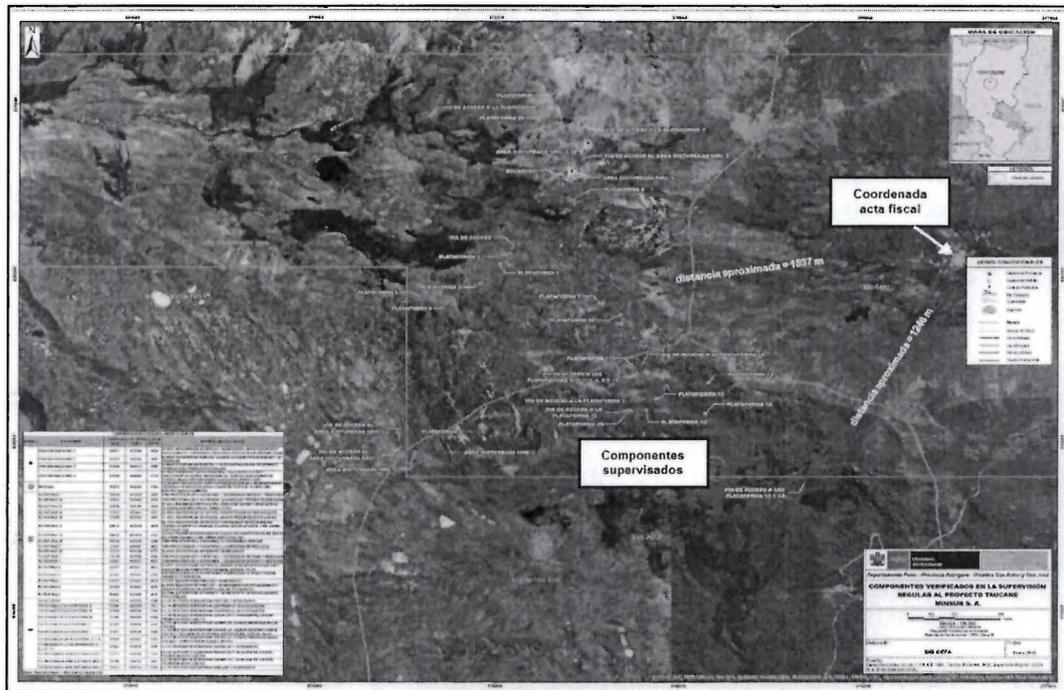
**Ubicación de las plataformas y accesos supervisadas, mineros informales cercanos y ubicación de la coordenada según el acta fiscal.**



91. De igual forma, cabe señalar que en el plano del Informe de Supervisión Directa N° 901-2016-OEFA/DS-MIN se aprecia dos distancias aproximadas de 1537 m. y de 1246 m. entre las áreas observadas durante la supervisión –plataforma de perforación N° 9 y la vía de acceso hacia las plataformas de perforación N°s 13 y 14 en relación a las coordenadas señaladas en el acta fiscal –377171E y 8393689—<sup>60</sup>. En ese sentido, se infiere que, los terceros se encontraban establecidos a una distancia considerable a las áreas impactadas; por consiguiente, no existió impedimento para que el administrado ejecute sus actividades de cierre; por lo tanto, no es posible atribuir la responsabilidad de un tercero.

<sup>60</sup> Folio 59 al 60.

### Ubicación de plataformas cercanas y zona de la diligencia fiscal



Fuente: Folio 16. Informe de Supervisión Directa N° 1402-2016-OEFA/DS-MIN y Folio 59.

92. De tal manera, se desprende que el administrado pudo ejecutar las medidas de cierre en las plataformas de perforación N<sup>o</sup>s. 7, 8, 9 y 20, sin que exista impedimento alguno para cumplir su obligación, además de acuerdo al cronograma del proyecto de exploración Taucane, el cierre de las plataformas de perforación N<sup>o</sup>s 7, 8, 9 y 20 debían realizarse de manera progresiva<sup>61</sup>; por lo tanto, el argumento del administrado referido a que la DFAI no ha demostrado la existencia de un nexo causal entre la conducta de Minsur y el hecho sancionable, carece de sustento.
93. Asimismo, es importante mencionar que, el Acta de Supervisión, el Informe de Supervisión y en la MDIA Taucane, constituyen medios probatorios idóneos para determinar la responsabilidad del administrado.
94. De lo expuesto, se aprecia que la DFAI, contaba con los medios probatorios para determinar la responsabilidad del administrado; por lo cual, se encuentra acreditado el nexo causal entre la conducta infractora detectada y el administrado.

<sup>61</sup> MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. "Guía para la elaboración y revisión de planes de cierre de minas". 2002. pp. 1-9.

Disponible: 11 de setiembre de 2018

Fecha de consulta:

<http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/MineriaDesarrolloSostenible/Cierreminas/Cierreminas.pdf>.

**Actividades de cierre progresivo**, conjunto de actividades relacionadas con el cierre, que son implementadas en forma progresiva, durante la etapa de operación del proyecto minero. Estas actividades son descritas en el plan de cierre. Las actividades de cierre progresivo constituyen el mecanismo más importante para minimizar la cantidad de esfuerzo necesario para la implementación de medidas de cierre final y optimizar los resultados de cierre.

95. Por lo tanto, no se produjo la ruptura del nexo causal por un hecho determinante de tercero. En ese sentido, la conducta imputada sí se condice con la obligación incumplida por el administrado, razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo, no habiéndose transgredido el principio de verdad material.
96. En consecuencia, se advierte que a la fecha de la Supervisión Regular 2015 el administrado no ejecutó el cierre de las plataformas de perforación N°s 7, 8, 9 y 20, de conformidad con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental. Por dicho motivo, la primera instancia concluyó en la Resolución Directoral N° 0601-2018-OEFA/DFAI que Minsur incumplió lo dispuesto en los literales a) y c) 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.
97. Finalmente, en tanto este tribunal ha confirmado la conducta infractora materia de análisis y el administrado no ha cuestionado la imposición de la medida correctiva descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, esta sala estima conveniente en confirmar la misma, a fin de que el administrado acredite su cumplimiento ante la autoridad decisora.

**VI.4 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur por no haber implementado las medidas de cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N°s 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 del proyecto de exploración minera "Taucane", incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental (conducta infractora N° 2).**

98. Sobre el particular, conforme a lo compromisos ambientales señalados en los considerandos 73 al 83 de la presente resolución, debe indicarse que de la revisión de la MDIA Taucane se aprecia lo siguiente sobre no haber implementado las medidas de cierre de los accesos:

**7.0 PLAN DE CIERRE Y POST-CIERRE (...)**

**7.3 Descripción de las actividades de cierre (...)**

**7.3.2 Actividades durante el cierre progresivo (...)**

**7.3.2.1 Estabilización física (...)**

**Cierre de accesos**

Una vez culminados los trabajos de exploración asociados al proyecto, el cierre de los accesos habilitados será comunicado oportunamente a las autoridades de la Comunidad Campesina de Ajanani Grande, así como a los propietarios y/o poseedores de predios privados y terrenos eriazos, según aplique, para que en caso crean conveniente, se considere la opción de mantener las vías para uso de los pobladores. En caso se estime conveniente mantener los accesos, se realizarán las gestiones ante las autoridades correspondientes y se comunicará oportunamente al MINEM; de lo contrario, dichos accesos serán rehabilitados por medio de la nivelación de taludes y revegetación de los mismos, para evitar y controlar los procesos erosivos, siguiendo estas medidas:

- Se rellenarán los cortes con material extraído de los mismos o del perfilado de la superficie, para restaurar en lo posible la configuración original.
- Se escarificará la superficie para reducir la solidificación y favorecer la infiltración del agua y la revegetación.

- Se recubrirá la superficie rellenada con el suelo orgánico (*topsoil*) inicialmente retirado y almacenado.
- Luego de ejecutarse la nivelación, se procederá a revegetar con especies nativas y de rápido crecimiento preferentemente (...).

### 7.3.2.3 Revegetación

Considerando que una de las principales actividades para la rehabilitación de las áreas intervenidas, en caso sea aplicable, es la recuperación de la cobertura vegetal, se ha desarrollado un programa de revegetación para el proyecto. **Programa de vegetación** Durante la descripción de las actividades de cierre para cada uno de los componentes del proyecto, se ha considerado la reconformación del terreno intervenido a condiciones compatibles con su entono, teniendo en cuenta el relieve natural de la zona y la vegetación. Para ello se han previsto las siguientes medidas:

- Rellenado de los cortes con el material extraído de los mismos o perfilado de la superficie, para restaurar en lo posible la configuración original y/o alcanzar la compatibilidad con el entorno.
- Escarificado de la superficie restaurada para reducir la compactación y favorecer la infiltración.
- Recubrimiento de la superficie rellenada con el suelo orgánico (*topsoil*) inicialmente retirado y almacenado.
- Para las actividades de revegetación, en la medida de lo posible se dará preferencia al uso de especies nativas amenazadas, encontradas en el área de estudio, de sencilla y rápida propagación. Junto con éstas, se utilizarán especies foráneas de rápido crecimiento y efímeras (con la finalidad de cubrir rápidamente áreas expuestas), que reemplacen de forma idónea a los servicios ambientales prestados por la vegetación precursora.

99. De lo expuesto, se verifica que Minsur se comprometió a realizar el cierre de los accesos del proyecto Taucane, debiendo recubrir a superficie rellenada con el suelo organico (*topsoil*) inicialmente retirado y almacenado, para luego revegetar con especies nativas y de rápido crecimiento.

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

100. Durante la Supervisión Regular 2015, la DS advirtió que los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 no se encontraban cerradas; asimismo, las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 17, 8, 13 y 14 no se encontraban perfiladas y los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 8 y 20 no se encuentran perfiladas ni revegetadas.
101. Dicho hallazgo se complementa con las fotografías N<sup>os</sup> 23, 24, 27, 28, 44, 47, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 76 y 77 del Informe de Supervisión<sup>62</sup>, en las cuales se evidencia que el administrado no habría ejecutado las medidas de cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20, que a modo de ejemplo se muestran a continuación:

<sup>62</sup> Informe N° 683-2017-OEFA/DS-MIN, pp. 147 - 149, contenido en un disco compacto que obra en el folio 19.



**Fotografía N° 023:** La vía de acceso a la plataforma de perforación 7 se encontraba sin perfilar, asimismo, se observó rocas sueltas y deslizamiento de material proveniente del corte del talud. (Coordenadas UTM WGS84: E 375 577, N 8 394 258)



**Fotografía N° 024:** La vía de acceso a la plataforma de perforación 7 se encontraba sin perfilar, asimismo, se observó rocas sueltas y deslizamiento de material proveniente del corte del talud. (Coordenadas UTM WGS84: E 375 577, N 8 394 259)



**Fotografía N° 027:** La vía de acceso a la plataforma de perforación 20 se encontraba sin perfilar y sin revegetar, asimismo presentaba rocas sueltas. (Coordenadas UTM WGS84: E 375 487, N 8 394 329)



**Fotografía N° 028:** La vía de acceso a la plataforma de perforación 20 se encontraba sin perfilar y sin revegetar, asimismo presentaba rocas sueltas. (Coordenadas UTM WGS84: E 375 487, N 8 394 329)



**Fotografía N° 044:** El área de la plataforma de perforación 8 se encontraba perfilada y sin revegetar, asimismo se observó 1 sonda en un bloque de concreto con una tubería de PVC. (Coordenadas UTM WGS84: E 375 529, N 8 393 944)



**Fotografía N° 052:** El área proyectada de la plataforma 1 se encontraba con presencia de rocas y vegetación. (Coordenadas UTM WGS84: E 375 210, N 8 393 648)

Handwritten blue ink signatures or marks on the left side of the page.



Fotografía N° 063: El área proyectada de la plataforma de perforación 3 se encontraba con presencia de rocas y vegetación (Coordenadas UTM WGS84: E 375 138; N 393 559).



Fotografía N° 068: El área proyectada de la plataforma de perforación 4 se encontraba con presencia de rocas y vegetación (Coordenadas UTM WGS84: E 375 001; N 393 475).



Fotografía N° 069: El área proyectada de la plataforma de perforación 6 se encontraba con presencia de rocas y escasa presencia de vegetación (Coordenadas UTM WGS84: E 374 864; N 3 303 491).



Fotografía N° 076: La vía de acceso a las plataformas 13 y 14 se encuentra en perfil, asfalto, presente rocas sueltas y sin revoque en algunos tramos (Coordenadas UTM WGS84: E 376 543; N 8 352 602).

102. Teniendo en cuenta lo anterior, la DFAI determinó que Minsur incumplió con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, en tanto no ejecutó las medidas de cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20 establecidas en su MDIA Taucane.
103. En su recurso de apelación Minsur alegó que la DFAI no ha aplicado la causal de eximente de responsabilidad por ruptura del nexo causal, a pesar que presentó medios probatorios que acreditaban la presencia de terceros en el área del proyecto Taucane, por lo tanto, le impidieron ejecutar las medidas de cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20; en ese sentido, se estaría vulnerando el principio de verdad material del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
104. Al respecto, conforme a lo señalado en los considerandos 56 al 69, 93 y 95 de la presente resolución y de la información obrante en el expediente, se advierte con relación a la conducta infractora que el administrado no ha acreditado de manera fehaciente la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero.
105. En ese sentido, la conducta imputada sí se condice con la obligación incumplida por el administrado, razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo, no habiéndose transgredido el principio de verdad material.
106. En consecuencia, se advierte que a la fecha de la Supervisión Regular 2015 el administrado no ejecutó el cierre de los accesos hacia las plataformas de perforación N<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20, de conformidad con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.

107. Por dicho motivo, la primera instancia concluyó en la Resolución Directoral N° 754-2018-OEFA/DFAI que Minsur incumplió lo dispuesto en los literales a) y c) 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.
108. Finalmente, en tanto este tribunal ha confirmado la conducta infractora materia de análisis y el administrado no ha cuestionado la imposición de la medida correctiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, esta sala estima conveniente en confirmar la misma, a fin de que el administrado acredite su cumplimiento ante la autoridad decisora.

**VI.5 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa a Minsur por no haber comunicado en forma previa y por escrito al OEFA el inicio de sus actividades de exploración minera en el proyecto “Taucane”. (Conducta infractora N°4).**

109. Al respecto, el artículo 17° del RAAEM establece que el titular minero debe comunicar por escrito, previamente el inicio de sus actividades de exploración a la Dgaam y al Osinergmin<sup>63</sup>.
110. Sobre el particular, cabe precisar que a partir del mes de julio de 2010, el OEFA es competente para realizar el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de las actividades de la gran y mediana minería, en virtud de las facultades transferidas del Osinergmin, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD. Dichas facultades se iniciaron mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, el cual en su artículo 4°<sup>64</sup>, establece que toda referencia al Osinergmin se entiende como efectuada al OEFA. Siendo así, corresponde al titular minero comunicar por escrito y previamente, tanto a la Dgaam como al OEFA, el inicio de sus actividades de exploración minera.
111. Cabe indicar que el artículo 17° del RAAEM tiene por objeto que la Dgaam y el OEFA tomen conocimiento de la fecha en que el titular minero iniciará sus actividades, con la finalidad de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo del titular minero.

<sup>63</sup> **DECRETO SUPREMO N° 020-2008-EM.**

**Artículo 17°.- Informe sobre actividades de exploración**

El titular está obligado a informar todas las actividades de exploración que realice conforme a los estudios ambientales aprobados por la autoridad, en la Declaración Estadística Mensual que presenta ante el Ministerio de Energía y Minas, la cual se encontrará a disposición del OSINERGMIN, para efectos del ejercicio de sus funciones de supervisión, fiscalización y sanción.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el titular debe comunicar por escrito, previamente a la DGAAM y al OSINERGMIN, el inicio de sus actividades de exploración.

<sup>64</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM.**

**Artículo 4°.- Referencias Normativas**

Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador.

112. Durante la Supervisión Regular del 2015, la DS detectó que el administrado si bien inició sus actividades de exploración con fecha 2 de marzo de 2013. No obstante, de la revisión efectuada por la indicada autoridad supervisora en el Sistema de Tramite Documentario del OEFA no se advirtió documento alguno referido a la comunicación de inicio de actividades que debió presentar el administrado, tal como se observa en el siguiente hallazgo de gabinete:

**Hallazgo N° 06 de gabinete:**

Minsur no habría comunicado el inicio de actividades de exploración, respecto del EIASd Taucane.

113. En ese sentido, la DFAI concluyó que el administrado incumplió lo dispuesto en el artículo 17° del RAAEM, al no haber comunicado previamente al OEFA el inicio de sus actividades de exploración minera.
114. En su recurso de apelación, el administrado alegó que la falta de comunicación al OEFA se debió exclusivamente a un error involuntario ya que la norma aplicable no hace referencia expresa a la obligación de comunicar el inicio de sus actividades al OEFA. No obstante, y considerando los alcances de la responsabilidad objetiva en materia ambiental, Minsur reconoce expresamente responsabilidad por el incumplimiento al que se refiere la conducta infractora N° 3.
115. Al respecto, esta sala considera pertinente verificar si el administrado comunicó —de manera previa—al OEFA el inicio de las actividades de exploración del Proyecto Taucane, tal como lo exige la legislación vigente mencionada en acápite anteriores.
116. Es pertinente señalar que el Proyecto Taucane cuenta con Declaración de Impacto Ambiental aprobado por Constancia de Aprobación Automática N° 063-2013-MEM-AAM del 27 de diciembre de 2013.
117. De igual manera, mediante Resolución Directoral N° 179-2014-MEM/DGM del 15 de julio de 2014, el MINEM autorizó el inicio de las actividades de exploración minera del Proyecto Taucane a favor de Minsur, quedando pendiente que el administrado comunique por escrito al OEFA la fecha en que iniciaría efectivamente las mismas.
118. Posteriormente, el administrado comunicó el inicio de sus actividades de exploración del Proyecto Taucane, al MINEM (mediante la Nota de atención y el Informe N° 807-2015-MEN-DGM-DTM/IEX de fecha 19 de marzo de 2015<sup>65</sup>).
119. Debe considerarse que, en los documentos mencionados, el administrado consignó el 02 de marzo de 2013 como fecha específica de inicio de operaciones del Proyecto Taucane.
120. Sobre el particular, debe destacarse que la obligación ambiental fiscalizable contenida en el artículo 17° del RAAEM implica el aviso o informe por escrito al Minem y al OEFA de la fecha exacta del inicio de las actividades de exploración minera, antes de que estas se inicien de manera efectiva; con la finalidad que la

<sup>65</sup> Páginas 105 y 106 del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 079-2016-OEFA/DS-MIN, folio 16, contenida en CD ROM.



124. En consecuencia, esta sala considera que correspondía declarar la responsabilidad de Minsur por incumplir lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, de conformidad con lo establecido en artículo 17° del RAAEM.

**VI.6 Si se debe verificar el cumplimiento de la medida correctiva descrita en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.**

125. En su recurso de apelación, el administrado señaló con relación al dictado de las medidas correctivas que procedió adjuntar fotografías a través de las cuales se evidencian la ejecución de las medidas de cierre: (i) plataformas de perforación N°s 7, 8, 9 y 20 y, (ii) los accesos hacia las plataformas de perforación N°s 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14 y 20.

126. En atención a ello, corresponde precisar que la acreditación de la eventual ejecución de las medidas correctivas impuestas a los administrados debe ser realizada ante la autoridad competente que la dictó. En este caso, la verificación del cumplimiento de dichas medidas correctivas debe ser efectuada por la Autoridad Decisora, según lo dispuesto en el artículo 33° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>67</sup>.

127. Cabe indicar que dicha disposición resulta concordante con lo establecido en el numeral 39.1 del artículo 39° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD<sup>68</sup>.

128. Por lo tanto, este colegiado dispone que se remita a la Autoridad Decisora los documentos presentados por el administrado en su recurso de apelación, a fin de que verifique el cumplimiento de las medidas correctivas descritas en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, conforme a lo establecido en el considerando precedente.

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;

<sup>67</sup> **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015.

**Artículo 33.- Ejecución de la medida correctiva**

33.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

33.2 Cuando las circunstancias del caso lo ameriten, la Autoridad Decisora podrá verificar el cumplimiento de la medida correctiva con los medios probatorios proporcionados por el administrado.

33.3 Si para la verificación del cumplimiento de la medida se requiere efectuar una inspección, la Autoridad Decisora podrá solicitar el apoyo de la Autoridad de Supervisión Directa, a fin de que designe personal para verificar la ejecución de la medida dictada.

33.4 De ser el caso, para la ejecución de una medida correctiva se seguirá el mismo procedimiento previsto en el Artículo 16 del presente Reglamento.

33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

<sup>68</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de abril de 2015.

**Artículo 39°. - Ejecución de una medida correctiva**

39.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

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.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO. - CONFIRMAR** el artículo 1° y el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 754-2018-OEFA/DFAI del 30 de abril del 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur S.A. por la comisión de las conductas infractoras N°s 1, 2 y 4 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como las medidas correctivas N°s 1 y 2 descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución por los fundamentos establecidos en su parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- DISPONER** que la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos proceda con la verificación del cumplimiento de las medidas correctivas N°s 1 y 2 descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

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

Regístrese y comuníquese.



.....

**SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ**  
Presidente

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**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 271-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene 43 páginas.