



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

**RESOLUCIÓN N° 340-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 2905-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : BEAR CREEK MINING S.A.C.  
SECTOR : MINERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 002-2019-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se revoca la Resolución Directoral N° 002-2019-OEFA/DFAI del 7 de enero de 2019, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Bear Creek Mining S.A.C. por la comisión de la conducta infractora referida a ejecutar cinco (5) sondajes en las plataformas de perforación 125 y 126, y tres (3) sondajes en la plataforma de perforación 103, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental. En consecuencia, corresponde archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra.*

Lima, 19 de julio de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Bear Creek Mining S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, **Bear Creek**) es titular del proyecto Corani, ubicado en el distrito de Corani, provincia de Carabaya, departamento de Puno (en adelante, **Proyecto Corani**).
2. El proyecto Corani cuenta con los siguientes instrumentos de gestión ambiental:
  - (i) Evaluación Ambiental del proyecto de exploración Corani Categoría C, aprobada mediante Resolución Directoral N° 070-2006-MEM/AAM del 1 de marzo de 2006 (en adelante, **EA Corani 2006**).
  - (ii) Evaluación Ambiental del proyecto de exploración Corani Categoría C, aprobada mediante Resolución Directoral N° 050-2007-MEM/AAM del 9 de febrero de 2007(en adelante, **EA Corani 2007**).

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20519387043.

*hmb*

- (iii) Modificación a la Evaluación Ambiental del proyecto Corani, aprobada mediante la Resolución Directoral N° 200-2009-MEM/AA del 9 de junio de 2009 (en adelante, **MEIA Corani**).
3. Del 15 al 17 de octubre de 2014, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular en el Proyecto Corani (en adelante, **Supervisión Regular**) durante la cual se detectó presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Bear Creek, tal como se desprende del Informe N° 639-2014-OEFA/DS-MIN del 31 de diciembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>2</sup> y en el Informe Técnico Acusatorio N° 767-2016-OEFA/DS del 15 de abril de 2016 (en adelante, **ITA**)<sup>3</sup>.
4. Sobre la base de lo antes expuesto, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas del OEFA (**SFEM**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 0015-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 9 de enero de 2018<sup>4</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**), a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador contra Bear Creek.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 1064-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018<sup>5</sup> (en adelante, **Resolución Directoral I**), mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Bear Creek.
6. A través de la Resolución N° 251-2018-OEFA/TFA del 5 de setiembre de 2018, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (**TFA**) declaró la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 0015-2018-OEFA/DFAI/SFEM y de la Resolución Directoral N° 1064-2018-OEFA/DFAI, al haberse vulnerado los principios de legalidad y tipicidad.
7. En virtud a dicha resolución, la SFEM emitió la Resolución Subdirectoral N° 2780-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 27 de setiembre de 2018<sup>6</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**); y, posteriormente, el Informe Final de Instrucción N° 2000-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 30 de noviembre de 2018<sup>7</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).

---

<sup>2</sup> Folios 9.

<sup>3</sup> Folios 1 al 8.

<sup>4</sup> Folios 208 al 210. Notificada el 10 de enero de 2018 (Folio 211).

<sup>5</sup> Notificada el 15 de junio de 2018. Folios 273 al 281.

<sup>6</sup> Folios 317 al 318. Notificada el 12 de octubre de 2018 (Folio 319).

<sup>7</sup> Folios 241 al 248.

8. Luego de evaluar los descargos presentados por Bear Creek, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 002-2019-OEFA/DFAI del 7 de enero de 2019<sup>8</sup> (en adelante, **Resolución Directoral II**), mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Bear Creek<sup>9</sup> por la comisión de la siguiente conducta infractora:

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Bear Creek ejecutó cinco (5) sondajes en las plataformas de perforación 125 y 126 y tres (3) sondajes en la plataforma de perforación 103, incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.	Literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM (RAAEM) <sup>10</sup> .	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

<sup>8</sup> Notificada el 7 de enero de 2019 (folio 390).

<sup>9</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Bear Creek, se realizó en virtud de la siguiente normativa:

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

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

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

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...)

**Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.**

**Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

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

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

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

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

<sup>10</sup> RAAEM, 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. (...)

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>11</sup> (Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2780-2018-OEFA/DFAI/SFEM.  
Elaboración: TFA

9. El 28 de enero de 2019, Bear Creek interpuso recurso de apelación<sup>12</sup> contra la Resolución Directoral II, argumentando lo siguiente:

Con relación a la unidad fiscalizable

- a) Se debe tener en cuenta dos momentos: i) a la fecha en la que se llevó a cabo la Supervisión Regular, habían transcurrido más de tres años desde el cierre de la etapa de exploración; y, ii) al momento del inicio del procedimiento sancionador, siete años desde dicho cierre; de forma que, no es correcto denominar a Corani *proyecto de exploración*.
- b) En ese sentido, que es incorrecto que el OEFA considere que el empleo de dicho término no es trascendente para el presente caso, puesto que con ello no indican que Corani sea un proyecto, sino que es una unidad fiscalizable; ello, toda vez que resulta relevante determinar la etapa en la cual se encuentra un proyecto con la finalidad de establecer cuáles son las normas aplicables al mismo, así como el administrado al que se deberá iniciar el procedimiento administrativo sancionador.
- c) Por tanto, alegó que si se sostiene que el proyecto fiscalizado es de *exploración*, existe un error de identidad respecto del administrado a quien se le inició el presente procedimiento, pues Bear Creek no resulta responsable de la conducta infractora que le fue atribuida en tanto la titularidad de las actividades de exploración era Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú (en adelante, **BCMC**).
- d) En función a ello, solicitó se aclare si el presente procedimiento se encuentra relacionado o no a actividades de exploración, toda vez que, en caso de

<sup>11</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013.

Rubro 2	Infracción	Base Legal Referencial	Gravedad	Sanción Pecuniaria
	2. Desarrollar Actividades incumpliendo lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental			
2.2	Incumplir lo establecido en los instrumentos de gestión ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna	Artículo 24° de la LGA, Artículo 25° de la Ley del SEIA y Artículo 29° del RLSEIA	GRAVE	De 10 a 1000 UIT

<sup>12</sup> Folios 393 al 404.

considerar afirmativa la misma, deberá declararse la nulidad de la Resolución Subdirectoral II.

- e) De no considerarse que la unidad fiscalizable se encontraba en fase de exploración, solicitó se especifique que el caso particular no se encuentra relacionado a las actividades de exploración, pues el proyecto Corani — durante las acciones de supervisión— se encontraba en la etapa de obtención de permisos para la explotación y en construcción de obras tempranas.
- f) Supuesto que es importante, pues señala que el OEFA habría incurrido en otro error en tanto las actas de verificación y los informes relacionados con la Supervisión fueron emitidos a nombre de BCMC y notificados —al mismo tiempo que la Resolución Subdirectoral II— fuera de plazo a Bear Creek; de forma que, al no haber puesto en conocimiento dichas acciones de manera previa para formulación de descargos, generó indefensión. En consecuencia, deberá retrotraerse el presente caso hasta la emisión del Acta de Supervisión en cuanto deberá ser correctamente notificada.

Con relación a la normativa aplicable sobre exploración minera

- g) Bear Creek acotó que el presente procedimiento administrativo sancionador se inició el 27 de setiembre de 2018, por lo que cualquier documento (tal como actas de supervisión e informes) relacionado al procedimiento seguido en el año 2016 carecen de valor y no pueden ser estimados en el presente procedimiento, pues resulta ilegal; más aún si estos fueron archivados al archivarse el anterior procedimiento.
- h) Se pretende emplear documentos emitidos en el año 2014 como base para iniciar un procedimiento sancionador del 12 de octubre de 2018 y evaluarlos aplicando la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD, cuando el acta y los informes fueron emitidos en un periodo en el cual regía el reglamento del año 2012, lo que resulta ilegal y afecta el debido proceso y el derecho a la defensa. Por lo que, el OEFA deberá emplear el reglamento del año 2012 o emitir nueva acta e informe que se encuentren amparado bajo el reglamento aprobado en el año 2017.
- i) Respecto de la norma sustantiva incumplida, Bear Creek precisó que el RAAEM no resulta aplicable, pues las plataformas fueron aprobadas cuando se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 038-98-EM que aprobó el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración (**RAAEM 98**).
- j) En tal sentido, aplicar una norma del 2008, de manera retroactiva, resulta ilegal afectando la estabilidad jurídica y el principio de legalidad, ya que la misma tiene estándares diferentes a la norma que aprobó el instrumento de gestión ambiental, por lo que siempre se encontrarán incumplimientos y faltas a instrumentos aprobados con la norma anterior.

- k) Así, el RAAEM 98 establecía que se debía consignar un número proyectado de plataformas y no implica especificar el número de sondajes esto es, basta con indicar en su evaluación ambiental las plataformas de perforación proyectadas, es decir, solamente un número referencial en base a la data con la que se contaba en la solicitud de su instrumento. Cabe indicar que el término proyectar no significa inflexibilidad y solo es un mero cálculo sin mayor desarrollo, pues de lo contrario la norma exigiría un número fijo.
- l) De igual manera, refirió que en dicho Reglamento no existe la prohibición de variación de sondajes, exigiéndose solo una proyección, esto es, una cantidad referencial y no un número fijo de plataformas. Incluso, no existe obligación de consignar un número específico de sondajes en los instrumentos de gestión ambiental.
- m) Por otro lado, precisó que en dicha norma se indica que los proyectos clasificados como C tienen permitido construir un mínimo de 20 plataformas sin poner un límite máximo, pudiendo ampliarse previo proceso de evaluación; afirmando que, en todo caso, el concepto de plataformas proyectadas responde a un criterio técnico, pues no siempre se ejecutan el total de plataformas y sondajes proyectados, lo cual no podría considerarse un incumplimiento.
- n) En ese sentido ejecutar más de dos sondajes en las plataformas 103, 125 y 216 no constituye una infracción, pues su instrumento de gestión ambiental consigna una proyección referencial que no lo obliga, tal como lo establece el Decreto Supremo N° 038-98-EM.
- o) Sin perjuicio de ello, agregó que todos los sondajes fueron ejecutados en cumplimiento de parámetros técnicos, sin producir daño real ni potencial al ambiente ni a la salud, conforme se ha probado con el informe de cierre presentado en el año 2011 ante el Ministerio de Energía y Minas y el OEFA.

Con relación a la normativa ambiental aplicable

- p) Sobre el particular señaló que, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (**LGA**) exige que exista una degradación al ambiente para determinar la responsabilidad administrativa, hecho que no ocurrió en el presente caso, pues no existió ninguna afectación al ambiente.
- q) Así, mencionó que existe una errónea interpretación de la LGA y de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**), pues el administrado solo deberá sancionar aquellos incumplimientos de obligaciones establecidos en el instrumento de gestión ambiental que generen daño real o potencial al medio ambiente.
- r) Sobre el particular, el daño debe ser acreditado por la autoridad, siendo que la DFAI afirmó que existía un riesgo de impacto en cuerpo de agua cuando

no hubo ningún tipo de impacto debido a las medidas preventivas que tomó Bear Creek.

- s) Sin perjuicio de ello, al haber transcurrido más de 3 años del cese de operaciones y del cierre de sondajes y plataformas de manera correcta, conforme a su Informe de cierre y en las supervisiones posteriores del año 2014, 2015 y 2016, se ha comprobado que las perforaciones no generaron daño alguno en el ambiente, encontrándose extinta la existencia de cualquier daño potencial.
- t) Es así, que no se puede encontrar referencia a la afectación ambiental alguna en ninguno de los documentos expedidos en las supervisiones realizadas con posterioridad.
- u) Por ende, reiteró que en la tramitación del presente caso se ha afectado el debido procedimiento y el derecho de defensa del administrado, pues la Resolución Subdirectoral II y el Informe Final de Instrucción fueron emitidos sin notificar oportunamente el Acta de Supervisión, el Informe de Supervisión y el ITA, sino que fueron notificados junto a dicha resolución, no pudiéndose ni aclarar algunos puntos ni tampoco refutar los cargos. En tal sentido, corresponde declarar la nulidad del procedimiento administrativo.
- v) Al tratarse de un procedimiento sancionador iniciado el 27 de setiembre de 2018, no deberá tomar en consideración descargos efectuados de manera previa a dicho inicio, a fin de no afectar el debido procedimiento.

## II. COMPETENCIA

- 10. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>13</sup>, se crea el OEFA.
- 11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11°<sup>14</sup> de la Ley del SINEFA, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho

<sup>13</sup> Decreto Legislativo N° 1013, 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>14</sup> Ley del SINEFA, 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

- público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. 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>15</sup>.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>16</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin<sup>17</sup> al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>18</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.
14. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>19</sup> y en los artículos 19° y 20°

---

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: (...)

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

<sup>15</sup> **Ley del SINEFA**

**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>16</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>17</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>18</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.**

**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>19</sup> **Ley del SINEFA**

del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>20</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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>21</sup>.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>22</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

#### 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>20</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 OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

#### Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>22</sup> LGA

#### Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

17. En 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.
18. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>23</sup>.
19. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>24</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>25</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>26</sup>.
20. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>27</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>28</sup>; y, (ii) el derecho

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>24</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>25</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, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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>26</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>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>28</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho); y, (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>29</sup>.

21. 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 nacional 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. ADMISIBILIDAD

24. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)<sup>31</sup>, por lo que es admitido a trámite.

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>31</sup> TUO de la LPAG  
Artículo 218. Recursos administrativos

## V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Bear Creek por la comisión de la conducta infractora del Cuadro N° 1.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. A efectos de dilucidar la presente cuestión controvertida, resulta esencial exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados en sus instrumentos de gestión ambiental y los criterios sentados por esta Sala al respecto.
27. Sobre el particular, debe mencionarse que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA<sup>32</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.

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

### Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

32

### 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; (...)

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.

28. Así, la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (LSEIA) exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución<sup>33</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.
29. Cabe agregar que, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y, por ende, obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 29° y 55° del Reglamento de la LSEIA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, los compromisos y obligaciones contenidas en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.
30. En el caso particular de las actividades de exploración minera, el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM establece que el titular de la actividad minera se encuentra obligado a ejecutar todas las medidas dispuestas en el estudio ambiental correspondiente, lo que incluye las medidas de cierre y post cierre correspondientes, en los plazos y términos aprobados por la autoridad.
31. Sobre dicho sustento y tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente<sup>34</sup>, de manera reiterada y uniforme, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
32. Llegados a este punto, a efectos del análisis de la cuestión controvertida, corresponde identificar previamente las medidas y componentes dispuestos en el instrumento de gestión ambiental aprobado a favor de Bear Creek; correspondiendo, no solo identificar los compromisos relevantes, sino también las

  
33

**LSEIA**

**Artículo 3°. - Obligación 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.

34

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



especificaciones contempladas para su cumplimiento relacionadas al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, en todo caso, evaluar el compromiso desde la finalidad perseguida, la cual se encuentra orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente.

33. En el caso concreto del proyecto Corani, de la revisión del **EA Corani 2007**, se advierte que Bear Creek asumió el compromiso de ejecutar dos sondajes en las plataformas de perforación 103, 125 y 126, conforme se muestra a continuación:

### 3.4 PERFORACIONES

El proyecto de exploración considera como se ha indicado, la ejecución de 297 sondajes en 202 plataformas de perforación, para lo cual utilizará cuatro (4) máquinas perforadora máquina JKS Boyles mod BBS-37 sobre esquiés, localizadas dentro del proyecto **CORANI**.

(...)

En el **Plano de Instalaciones P-03** se muestra la ubicación de las perforaciones propuestas y el **cuadro 3.DP3** muestra sus respectivas coordenadas UTM.

**Cuadro 3.DP3**

**Ubicación U.T.M. de Plataformas y-Sondajes.**

Plataforma	Sondaje	Coordenadas		Profundidad (m)
		Norte	Este	
DDH-103	D-150	316646	8448619	211.8
	D-151	316646	8448619	1970.2
DDH-125	D-185	316462	8448880	237.9
	D-186	316462	8448880	185.4
DDH-126	D-187	316845	8448323	167.4
	D-188	316845	8448323	149.25

Fuente: EA Corani 2007

### De lo detectado en las acciones de supervisión

34. No obstante, durante la Supervisión Regular, la DS verificó en las plataformas de perforación DDH-103, DDH-125 y DDH-126, la ejecución de tres a cinco sondajes, como se puede apreciar en el detalle adjunto:

Nº	HALLAZGOS
3	HALLAZGO: Se observó que el titular ha ejecutado en las plataformas de perforación DDH-126, DDH-C125, DDH-C103 entre 3 a 5 sondajes, en cada una de ellas.

Fuente: Acta de Supervisión

35. Hallazgo que fue analizado por la referida autoridad mediante el Informe de Supervisión y complementado a través del reporte fotográfico consignado en las siguientes fotografías, tal como se describe a continuación:

<p><b>Hallazgo N° 03:</b> Se observó que el titular minero ha ejecutado de 3 a 5 sondajes en las plataformas de perforación N° 103, 125 y 126.</p>	<p><b>Sustento:</b> <b>Anexo II:</b> Fotografías N°74 a N°76. <b>Anexo 3.12:</b> Evaluación Ambiental del Proyecto de Exploración Minera "Corani", Capítulo III Descripción del proyecto, ítem 3.4 Perforaciones, página 3-4 a 3-14.</p>			
<p><b>Análisis Técnico:</b></p> <p>El numeral 3.4 de las "Labores en superficie" del Capítulo 3.0 denominado "Descripción del Proyecto" de la Modificación de la Evaluación Ambiental Evaluación Ambiental del proyecto de Corani, aprobada mediante Resolución Directoral N° 200-2009-MEM/AAM actualiza la ubicación en coordenadas de las plataformas de perforación realizadas en la primera y segunda Evaluación Ambiental de la siguiente manera:</p>				
<p style="text-align: center;"><b>Cuadro 3.DP5</b> <b>Coordenadas UTM (P'SAD 56) de las Plataformas realizadas en la Segunda Evaluación Ambiental</b></p>				
<p>Plataforma</p>	<p>Sondaje</p>	<p>Coordenadas</p>		<p>Profundidad (m)</p>
		<p>Norte</p>	<p>Este</p>	
<p>103</p>	<p>DDH-C103</p>	<p>315 765</p>	<p>8 448 463</p>	<p>203.2</p>
	<p>DDH-C103A</p>	<p>315 765</p>	<p>8 448 463</p>	<p>201.5</p>
<p>125</p>	<p>DDH-C125</p>	<p>316 164</p>	<p>8 448 786</p>	<p>161.35</p>
	<p>DDH-C125A</p>	<p>316 164</p>	<p>8 448 786</p>	<p>125.05</p>
<p>126</p>	<p>DDH-C126</p>	<p>316 096</p>	<p>8 448 700</p>	<p>112</p>
	<p>DDH-C126A</p>	<p>316 096</p>	<p>8 448 700</p>	<p>110.4</p>

Cabe señalar que la segunda Evaluación Ambiental fue aprobada mediante Resolución Directoral N° 050-2007-MEM-AAM y autorizó la ejecución de 297 sondajes en 202 plataformas de perforación.

De lo expuesto precedentemente, se desprende que BCMC consideró la ejecución de dos (02) sondajes en las plataformas 103, 125 y 126; sin embargo, durante las acciones de supervisión se verificó la existencia de tres (03) a cinco (05) sondajes obturados en las mencionadas plataformas, tal y como se aprecia de las vistas fotográficas 74 a la 76 contenidas en el Album Fotográfico - Anexo II del presente Informe: en ese sentido, el titular minero ejecutó actividades no previstas como es el caso de haber ejecutado más de dos sondajes de perforación, incumpliendo lo contemplado en el instrumento de gestión ambiental aprobado.

Adicionalmente, es preciso indicar que el hecho de generar un sondaje de perforación adicional a lo contemplado en su instrumento de gestión ambiental, podría generar una afectación al componente biótico (agua), debido a la posible afectación al nivel freático del agua subterránea.

En conclusión, la conducta de BCMC respecto a realizar actividades no contemplados en la Modificación de la Evaluación Ambiental del proyecto Corani como es el caso de haber ejecutado sondajes adicionales constituiría un presunto incumplimiento a las obligaciones ambientales fiscalizables.

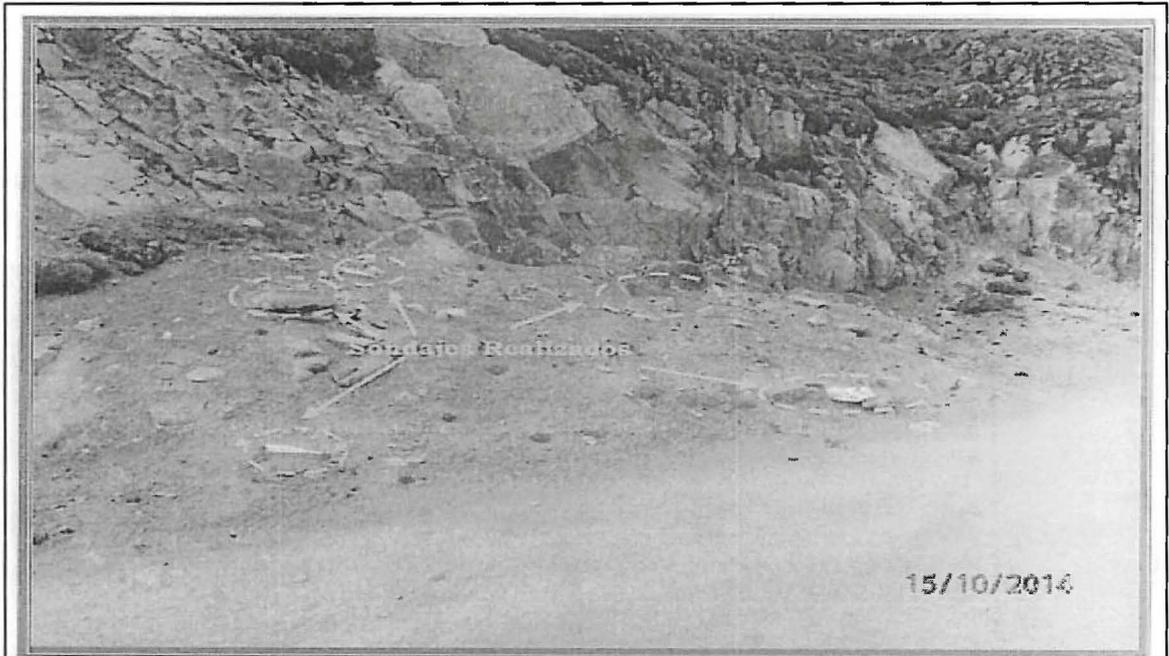
Fuente: Informe de Supervisión

Reporte Fotográfico



**Fotografía N° 76: Hallazgo 3: Vista fotográfica de los Sondajes Realizados en la Plataforma de Perforación DDH-C103.**

Fuente: Informe de Supervisión



**Fotografía N° 75: Hallazgo 3: Vista fotográfica de los Sondajes Realizados en la Plataforma de Perforación DDH-C125.**

Fuente: Informe de Supervisión



Fotografía N° 74: Hallazgo 3: Vista fotográfica de los Sondajes Realizados en la Plataforma de Perforación DDH-C126.

Fuente: Informe de Supervisión

36. En atención a los medios probatorios antes señalados, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de Bear Creek por ejecutar sondajes adicionales en las plataformas de perforación 103, 125 y 126, los cuales no se encontraban contemplados en su instrumento de gestión ambiental.

#### **De los argumentos formulados por Bear Creek**

##### Con relación a la vulneración del principio de causalidad

37. Tal como fue indicado en el acápite *Antecedentes* de la presente resolución, entre los argumentos formulados por el recurrente se encuentra el dirigido a probar la presunta vulneración del principio de causalidad; ello, toda vez que refiere que la titularidad de la unidad fiscalizable entendida como un *proyecto de exploración*, la ostentaba BCMC.
38. Para ello, añadió que la referida etapa había sido cerrada tres años antes de efectuada la Supervisión Regular y siete años de iniciado el procedimiento administrativo sancionador por el cual se determinó su responsabilidad. Así, señaló que resulta relevante para el correcto análisis del caso materia de análisis, delimitar cuál es la fase en la cual se encontraba el Proyecto Corani, pues Bear Creek es titular a partir de la etapa de explotación.

39. De igual forma, precisó que este *error en la identidad* del sujeto infractor sobre el cual se determina responsabilidad se evidencia en los medios probatorios recabados durante la Supervisión Regular, pues tanto en el Acta como en el Informe de Supervisión se consigna como titular de la unidad minera sometida a fiscalización a BCMC.
40. En consideración a los argumentos formulados por el recurrente con relación a la presente conducta infractora, esta Sala estima por conveniente verificar que, la declaración de responsabilidad administrativa realizada por la DFAI, se hubiera realizado de conformidad con los principios rectores de todo procedimiento administrativo sancionador.
41. Para ello, se ha de partir de la premisa en virtud de la cual el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública va más allá de la mera aplicación de los principios generales del Derecho Administrativo, en tanto se encuentra regida adicionalmente por la observancia de determinados principios tendentes a que, en la imposición de una sanción en contra del administrado (o la determinación de responsabilidad administrativa, según sea el caso), se cumplan con las garantías inherentes a todo procedimiento administrativo sancionador.
42. En ese contexto, entre los mencionados principios se encuentra el principio de causalidad, recogido en el numeral 8 del artículo 248<sup>o35</sup> del TUO de la LPAG, en virtud del cual, la responsabilidad en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, ha de recaer en aquel que incurrió en la conducta prohibida, sea esta activa u omisiva; debiendo, en todo caso, existir una relación de causalidad entre la actuación del administrado y la conducta imputada a título de infracción.
43. Por su parte, la doctrina nacional<sup>36</sup> ha señalado que el principio de causalidad implica que la responsabilidad administrativa es personal, lo que hace imposible que un administrado sea sancionado por un hecho cometido por otro, salvo que la ley autorice expresamente la responsabilidad solidaria.
44. En tal sentido, a criterio de este Tribunal, la observancia del principio de causalidad acarrea el hecho de que no podrá determinarse la responsabilidad de una persona por un hecho ajeno, sino únicamente por el devenir de los actos propios; lo cual implicará, en todo caso, la existencia de una relación causa-efecto, a menos que se quiebre ese nexo causal.

35

**TUO de la LPAG**

**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

8. **Causalidad.** - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

36

GUZMÁN NAPURÍ, Christian, *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Tercera Edición, 2017. Instituto Pacífico. Lima. pp. 758.

45. De modo que, para la correcta aplicación del mencionado principio, deberá de verificarse previamente la convergencia de dos aspectos: i) la existencia de los hechos imputados; y, ii) la acreditación de la ejecución de dichos hechos por parte del administrado; todo ello, sobre la base de medios probatorios que generen convicción suficiente de tal vinculación con el fin de arribar a una decisión motivada.

46. De igual manera, se ha de precisar que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que –acreditada su comisión– se impongan las sanciones legalmente establecidas; en ese sentido, la tramitación de los mismos debe, en principio, seguirse única y exclusivamente contra aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.

47. Ahora bien, a efectos de determinar la correcta aplicación del principio de causalidad en el presente procedimiento, resulta importante precisar que en el artículo 18° de la Ley del SINEFA<sup>37</sup> se establece la responsabilidad objetiva de los administrados por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA. Es decir, únicamente corresponde acreditar el nexo causal entre el impacto ambiental negativo y la actividad del administrado, sin que sea necesario acreditar la culpabilidad.

48. Al respecto, cabe indicar que, según Peña Chacón:

(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma<sup>38</sup>.

49. De igual manera, cabe agregar que según Martín Mateo<sup>39</sup>:

La objetivización de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el Derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los dispositivos técnicos de control.

<sup>37</sup>

Ley del SINEFA.

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>38</sup>

PEÑA CHACÓN, Mario, *Daño responsabilidad y reparación ambiental*. Disponible en: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10\\_penachacon03.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf)

Consulta: 8 de julio de 2019.

<sup>39</sup>

MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p 112

50. En función al marco normativo expuesto y a efectos de determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Bear Creek por ejecutar sondajes adicionales no previstos en su instrumento de gestión ambiental, observaremos si los hechos acreditados en el expediente permiten determinar si se ha quebrantado el nexo de causalidad entre la conducta imputada y la responsabilidad atribuida al administrado y si, por tal circunstancia, se ha vulnerado el principio de causalidad contemplado en el TUO de la LPAG.
51. Para ello, y conforme se precisó en los considerandos *supra*, en el presente caso, la primera instancia se sirvió tanto del Acta como del Informe de Supervisión (e incluso, posteriormente, en el ITA) para sustentar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Bear Creek y su posterior determinación de responsabilidad; siendo que, del análisis de su contenido, se pudo obtener la siguiente información:

PERU MINISTERIO DE MINERÍA		ACTA DE SUPERVISIÓN DIRECTA			
		OEFA	FOLIO N°		
		Dirección de Supervisión	112		
<b>INFORMACIÓN DEL ADMINISTRADO</b>					
TITULAR MINERO:	BEAR CREEK MINING COMPANY SUCURSAL DEL PERU				
PROYECTO DE EXPLORACION:	Proyecto de Exploración Corani	UBICACIÓN			
		DISTRITO	Corani		
		PROVINCIA	Carabaya		
		REGION	Puno		
ACTIVIDAD	EXPLORACIÓN	(X)	CIERRE	( )	
	EXPLOTACIÓN	( )	OTROS:		
NOTIFICACIONES (*)	DOMICILIO LEGAL	(X)	CORREO ELECTRÓNICO	( )	
	Domicilio legal: Av. República de Panamá 3505 Departamento 601 Urb. Corpac (Piso 6) San Isidro - Lima (*) EL TITULAR MINERO DECLARA QUE ACEPTA SER NOTIFICADO A TRAVÉS DE LA VÍA DE COMUNICACIÓN MARCADA.				
RUC	20473955939				
<b>DATOS DE LA SUPERVISIÓN</b>					
TIPO DE SUPERVISIÓN	REGULAR	X	EFECTUADO POR:	SUPERVISORES DEL OEFA	
	ESPECIAL				
FECHA DE SUPERVISIÓN	APERTURA:	15/10/2014	HORA DE SUPERVISIÓN	APERTURA:	14:30 Hrs
	CIERRE	17/10/2014		CIERRE:	12:00 Hrs

Fuente: Acta de Supervisión

**INFORME N° 639 - 2014-OEFA/DS-MIN**

A: **DELIA MORALES CUTI**  
Directora de Supervisión

Asunto: Análisis de las Acciones de Supervisión Regular al Proyecto de Exploración Minera "Corani" de Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú realizadas del 15 al 17 de octubre de 2014.

Referencia: Carta S/N del 04 de noviembre de 2014 (Registro N° 2014-E01-043836)

Fecha: San Isidro, 31 de diciembre de 2014.

**1. UBICACIÓN**

El proyecto de exploración minera Corani (en adelante, **proyecto Corani**) de Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú S.A.C. (en adelante, **BCMC**) se encuentra ubicado en el distrito de Corani, provincia de Carabaya, departamento de Puno, entre los 4 400 a 5 200 m.s.n.m.

El área del proyecto se ubica en la margen derecha del río Corani, que forma parte de la cuenca del río San Gabán, que a su vez conforma la cuenca del Inambari.

**2. OBJETIVOS**

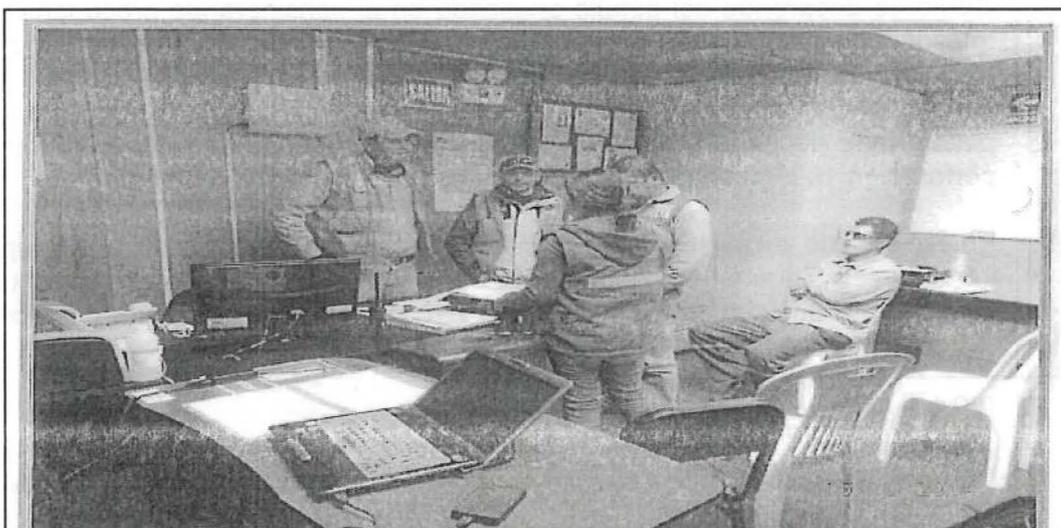
Realizar acciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en la normatividad ambiental, en los instrumentos de gestión ambiental, en los mandatos o disposiciones emitidas por los órganos competentes del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA; en las actividades que se desarrollan en el proyecto Corani de BCMC.

**3. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES**

Mediante Resolución Directoral N° 435-2005-MEM/AAM del 10 de octubre de 2005 la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, **DGAAM**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **MINEM**) resolvió aprobar la Declaración Jurada del proyecto Corani del titular minero BCMC, para desarrollar actividades por un periodo de cinco (05) meses, contabilizados desde el 10 de octubre de 2005 hasta el 10 de marzo de 2006, dentro del área de concesiones mineras "Corani I", "Corani II", "Minazpata 2" y "Minazpata 3".

Las labores de exploración comprendían la ejecución de ocho (08) plataformas de perforación de 10m x 15m, las cuales fueron construidas al costado del camino de acceso.

Fuente: Informe de Supervisión



**Fotografía N° 1:** Vista fotográfica de la reunión de apertura de la supervisión regular 2014 realizado en las instalaciones del Proyecto Corani de Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú.

Fuente: Informe de Supervisión

	<b>PERÚ</b>	<b>Ministerio del Ambiente</b>	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA	Dirección de Supervisión	"Decenio de las personas con Discapacidad en el Perú" "Año de la consolidación del Mar de Grau"
<b>INFORME TÉCNICO ACUSATORIO N° 66 -2016-OEFA/DS</b>					
<b>A</b>	:	<b>ELLIOT GIANFRANCO MEJÍA TRUJILLO</b> Director de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos			
<b>DE</b>	:	<b>MARÍA ANTONIETA MERINO TABOADA</b> Directora de Supervisión			
		<b>KARINA TAFUR ASENJO</b> Subdirectora de Supervisión Directa			
		<b>NELIDA MILAGROS ALVA SANDOVAL</b> Profesional II - Abogada en el Subsector de Minería			
		<b>ROSA MARÍA SANCHEZ RUTTI</b> Tercero supervisor especialista en materia Minería			
<b>ASUNTO</b>	:	Análisis de la presunta infracción realizada por Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú en el proyecto de exploración minera Corani, ubicado en el distrito Corani, provincia Carabaya, departamento de Puno.			
<b>REFERENCIA</b>	:	Informe N° 639-2014-OEFA/DS-MIN C.U.C.: 0031-10-2014-15			
<b>FECHA</b>	:	San Isidro, <b>15 ABR. 2016</b>			
<b>I. ANTECEDENTES</b>					
	1.	Del 15 al 17 de octubre de 2014 se llevó a cabo una supervisión regular en el proyecto de exploración minera Corani (en adelante, proyecto Corani) de Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú (en adelante, BCMC) el cual se encuentra ubicado en el distrito de Corani, provincia de Carabaya, departamento de Puno.			

Fuente: ITA

52. Como se desprende del detalle analizado en el considerando precedente, en la totalidad de las pruebas recabadas se evidencia que, durante la Supervisión Regular, BCMC era el titular del proyecto de exploración Corani; y, en consecuencia, el presunto responsable de ejecutar cinco (5) sondajes en las plataformas de perforación 125 y 126 y tres (3) sondajes en la plataforma de perforación 103, incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.
53. En ese sentido, en tanto existen incongruencias entre sujeto fiscalizado y supuesto infractor este Tribunal —en plena observancia del mandato recogido en el numeral 1.11<sup>40</sup> del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG— procedió a

40

**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: (...)
- 1.11 Principio de verdad material.** - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

efectuar la búsqueda a través en el portal web institucional del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (**INGEMMET**) del expediente minero en torno a las concesiones integrantes de la unidad sometida a fiscalización, donde se obtuvo la información que se recoge en el siguiente cuadro:

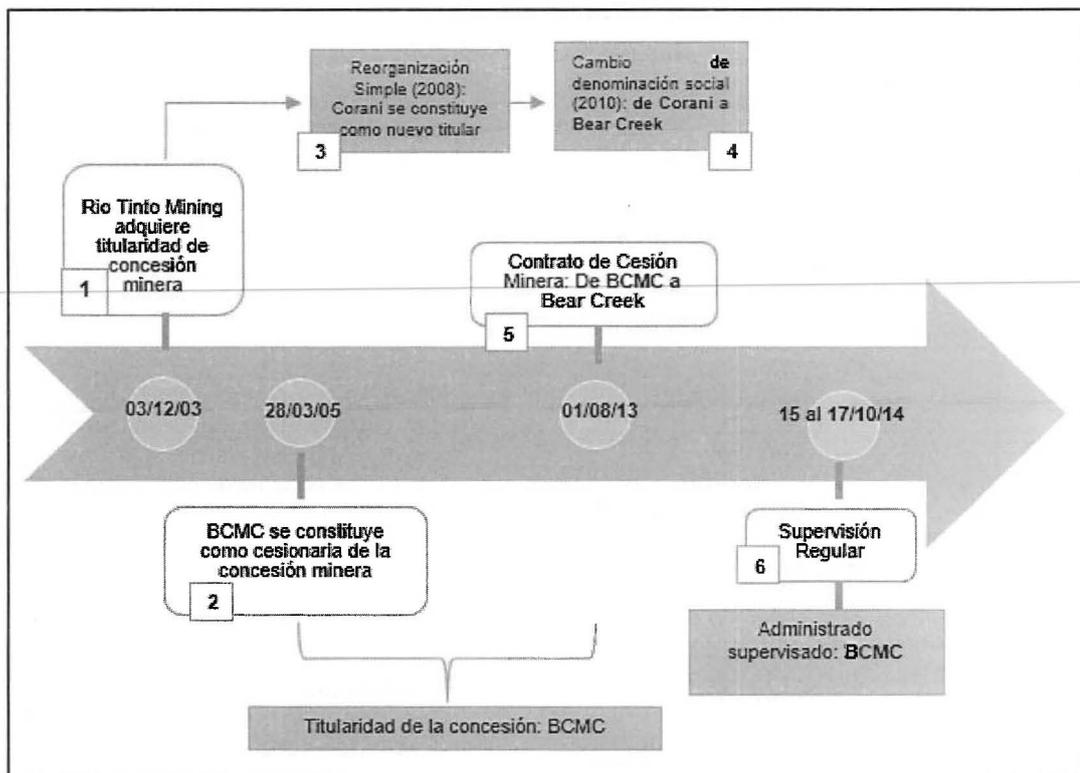
Cuadro N° 2: Titularidad del proyecto minero *Corani*

Información de la persona Jurídica <sup>41</sup>	Acto que lo vincula con el proyecto minero
<p><b>Razón Social:</b></p> <p>Rio Tinto Mining and Exploration Limited, Sucursal del Perú (<b>Rio Tinto Mining</b>) <b>Partida Registral N°:</b> 11345608 <b>Número de RUC:</b> 20213053915</p>	<p><b>Informe N° 10243-2003-INACC-DGCM-UL</b> del 3 de diciembre de 2003, a través del cual, el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero otorgó a Rio Tinto Mining el título de concesión minera Corani I.</p>
<p><b>Razón Social:</b></p> <p>Bear Creek Mining Company, Sucursal del Perú (<b>BCMC</b>) <b>Partida Registral N°:</b> 11395167 <b>Número de RUC:</b> 20473955939</p>	<p><b>Contrato de Cesión Minera celebrado entre BCMC y Rio tinto Mining</b>, elevado a escritura pública el 28 de marzo de 2005 e inscrito en el Asiento N° 0003 de la Partida N° 11030068 del Libro de Derechos Mineros del Registro de la Propiedad (según anotación de inscripción del 17 de mayo de 2005).</p>
<p><b>Razón Social:</b></p> <p>Corani S.A.C. (<b>Corani</b>) <b>Partida Registral N°:</b> 11395167 <b>Número de RUC:</b> 20519387043</p>	<p><b>Reorganización simple celebrada entre Rio Tinto Mining y Corani</b>, formalizada en escritura pública del 13 de junio de 2008, Corani se constituye como nueva titular del derecho minero Corani I (transferencia del mismo que consta en el Asiento N° 008 de la partida N° 11030068 del Libro de Derechos Mineros del Registro de la Propiedad).</p>
<p><b>Razón Social:</b></p> <p>Bear Creek Mining S.A.C. (<b>Bear Creek</b>) <b>Partida Registral N°:</b> 12155859 <b>Número de RUC:</b> 20519387043</p>	<p><b>Modificación de denominación social de Corani por la nueva denominación Bear Creek</b>, acordada mediante Junta General de Accionistas del 9 de abril de 2010 y formalizada mediante escritura pública del 13 de abril de 2010; modificación inscrita en el Asiento N°B00002 de la Partida N° 12155859 del 15 de abril de 2010.</p>

Fuente: <http://www.ingemmet.gob.pe/sidemcat>  
Elaboración: TFA

<sup>41</sup> Folios 407 al 427.

54. Como se advierte de lo expuesto en el Cuadro N° 2, nos encontramos ante dos personas jurídicas distintas: i) de un lado, BCMC, administrado respecto del cual (según lo consignado en los medios probatorios) se realizó la Supervisión Regular; y, ii) por otro, Bear Creek, administrado al cual se le inició el presente procedimiento sancionador y se le determinó responsabilidad administrativa.
55. Estando a ello, se debe tener en cuenta que los medios probatorios sobre los cuales la Autoridad Decisora fundamenta su decisión, no solo deben generar convicción de la existencia de un hecho constitutivo de infracción, sino que esta certidumbre deberá extenderse a la probanza de que un incumplimiento es atribuible a un determinado sujeto; situación que no se generó en el caso concreto, pues la titularidad no pudo ser determinada por la DS al efectuar las acciones de supervisión, en tanto dicha autoridad consignó que el administrado que en ese momento era titular del Proyecto Corani era BCMC cuando, de la información recabada por este Colegiado, se colige que el titular a la fecha de la misma era Bear Creek<sup>42</sup>:



Elaboración: TFA

56. En esta línea, si bien la Autoridad Instructora consideró iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador contra el recurrente –lo cual generó la subsecuente determinación de responsabilidad de dicho administrado, cierto es que el proyecto minero a la fecha de la supervisión identificaba a un administrado distinto del cual se inició el procedimiento administrativo sancionador.

<sup>42</sup> Folios 428 al 440.

57. Por lo que, en tanto el sujeto presuntamente responsable no tiene identidad en la personería jurídica, este Tribunal considera que, en aplicación del principio de causalidad establecido en el numeral 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG, al haberse constatado plenamente que los hechos que estructuran la conducta infractora materia del presente procedimiento administrativo sancionador, fueron determinados respecto a un administrado distinto de Bear Creek, corresponde revocar la resolución directoral venida en grado, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa del recurrente por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; en tanto ha sobrevenido la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada respecto del apelante<sup>43</sup>.
58. Sin perjuicio de la declaración de revocación manifestada, es preciso indicar que lo señalado en el considerando anterior no exime a Bear Creek de su obligación de cumplir con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.
59. Finalmente, y en tanto se ha resuelto revocar y archivar este extremo del procedimiento administrativo sancionador, carece de objeto emitir pronunciamiento alguno respecto a los argumentos formulados por el apelante con relación a la conducta infractora materia de análisis.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.** – **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 002-2019-OEFA/DFAI del 7 de enero de 2019 a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Bear Creek Mining S.A.C. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

<sup>43</sup>

TUO de la LPAG

Artículo 214.- Revocación

214.1 Cabe la revocación de los actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:  
(...)

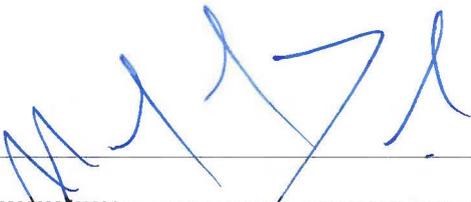
214.1.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

**SEGUNDO.** - Notificar la presente resolución a Bear Creek Mining S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Presidenta  
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



.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería  
e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**MARY ROJAS CUESTA**

**Vocal**

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

.....  
**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**

**Vocal**

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