



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería y Energía**

RESOLUCIÓN N° 022-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE N° : 295-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 929-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 929-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Compañía de Minas Buenaventura S.A.A., por no comunicar en forma previa y por escrito al Ministerio de Energía y Minas y al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el inicio de sus actividades de exploración minera en el Proyecto Valeria, lo cual generó el incumplimiento del artículo 17° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, y configuró la infracción prevista en el numeral 1.5 del rubro 1 del Anexo 1 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones para las actividades de exploración minera y para las actividades de explotación minera por no contar con estudio de impacto ambiental y autorizaciones, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD".

Lima, 31 de octubre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.¹ (en adelante, **Buenaventura**) es titular del Proyecto de Exploración Valeria (en adelante, **Proyecto Valeria**) ubicado en el distrito de Chumpi, provincia de Parinacochas, departamento de Ayacucho.
2. Del 7 al 9 de setiembre de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular al Proyecto Valeria (en adelante, **Supervisión Regular 2015**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Buenaventura, conforme se desprende del Informe de Supervisión Directa N° 304-2016-OEFA/DS-MIN del 9 de marzo de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**)² y del Informe

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100079501.

² Contenido en un disco compacto (CD) (Folio 6).

Técnico Acusatorio N° 497-2016-OEFA/DS del 28 de marzo de 2016 (en adelante, ITA)³.

3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 390-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 22 de abril de 2016⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, SDI) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Buenaventura.
4. Luego de evaluar los descargos presentados por la administrada⁵, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 929-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016⁶, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Buenaventura⁷ por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación en el Cuadro N° 1:

³ Folios 1 a 6.

⁴ Folios 7 a 11 reverso. La referida Resolución Subdirectoral fue notificada a Buenaventura el 27 de abril de 2016 (folio 12).

⁵ Folios 14 a 32.

⁶ Folios 51 a 57 reverso.

⁷ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Buenaventura, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la 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.

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



Cuadro N° 1: Conducta infractora por la que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Buenaventura en la Resolución Directoral N° 929-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El titular minero no habría comunicado en forma previa y por escrito al Ministerio de Energía y Minas y al OEFA el inicio de actividades de exploración minera en el Proyecto "Valeria".	Artículo 17° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM (en adelante, Decreto Supremo N° 020-2008-EM) ⁸ .	Numeral 1.5 del Rubro 1 del Anexo 1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD) ⁹ .

Fuente: Resolución Directoral N° 929-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 929-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
 - a) La DFSAI sostuvo que como consecuencia de la Supervisión Regular 2015, se detectó que Buenaventura no habría comunicado previamente el

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.

⁸ **DECRETO SUPREMO N° 020-2008-EM**, que aprueba el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de abril de 2008.

Artículo 17°.- Informe sobre actividades de exploración

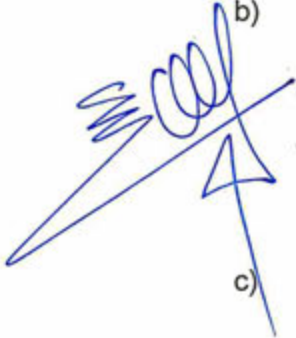
El titular está obligado a informar todas las actividades de exploración que realice conforme a los estudios ambientales aprobados por la autoridad en la Declaración Estadística Mensual que presenta ante el Ministerio de Energía y Minas, la cual se encontrará a disposición del OSINERGMIN, para efectos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

⁹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 211-2009-OS-CD**, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones para las actividades de exploración minera y para las actividades de explotación minera por no contar con estudio de impacto ambiental y autorizaciones.


Rubro 1	Tipificación de la infracción	Base legal	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria	Órganos competentes para resolver		
					Primera Instancia		Segunda Instancia
					O.I	O.S	
1. AUTORIZACIONES ANTES DEL INICIO DE ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN							
	1.5 No comunicar el inicio/reinicio de actividades de exploración.	Artículos 17° y 18° del DECRETO SUPREMO N° 020-2008-EM	Hasta UIT 20	S.T.A.	GF M	GG	CONSEJO DIRECTIVO

inicio de sus actividades de exploración minera al Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) y al OEFA. Dicho hallazgo se sustentó en las copias de las Cartas N° Plan-Lima 2015-026, presentadas el 15 de abril de 2015 al Minem¹⁰ y al OEFA¹¹, a través de las cuales el administrado indicó que las actividades de exploración minera correspondientes a la Fase I del Proyecto Valeria se iniciaron el 14 de abril de 2015.



b) Asimismo, la primera instancia administrativa consideró que del documento denominado "*Control mensual de riego de vía abril 2015*" y de lo manifestado por el administrado en el escrito del 4 de diciembre de 2015, a través del cual formuló observaciones al Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 387-2015-OEFA/DS-MIN, se encontraba acreditado que las labores de exploración minera del Proyecto Valeria se realizaron desde el 14 de abril de 2015.


c) Además, la DFSAI sostuvo que si bien a través de la Resolución Directoral N° 0079-2015-MEM/DGM, se autorizó a Buenaventura el inicio de actividades del Proyecto Valeria, ello no enerva la conducta infractora materia de análisis, pues la obtención de dicha autorización constituye una obligación distinta a la contenida en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM.



d) Por lo expuesto, la primera instancia administrativa consideró que había quedado acreditado que Buenaventura incumplió la obligación de comunicar previamente el inicio de sus actividades de exploración minera al Minem y al OEFA prevista en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM.

e) Finalmente, la DFSAI refirió que, en tanto Buenaventura comunicó el inicio de sus actividades de exploración minera al Minem y al OEFA el 15 de abril de 2015, no correspondía la imposición de una medida correctiva.

6. El 25 de julio de 2016¹², Buenaventura apeló la Resolución Directoral N° 929-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:



a) El artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM tiene como propósito que el titular minero comunique por escrito, previamente, el inicio de sus actividades de exploración; por lo tanto, a efectos de imputar el incumplimiento de dicha norma, el OEFA tendría que demostrar dos aspectos: (i) que el administrado no comunicó por escrito el inicio de las actividades de exploración minera; y, (ii) que dicha

¹⁰ Mediante escrito con registro N° 2490201, páginas 339 y 340 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 6.

¹¹ Mediante escrito con registro N° 20932, página 341 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 6.

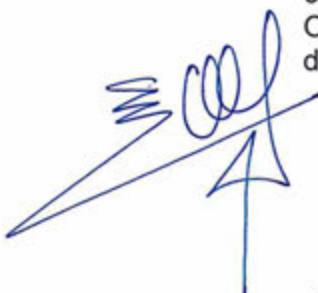
¹² Folios 61 a 79.



comunicación no fue realizada previamente al inicio de actividades de exploración minera.

b) No obstante, añadió Buenaventura, en la Resolución Directoral N° 929-2016-OEFA/DFSAI *"no ha desarrollado y fundamentado la supuesta infracción a la norma señalada, por el contrario, se estaría incurriendo en una interpretación extensiva del dispositivo legal para sustentar una supuesta infracción, vulnerando de esta forma el principio de tipicidad"*. Al respecto, el administrado agregó que en la resolución apelada *"no existe de manera expresa e inequívoca el fundamento que determine la comisión de la infracción de la referida norma"*.


c) En el presente caso se ha verificado que Buenaventura cumplió con comunicar por escrito el inicio de actividades de exploración al Minem y al OEFA el 15 de abril de 2015; sin embargo, en cuanto a la oportunidad de dicha comunicación se debe precisar lo siguiente:



i. La Resolución Directoral N° 0079-2015-MEM/DGM del 13 de abril de 2015, a través de la cual se autorizó el inicio de actividades de exploración minera del Proyecto Valeria se notificó a Buenaventura el **14 de abril de 2015**.

ii. Una vez notificada dicha resolución, Buenaventura presentó la comunicación de inicio de actividades de exploración minera del Proyecto Valeria a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Minem (en adelante, **Dgaam**) y al OEFA, consignando como fecha de inicio el **14 de abril de 2015**.

iii. En tal sentido, la fecha consignada en la comunicación de inicio de actividades de exploración minera del Proyecto Valeria fue la fecha de notificación de la resolución de autorización de inicio de actividades de exploración minera de dicho proyecto.



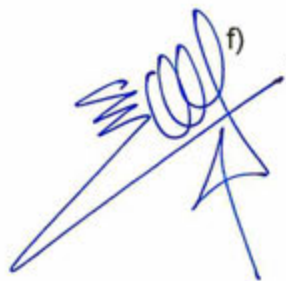
d) Por lo expuesto, Buenaventura consideró que no habría incumplido lo dispuesto en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, pues la comunicación correspondiente fue realizada inmediatamente después de la recepción de la resolución de autorización de inicio de actividades de exploración minera del Proyecto Valeria¹³.

e) Además, el administrado alegó que la resolución apelada se limitó a señalar que la comunicación de inicio de actividades de exploración minera del Proyecto Valeria se debió realizar con anterioridad a la fecha indicada como inicio de actividades; sin embargo, *"(...) si la comunicación de inicio*

¹³ Al respecto, Buenaventura especificó que *"(...) nuestra comunicación de fecha 15 de abril (sic) 2015, fue presentada por trámite documentario de OEFA a las 11:05 am, indica que las actividades iniciaron el día anterior 14 de abril. Es decir, Buenaventura informó dentro de las 24 horas de haber recepcionado la notificación de autorización de inicio de actividades de exploración por parte de la DGM del MINEM, esto es el 14 de abril de 2015"*.

de actividades presentada al OEFA y MINEM estableció como fecha de inicio de actividades el 14 de abril del 2015, la fecha de presentación debió efectuarse antes del 14 de abril (sic) 2015 y por ende, antes de recibir la autorización de inicio de actividades por parte de la autoridad competente". Por ende, según el administrado, en el presente caso, no habría sido posible comunicar previamente el inicio de actividades de exploración minera en un plazo de 1 día.

f)



De otra parte, Buenaventura sostuvo que para la Administración no bastaría obtener la autorización de inicio de actividades de exploración minera según lo dispuesto en el artículo 75° del Reglamento de Procedimientos Mineros aprobado por el Decreto Supremo N° 018-92-EM, sino que también se requeriría comunicar al Minem y al OEFA el inicio de las mismas en virtud de lo establecido en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM¹⁴; sin embargo, dicha interpretación resultaría subjetiva pues "generaría un vínculo y obligación asociativa entre ambas que no está establecido en ningún extremo de estas".

EM

g) Por otro lado, la administrada señaló que en virtud del principio de razonabilidad¹⁵, la DFSAI debió evaluar la fecha de emisión y notificación de la resolución de autorización de inicio de actividades de exploración minera del Proyecto Valeria, pues si se hubiese analizado dicho documento resultaría claro que "no cabría interpretar que nuestra empresa no informó previamente, pues en la carta de fecha 15 de abril del 2015, se señaló la fecha que recibimos la autorización de inicio, esto es el 14 de abril (sic) 2015".

h)



Finalmente, Buenaventura indicó que el OEFA en ningún momento desconoció la fecha de inicio de actividades de exploración del Proyecto Valeria, Resolución Directoral N° 0079-2015-MEM/DGM del 13 de abril de 2015 le fue notificada en el mes de abril de 2015; por ende, dicha entidad conocía que el Minem y había autorizado el inicio de dichas actividades y que a partir de ese momento (14 de abril de 2015) Buenaventura podía iniciarlas.

7. El 13 de octubre de 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Buenaventura ante la Sala Especializada en Minería, tal como consta en el acta correspondiente¹⁶.

¹⁴ Para tales efectos, Buenaventura citó un extracto del considerando 37 de la resolución apelada que señala que: "la autorización de inicio de actividades no faculta a un titular minero a empezar las mismas, pues de acuerdo con el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM se requiere que antes el titular minero comunique a las autoridades competentes (...)".

¹⁵ Buenaventura señaló que el principio de razonabilidad obliga a la Administración a realizar una evaluación previa de las circunstancias en las que se cometió una presunta infracción, al momento de calificarla y sancionarla.

¹⁶ Folio 93.

II. COMPETENCIA

8. 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**)¹⁷, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325¹⁸, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁹.

¹⁷ **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.

¹⁸ **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

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

(...)

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

¹⁹ **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.

11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin²¹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²², 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.

12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM (en adelante, **Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM**)²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

²⁰ **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.

²¹ **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.

²² **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.

²³ **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. (...).

²⁴ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal 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)²⁵.

14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁶, 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.

15. 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.

16. En nuestro sistema jurídico, 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 ambiente²⁷.

17. 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 fundamental²⁸ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005. **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.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.

18. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³¹: (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 armónica³²; y, (ii) el derecho 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: (ii.1) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii.2) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³³.

19. 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.

²⁹ 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".

³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³² 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:

"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".

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.



20. 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 inciertos³⁴.

21. 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. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

22. La cuestión controvertida en el presente procedimiento administrativo sancionador consiste en determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Buenaventura por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

V.1 Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Buenaventura por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM.

23. El artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM establece que el titular minero debe comunicar por escrito, previamente el inicio de sus actividades de exploración a la Dgaam y al Osinergmin³⁵.

24. 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°³⁶, establece que toda referencia al Osinergmin se entiende como efectuada al

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁵ 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.

³⁶ DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM.

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.

25. Cabe indicar que el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM 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.

26. Durante la Supervisión Regular del año 2015, a partir de las copias de las Cartas N° Plan-Lima 2015-026, presentadas el 15 de abril del 2015 al Minem y al OEFA, en las cuales se indicó que las actividades de exploración correspondientes a la Fase I del Proyecto Valeria se iniciaron el 14 de abril de 2015, la DS detectó que Buenaventura no habría comunicado previamente el inicio de sus actividades de exploración minera a las autoridades administrativas, tal como se observa en el siguiente hallazgo de gabinete:

"Hallazgo N° 01 de gabinete:

Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. no comunicó previamente el inicio de actividades de exploración.

Sustento Técnico:

(...), el titular minero que pretenda iniciar sus actividades de exploración minera deberá comunicar la fecha de inicio de las mismas mediante un escrito presentado ante la DGAAM y al OEFA, tomando en consideración que la fecha de ingreso de la referida comunicación, a través del SEAL o de la Oficina de Trámite Documentario, según corresponda, deberá ser anterior a la fecha indicada como fecha de inicio de actividades y dentro de los doce meses de aprobado el instrumento de gestión ambiental.

De lo antes expuesto, la ejecución de las actividades de exploración minera está condicionada a la obtención de la autorización de inicio y a la comunicación previa a la DGAAM y al OEFA.

En el caso concreto, de la revisión del SEAL del MINEM, se ha verificado que el 15 de abril de 2015, el titular minero comunicó el inicio de actividades de exploración, consignando como fecha de inicio de actividades el 14 de abril de 2015. Asimismo, cabe señalar que de la revisión del STD del OEFA se advierte que el titular minero comunicó el inicio de sus actividades de exploración del proyecto Valeria con fecha 15 de abril de 2015, señalando como fecha de inicio el 14 de abril de 2014.

(...)" (Énfasis agregado).

27. En ese sentido, la DFSAI concluyó que Buenaventura incumplió lo dispuesto en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, al no haber comunicado previamente al OEFA el inicio de sus actividades de exploración minera.

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.

28. Sobre el particular, en su recurso de apelación el administrado indicó que a efectos de imputar el incumplimiento del artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, el OEFA tendría que demostrar dos aspectos: (i) que el administrado no comunicó por escrito el inicio de las actividades de exploración minera; y, (ii) que dicha comunicación no fue realizada previamente al inicio de actividades de exploración minera; sin embargo, en la resolución apelada *"no [se] ha desarrollado y fundamentado la supuesta infracción a la norma señalada, por el contrario, se estaría incurriendo en una interpretación extensiva del dispositivo legal para sustentar una supuesta infracción, vulnerando de esta forma el principio de tipicidad"*; asimismo *"no existe de manera expresa e inequívoca el fundamento que determine la comisión de la infracción de la referida norma"*.
29. Al respecto, Buenaventura agregó que comunicó el inicio de actividades de exploración minera del Proyecto Valeria al Minem y al OEFA el 15 de abril de 2015, es decir, inmediatamente después de haber sido notificado con la Resolución Directoral N° 0079-2015-MEM/DGM, a través de la cual se autorizó el inicio de actividades de exploración minera del Proyecto Valeria (lo que sucedió el 14 de abril de 2015), siendo que no habría sido posible comunicar el inicio de actividades sin antes recibir la autorización correspondiente.
30. Como puede apreciarse, el argumento que subyace a lo manifestado por Buenaventura en su recurso de apelación está referido a que, en el presente caso, el hecho imputado no correspondería al supuesto descrito en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, toda vez que considera que habría comunicado oportunamente el inicio de sus actividades de exploración minera del Proyecto Valeria.
31. En ese sentido, esta Sala Especializada considera pertinente verificar si Buenaventura comunicó —de manera previa— al Minem y al OEFA el inicio de las actividades de exploración del Proyecto Valeria, tal como lo exige la legislación vigente mencionada en acápites anteriores.
32. Al respecto, es pertinente señalar que el Proyecto Valeria cuenta con Declaración de Impacto Ambiental aprobado por Constancia de Aprobación Automática N° 016-2013-MEM-AAM del 11 de marzo de 2013.
33. Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 0079-2015-MEM/DGM del 13 de abril de 2015, el Minem autorizó el inicio de las actividades de exploración minera del Proyecto Valeria a favor de Buenaventura, quedando pendiente que el administrado comunique por escrito al Minem y al OEFA la fecha en que iniciaría efectivamente las mismas.
34. Posteriormente, Buenaventura comunicó el inicio de sus actividades de exploración del Proyecto Valeria, al Minem (mediante escrito con registro N° 2490201 del 15 de abril de 2015) y al OEFA (mediante escrito con registro N° 20932 del 15 de abril de 2015).

35. Debe considerarse que, en los documentos mencionados, el administrado consignó **el 14 de abril de 2015** como fecha específica de inicio de operaciones del Proyecto Valeria.

36. Sobre el particular, debe destacarse que la obligación ambiental fiscalizable contenida en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM 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 administración, de considerarlo pertinente, programe las acciones de fiscalización a que hubiere lugar de acuerdo a sus competencias.

37. Siendo ello así, dicha comunicación debe cumplir con los requisitos establecidos en el numeral 2 del artículo 113° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General³⁷.

38. De la revisión de los escritos con registros N°s 2490201 y 20932 del 15 de abril de 2015, esta Sala Especializada advierte que en estos se indica que las actividades de exploración minera del Proyecto Valeria se iniciaron el 14 de abril de 2015; en tal sentido, contienen la expresión concreta de lo pedido, que en el presente caso significa la declaración del administrado sobre la fecha exacta del inicio efectivo de las actividades en cuestión.

39. Por lo tanto, se advierte que la fecha exacta del inicio efectivo de las actividades de exploración minera del Proyecto Valeria fue el 14 de abril de 2015; y, además, que la comunicación de inicio de las mismas fue el 15 de abril de 2015, por lo que se desprende que Buenaventura no avisó o informó por escrito al Minem y al OEFA el inicio de sus actividades de exploración del Proyecto Valeria antes de su inicio efectivo, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM.


³⁷ LEY N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 113.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. **La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.**
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.


(Énfasis agregado)



"Que en cumplimiento a lo establecido en el Art. 17° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (D.S. N° 020-2008-EM), por la presente comunicamos a usted que el día 14 de abril del 2015 se iniciaron las actividades de exploración del Proyecto Valeria – Fase I".

(Subrayado agregado)

40. En este punto, resulta oportuno mencionar que en su recurso de apelación, Buenaventura sostuvo que para la Administración no bastaría obtener la autorización de inicio de actividades de exploración minera, sino que también se requeriría comunicar al Minem y al OEFA el inicio de las mismas en virtud de lo establecido en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM³⁸; sin embargo, dicha interpretación resultaría subjetiva pues "generaría un vínculo y obligación asociativa entre ambas que no está establecido en ningún extremo de estas".



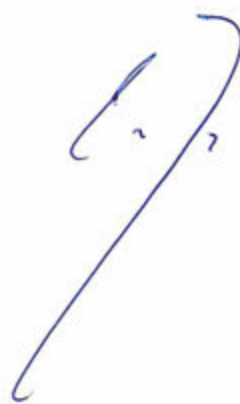
41. Al respecto, se debe precisar que la obtención de la autorización de inicio de actividades de exploración minera regulada en el Reglamento de Procedimientos Mineros aprobado por el Decreto Supremo N° 018-92-EM y en el Decreto Supremo N° 001-2015-EM³⁹ es una obligación distinta e independiente a la de

³⁸ Para tales efectos, Buenaventura citó un extracto del considerando 37 de la resolución apelada que señala que: "la autorización de inicio de actividades no faculta a un titular minero a empezar las mismas, pues de acuerdo con el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM se requiere que antes el titular minero comunique a las autoridades competentes (...)".

³⁹ REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS MINEROS, aprobado por Decreto Supremo N° 018-92-EM, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de setiembre de 1992.

Artículo 75.- Para la obtención de la autorización de inicio/reinicio de las actividades de exploración, desarrollo, preparación (incluye aprobación del plan de minado y botaderos) y explotación en concesiones mineras y/o UEA y modificaciones, el titular minero presentará a la Dirección General de Minería o al gobierno regional, según corresponda, lo siguiente:

1. Para el inicio de actividades de exploración:

- 
- Resolución que aprueba el Instrumento ambiental respectivo, aprobado y consentido por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros o gobierno regional correspondiente.
 - Programa de trabajo.
 - Documento que acredite que el solicitante es propietario o que está autorizado por el(los) propietario(s) del 100% de las acciones y derechos del predio para utilizar el(los) terreno(s) superficial(es) donde se realizará la actividad de exploración, debidamente inscrito en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP o, en su defecto, el testimonio de escritura pública. En ambos casos, dichos documentos deberán contener las coordenadas UTM WGS 84 de los vértices de la poligonal que encierra cada terreno superficial.

Para los casos en que la inscripción registral o la escritura pública se haya efectuado con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente norma, y aquellos documentos no contuvieran las respectivas coordenadas UTM WGS 84 de los vértices de la poligonal que encierra cada terreno superficial, se deberá adjuntar las coordenadas de dicho(s) terreno(s), certificada(s) por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI; o, en su defecto, deberá presentar el certificado negativo de zona catastrada del mencionado organismo, adjuntando una declaración jurada conteniendo las respectivas coordenadas, las mismas que serán levantadas por un verificador del Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP. En caso COFOPRI no emita pronunciamiento en un plazo de 30 días calendario, bastará el cargo de su presentación, acompañado de la declaración jurada mencionada anteriormente.

Una vez cumplido con lo señalado en el presente numeral, la Dirección General de Minería o gobierno regional correspondiente, previo informe técnico favorable del Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Minería, autorizará el inicio de la actividad de exploración.

(...)

DECRETO SUPREMO N° 001-2015-EM, que aprueban disposiciones para procedimientos mineros que impulsen proyectos de inversión, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de enero de 2015.

comunicar a las autoridades competentes el inicio efectivo de las mismas (contenida en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM).

42. En efecto, el administrado podrá iniciar sus actividades de exploración minera en un plazo de hasta 12 meses desde la emisión de la resolución de aprobación de su estudio ambiental, de conformidad con el artículo 26° del Decreto Supremo N° 020-2008-EM⁴⁰, dentro de dicho plazo deberá obtener la autorización por parte de la Dirección General de Minería del Minem; y, finalmente, deberá comunicar a la Dgaam del Minem y al OEFA que iniciará dichas actividades, para los fines de su competencia.

43. De esta manera, se puede concluir que la fecha de emisión y notificación de la resolución de autorización de inicio de actividades de exploración minera es independiente de la fecha de inicio efectivo de las mismas, por lo que no era necesario que en la comunicación de inicio de actividades de exploración minera Buenaventura consigne la fecha de notificación de la Resolución Directoral N° 0079-2015-MEM/DGM, contrariamente a lo alegado por Buenaventura.

44. Por otro lado, la administrada señaló que en virtud del principio de razonabilidad⁴¹, la DFSAI debió evaluar la fecha de emisión y notificación de la resolución de autorización de inicio de actividades de exploración minera del Proyecto Valeria, pues si se hubiese analizado dicho documento resultaría claro que *"no cabría interpretar que nuestra empresa no informó previamente, pues en*

Artículo 5.- Simplificación para el procedimiento de inicio de actividades de exploración y de Plan de Minado y Autorización de actividades de desarrollo y preparación regulados por el Reglamento de Procedimientos Mineros

En los procedimientos de autorización de inicio de actividad de exploración y de Plan de Minado y Autorización de actividades de desarrollo y preparación, se aplican las siguientes disposiciones:

5.1. Respecto al procedimiento de inicio de actividades de exploración, el solicitante debe acreditar la titularidad o autorización del uso del(los) terreno(s) superficial(es) siendo de aplicación lo dispuesto en el párrafo 3.1. del artículo 3 del presente reglamento.

5.2. El solicitante debe adjuntar además, copia de certificado de inexistencia de restos arqueológicos - CIRA o el plan de monitoreo arqueológico, según corresponda.

Una vez cumplido con lo señalado en el numeral 1 del artículo 75 del Reglamento de Procedimientos Mineros y lo dispuesto en el párrafo anterior, la Dirección General de Minería autorizará el inicio de la actividad de exploración en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles.

⁴⁰ **DECRETO SUPREMO N° 020-2008-EM.**

Artículo 26.- Vigencia de la resolución que aprueba el Estudio Ambiental y modificación de los plazos de ejecución

En la resolución que aprueba el estudio ambiental se aprobará el cronograma de ejecución del plan de trabajo, mensualizado. El titular podrá iniciar sus actividades de exploración en un plazo no mayor de doce meses contados a partir de la fecha de emisión de la resolución de aprobación de su estudio ambiental, caso contrario, el titular deberá someter su estudio ambiental a un nuevo procedimiento de aprobación.

En caso que el titular requiera extender la ejecución de sus actividades aprobadas, por un plazo no mayor a 3 meses respecto del que fuera aprobado por la autoridad, podrá ejecutarlas con previo aviso a la DGAAM y al OSINERGMIN. Si el plazo fuera mayor, requerirá la previa aprobación del nuevo cronograma.

La DGAAM y el OSINERGMIN incluirán estas comunicaciones y las resoluciones que emitan en el ámbito de sus respectivas competencias, en su página web.

⁴¹ Buenaventura señaló que el principio de razonabilidad obliga a la Administración a realizar una evaluación previa de las circunstancias en las que se cometió una presunta infracción, al momento de calificarla y sancionarla.

la carta de fecha 15 de abril del 2015, se señaló la fecha que recibimos la autorización de inicio, esto es el 14 de abril (sic) 2015".

45. Sobre el particular, corresponde reiterar que la fecha de emisión y notificación de la resolución de autorización de inicio de actividades de exploración minera no es indesligable a la fecha de inicio efectivo de las mismas, pues estas últimas deben iniciarse de manera posterior a la obtención de la referida autorización.

46. Sin perjuicio de ello, debe mencionarse que en el presente caso, en aplicación del principio de verdad material⁴² se ha determinado la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Buenaventura sobre la base de los medios probatorios que obran en el expediente y entregadas por el administrado, específicamente, de los escritos con registros N° 2490201 y 20932, ambos del 15 de abril de 2015, en los cuales se indicó lo siguiente:

"Que en cumplimiento a lo establecido en el Art. 17° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (D.S. N° 020-2008-EM), por la presente comunicamos a usted que el día 14 de abril del 2015 se iniciaron las actividades de exploración del Proyecto Valeria – Fase I".

47. Por otro lado, debe mencionarse que el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴³ ha previsto criterios o circunstancias adicionales a aquella comprendida en el artículo 236-A de la referida ley (para efectos de la graduación de la sanción), entre ellos la intencionalidad de la comisión de la conducta infractora, de tal manera que no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados sino, por el contrario, proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa⁴⁴. Dichas circunstancias, en caso

⁴² LEY N° 27444.

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.

⁴³ LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

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

⁴⁴ Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

lleguen a configurarse "...no afectan la comisión de la infracción administrativa misma... solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse"⁴⁵ (Resaltado agregado).

48. En consecuencia, una vez establecida de manera objetiva la responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción⁴⁶ por parte de un sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización ambiental de competencia del OEFA, como es el caso de Buenaventura, la autoridad administrativa, de corresponder, aplicará los mencionados criterios (entre ellos la intencionalidad en la comisión de la conducta infractora) a fin de aumentar o disminuir el quantum de la multa⁴⁷.
49. En este contexto, es necesario precisar en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230⁴⁸, mediante la resolución apelada, la DFSAI determinó la existencia de

Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
- (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
- (v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General."

⁴⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

⁴⁶ LEY 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.

Asimismo, dicho artículo ha sido desarrollado en la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD en los siguientes términos:

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD. Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

⁴⁷ En efecto, el artículo 35° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD establece lo siguiente:

TÍTULO III

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

(...)

Artículo 35°.- Circunstancias atenuantes especiales

Se consideran circunstancias atenuantes especiales las siguientes:

- (i) La subsanación voluntaria por parte del administrado del acto u omisión imputados como supuesta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos;
- (ii) Cuando el administrado acredite haber cesado la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de ella e inició las acciones necesarias para revertir o remediar sus efectos adversos; u,
- (iii) Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular.

⁴⁸ LEY N° 30230.

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



responsabilidad administrativa por parte de Buenaventura por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, sin imponer sanción alguna, por lo cual no corresponde la aplicación del principio de razonabilidad al cual hizo alusión el administrado.

50. Finalmente, respecto del argumento de Buenaventura referido a que el OEFA en ningún momento desconoció la fecha de inicio de actividades de exploración del Proyecto Valeria, pues la Resolución Directoral N° 0079-2015-MEM/DGM del 13 de abril de 2015 le fue notificada en el mes de abril de 2015, esta Sala Especializada considera que debe hacerse énfasis en que el marco normativo ambiental vigente es de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente de su publicación. En tal sentido, la comunicación realizada por los administrados al Minem y al OEFA respecto del inicio efectivo de actividades de exploración minera del Proyecto Valeria constituye el cumplimiento de la obligación formal contenida en el artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, razón por la cual lo argumentado por el administrado no resulta estimable.

51. Sobre la base de lo expuesto, esta Sala Especializada considera que corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 929-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Buenaventura al haberse acreditado que no comunicó en forma previa al Minem y al OEFA el inicio de sus actividades de exploración minera del Proyecto Valeria, lo cual configuró el incumplimiento del artículo 17° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 929-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
CESAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental