



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1118-2016-OEFA/DFSAI

Expediente N° 317-2013-OEFA/DFSAI/PAS

EXPEDIENTE N° : 317-2013-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : SOCIEDAD MINERA DE RESPONSABILIDAD
LIMITADA FLOR DE MARÍA 3
CONCESIÓN MINERA : FLOR DE MARÍA 3
UBICACIÓN : DISTRITO DE HUACHO, PROVINCIA DE HUAURA,
DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : MINERÍA
MATERIAS : CATEO Y PROSPECCIÓN
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
SANCIÓN

SUMILLA: *Se sanciona a Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Flor de María 3 debido a que ha quedado acreditado que no contaba con la autorización de la entidad competente para utilizar el terreno superficial previo al inicio de sus actividades de cateo y prospección en una zona reservada para la defensa nacional; conducta que infringe lo dispuesto en el Artículo 5° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM.*

En aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, se declara que no corresponde ordenar medidas correctivas a Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Flor de María 3 por la mencionada conducta infractora.

SANCIÓN: 3,23 Unidades Impositivas Tributarias

Lima, 27 de julio del 2016

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución de Presidencia N° 1451-2009-INGEMMET/PCD/PM del 13 de mayo del 2009¹, el Instituto Geológico y Minero Metalúrgico (en adelante, Ingemmet) otorgó la concesión minera metálica Flor de María 3 a la Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Flor de María 3 (en adelante, Flor de María), cuyo territorio superficial se encuentra dentro de terrenos pertenecientes a la Marina de Guerra del Perú reservados para la defensa nacional que sirven como polígono de tiro de artillería para unidades navales de superficie.
2. Mediante Oficio N° 554-2012-MINDEF/MGP del 21 de marzo del 2012², el Ministerio de Defensa informó al Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MEM) que la Marina de Guerra del Perú no había otorgado autorización alguna ni celebrado ningún acuerdo a favor de Flor de María que le permita la realización de trabajos de cateo y prospección en terrenos de su propiedad reservados para la defensa nacional, motivo por el cual se solicitó al titular minero la suspensión de dichas actividades; sin embargo, el administrado se negó a abandonar el mencionado territorio y suspender sus actividades.

¹ Folios del 11 al 13 del expediente.

² Folio 17 del expediente.





3. Mediante Oficio N° 599-2012-MEM-DGM del 22 de mayo del 2012³, el MEM remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) el Informe N° 342-2012-MEM-DGM-DTM elaborado por la Dirección General de Minería⁴, en el cual comunicó lo siguiente:
- (i) Los trabajos realizados por Flor de María en territorio reservado para la defensa nacional;
 - (ii) La negativa del titular minero a suspender dichas actividades y abandonar el referido territorio;
 - (iii) Flor de María pertenece al estrato de la gran y mediana minería, por lo que las entidades competentes para su fiscalización son el OEFA, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, MTPE) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, Osinergmin); y,
 - (iv) De la revisión de las bases de datos del MEM el titular minero no ha solicitado autorización de inicio de explotación y aprobación de plan de minado otorgadas por la Dirección General de Minería ni ha presentado estudio ambiental ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros.
4. En virtud de lo expuesto, el 12 de junio del 2012, personal de la Dirección de Supervisión del OEFA realizó una supervisión especial en la concesión minera "Flor de María 3" (en adelante, Supervisión Especial 2012) de titularidad de Flor de María.
5. El 20 de mayo del 2013, la Dirección de Supervisión del OEFA remitió a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, Dirección de Fiscalización) el Informe Técnico Acusatorio N° 158-2013-OEFA/DS de la misma fecha (en adelante, ITA)⁵, que contiene el detalle del supuesto incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable cometido por Flor de María. Asimismo, adjuntó el Informe N° 033-2013-OEFA/DS-MIN del 22 de febrero del 2013 (en adelante, Informe de Supervisión)⁶ que contiene los resultados de la Supervisión Especial 2012.
6. Mediante Resolución Subdirectorial N° 424-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 29 de mayo del 2013⁷ y notificada el 30 de mayo del 2013⁸, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Flor de María, imputándole a título de cargo la supuesta infracción que se detalla a continuación:



- ³ Folio 14 del expediente.
- ⁴ Folios 15 y 16 del expediente.
- ⁵ Folios del 1 al 4 del expediente.
- ⁶ El Informe de Supervisión se encuentra contenido en el disco compacto que obra en el folio 21 del expediente.
- ⁷ Folios del 22 al 25 del expediente.
- ⁸ Folio 26 del expediente.





N°	Supuesta conducta infractora	Norma supuestamente incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
1	El titular minero ha realizado actividades de cateo y prospección en una zona reservada para la defensa nacional sin contar con la autorización de la entidad competente para utilizar el terreno superficial.	Artículo 5° del Decreto Supremo N° 020-2008-EM.	Numeral 1.1 del Rubro 1 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD.	Hasta 50 UIT

7. No obstante la imputación de cargos fue debidamente notificada a Flor de María, no se han presentado descargos en el presente procedimiento administrativo sancionador.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

8. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento son las siguientes:

- (i) Primera cuestión en discusión: Si Flor de María realizó actividades de cateo y prospección minera en un área reservada para la defensa nacional, sin contar con la autorización de la entidad competente para utilizar el terreno superficial y, de ser el caso, si procede el dictado de medidas correctivas.
- (ii) Segunda cuestión en discusión: De ser el caso, determinar la sanción que corresponda imponer a Flor de María.

III. CUESTIÓN PREVIA

III.1 Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

9. Mediante 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 (en adelante, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
10. El Artículo 19° de la Ley N° 30230⁹ establece que durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, en los cuales, si declara

⁹ **Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**

"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.

Mientras dure el periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes

correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:





la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador; salvo en los siguientes supuestos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
 - b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
 - c) Reincidencia, entendiéndose por tal como la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
11. En concordancia a lo señalado, en el Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias), se dispuso que tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:
- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
 - (ii) 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.
 - (iii) 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

-
- a) *Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.*
 - b) *Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.*
 - c) *Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*



determinar la reincidencia, sin perjuicio de su posible inscripción en el registro correspondiente.

12. Asimismo, de acuerdo al Artículo 6° de las Normas Reglamentarias, lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), los Artículos 21° y 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley del Sinefa), y los Artículos 40° y 41° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS del OEFA).
13. Al respecto, la supuesta conducta infractora imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra dentro del supuesto establecido en el Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, debido a que está referida al desarrollo de actividades en una zona reservada para la defensa nacional; es decir, en zona prohibida. En tal sentido, de acreditarse la existencia de responsabilidad administrativa, corresponderá emitir:
 - (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa, imponga la multa que corresponda sin reducción del 50% y ordene una medida correctiva, de ser el caso.
 - (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una segunda resolución que aplique multas coercitivas.



14. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230 y en las Normas Reglamentarias¹⁰.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

15. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones en discusión, es preciso indicar que el hecho detectado que configura la imputación materia del presente procedimiento administrativo sancionador proviene de las acciones de supervisión del OEFA.
16. El Artículo 16° del TUO del RPAS del OEFA¹¹ señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos, salvo prueba en contrario, se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma¹².

¹⁰ Lo indicado se encuentra conforme a lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS del OEFA.

¹¹ **Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**
"Artículo 16°.- Documentos públicos
La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario."

¹² En este contexto, Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez señalan lo siguiente: "(...) la llamada "presunción de veracidad de los actos administrativos" no encierra sino una suerte de prueba documental privilegiada, en tanto se otorga legalmente al contenido de determinados documentos la virtualidad de fundamentar por sí solos una





17. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, como es el caso de las actas y los informes emitidos en mérito a una visita de inspección, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en ejercicio de su derecho de defensa.
18. De lo expuesto, se concluye que el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión correspondientes a la Supervisión Especial 2012 constituyen medios probatorios fehacientes, al presumirse cierta la información contenida en ellos, sin perjuicio del derecho del administrado de presentar los medios probatorios que acrediten lo contrario.

IV.1 Primera cuestión en discusión: Si Flor de María realizó actividades de cateo y prospección minera en un área reservada para la defensa nacional, sin contar con la autorización de la entidad competente para utilizar el terreno superficial y, de ser el caso, si procede el dictado de medidas correctivas

IV.1.1 Obligación de contar con autorización de la entidad competente para realizar actividades de cateo y prospección en áreas reservadas para la defensa nacional

19. El Artículo 6° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA)¹³ prescribe que el ejercicio de los derechos de propiedad y libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo del medio ambiente.
20. En virtud de lo establecido en la mencionada norma, el Artículo 2° del TUO de la Ley General de Minería establece que el cateo¹⁴ y la prospección¹⁵ son actividades libres de realizarse en todo el territorio nacional con excepción de aquellas áreas donde existan concesiones mineras, áreas de no admisión de denuncias y terrenos cercados o cultivados, salvo permiso previo por escrito de su titular o propietario; además, prohíbe expresamente dichas actividades en zonas urbanas



resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y práctica, como ya se dijo, viene a constituirse en una "carga" del presunto responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpaado en los mismos". GARBERÍ LLOBREGAT, José y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403.

En un sentido similar, la doctrina resalta lo siguiente: "La presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios públicos, es suficiente para destruir la presunción de inocencia, quedando a salvo al presunto responsable la aportación de otros medios de prueba (...) (SSTC 76/1990 y 14/1997 [RTC 1997, 14])". ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Aranzadi, 2009, p. 480.

- ¹³ **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-**
"Artículo 6.- De las limitaciones al ejercicio de derechos
 El ejercicio de los derechos de propiedad y a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo del ambiente."
- ¹⁴ **TUO de la Ley General de Minería**
Artículo 1°.- El cateo es la acción conducente a poner en evidencia indicios de mineralización por medio de labores mineras elementales."
- ¹⁵ **TUO de la Ley General de Minería**
Artículo 1°.- (...) La prospección es la investigación conducente a determinar áreas de posible mineralización, por medio de indicaciones químicas y físicas, medidas con instrumentos y técnicas de precisión."





o de expansión urbana, en zonas reservadas para la defensa nacional, en zonas arqueológicas y sobre bienes de uso público, salvo autorización previa de la entidad competente¹⁶.

21. Es por ello que el Artículo 5° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM (en adelante, RAAEM), establece lo siguiente:

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

(...)

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

(Subrayado y resaltado agregado)

22. Conforme a las citadas normas, se entenderá como zona prohibida aquella área donde no puede realizarse la actividad económica objeto de fiscalización por parte de la autoridad competente, que en el presente caso es el OEFA con relación a las obligaciones ambientales.
23. En tal sentido, son zonas prohibidas para la realización de actividades de cateo y prospección las: (i) zonas urbanas o de expansión urbana, (ii) zonas reservadas para la defensa nacional, (iii) zonas arqueológicas y (iv) bienes de uso público.
24. Con relación a las zonas reservadas para la defensa nacional, cabe precisar que conforme con el Artículo 165° de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución), las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, cuyo propósito es garantizar la independencia, soberanía e integridad del territorio nacional, por lo cual asumen el control del orden interno de conformidad con el Artículo 137° de la Constitución. Por lo tanto, el Estado tiene el compromiso de proveer elementos o materiales necesarios para el cumplimiento de la referida misión constitucional.
25. Asimismo, conforme con el Decreto Legislativo N° 1134, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Armadas (el Ejército del Perú, la Marina de Guerra del Perú y la Fuerza Aérea del Perú) son Órganos de Ejecución del Ministerio de Defensa.
26. En virtud de lo anteriormente expuesto, y según lo establecido en el Artículo 26° y 27° del Decreto Supremo N° 032-DE/SG, que aprobó el Reglamento de

¹⁶

TUO de la Ley General de Minería

Artículo 2°.- El cateo y la prospección son libres en todo el territorio nacional. Estas actividades no podrán efectuarse por terceros en áreas donde existan concesiones mineras, áreas de no admisión de denuncios y terrenos cercados o cultivados, salvo previo permiso escrito de su titular o propietario, según sea el caso. Es prohibido el cateo y la prospección en zonas urbanas o de expansión urbana, en zonas reservadas para la defensa nacional, en zonas arqueológicas y sobre bienes de uso público; salvo autorización previa de la entidad competente."





Administración del Patrimonio Inmobiliario del Sector Defensa, los bienes reservados para el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Armadas con fines de seguridad y defensa nacional son intangibles, inalienables e imprescriptibles por su carácter estratégico; y, los terrenos reservados para fines específicos de defensa nacional solo podrán otorgarse temporalmente a favor de particulares en usufructo u otra modalidad, mediante Resolución Suprema refrendada por el Ministerio de Defensa cuando sean requeridos para proyectos que contribuyan al desarrollo nacional.

27. En consecuencia, aquellos terrenos asignados a las Fuerzas Armadas (el Ejército del Perú, la Marina de Guerra del Perú y la Fuerza Aérea del Perú) con fines de defensa nacional, esto es, destinados a prácticas que garanticen la independencia, soberanía e integridad del territorio nacional (uso de artillería, municiones de guerra, entre otros), solo podrán ser otorgados temporalmente en usufructo u otra modalidad a particulares previa autorización del Ministerio de Defensa, siempre y cuando sean requeridos para proyectos que contribuyan al desarrollo nacional, como es el caso de la minería.
28. Conforme a lo expuesto, en el presente procedimiento se determinará si Flor de María realizó actividades de cateo y prospección minera en un área reservada para la defensa nacional, sin contar con la autorización de la entidad competente para utilizar el terreno superficial.

IV.1.2 Análisis del hecho imputado

29. Mediante Registro de la Propiedad Inmueble N° 40004933 del 24 de marzo de 1995¹⁷, se otorgó a favor de la Marina de Guerra del Perú el uso exclusivo de un área reservada para fines de defensa nacional de 4 500 hectáreas, ubicada en el distrito de Huacho, provincia de Huaura, departamento de Lima, específicamente en las siguientes coordenadas:

REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE N° 40004933		
VÉRTICES	LATITUD	LONGITUD
PUNTO DE PARTIDA	11° 14' 6.8" S	77° 35' 30.0" W
PUNTO A	11° 12' 30" S	77° 35' 30" W
PUNTO B	11° 17' 00" S	77° 38' 19" W

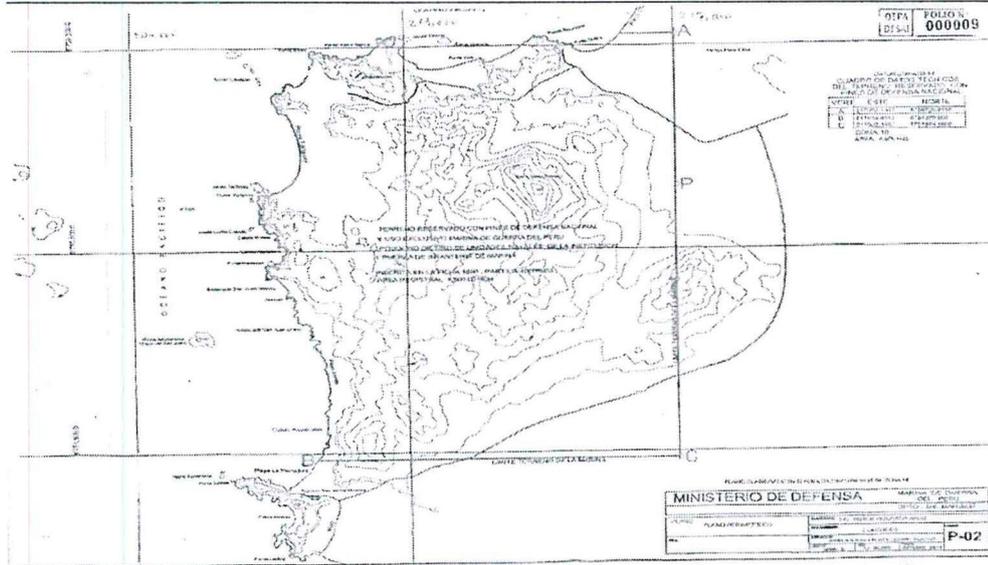
30. Asimismo, mediante Informe de Evaluación Técnica Legal N° 017-2013 del Departamento de Saneamiento Predial – DIRBINFRATER del 22 de abril del 2013¹⁸ se adjuntó el Plano N° P-02 de octubre del 2012¹⁹, donde se observa el área del terreno reservado con fines de defensa nacional de propiedad de la Marina de Guerra del Perú, tal como se muestra a continuación:



¹⁷ Folio 8 del expediente.

¹⁸ Folio 7 del expediente.

¹⁹ Folio 9 del expediente.



31. Cabe precisar que las medidas perimétricas y dimensiones señaladas en la Partida N° 40004933 del Registro de la Propiedad Inmueble fueron convertidas a coordenadas UTM WGS 84 en el Plano N° P-02 mostrado en el párrafo anterior, obteniéndose los siguientes datos:



COORDENADAS DE LOS VÉRTICES DE LA ZONA DE TIRO DE LA MARINA DE GUERRA DEL PERÚ		
VÉRTICES	ESTE	NORTE
1	217 000	8 759 650
2	217 000	8 751 350
3	210 850	8 751 350
4	210 850	8 759 650

32. Mediante Resolución de Presidencia N° 1451-2009-INGEMMET/PCD/PM del 13 de mayo del 2009²⁰, se otorgó el título de la concesión minera metálica Flor de María 3 (código N° 010648508) a favor de Flor de María, con una extensión de 1 000 hectáreas sobre los terrenos de propiedad de la Marina de Guerra del Perú, en las siguientes coordenadas UTM PSAD 56:

COORDENADAS U.T.M. DE LOS VÉRTICES DE LA CONCESIÓN		
VÉRTICES	NORTE	ESTE
1	8 757 000	216 000
2	8 754 000	216 000
3	8 754 000	214 000
4	8 755 000	214 000
5	8 755 000	213 000
6	8 756 000	213 000
7	8 756 000	211 000
8	8 757 000	211 000

33. Al respecto, se debe precisar que el sistema de coordenadas PSAD 56 tiene origen topocéntrico y cubre solo una determinada región; por ello, actualmente se utiliza de preferencia el sistema de coordenadas geográficas mundial WGS 84 que tiene un origen geocéntrico con una incertidumbre de $\pm 2m$ y cuenta con

²⁰ Folios del 11 al 13 del expediente.





información mundial, lo cual le permite localizar cualquier punto geográfico de la tierra.

34. En ese sentido, resulta pertinente mostrar la conversión realizada por esta Dirección de las mencionadas coordenadas UTM-PASD 56 señaladas en la Resolución de Presidencia N° 1451-2009-INGEMMET/PCD/PM a coordenadas UTM WGS 84:

COORDENADAS VÉRTICES DE LA CONCESIÓN MINERA FLOR DE MARÍA 3				
VÉRTICES	COORDENADAS UTM PSAD 56		COORDENADAS UTM WGS 84	
	NORTE	ESTE	NORTE	ESTE
1	8 757 000	216 000	8 756 637.54	215 747.8
2	8 754 000	216 000	8 753 637.59	215 747.81
3	8 754 000	214 000	8 753 637.58	213 747.84
4	8 755 000	214 000	8 754 637.56	213 747.84
5	8 755 000	213 000	8 754 637.56	212 747.86
6	8 756 000	213 000	8 755 637.54	212 747.85
7	8 756 000	211 000	8 755 637.54	210 747.89
8	8 757 000	211 000	8 756 637.52	210 747.88

Fuente: Informe de Supervisión.
Elaboración: DFSAI.

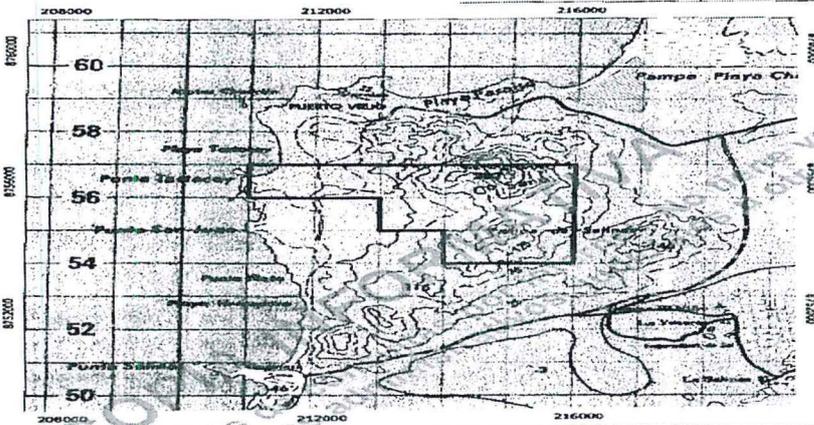
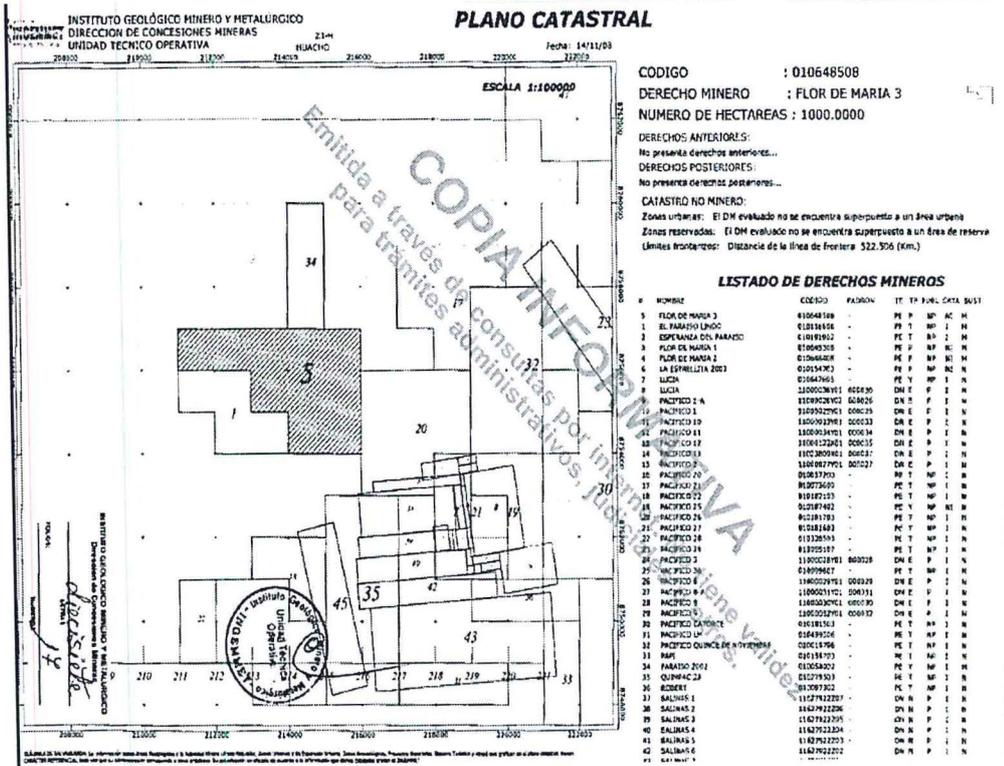
35. Ahora bien, de las coordenadas de la concesión minera Flor de María 3 y de las coordenadas de la zona reservada para los fines de la Marina de Guerra del Perú, se obtiene que la mencionada concesión minera se encuentra dentro de la zona reservada para la defensa nacional.
36. En efecto, en el expediente técnico de la concesión minera Flor de María 3 del Ingemmet correspondiente al petitorio minero con código N° 010648508²¹, se adjuntó el Plano Catastral del 14 de noviembre del 2008²² y el Formato denominado Observaciones de la Carta Nacional²³, donde se aprecia la ubicación de la concesión minera Flor de María 3 y que dicha área se encuentra en terrenos pertenecientes a la Marina de Guerra del Perú destinados a la defensa nacional, tal como se evidencia a continuación:



²¹ Páginas de la 36 a la 82 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obra en el folio 21 del expediente.

²² Página 60 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obra en el folio 21 del expediente.

²³ Página 61 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obra en el folio 21 del expediente.



INTERVALO DE CURVAS 50 METROS

ELIPSOIDE.....UTM CADA 1 000 METROS, ZONA 18
 CUADRICULA.....PROYECCION.....TRANSVERSA DE MERCATOR
 DATUM VERTICAL.....DATUM PROVISIONAL DEL MAR
 DATUM HORIZONTAL.....DATUM PROVISIONAL SUDAMERICANO DE 1956

- 37. En tal sentido, debido a que el área de la concesión minera Flor de María 3 se encontraba sobre terrenos de propiedad de la Marina de Guerra del Perú destinados a la defensa nacional, Flor de María debía solicitar la autorización de uso de dicho terreno superficial ante la entidad competente (Ministerio de Defensa), antes de realizar labor alguna en su concesión minera, inclusive actividades de cateo y prospección, conforme con el Artículo 5° del RAAEM.
- 38. Mediante Oficio N° 554-2012-MINDEF/MGP del 21 de marzo del 2012²⁴, el Ministerio de Defensa informó al MEM que la Marina de Guerra del Perú no había

²⁴ Folio 17 del expediente.





otorgado autorización alguna ni celebrado ningún acuerdo a favor de Flor de María que le permita la realización de trabajos de cateo y prospección en terrenos de su propiedad reservados para la defensa nacional, motivo por el cual la Marina de Guerra del Perú solicitó al titular minero la suspensión de dichas actividades; sin embargo, el administrado se negó a abandonar el mencionado territorio y suspender sus actividades.

39. Posteriormente, mediante Oficio N° 599-2012-MEM-DGM del 22 de mayo del 2012²⁵, el MEM remitió al OEFA el Informe N° 342-2012-MEM-DGM-DTM elaborado por la Dirección General de Minería²⁶, en el cual se menciona los trabajos realizados por Flor de María en territorio reservado para la defensa nacional, la negativa del titular minero a suspender dichas actividades y abandonar el referido territorio, así como la falta de autorización de inicio de explotación y aprobación de plan de minado otorgadas por la Dirección General de Minería del MEM, y la falta de presentación de un estudio u obligación ambiental ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MEM.
40. Durante la Supervisión Especial 2012 la Dirección de Supervisión del OEFA constató que Flor de María realizó actividades de cateo y prospección en el área de propiedad de la Marina de Guerra del Perú reservada para la defensa nacional, pese a que no contaba con la respectiva autorización de la referida entidad. Por tal motivo, en el Informe de Supervisión²⁷, que contiene los resultados de la Supervisión Especial 2012, se señaló lo siguiente:

"3. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN

(...)

3.2 Actividades de cateo y prospección

3.2.1 Actividades de cateo y prospección del sector Norte (N)

En este sector se verificó la presencia de 3 lugares de cateo y prospección por minerales, en las coordenadas N: 8757400, E: 213685 WGS 84; dos de ellos presentaban hitos de piedras y cintas demarcadoras de plástico (...).

En la presente supervisión no se evidenció la construcción de vías de acceso para cateo y prospección (...).

3.2.2 Actividades de cateo y prospección – geofísica del sector Sur (S)

En el momento de la Supervisión se encontró personal de la empresa realizando trabajos de evaluación geofísica como parte de las labores de cateo y prospección.

Se observó el uso de un generador eléctrico con base de madera (...).

En este sector no se evidenciaron vías de acceso que faciliten las labores de cateo y prospección (...).

4. CONCLUSIONES

4.1 En la concesión minera "Flor de María 3" de Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Flor de María 3 se vienen realizando las actividades mineras de cateo y prospección dentro de una zona de defensa nacional, sin el permiso del propietario del terreno superficial, de acuerdo al Artículo 2° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

(...)"

(Subrayado y resaltado agregado)



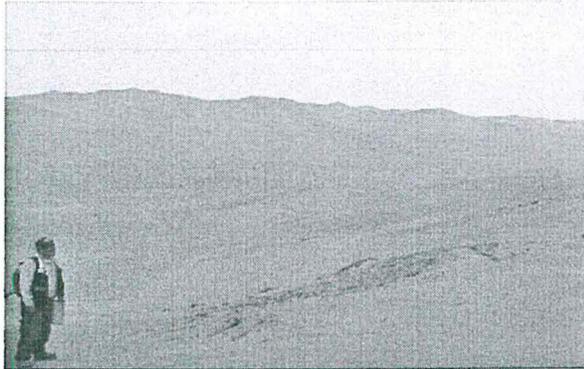
²⁵ Folio 14 del expediente.

²⁶ Folios 15 y 16 del expediente.

²⁷ Folios 5 reverso y 6 del expediente.



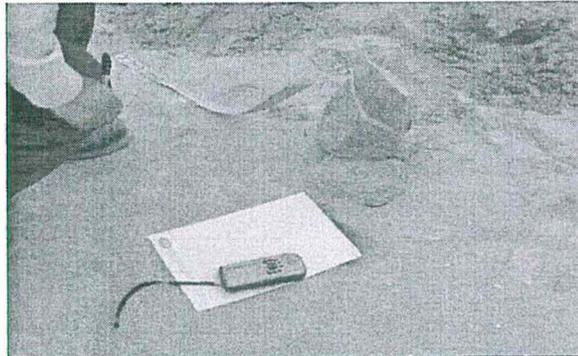
41. Adicionalmente, el hecho detectado durante la Supervisión Especial 2012 se sustenta con las Fotografías del N° 1 al 8 del Informe de Supervisión²⁸, en donde se aprecia la zona en la cual se realizaron los trabajos de cateo y prospección, así como los equipos utilizados para efectuar dichas actividades:



Fotografía N° 1. Vista panorámica de zona de cateo y prospección, ubicado en el Sector Norte (N).



Fotografía N° 2. Detalle de cateo y prospección en el sector N.



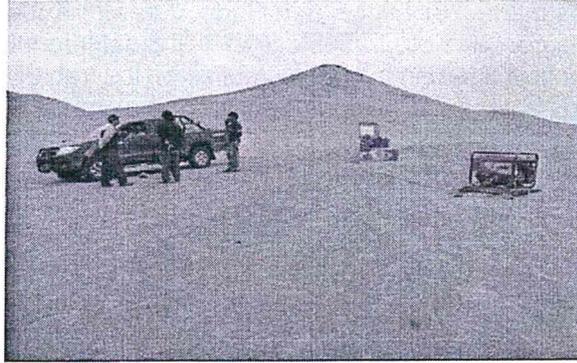
Fotografía N° 3. Hito de piedras de cateo y prospección en el sector N, con código L-4200 VE-6800.



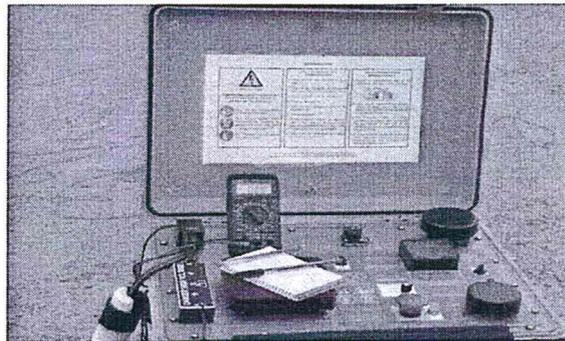
²⁸

Páginas de la 13 a la 16 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obra en el folio 21 del expediente.





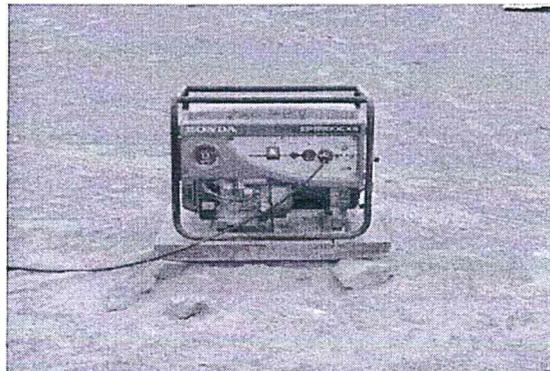
Fotografía N° 4. Vista panorámica de la zona de cateo y prospección en el sector Sur (S) con actividad de evaluación geofísica.



Fotografía N° 5. Equipo transmisor - modelo GDD IP usado para la evaluación geofísica de cateo y prospección.

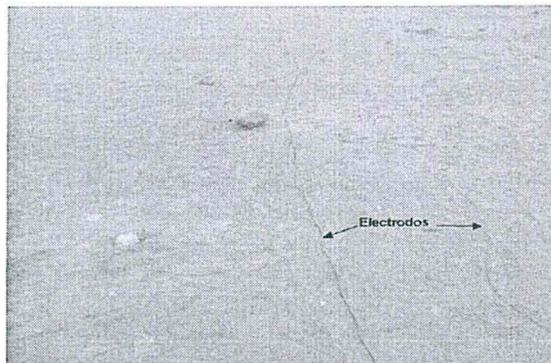


Fotografía N° 6. Equipo transmisor conectado al generador eléctrico (grupo electrógeno).



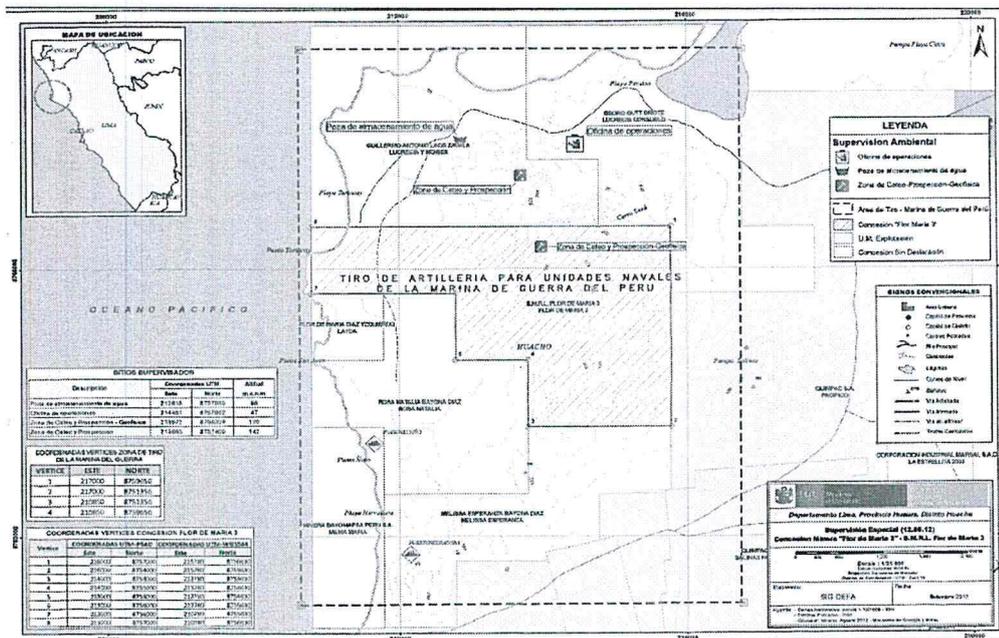
Fotografía N° 7. El generador eléctrico presenta base de madera.





Fotografía N° 8. Electrodo que salen del transmisor para hacer las lecturas de voltaje según diferentes distancias.

42. Adicionalmente, en el Informe de Supervisión se adjuntó el plano denominado "Supervisión Especial (12.06.12) Concesión Minera "Flor de María 3" – S.M.R.L. Flor de María 3" de setiembre del 2012²⁹, en donde se observa el área reservada para la defensa nacional de propiedad de la Marina de Guerra del Perú, el área de la concesión minera Flor de María 3, y las zonas supervisadas en donde se detectaron las actividades de cateo y prospección realizadas sin autorización, tal como se muestra a continuación:



43. De acuerdo con las fotografías, planos y con lo señalado en el Informe de Supervisión, durante la Supervisión Especial 2012 se constató que Flor de María se encontraba realizando actividades de cateo y prospección en un área de propiedad de la Marina de Guerra del Perú destinada a la defensa nacional, sin contar con la correspondiente autorización por parte de la entidad competente (Ministerio de Defensa) para el uso del terreno superficial.

44. Cabe señalar que Flor de María no ha presentado descargos ni medio probatorio alguno que desvirtúen lo constatado en la Supervisión Especial 2012 y lo señalado

29 Folio 10 del expediente.





por el Ministerio de Defensa respecto a la falta de autorización del titular minero para realizar trabajos de cateo y prospección en un área reservada para fines de defensa nacional.

45. En consecuencia, la Dirección de Fiscalización considera que ha quedado acreditado que Flor de María se encontraba realizando actividades de cateo y prospección en un área reservada para la defensa nacional pese a que no contaba con autorización otorgada por la entidad competente (Ministerio de Defensa) para el uso del terreno superficial. Dicha conducta configura un infracción administrativa a lo dispuesto en el Artículo 5° del RAAEM, siendo pasible de sanción conforme al Numeral 1.1 del Rubro 1 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD³⁰.

IV.2.3 Determinación de daño ambiental

46. Con la finalidad de demostrar si en el presente caso se ha configurado un daño ambiental, primero corresponde indicar que un impacto ambiental es cualquier alteración benéfica o adversa sobre el medio ambiente en uno o más de sus componentes, provocada por una acción humana³¹.
47. La fiscalización ambiental efectuada por el OEFA se orienta a prevenir la producción de daños al ambiente o, en su defecto, buscar su efectiva remediación; es decir, está enfocada a prevenir los impactos ambientales negativos.
48. Los daños al ambiente pueden ser de dos tipos:

- (i) **Daño potencial:** Es la puesta en peligro de la salud y vida de las personas, así como de la flora y fauna, cuya existencia está condicionada a la interrelación equilibrada de los componentes abióticos, bióticos y los ecosistemas que conforman el ambiente.



³⁰ 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.

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							
	1.1 Actividades de cateo y prospección sin contar con la autorización del titular y/o propietario y/o entidad competente.	Artículo 5° del RAAEM.	Hasta 50 UIT	S.T.A.	GFM	GG	CONSEJO DIRECTIVO

³¹ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Evaluación del Impacto Ambiental – Conceptos y Métodos*. Oficina de Textos: Sao Paulo, 2010, p.28.

De acuerdo al Instrumento de Ratificación del Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un contexto transfronterizo, aprobado en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991, se entiende por impacto ambiental cualquier efecto directo dentro y fuera del territorio finlandés de un proyecto u operaciones sobre: a) la salud humana, las condiciones de vida, organismo, diversidad biológica y la interacción entre estos, b) el suelo, el agua, el aire, el clima y sus servicios ambientales, c) la estructura de la comunidad, los edificios, el paisaje y el patrimonio cultural, y d) la utilización de los recursos naturales.

Cabe señalar que el nivel de protección ambiental en Finlandia ha sido calificado en muchos estudios comparativos internacionales como uno de los mejores del mundo. En la lista que elabora desde hace varios años el Foro Económico Mundial (Índice de Sostenibilidad Ambiental) Finlandia siempre se ha ubicado en los primeros lugares.





(iii) **Daño real:** Lesión, detrimento, pérdida, impacto negativo, perjuicio, menoscabo, alteración, afectación o daño concreto al ambiente, el cual comprende a los componentes bióticos (flora y fauna) y la vida y salud de las personas.

49. Durante la Supervisión Especial 2012 ha quedado acreditado que el titular minero realizó actividades de cateo y prospección en terrenos de la Marina de Guerra del Perú reservados para la defensa nacional, sin contar con la respectiva autorización de la entidad competente (Ministerio de Defensa) para el uso del terreno superficial.
50. Al respecto, cabe advertir que el cateo es un proceso de búsqueda de anomalías geológicas susceptibles de ser explotadas (tales como vetas, diseminados, lavaderos, entre otros), cuyo proceso consiste en recolectar rocas o cavar zanjas en la superficie del terreno a estudiar para obtener muestras y analizarlas físicamente (color, dureza, textura, estructura, etc.); y, la prospección es la investigación realizada para determinar la existencia de áreas con posible mineralización en un terreno, aplicando análisis químicos y geofísicos (magnetometría, gravimetría, resistividad, etc.) con instrumentos y técnicas de precisión.
51. Las actividades de recolección de muestras (rocas) y el uso de instrumentos y técnicas de precisión no implican alteración alguna de los componentes (suelo, agua y aire) del terreno estudiado, debido a que las mencionadas técnicas tienen por finalidad determinar las propiedades del terreno (densidad, conductividad eléctrica, susceptibilidad magnética, propiedades elásticas, etc.) que permitan la detección de yacimientos a profundidad desde la superficie. En consecuencia, las referidas actividades de cateo y prospección no generan impacto ambiental alguno.
52. En el presente caso, Flor de María realizó actividades de cateo y prospección utilizando un equipo de transmisión modelo GDD IP (Fotografías N° 4, 5, 6, 7 y 8)³² para la respectiva evaluación geofísica, técnica que no advierte impacto ambiental moderado ni significativo, debido a que dicho equipo utiliza sensores de baja frecuencia que no afectan a la flora o fauna existentes en la zona, por lo cual el titular minero no generó daño real ni potencial al ambiente.
53. En consecuencia, las actividades realizadas por el titular minero (cateo y prospección) no generaron impacto ambiental alguno, por lo que no configuran un supuesto de daño ambiental potencial ni real. Por lo tanto, la infracción acreditada será pasible de sanción según lo dispuesto en el Numeral 1.1 del Rubro 1 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD, no considerándose como elemento agravante para la determinación de la multa la generación de daño ambiental.

IV.2.3 Procedencia de medidas correctivas

54. En el presente caso, se ha determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Flor de María por la infracción del Artículo 5° del RAAEM, al acreditarse que el titular minero realizó actividades de cateo y prospección sobre

³²

Páginas de la 14 a la 16 del Informe de Supervisión que se encuentra contenido en el disco compacto que obra en el folio 21 del expediente.





terrenos destinados a la defensa nacional sin contar con la autorización de la entidad competente para utilizar el terreno superficial.

55. Al respecto, de la búsqueda realizada en el Sistema de Derechos Mineros y Catastro (en adelante, SIDEMCAT) del expediente minero de la concesión minera Flor de María 3³³, se advierte que mediante Resolución N° 3806-2014-INGEMMET/PCD/PM del 23 de diciembre del 2014³⁴ se declaró la caducidad del derecho minero Flor de María 3 con código 010648508 por el no pago oportuno del derecho de vigencia de los años 2013 y 2014.
56. Flor de María presentó recurso de revisión contra la Resolución N° 3806-2014-INGEMMET/PCD/PM; sin embargo, mediante Resolución N° 908-2015-MEM/CM del 3 de diciembre del 2015³⁵, el Consejo de Minería lo declaró infundado.
57. En este punto, cabe reiterar que las actividades de cateo y prospección por sí mismas no provocan impacto ambiental alguno en el ambiente donde se realizan; motivo por el cual, en el presente caso se ha evidenciado que Flor de María no ha generado daño potencial ni real en el ambiente.
58. Resulta necesario señalar que las medidas correctivas se ordenan a efectos de que el titular minero cumpla con el marco normativo vigente y obtenga todos los permisos, autorizaciones, licencias, entre otros, para poder iniciar su actividad, tales como la autorización de derecho de uso del terreno superficial otorgada por el Ministerio de Defensa para aquellos proyectos que se encuentren dentro de áreas reservadas para la defensa nacional. De este modo, se podrán prever las medidas que se adoptarán para mitigar y controlar los posibles impactos que se deriven de las actividades mineras del administrado.
59. Dicho ello, conforme a lo establecido en el segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas Reglamentarias, no resulta necesario ordenar a Flor de María una medida correctiva por las siguientes razones:
 - (i) No resulta posible exigir a Flor de María que adecúe la conducta infractora (no contar con autorización de uso del terreno superficial destinado a la defensa nacional) a la normatividad ambiental, debido a que el titular minero perdió los derechos sobre la concesión minera Flor de María 3
 - (ii) No existe efecto nocivo que revertir, corregir o disminuir, toda vez que la conducta infractora no ha generado daño ambiental alguno.



IV.2 Segunda cuestión en discusión: Determinar la sanción que corresponde imponer a Flor de María

60. De la lectura del Artículo 3° de la Ley del Sinefa³⁶, se desprende que el objetivo del Sinefa y de las sanciones en materia ambiental es asegurar el cumplimiento

³³ Enlace web del SIDEMCAT: <http://www.ingemmet.gob.pe/sidemcat#> Consultado el 19 de julio del 2016.

³⁴ Folios del 48 al 51 del expediente.

³⁵ Folios del 52 al 54 del expediente.

³⁶ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
"Artículo 3.- Finalidad"

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización,





de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma eficiente.

61. Asimismo, el Artículo 6° de la Ley del Sinefa establece que el OEFA es la entidad pública encargada de determinar la existencia de infracciones a la normativa ambiental, así como de imponer las respectivas sanciones y establecer la cuantía de estas en el caso de las multas³⁷; y, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11°³⁸ de la misma ley señala que el OEFA tiene la facultad de dictar las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sinefa.
62. En ese sentido, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD del 12 de marzo del 2013, el OEFA estableció 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 (en adelante, la metodología para el cálculo de multas del OEFA), a fin de garantizar los principios de predictibilidad³⁹ y razonabilidad en la imposición de sanciones que rigen la potestad sancionadora de la administración.⁴⁰

control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente."



Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

"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."

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
"Artículo 11.- Funciones generales

(...)

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

a) Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En el ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectiva."

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"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:

(...)

1.15. Principio de predictibilidad.- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

(...)"

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"De la Potestad Sancionadora

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa





63. En el presente acápite corresponde determinar la sanción por la responsabilidad administrativa de Flor de María por la comisión de una (1) infracción ambiental, al haberse verificado el incumplimiento del Artículo 5° del RAAEM, utilizando la metodología para el cálculo de multas del OEFA.
64. En este sentido, dicha metodología⁴¹ establece que la fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), cuyo resultado debe ser multiplicado por un factor F⁴², que considera el impacto potencial y/o real, además de las circunstancias agravantes y atenuantes. La fórmula es la siguiente:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores agravantes y atenuantes (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7).

IV.3.1 Determinación del cálculo de multa

65. El ilícito administrativo es sancionable con una multa de hasta cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) vigentes, de acuerdo con el Numeral 1.1 del Rubro 1 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD.

i) **Beneficio Ilícito**

66. El beneficio ilícito proviene del costo evitado por el administrado al incumplir la normativa ambiental. En el presente caso, Flor de María realizó actividades de cateo y prospección en una zona reservada para la defensa nacional sin contar



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:

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

- ⁴¹ **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 mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.**

Artículo 1°.- Objeto

Aprobar la Metodología para el cálculo de multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, la cual se expresa en las Fórmulas (Anexo I) y las Tablas de Valores (Anexo II) de la presente Resolución, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

- ⁴² La inclusión de este factor se debe a que la multa (M=B/p) resulta de maximizar la función de bienestar social, lo que implica reducir la multa hasta un nivel "óptimo" que no necesariamente implica la disuasión "total" de las conductas ilícitas. Por ello la denominada "multa base" debe ser multiplicada por un factor F que considera las circunstancias agravantes y atenuantes específicas a cada infracción.





con la autorización de la entidad competente para utilizar el terreno superficial. Cabe indicar que este incumplimiento fue detectado mediante la Supervisión Especial 2012.

67. Bajo un escenario de cumplimiento, la administrada lleva a cabo la inversión necesaria que le permita contar con la asesoría profesional y técnica idónea que le permita identificar las zonas que requieran de una autorización y llevar a cabo las gestiones pertinentes, antes de la ejecución de las actividades de cateo y prospección. En tal sentido, para el cálculo del costo evitado se ha considerado el costo de los servicios de un (01) profesional y un (01) técnico, por 48 horas de labores cada uno, con los costos directos e indirectos de un esquema de consultoría⁴³.
68. Una vez estimado el costo evitado en dólares correspondiente a la fecha de incumplimiento, éste es capitalizado por un período de cuarenta y ocho (48) meses, empleándose la tasa de costo de oportunidad del capital estimado para el sector (COK)⁴⁴. El período de cuarenta y ocho (48) meses se ha contabilizado desde la detección del incumplimiento (junio 2012) hasta la fecha del cálculo de la multa. Finalmente, el resultado es expresado en moneda nacional.
69. El detalle del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1, el cual incluye el costo de contar con la asesoría profesional y técnica a la fecha de incumplimiento, el COK, el tipo de cambio promedio y la UIT vigente.



Cuadro N° 1

DETALLE DEL CÁLCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
CET: Costo evitado de asesoría profesional y técnica para cateo y prospección (Junio 2012) ^(a)	US\$ 1 533,55
COK en US\$ (anual) ^(b)	17,00%
COK _m en US\$ (mensual)	1,32%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento (junio 2012 – junio 2016) ^(c)	48
CE: Costo evitado a fecha de cálculo de multa (julio 2016) $CET \cdot (1 + COK_m)^T$ (US\$)	US\$ 2 873,69
Tipo de cambio promedio (últimos 12 meses) ^(d)	S/. 3,33
Beneficio Ilícito (S/.)	S/. 9 569,39
Unidad Impositiva Tributaria 2016 (S/.) ^(e)	S/. 3 950,00
Beneficio Ilícito (B) en UIT₂₀₁₆	2,42 UIT

⁴³ La estimación realizada se basó en las actividades previas necesarias para realizar el cateo y prospección, considerando lo señalado en el RAAEM. Asimismo, se tomó como referencia la guía "Orientaciones para hacer minería" de la Dirección de Promoción Minera del Ministerio de Energía y Minas, disponible en: <http://www.energiayminasmdd.gob.pe/mineria/orientaciones/orientaciones1.pdf>.

⁴⁴ El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.





- (a) Los salarios fueron obtenidos del documento del informe: "Principales Resultados de la Encuesta de Demanda Ocupacional en el Sector Minería e Hidrocarburos", realizado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE (2014), disponible en: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/2013/resultados_edo_mineria_2013.pdf

Asimismo, la estimación se basó en las actividades previas necesarias para realizar el cateo y prospección, considerando lo señalado en el RAAEM. Asimismo se tomó como referencia la guía "Orientaciones para hacer minería" de la Dirección de Promoción Minera del Ministerio de Energía y Minas, disponible en: <http://www.energiayminas.mdd.gob.pe/mineria/orientaciones/orientaciones1.pdf>.

Se ha considerado un escenario conservador, con un esquema de consultoría donde el porcentaje de los costos administrativos tiene como referencia las siguientes normas: "Arancel de Verificación y Evaluación", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 518-2010-MEM/DM y "Arancel de Fiscalización Minera para las actividades Fiscalizadas por Osinergmin", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 013-2011-MEM/DM. Por otro lado, para el porcentaje correspondiente a la utilidad se ha tomado como referencia la Guía de creación de empresas en el sector del medio ambiente del Gobierno de Cantabria, España (2007).

El detalle del cálculo del costo evitado se presenta en el Anexo N° 1 de la presente resolución.

- (b) Estimación del costo de oportunidad del capital en base a la aplicación del modelo de equilibrio de activos financieros (CAPM) para el sector minero peruano. Se tomó como referencia el estudio elaborado para el OEFA por Economía Aplicada Consultores (2011) "¿Cuál es el costo de capital en el sector minero peruano?". Asimismo, se consideró la actualización elaborada en la Dirección de Fiscalización Sanción e Incentivos del OEFA (2013) "Determinación del Costo de Oportunidad del Capital del Sector Minería". Para fines garantistas se adoptó el resultado más conservador: 17%.
- (c) Cabe resaltar que si bien la resolución tiene como fecha de emisión julio del 2016, la fecha de cálculo de la multa es junio del 2016, debido a que la información disponible para realizar el cálculo se encuentra consignada a dicho mes.
- (d) Se ha considerado el tipo de cambio promedio de los últimos doce meses del Banco Central de Reserva del Perú. (<http://www.bcrp.gob.pe/>).
- (e) Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas - Sunat (Índices y tasas). <http://www.sunat.gob.pe/indicestasa/uit.html>

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la Dirección de Fiscalización.



70. De acuerdo a lo expuesto, el beneficio ilícito estimado para esta infracción asciende a 2,42 UIT.

ii) Probabilidad de detección (p)

71. Se considera una probabilidad de detección⁴⁵ alta (0,75) debido a que la infracción fue detectada por el OEFA mediante la supervisión especial de junio del 2012⁴⁶.

iii) Factores agravantes y atenuantes

72. En el presente caso, de los medios probatorios que obran en el expediente, no se ha identificado la existencia de factores agravantes y atenuantes recogidos en la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD por lo que en la fórmula de la multa se ha consignado como valor 1 (100%). Es decir, el monto de la multa no se verá afectado por dichos factores.

⁴⁵ Conforme con la Tabla 1 del Anexo II de 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, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo 007-2012-MINAM, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

⁴⁶ Este tipo de supervisión es aquella no programada y que se puede originar por el reclamo de una población o sus representantes que son las autoridades políticas, ya sea de alcance nacional, regional o local. En estos casos, es más probable que se pueda detectar la infracción porque existen indicios de incumplimiento, lo que podría llevar a una probabilidad de detección alta.



**iv) Valor de la multa**

73. Remplazando los valores calculados, se obtiene lo siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Multa} &= [(2,42) / (0,75)] * [100\%] \\ \text{Multa} &= 3,23 \text{ UIT} \end{aligned}$$

74. La multa resultante es de **3,23 UIT**. El resumen de la multa y sus componentes se presenta a continuación:

Cuadro N° 2

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	2,42 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,75
Factores agravantes y atenuantes $F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)$	100%
Numeral 1.1 del Rubro 1 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD. Valor de la multa en UIT $(B/p)*F$	3,23 UIT

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la Dirección de Fiscalización.

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Sancionar a Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Flor de María 3 con una multa ascendente a **3,23 (tres con 23/100)** Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, de conformidad con lo siguiente:

Conducta infractora	Norma incumplida	Norma que tipifica la sanción	Sanción
El titular minero realizó actividades de cateo y prospección en una zona reservada para la defensa nacional sin contar con la autorización de la entidad competente para utilizar el terreno superficial.	Artículo 5° del Decreto Supremo N° 020-2008-EM.	Numeral 1.1 del Rubro 1 del Anexo 1 de la Resolución del Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 211-2009-OS/CD.	3,23 UIT

Cabe indicar que en caso el administrado no cumpla con el pago puntual de la multa, este generará el interés legal desde el día en el que el obligado incurra en mora.

Artículo 2°.- Declarar que no corresponde la imposición de medida correctiva a Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Flor de María 3 por la comisión de la infracción detallada en el cuadro adjunto en el Artículo precedente, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1118-2016-OEFA/DFSAI

Expediente N° 317-2013-OEFA/DFSAI/PAS

Artículo 3°.- Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forme documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA del pago realizado.

Artículo 4°.- Informar que el monto de la multa señalada en el Artículo 1° de la presente resolución será rebajada en un veinticinco por ciento (25%), si el administrado procede a cancelar la multa dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, y no impugna el presente acto administrativo, conforme a lo establecido en el Numeral 37.1 del Artículo 37° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 5°.- Informar a Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Flor de María 3 que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 6°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos, sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, el extremo que declara la responsabilidad administrativa será tomado en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,


.....
Elliot Gianfranco Mejía Trujillo
Director de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

jjps





Anexo N° 1

Cálculo del Costo Evitado

DESCRIPCIÓN	US\$	Base	Sub totales (US\$)	MONTO US\$
Remuneraciones ^(a)				US\$ 882.59
01 Profesional			US\$ 540.65	
01 Técnico			US\$ 341.94	
Otros gastos directos ^(b) (comprende costos como por ejemplo: viáticos, pasajes, movilización y apoyo logístico, materiales fungibles, etc.)	15%	A		US\$ 132.39
Gastos Generales ^(b) (comprende costos como por ejemplo: alquiler, servicios básicos, mantenimiento y limpieza, muebles y equipos, etc.)	15%	A		US\$ 132.39
Utilidad ^(c)	15%	A+C		US\$ 152.25
IGV	18%	A+B+C+D		US\$ 273.65
Costo evitado total de asesoría profesional y técnica previa para cateo y prospección (a la fecha de incumplimiento: junio 2012)				US\$ 1 533.55

- (a) Los días y horas-hombre han sido estimados como los mínimos necesarios, considerando lo señalado al respecto en el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobada por la Decreto Supremo N° 020-2008-EM. Asimismo se tomó como referencia la guía: "Orientaciones para hacer minería", de la Dirección de Promoción Minera del Ministerio de Energía y Minas, disponible en: <http://www.energiayminasddd.gob.pe/mineria/orientaciones/orientaciones1.pdf>

Los salarios asignados al personal fueron obtenidos del informe "Principales Resultados de la Encuesta de Demanda Ocupacional en el Sector Minería e Hidrocarburos", realizado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014). Asimismo, estos valores se encuentran ajustados por inflación a fecha de incumplimiento (junio 2012).

- (b) Se ha considerado un escenario conservador, donde los costos administrativos ascienden al 15% del monto total de los honorarios, tomando como referencia las siguientes normas: "Arancel de Verificación y Evaluación", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 518-2010-MEM/DM y "Arancel de Fiscalización Minera para las actividades Fiscalizadas por Osinergmin", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 013-2011-MEM/DM.
- (c) La utilidad se estima en 15% aplicado a las remuneraciones y gastos administrativos, tomando como referencia la Guía de creación de empresas en el sector del medio ambiente del Gobierno de Cantabria, España (2007).

