



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 0616-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1542-2016-OEFA/DFSAI/PAS

EXPEDIENTE N° : 1542-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
 ADMINISTRADO : PEMBROOK COPPER S.A.C.  
 PROYECTO DE EXPLORACIÓN : PECOY  
 UBICACIÓN : DISTRITO DE YANAQUIHUA, PROVINCIA DE CONDESUYOS, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA  
 SECTOR : MINERÍA  
 MATERIAS : COMPROMISOS AMBIENTALES  
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Lima, 19 de mayo del 2017

**VISTOS:** El Informe Final de Instrucción N° 367-2017-OEFA/DFSAI/SDI de fecha 27 de marzo del 2017, y el escrito de descargos al citado informe presentado con fecha 17 de abril del 2017 por Pembrook Copper S.A.C.

**I. ANTECEDENTES**

- Del 8 al 9 de junio del 2015, personal de la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) realizó una supervisión regular en las instalaciones del proyecto de exploración minera "Pecoy" (en adelante, Supervisión Regular 2015) de titularidad de Pembrook Copper S.A.C. (en adelante, el titular minero). Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión Directa N° 868-2016-OEFA/DS-MIN del 27 de mayo del 2016 (en adelante, Informe de Supervisión)<sup>1</sup>.
- Mediante Informe Técnico Acusatorio N° 1902-2016-OEFA/DS del 27 de julio del 2016 (en adelante, ITA)<sup>2</sup>, la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados, concluyendo que el titular minero habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
- A través de la Resolución Subdirectoral N° 1301-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 31 de agosto del 2016<sup>3</sup>, notificada al administrado el 7 de setiembre del 2016<sup>4</sup> (en lo sucesivo, Resolución Subdirectoral), la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en lo sucesivo, PAS) contra el titular minero, imputándole a título de cargo lo siguiente:

**Tabla N° 1: Presunto incumplimiento imputado al titular minero**

N°	Hecho imputado	Norma sustantiva incumplida
1	El titular minero no habría comunicado en forma previa y por escrito al OEFA y a la DGAAM el inicio de sus actividades de exploración minera en el proyecto "Pecoy".	<b>Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM</b> <b>"Artículo 17°.- Informe sobre actividades de exploración</b> <i>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.</i>

1 Folio 8 del Expediente N° 1542-2016-OEFA/DFSAI/PAS (en adelante, el expediente).

2 Folios del 1 al 8 del Expediente.

3 Folios del 9 al 14 del Expediente.

4 Folio 41 del Expediente.





PERÚ

Ministerio  
del AmbienteOrganismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 0616-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1542-2016-OEFA/DFSAI/PAS

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".			
<b>Norma Tipificadora</b>			
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			
Rubro	TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	BASE LEGAL	Sanción Pecuniaria
1	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 RAAEM	Hasta 20 UIT

4. A través del escrito del 31 de agosto del 2016<sup>5</sup>, Pembrook presentó a la Dirección de Supervisión la subsanación del hallazgo materia de la presente imputación reiterando lo manifestado en su escrito del 19 de febrero del 2016<sup>6</sup>, el cual fue valorado por la Dirección de Supervisión y por la Subdirección de Instrucción e Investigación al iniciar el presente PAS.
5. El 4 de octubre de 2016, Pembrook presentó sus descargos al presente PAS<sup>7</sup> (en adelante, escrito de descargos).
6. A través de la Carta N° 440-2017-OEFA/DFSAI/SDI, notificada el 6 de abril del 2017<sup>8</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación puso en conocimiento de Pembrook copia del Informe Final de Instrucción N° 0367-2017/OEFA/DFSAI/SDI<sup>9</sup> a fin que presente sus descargos.
7. El 17 de abril de 2017<sup>10</sup>, Pembrook presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción N° 0367-2017/OEFA/DFSAI/SDI (en adelante, **escrito de descargos al IFI**).

## II. Normas procedimentales aplicables al PAS: procedimiento excepcional

8. La infracción imputada en el presente PAS es distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de la imputación no se aprecia infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias)<sup>11</sup>, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

<sup>5</sup> Folios del 15 al 40 del expediente.

<sup>6</sup> Páginas de la 25 a la 67 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto obrante a folio 8 del expediente.

<sup>7</sup> Folios del 42 al 82 del expediente.

<sup>8</sup> Folio 90 del Expediente.

<sup>9</sup> Folios del 83 al 87 del Expediente.

<sup>10</sup> Folios del 92 al 96 del expediente.

<sup>11</sup> Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD





- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa del infractor y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
  - (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
9. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, para la promoción de la inversión, la primera resolución suspenderá el PAS, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanuda quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.
10. En tal sentido, en el presente PAS corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en las Normas Reglamentarias y en el 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 (en adelante, TUO del RPAS).

**III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**III.1. Hecho imputado Único**

**a) Análisis del hecho detectado**

11. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión<sup>12</sup>, como resultado de la Supervisión Regular 2015, la Dirección de Supervisión advirtió que el 20 de junio del 2014 Pembroke comunicó al OEFA y a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, DGAAM del MINEM) que inició sus actividades de exploración el 10 de abril del 2014.
12. Lo advertido por la Dirección de Supervisión se sustenta en la revisión del escrito con Registro N° 025967, en el cual se verificó que Pembroke comunicó el día 20 de junio del 2014 que el inicio de sus operaciones fue el 10 de abril del 2014<sup>13</sup>. Asimismo, en la Nota de Atención y Archivo emitida por el MINEM, donde se



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

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

2.1 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.

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

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

<sup>12</sup>

Página 12 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obrante a folio 8 del expediente.

<sup>13</sup>

Página 713 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto obrante a folio 8 del expediente.



PERÚ

Ministerio  
del AmbienteOrganismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 0616-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1542-2016-OEFA/DFSAI/PAS

evidencia que el titular minero comunicó el día 20 de junio del 2014 que el inicio de sus operaciones fue el 10 de abril del 2014<sup>14</sup>.

13. En ese sentido, para el presente caso, la comunicación del inicio de actividades del proyecto de exploración "Pecoy" no fue presentada de forma previa conforme a lo previsto en el Artículo 17° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM (en adelante, RAAEM)<sup>15</sup>.

b) Análisis de descargos

14. El titular minero señala en su escrito de descargos tanto como en el escrito de descargos al IFI lo siguiente:

- Con fecha 20 de junio del 2014, el titular minero comunicó al OEFA y a la DGAAM que las actividades se iniciaron el 10 de abril del 2014 con la finalidad de cautelar la vigencia del estudio ambiental.
- Se vulneró el principio de tipicidad por cuanto se le imputó una conducta infractora no prevista en la normativa ambiental, afectando así, su derecho de defensa.
- Se pretende imputar por una infracción no prevista en la escala de sanciones, esto es, la comunicación extemporánea del inicio de actividades, vulnerando su derecho de defensa y los principios del debido procedimiento y seguridad jurídica.
- No está permitida la interpretación extensiva o analógica para la escala de sanciones que se pretende aplicar.
- Esta imputación está referida a una obligación formal que no causa daño real o potencial al ambiente.

15. Al respecto, es importante precisar que el Artículo 17° del RAAEM establece como obligación, para todo titular minero que pretenda iniciar sus actividades de exploración minera, comunicar la fecha de inicio de las mismas mediante un escrito presentado ante la DGAAM y al OEFA, para lo cual deberá tener en cuenta lo siguiente:

- La comunicación de inicio de actividades debe ser a través de un documento por escrito presentado ante la DGAAM y al OEFA<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Páginas 717 y 721 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto obrante a folio 8 del expediente.

<sup>15</sup> **Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM**

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

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

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

<sup>16</sup> **Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM**

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

(...)

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".





- La presentación del documento escrito antes referido debe ser anterior al inicio efectivo de actividades de exploración<sup>17</sup>.
  - La única fecha considerada por la DGAAM y el OEFA como comunicación de inicio de actividades es aquella consignada por el SEAL o la Oficina de Trámite Documentario, respectivamente, al momento en que los administrados presentan el escrito, toda vez que sólo a partir de ese momento es posible que ambas autoridades tomen conocimiento del momento exacto en que el administrado iniciará sus actividades, generándose incluso una constancia o cargo una vez efectuada la presentación.
16. De este modo, conforme lo descrito anteriormente, el incumplimiento de la comunicación de inicio de actividades constituye una infracción de carácter instantáneo por cuanto se consume en un solo instante, en un momento determinado y único; lo que acaece cuando el titular minero inicia sus actividades de exploración sin haber comunicado previamente tal situación a la DGAAM y al OEFA.
17. Adviértase que el supuesto típico en este caso está compuesto no solo por del deber de comunicar el inicio de actividades, sino el que tal comunicación se produzca de manera previa al inicio en cuestión; por lo que, el hacerlo de manera posterior no constituye un supuesto de comunicación extemporánea del inicio de actividades no prevista en el tipo, habida cuenta que el supuesto típico se configuró en un momento previo, que fue el inicio de actividades de exploración sin haber comunicado previamente tal situación a la DGAAM y al OEFA.
18. En el caso particular, mediante carta s/n<sup>18</sup>, presentada el 20 de junio de 2014 ante la DGAAM y el OEFA, Pembrook comunicó el inicio de actividades del proyecto "Pecoy", consignando como fecha efectiva de inicio el 10 de abril del 2014.
19. Como se advierte, Pembrook inició sus actividades de exploración minera el 10 de abril del 2014, momento determinado y único, sin haberlo comunicado previamente y por escrito al OEFA y a la DGAAM del MINEM.
20. Asimismo, el titular minero señala que se consignó como fecha de inicio de actividades el 10 de abril del 2014, a fin de salvaguardar la vigencia del instrumento de gestión ambiental.
21. Al respecto, se debe señalar que la Constancia de Aprobación Automática N° 053-2013-MEM-AAM que aprueba la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto de exploración "Pecoy", fue emitida con fecha 20 de noviembre del 2013<sup>19</sup>, por lo que en atención al Artículo 26° del RAAEM<sup>20</sup>, que señala que el titular minero

<sup>17</sup> Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM

"Artículo 17°.- Informe sobre actividades de exploración

(...)

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

<sup>18</sup> Páginas 713, 717 y 721 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto obrante a folio 9 del expediente.

<sup>19</sup> Página 673 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto obrante a folio 9 del expediente.

<sup>20</sup> Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM



podrá iniciar sus actividades de exploración en un plazo no mayor a doce meses, el titular minero tenía plazo hasta el 20 de noviembre de 2014 para poder iniciar sus actividades. Por lo que, carece de sustento lo señalado por el titular minero.

Sobre la vulneración al principio de tipicidad, la aplicación extensiva y analógica y el derecho de defensa

22. El titular minero alega que se habría vulnerado su derecho de defensa y el principio de tipicidad, debido a que la conducta sancionable imputada en su contra constituye un supuesto distinto a lo ocurrido. Agregó que la infracción está referida a aquellos supuestos en los que el administrado no comunica en ningún momento el inicio de sus actividades a las autoridades competentes y no a aquellos casos, como el suyo, donde se realizó de manera extemporánea.
23. Al respecto, cabe mencionar que el principio de tipicidad regulado en el Numeral 4 del Artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG) establece que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analógica.
24. En ese sentido, Morón Urbina<sup>21</sup> ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.
25. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha indicado que<sup>22</sup>:
- “El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”.*
26. En ese contexto, es deber de la Administración acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que configuran el tipo legal de la infracción imputada al administrado, rechazando como medios probatorios aquellos que no ofrezcan certeza sobre la ocurrencia de los mismos, al no tener estos idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.



**“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”. (...)*

<sup>21</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, Pp. 709 - 710.

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre del 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA, Fundamento Jurídico 5.





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 0616-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1542-2016-OEFA/DFSAI/PAS

27. Ahora bien, del análisis de la imputación realizada a través de la Resolución Subdirectoral N° 1301-2016-OEFA-DFSAI/SDI, se desprende que el hecho imputado está referido al incumplimiento del Artículo 17° de la RAAEM.
28. Como se ha indicado antes, la conducta incurrida por Pembrook, esto es, el iniciar actividades de exploración sin haberlo comunicado previamente a las autoridades competentes encaja en el supuesto de hecho de la norma antes mencionada, lo cual fue detectado de la revisión de sus escritos ingresados al OEFA y MINEM, referidos anteriormente.
29. Además, conforme se detalló también líneas arriba, la conducta materia de análisis, al tratarse de una infracción inmediata, se consolida en el preciso momento en que Pembrook inició las actividades de exploración, fecha en la cual las autoridades competentes no tenían conocimiento de lo que el titular minero realizaba en el proyecto de exploración minera "Pecoy", quedando descartado lo alegado por el titular minero.
30. Por tanto, se tiene que el incumplimiento detectado se adecúa a lo dispuesto como infracción en el Artículo 17° de la RAAEM. Asimismo, dicha conducta se subsume en el supuesto establecido en el Numeral 1.5 del Rubro 1 del Anexo 1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y la Escala de Multas y Sanciones para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD (norma tipificadora, en adelante, Escala de Multas).
31. En virtud de lo expuesto, la Resolución Subdirectoral N° 1301-2016-OEFA/DFSAI no fue emitida vulnerando el principio de tipicidad previsto en el Numeral 4 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, al haberse realizado una adecuada subsunción de hechos a la norma sustantiva y a la norma tipificadora.
32. De otro lado, Pembrook también considera que se efectuó una interpretación extensiva o analógica de las normas referidas a esta imputación.
33. Al respecto, es importante precisar que las conclusiones esbozadas en el presente procedimiento responden a un ejercicio sustentado en hechos base debidamente acreditados, cuyo acaecimiento no han sido contradichos por el administrado. En este sentido, se reitera que no se vulneró el principio de tipicidad recogido en el Numeral 246.4 del Artículo 246° del TUO de la LPAG.
34. Ahora, respecto a la vulneración del derecho de defensa, el TUO de la LPAG dispone que el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor.
35. Asimismo, el Tribunal Constitucional señala que el derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración<sup>23</sup>.

<sup>23</sup>

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.



36. En el caso particular, la Resolución Subdirectoral N° 1301-2016-OEFA-DFSAI/SDI fue notificada a Pembroke el 7 de setiembre del 2016, en dicho acto administrativo se le otorgó veinte (20) días hábiles para presentar sus descargos a la imputación efectuada en su contra, lo cual cumplió el 4 de octubre del 2016; aquello aunado a que la conducta imputada encaja en el supuesto tipificado por la norma antes descrita, permite descartar que se haya vulnerado el derecho de defensa del titular minero.

Sobre la vulneración al principio de seguridad jurídica

37. Del mismo modo, el titular minero también alegó que se vulneró el principio de seguridad jurídica por cuanto lo establecido en la Escala de Multas no permitía predecir qué conductas calificarían como infracción, por cuanto no coincide con lo establecido en el RAAEM, ello en la medida que no existe sanción para la comunicación extemporánea de inicio de actividades.
38. Conforme señala el Tribunal Constitucional, este principio forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. (STCE 36/1991, FJ 5).
39. Partiendo de ello, en el presente caso no se ha vulnerado dicho principio puesto que esta Subdirección viene aplicando la tipificación correcta de la infracción conforme se indicó en los párrafos anteriores, donde se explicó que la infracción materia de análisis es inmediata, no existiendo el supuesto de comunicación extemporánea del inicio de actividades alegado por el titular minero.



Sobre la vulneración al principio del debido procedimiento

40. En línea con lo anteriormente desarrollado, también queda descartado que se hubiera vulnerado el principio del debido procedimiento, el cual es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>24</sup>; ello por cuanto ha quedado acreditado que la autoridad administrativa se ha sujetado al procedimiento establecido, respetando las garantías del mismo y dando oportunidad al administrado para presentar sus descargo, lo que ha ocurrido.

Sobre los daños ambientales derivados de una obligación formal

41. Finalmente, es importante resaltar que la falta de comunicación oportuna del inicio de actividades dificulta que la autoridad respectiva tenga conocimiento sobre las acciones que está realizando el titular minero para los efectos de la supervisión y

<sup>24</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

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

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

(...)

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





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 0616-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1542-2016-OEFA/DFSAI/PAS

fiscalización<sup>25</sup>, por lo que si bien la presente conducta no ha generado un daño a la flora o fauna, ha causado un perjuicio a la función de supervisión que ejerce el OEFA, la misma que, al no contar con una fecha cierta de inicio de las labores contempladas en el instrumento de gestión ambiental aprobado, se ve dificultada en disponer la programación de visitas de supervisión que permitan conocer si el titular minero viene cumpliendo sus obligaciones ambientales dependiendo en la fase de la actividad en la que se encuentre o detectar la presencia de potenciales impactos ambientales que requieran una acción pronta por parte del titular.

42. En atención a lo expuesto y de lo actuado en el expediente, ha quedado acreditado que Pembroke incumplió la obligación de comunicar previamente el inicio de sus actividades de exploración minera previstas en la DIA Pecoy al OEFA como a la DGAAM del MINEM.
43. Dicha conducta configuraría una infracción administrativa a lo establecido en el Artículo 17° del RAAEM, y sería pasible de sanción conforme al 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, por lo que corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Pembroke.

#### IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O DICTADO DE MEDIDAS CORRECTIVAS

##### IV.1. Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

44. Conforme al Numeral 136.1 del Artículo 136° de la LGA, las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas<sup>26</sup>.
45. En el Numeral 136.3 del Artículo 136° de la LGA, la responsabilidad administrativa no exime del cumplimiento de la obligación incumplida<sup>27</sup>; en tal sentido, el administrado debe cumplir con las obligaciones contempladas en los instrumentos de gestión ambiental aprobados y aquellas previstas en la normativa vigente.
46. Sin perjuicio de lo anterior, en caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el Numeral 22.1 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de

<sup>25</sup> Conforme lo indica el Tribunal de Fiscalización Ambiental en el considerando 101 de la Resolución N° 027-2014-OEFA/TFA-SE1 del 25 de julio de 2014.

<sup>26</sup> **Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.**  
**"Artículo 136°.- De las sanciones y medidas correctivas**  
136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.  
(...)"

<sup>27</sup> **Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.**  
**"Artículo 136°.- De las sanciones y medidas correctivas**  
(...)  
136.3 La imposición o pago de la multa no exime del cumplimiento de la obligación. De persistir el incumplimiento éste se sanciona con una multa proporcional a la impuesta en cada caso, de hasta 100 UIT por cada mes en que se persista en el incumplimiento transcurrido el plazo otorgado por la autoridad competente.  
(...)"



Evaluación y Fiscalización Ambiental y en el Numeral 249.1 del Artículo 249° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG)<sup>28</sup>.

47. A nivel reglamentario, el Artículo 28° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>29</sup> y el Numeral 19 de los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22 de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD<sup>30</sup>, establecen que para dictar una medida correctiva **es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo** en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
48. Asimismo, el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>31</sup>, establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar **la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

28

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

**"Artículo 22°.- Medidas correctivas**

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

(...)"

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**"Artículo 249°.- Determinación de la responsabilidad**

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto".

29

Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

**"Artículo 28°.- Definición**

La medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".

30

Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22 de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD.

"19. En esta sección se va a identificar las medidas correctivas que pueden ser ordenadas por el OEFA, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, la LGA) y la Ley del SINEFA.

Resulta oportuno señalar que existen claras diferencias conceptuales entre las medidas correctivas y las sanciones administrativas. Las sanciones son medidas administrativas que afectan negativamente la esfera jurídica de los administrados infractores, y que tienen por objeto desincentivar la realización de conductas ilegales. Las sanciones pueden tener carácter monetario (v. gr. la multa) como no monetario (v. gr. la amonestación). Por su parte, las medidas correctivas tienen por objeto "revertir" o "disminuir en lo posible" el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción. Como se observa, los fines de las sanciones y las medidas correctivas son distintos".

31

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

**"Artículo 22°.- Medidas correctivas**

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

f) Otras que se consideren necesarias para **evitar la continuación del efecto nocivo** que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas".

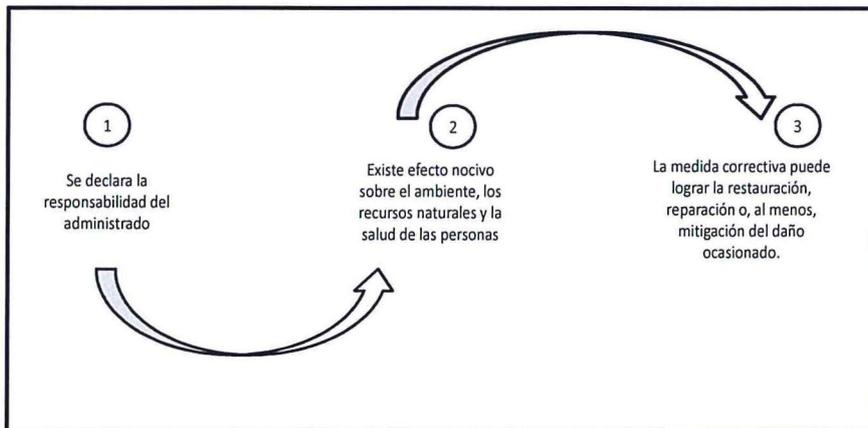
(El énfasis es agregado)





49. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- a) Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
  - b) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
  - c) La medida a imponer permita lograr la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

**Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa**



Elaborado por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA



50. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos<sup>32</sup>. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.

51. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- a) No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
  - b) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,



<sup>32</sup> En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 0616-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1542-2016-OEFA/DFSAI/PAS

- c) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible<sup>33</sup> conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

52. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que en el Artículo 29° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, concordante con el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar una medida correctiva de adecuación para que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares que mitiguen los posibles efectos perjudiciales de dicha conducta<sup>34</sup>. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:

- (i) cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
- (ii) cuál sería la medida idónea para prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG. En caso el cumplimiento de la obligación infringida sea suficiente para evitar el efecto nocivo, no se emitirá medida correctiva alguna.



53. De otro lado, en el caso de medidas compensatorias<sup>35</sup>, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:

- (i) la imposibilidad de restauración del bien ambiental; y,

<sup>33</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)

Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

(...)

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar".

<sup>34</sup> Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

"Artículo 29°.- Tipos de medidas correctivas

Las medidas correctivas pueden ser:

a) **Medidas de adecuación:** Estas medidas tienen por objeto que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares para asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas. Estas medidas deben darse frente a supuestos en los cuales el daño y la infracción son de carácter menor, por lo que basta una actuación positiva del administrado para asegurar la reversión de los posibles perjuicios.

(...)"

<sup>35</sup> Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

"Artículo 29°.- Tipos de medidas correctivas

Las medidas correctivas pueden ser:

(...)

d) **Medidas de compensación ambiental:** Estas medidas tienen por finalidad sustituir el bien ambiental afectado que no puede ser restaurado".





(ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

**IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva**

**Hecho imputado Único**

- 54. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa del titular minero, corresponde verificar si amerita el dictado de medidas correctivas.
- 55. En el presente caso, la conducta infractora está referida a la ausencia de comunicación en forma previa y por escrito el inicio de las actividades de exploración minera a la DGAAM del MINEM y al OEFA y, en tanto no se ha generado una alteración negativa al ambiente (efecto nocivo en el bien jurídico ambiente) a causa de ello, no existe por ende la necesidad de ordenar la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
- 56. Asimismo, corresponde indicar que la obligación materia de la conducta infractora debió cumplirse en un periodo de tiempo determinado a fin de no limitar las funciones de supervisión del OEFA, lo cual imposibilita que sea implementada en esta etapa del procedimiento.
- 57. Por lo expuesto, no corresponde ordenar medidas correctivas, en estricto cumplimiento de lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS<sup>36</sup>.

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 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, y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Declarar la responsabilidad administrativa de **Pembrook Copper S.A.C.** por la comisión de la infracción indicada en el numeral 1 de la Tabla N° 1; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2°.-** Declarar que no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas a **Pembrook Copper S.A.C.** por la comisión de la conducta infractora indicada en el

<sup>36</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD

**"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA ÚNICA.-** Aplicación del Artículo 19 de la Ley N° 30230

Durante la vigencia del 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", en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:

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





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 0616-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1542-2016-OEFA/DFSAI/PAS

Artículo 1°, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, y en aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

**Artículo 3°.-** Informar a **Pembroke Copper S.A.C.** 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 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, y los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.



**Artículo 4°.-** Disponer la inscripción en el Registro de Actos Administrativos de la presente resolución; 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,

.....  
**Eduardo Melgar Córdova**  
Director de Fiscalización, Sanción  
y Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

CMM/ylr