



EXPEDIENTE N° : 311-08-MA/ER
 ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A
 UNIDAD MINERA : ANTAMINA
 UBICACIÓN : DISTRITO DE SAN MARCOS, PROVINCIA DE HUARI,
 REGIÓN DE ANCASH
 SECTOR : MINERÍA

SUMILLA: Se declara la prescripción de la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA respecto de los hechos imputados contra Compañía Minera Antamina S.A.

Lima, 21 de enero del 2014

I. ANTECEDENTES

- Del 15 al 16 de octubre de 2008 se realizó la supervisión especial¹ en las instalaciones de la unidad minera Antamina de la Compañía Minera Antamina S.A. (en adelante, Antamina) a cargo de la supervisora externa Asesores y Consultores Mineros S.A (en adelante, ACOMISA).
- Mediante Resolución Sub Directoral N° 851-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 24 de setiembre de 2013 y notificada el 16 de octubre de 2013, la Sub Dirección de Instrucción e Investigación del OEFA, dio inicio al procedimiento administrativo sancionador contra la Compañía Minera Antamina S.A, imputando la siguiente infracción administrativa²:

N°	Presunta Conducta Infractora	Norma que Tipifica la Presunta Infracción	Norma que Tipifica la Eventual Sanción	Eventual Sanción
1	Antamina no habría cumplido con su Programa de Atención	Artículo 6° ³ del Reglamento para la	Numeral 3.1 ⁴ de la Resolución	10 UIT



¹ La supervisión especial se realizó producto de la denuncia formulada por la señora Hermelinda Vargas Solís mediante Carta N° 04-2006-HAVS-SnM obrante a folio 3 del Expediente.

² Folio 458 del Expediente.

³ Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica, aprobada por Decreto Supremo N° 016-93-EM.

Artículo 6°.-

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 225° de la Ley, es obligación del titular poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, (...)

⁴ Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM. Aprueban Escala de Multas y Penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias. **ANEXO**

3. MEDIO AMBIENTE

3.1. Infracciones de las disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en el TUO, Código del Medio Ambiente o Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. N° 016-93-EM y su modificatoria aprobado por D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; D. Ley N° 25763 Ley de Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM, Resoluciones Ministeriales N°s. 011-96-EM/VMM, 315-96-EM/VMM y otras normas modificatorias y complementarias, que sean detectadas como consecuencia de la fiscalización o de los exámenes especiales el monto de la multa será de 10 UIT por cada infracción, hasta un máximo de 600 UIT (...)



	de Reclamos, contenido en su Plan de Relaciones Comunitarias infringiendo lo dispuesto en su Estudio de Impacto Ambiental.	Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	
--	--	--	--------------------------------	--

3. El 07 de noviembre de 2013 Antamina presentó sus descargos, alegando lo siguiente:

Prescripción de la potestad sancionadora del OEFA.

- (i) Antamina señala que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 233° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el plazo para el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA en el presente expediente ha prescrito, por lo que la imputación del presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) debe ser archivada.
- (ii) En el presente caso, la supuesta infracción consistiría en un incumplimiento al procedimiento establecido en el numeral 9 del ítem 17.3 del Programa de Atención de Reclamos de Antamina contenido en su Plan de Relaciones Comunitarias, en tanto la Carta Notarial N° 320-RC-CMA/YN-08 (en adelante, Carta Notarial), por la cual Antamina respondió al reclamo de la señora Vargas⁵, fue firmada sin seguir con el procedimiento establecido en el ítem señalado.
- (iii) Esta presunta infracción se trataría de una de carácter instantáneo ya que se habría configurado el 19 de agosto de 2008, fecha en la que fue notificada la referida comunicación a la señora Hermelinda Vargas Solís. Sobre el particular, debe notarse que la Carta Notarial es un documento de fecha cierta por lo que la fecha de comisión de la supuesta infracción se encontraría acreditada y fuera de discusión.
- (iv) Por ello, Antamina considera que el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA respecto de la supuesta infracción del presente procedimiento administrativo sancionador prescribió el 19 de agosto de 2012.



Vulneración al principio de tipicidad

- (v) La Resolución Subdirectorial hace referencia a tres documentos para sustentar la imputación:
- Plan de Relaciones Comunitarias, dentro del cual se encuentra un acápite denominado Programa de Atención de Reclamos, que es un documento actualizado al 2007 y que no forma parte del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Antamina, aprobado mediante Resolución Directoral N° 169-98-EM/DGM (en adelante, EIA).
 - Plan de reubicación, que se encuentra contenido en el EIA del Proyecto Antamina en el Anexo SE-II.

⁵ El reclamo realizado por la señora Vargas versa a un supuesto incumplimiento a los compromisos de reubicación, asumidos por Antamina.



- Plan de Desarrollo Comunitario, que también se encuentra contenido en el EIA del proyecto Antamina en el Anexo SE-III.

- (vi) En ese sentido, Antamina señala que el documento que sustenta la presente imputación no forma parte integrante del EIA. Por lo tanto, al haberse iniciado el presente PAS alegando el incumplimiento al artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM/VMM (en adelante, RPAAMM), se estaría vulnerando el principio de tipicidad.
- (vii) Finalmente, solicitan se les otorgue el uso de la palabra a fin de que puedan ampliar y presentar los argumentos que correspondan.

II. COMPETENCIA DEL OEFA

4. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013⁶ que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.
5. Al respecto, el artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁷, modificada posteriormente por la Ley N° 30011 publicada con fecha 26 de abril de 2013, establece como funciones generales del OEFA la función evaluadora, supervisora directa, la función supervisora de entidades públicas, la función fiscalizadora, sancionadora y normativa.
6. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325⁸, establece que el OEFA asumirá las funciones de evaluación, supervisión,



Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente

Segunda Disposición Complementaria Final

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

⁷ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.

Artículo 11°.- Funciones generales

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

(...)

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

⁸ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Disposiciones Complementarias Finales

Primera.-

(...)

Las entidades sectoriales que se encuentren realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, en (30) días útiles, contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo Decreto Supremo, deben individualizar el acervo documental, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, poniéndolo en conocimiento y disposición de éste para su análisis acordar conjuntamente los aspectos objeto de la transferencia.



fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentran ejerciendo.

7. Con Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se inicia el proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA.
8. En este sentido, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD publicada el 23 de julio de 2010, se aprueban los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, estableciéndose como fecha efectiva de transferencia de funciones el 22 de julio de 2010.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

9. Mediante la presente resolución se pretende determinar lo siguiente:
 - (i) Si la facultad de esta Dirección para ejercer la potestad sancionadora ha prescrito.
 - (ii) En caso de verificar que esta Dirección aún conserva la facultad para ejercer su potestad sancionadora, verificar si el Programa de Atención de Reclamos forma parte del EIA de la empresa.
 - (iii) De ser así, determinar si Antamina incumplió con el procedimiento de atención de reclamos dispuesto en el programa de atención de reclamos del plan de relaciones comunitarias de Antamina.
 - (iv) De ser el caso, determinar la sanción a imponer a la empresa Antamina.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

IV.1 Prescripción de la potestad sancionadora

10. El artículo 233° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG) establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada⁹.
11. La prescripción en materia administrativa consiste en la pérdida de competencia por el transcurso del tiempo, es decir, la pérdida del "ius puniendi" del Estado eliminando la posibilidad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable.

(...)

⁹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 233°.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

(...)



12. Esta figura legal garantiza al administrado que su conducta no sea perseguida de manera indefinida y a la vez promueve la proactividad y eficiencia del Estado en la persecución de una infracción.
13. En un procedimiento administrativo sancionador la prescripción incide en la competencia de la autoridad administrativa para determinar la existencia de una conducta infractora. De este modo, una vez transcurrido el plazo legal de prescripción, la autoridad administrativa pierde la facultad para sancionar al administrado por la infracción cometida.
14. Sobre el particular, el numeral 233.3 del artículo 233° de la LPAG recoge el derecho del administrado de alegar la prescripción como vía de defensa, estableciendo lo siguiente:

"Artículo 233.- Prescripción

(...)

233.3 Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverse sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la infracción administrativa".

15. En virtud a los argumentos expuestos, corresponde analizar si en el presente caso esta Dirección tiene facultades para investigar y sancionar los hechos imputados, considerando el plazo de prescripción previsto en la LPAG.



IV.1.1 Determinar el tipo de infracción

16. A efectos de conocer el inicio del cómputo del plazo de prescripción, esta Dirección debe determinar ante qué tipo de infracción nos encontramos, si se trata de una cuya configuración es instantánea o de acción continuada.
17. Con respecto a las infracciones de naturaleza instantánea, la doctrina nacional considera que "(...) *la ilegalidad se comete a través de una actividad momentánea, por la que se consume el ilícito sin que ello suponga la creación de una situación duradera posterior (...)*"¹⁰. Dentro de esta categoría, se considera las infracciones formales, tales como el incumplimiento de realizar monitoreos en la frecuencia predefinida, ya sea en un instrumento de gestión ambiental o conforme lo establezca una norma de determinado cuerpo legal.
18. En cuanto a las infracciones continuadas, la doctrina nacional señala que "(...) *el plazo no comienza a contarse hasta el momento en que deje de realizarse la acción infractora. Como la infracción se continúa cometiendo hasta que se abandona la situación antijurídica, el plazo de prescripción no se inicia hasta ese momento*"¹¹. En similar sentido, el TFA en la Resolución N° 091-2013-OEFA/TFA de fecha 16 de abril de 2013 señala que "(...) *cuando las citadas normas*¹² *hablan de acción continuada es preciso entender que la ley contempla y se está*

¹⁰ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General". En: *Revista de Derecho Administrativo*, Lima, Año 5, número 9, p. 212.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Entre las normas citadas se incluye el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444.



refiriendo a una situación antijurídica prolongada en el tiempo (...) el dies aquo del plazo de prescripción comienza a contarse a partir del cese de la conducta¹³ (El subrayado es nuestro). Dentro de esta categoría se puede indicar, por ejemplo, el incumplimiento de un compromiso del EIA consistente en acondicionar inadecuadamente las áreas de trabajo de todas las contratas, ocasionando así la contaminación del suelo.

19. En la Resolución Subdirectoral N° 851-2013-OEFA/DFSAI/SDI, que inició el presente procedimiento administrativo sancionador, se establece como hecho imputado el siguiente:

"Hecho imputado: Antamina no habría cumplido con su Programa de Atención de Reclamos, contenido en su Plan de Relaciones Comunitarias, infringiendo lo dispuesto en su Estudio de Impacto Ambiental

20. La imputación efectuada se refiere a una presunta infracción al artículo 6° del RPAAMM, que sería sancionable conforme a lo dispuesto en el numeral 3.1 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.
21. En efecto, de la revisión del expediente se observa que mediante diversas comunicaciones la señora Hermelinda Vargas Solis venía solicitando a Antamina el cumplimiento del acuerdo de reubicación, así como otorgamiento de vivienda, instalación sanitaria, empleo, entre otros.
22. Mediante carta notarial del 19 de agosto de 2008¹⁴ Antamina comunica a la señora Hermelinda Vargas Solis la desestimación de su solicitud, se aprecia que la referida carta sólo fue firmada por el Gerente de Relaciones Comunitarias de la empresa, señor Raúl Farfán Amat y León.
23. Sin embargo, el Programa de Atención de Reclamos que forma parte integrante del Plan de Relaciones Comunitarias de la empresa detalla que:

"17.3 Procedimiento

17.3.1 Etapas

(...)

9. Si se determina que el reclamo es inadmisibile, el informe describirá las razones. El vicepresidente de relaciones comunitarias conjuntamente con el Gerente del área de donde proviene el reclamo, deberá suscribir el rechazo".

(Subrayado agregado)

24. Mediante la realización de la supervisión especial llevada a cabo del 15 al 16 de Octubre de 2008, se detectó que Antamina habría incumplido con lo dispuesto en su Programa de Atención de Reclamos, que se encuentra dentro de su Plan de Relaciones Comunitarias.
25. Es así que el hecho imputado se constriñe al incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 17.3 del Programa de Atención de Reclamos, hecho que se configuró con el envío de la carta notarial a la señora Hermelinda Vargas Solis, por lo que dicha infracción se genera en el mismo momento de la notificación con la

¹³ Ver enlace: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=3884.

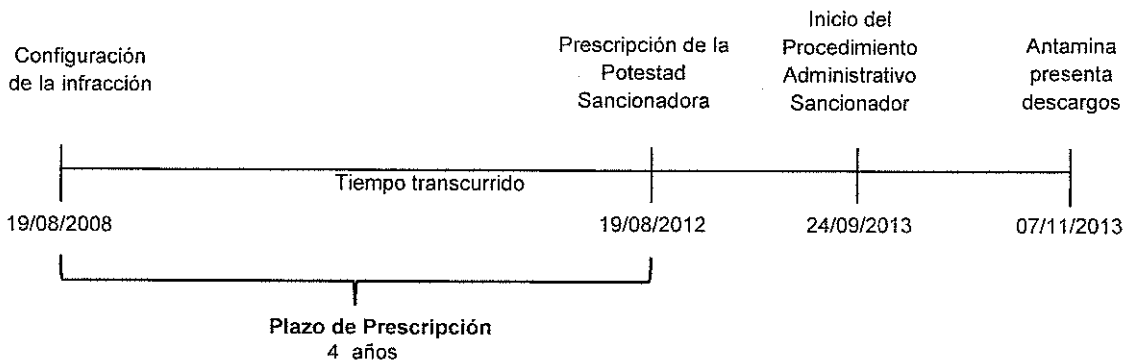
¹⁴ Folio 72 del Expediente.



decisión de declarar inadmisibles sus reclamos, siendo así que la infracción imputada es de naturaleza instantánea.

IV.1.2 Cómputo del plazo de prescripción

- 26. Como se señaló previamente, el artículo 233° de la LPAG establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada.
- 27. Asimismo, dicho artículo dispone que el cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que le sean imputados a título de cargo; y que dicho cómputo, deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
- 28. Con base en todo lo anterior, se procede a calcular el plazo de prescripción aplicable en el presente caso.
- 29. El cómputo del plazo de prescripción se inicia el 19 de agosto de 2008 (fecha en la que se notificó a la señora Hermelinda Vargas la desestimación de su solicitud), que con el que se configura la infracción y continúa según lo detallado en la siguiente línea de tiempo:



- 30. Por ende, dado que la potestad sancionadora prescribió el 19 de agosto de 2012 esta Dirección carece de facultades para poder sancionar en vía administrativa a la empresa Antamina por la imputación efectuada, por lo que corresponde declarar la prescripción del presente procedimiento administrativo sancionador, procediendo con su respectivo archivo.
- 31. En tal sentido, carece de objeto pronunciarse sobre los demás descargos propuestos por el administrado, y sobre el presunto incumplimiento a una obligación ambiental fiscalizable.
- 32. Respecto de la solicitud de uso de la palabra realizada por Antamina, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, en el Artículo 17¹⁵ señala que la Autoridad Decisora podrá de oficio o a solicitud de parte citar

¹⁵ RCD N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.



a audiencia de informe oral, entendiéndose así que la realización de dicha audiencia es potestad de la Autoridad Decisora y además de ello, habiendo el OEFA perdido la capacidad sancionadora en el presente procedimiento administrativo sancionador, esta Dirección considera que no es necesaria la realización de una audiencia de informe oral.

En uso de las facultades conferidas en el literal n) del artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, respecto del presunto incumplimiento al artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM, por el cual se inició a Antamina el presente procedimiento administrativo sancionador mediante la Resolución Subdirectoral N° 851-2013-OEFA/DFSAI/SDI.

Artículo 2°.- Archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado a la empresa Antamina respecto al extremo señalado anteriormente.

Regístrese y comuníquese.



.....
María Luisa Egúsqiza Mori
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Artículo 17°.- Audiencia del Informe Oral

17.1 La Autoridad Decisora podrá, de oficio o a solicitud de parte, citar a audiencia de informe oral, con no menos de tres (3) días hábiles de anticipación.

(...)