



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 054-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 0046-2019-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : EMPRESA MINERA LOS QUENUALES S.A.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1914-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 655-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 20 de junio de 2019 y la Resolución Directoral N° 1914-2019-OEFA/DFAI del 28 de noviembre de 2019, a través de las cuales se imputó y declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Empresa Minera Los Quenuales S.A. por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador.*

Lima, 18 de febrero de 2020

I. ANTECEDENTES

1. Empresa Minera Los Quenuales S.A.¹ (en adelante, **Los Quenuales**) es titular de la Unidad Minera Contonga (en adelante, **UF Contonga**), ubicada en el distrito de San Marcos, provincia de Huari, departamento de Ancash.
2. El 15 de enero de 2018, en circunstancias que el ómnibus interurbano con placa de rodaje N° C8Q-953, de titularidad de la empresa contratista "El Arabe", trasladaba personal desde el comedor del nivel intermedio hacia el nivel 240 de la UF Contonga, se produjo un impacto de una roca en el cárter de motor o depósito de aceite del citado vehículo² ocasionando que se derrame hidrocarburo (aceite) en un área próxima o adyacente a la laguna Contonga³.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20332907990.

² Información obtenida del Informe de Activación del Plan de Contingencia, presentado por Los Quenuales (paginas 35 al 37 del archivo digital "_Acta_de_Supervision_0065-2-2018-103_AS_CONTONGA_20180315190759684.pdf" contenido en el CD obrante en el folio 13).

³ Folio 4.

- 
3. Mediante Oficio N° 123-2018-MP/FPEMA-HUARI-DF.ANCASH del 31 de enero de 2018, la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental Huari solicitó la participación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) en la Diligencia de Constatación Fiscal referida a la Investigación Preventiva por el presunto delito de contaminación al ambiente ocurrido el 15 de enero de 2018.
 4. El 8 de febrero de 2018, la Oficina Desconcentrada de Ancash (**OD Ancash**) del OEFA participó en la diligencia fiscal convocada por la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental Huari.
 5. Del 24 al 26 de febrero de 2018, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) del OEFA realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2018**) a las instalaciones de la UF Contonga; los hechos constatados se encuentran registrados en el Acta de Supervisión del 26 de febrero de 2018⁴ (en adelante, **Acta de Supervisión**) y analizados en el Informe de Supervisión N° 520-2018-OEFA/DSEM-CMIN⁵ del 31 de octubre de 2018 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
 6. Mediante Disposición Fiscal N° 02 del 18 de junio de 2018, la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental del Distrito Fiscal de Ancash señaló lo siguiente:

DISPONE:

- 
1. **NO HA LUGAR A APERTURAR INVESTIGACIÓN PRELIMINAR** contra el representante de la Empresa **EL ARABE** y los que resulten responsables por el delito contra la Ecología bajo su modalidad de Contaminación del Ambiente, delito tipificado en el artículo 304° del Código Penal vigente, en agravio del Estado – Ministerio del Ambiente; ordenándose el **ARCHIVO** de lo actuado, una vez consentida o confirmada que sea la presente disposición.
 2. **EXHORTAR** al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, proceda a realizar los actos de fiscalización administrativa correspondiente, con la finalidad de determinar si existen hecho de contaminación pasibles de acción penal, que se encuentren relacionados al incumplimiento de los compromisos e instrumentos de gestión ambiental, de conformidad con lo establecido en el artículo 149° numeral 149.3 de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, por parte de la empresa **NYRSTAR ANCASH S.A.** Actualmente (**EMPRESA MINERA LOS QUENUALES S.A.**)
7. Sobre esa base, mediante Resolución Subdirectoral N° 655-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 20 de junio de 2019⁶, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Los Quenuales.

⁴ Archivo digital “_Acta_de_Supervision_0065-2-2018-103_AS_CONTONGA_20180315190759684.pdf” contenido en el CD obrante en el folio 13

⁵ Folios 2 al 12.

⁶ Folios 14 a 17. Notificado el 24 de junio de 2019 (Folio 18).

8. Luego de la evaluación de los descargos presentado por Los Quenuales⁷, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 994-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de agosto de 2019 (en adelante, IFI) a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción, frente a ello el administrado presentó descargos⁸.
9. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1914-2019-OEFA/DFAI⁹ del 28 de noviembre de 2019, mediante la cual sancionó a Los Quenuales con una multa total ascendente a 5.33 (cinco con 33/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de la conducta infractora descrita a continuación:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Los Quenuales no cumplió con presentar al OEFA los Reportes Preliminar y Final de Emergencia Ambiental en el modo, forma y plazo establecidos en la normativa ambiental	Artículos 4°, 5° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las Actividades Bajo El Ámbito de Competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA-CD ¹⁰ (en	Numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ¹¹ (en

⁷ Presentado mediante escrito de fecha 22 de julio de 2019 (Folios 19 a 34).

⁸ Escritos de fechas 25 de septiembre de 2019 (Folios 55 a 118).

⁹ Folios 203 al 218. Notificada el 03 de diciembre de 2019 (folio 219).

¹⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA-CD, que aprueba el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las Actividades Bajo El Ámbito de Competencia del OEFA, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de abril de 2013.

Artículo 4°.- Obligación de presentar Reportes de Emergencias

4.1 El titular de la actividad supervisada, o a quien este delegue, deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, de acuerdo a los plazos y formatos establecidos en el presente Reglamento.

Artículo 5°.- Plazos Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes:

- El administrado deberá reportar dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, empleando el Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal a) del Artículo 7° del presente Reglamento.
- El administrado deberá presentar el reporte final dentro de los diez (10) días hábiles de ocurrida la emergencia ambiental, utilizando el Formato 2: Reporte Final de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal b) del Artículo 7 del presente Reglamento.

Artículo 9°.- Incumplimiento de la Obligación de Reportar

La presentación de los reportes de emergencias ambientales en la forma, oportunidad y modo indicados en el presente Reglamento constituye una obligación ambiental fiscalizable, cuyo incumplimiento amerita el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar.

¹¹ Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de octubre de 2013.

<p>CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL</p> <p>3. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA PRESENTACIÓN DEL REPORTE DE EMERGENCIAS AMBIENTALES</p>
--

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	vigente, respecto de los hechos ocurridos el 15 de enero del 2018.	adelante, Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales).	adelante, Cuadro de Tipificaciones de la RCD N° 042-2013-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Directoral N° 1914-2019-OEFA/DFAI.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

10. El 23 de diciembre de 2019, Los Quenuales interpuso recurso de apelación¹² contra la Resolución Directoral N° 1914-2019-OEFA/DFAI, argumentando principalmente que el evento ocurrido el 15 de enero de 2018 no califica como una emergencia ambiental debido a que no incidió en sus actividades ni generó daño al ambiente, en tal sentido, señaló que no cometió infracción. Asimismo, solicitó que se le conceda el uso de la palabra para exponer sus alegatos.

II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹³, se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁴ (**LSNEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado,

INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
3.1. No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental los Reportes de Emergencias Ambientales, o remitirlos fuera del plazo, forma o modo establecidos.	Artículos 4° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales y Artículos 13° y 15° de la Ley del SINEFA.	LEVE	Amonestación	Hasta 100 UIT

¹² Folios 220 a 263.

¹³ **Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

Se encuentran adscritos al Ministerio del Ambiente los siguientes organismos públicos: (...)

3. 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. (...).

¹⁴ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°. - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado,

con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la LSNEFA, se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁵.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁶, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin¹⁷ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010¹⁸, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión,

con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°. - Funciones generales

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

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

¹⁵ **LSNEFA**

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades (...).

¹⁶ **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA,** publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

13. Artículo 1°. - Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

¹⁷ **Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg,** publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°. - Referencia al Osinerg

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

¹⁸ **Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD, que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el Osinergmin y el OEFA.**

Artículo 2°. - Determinar que la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN será el 22 de julio de 2010.

fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la LSNEFA¹⁹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁰, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²¹.
17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley

¹⁹ LSNEFA

Artículo 10.- Órganos Resolutivos

- 10.1 El OEFA cuenta con órganos resolutivos de primera y segunda instancia para el ejercicio de la potestad sancionadora.
- 10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley (...).

²⁰ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

- 19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.
- 19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

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

General del Ambiente (LGA)²², se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²³.
20. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁴, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁵; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁶.

²² Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.
Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

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

²⁴ **Constitución Política del Perú de 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

²⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

²⁶ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

21. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁷.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

24. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)²⁸, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Los Quenuales por no presentar al OEFA los Reportes Preliminar y Final de Emergencia Ambiental, respecto del evento ocurrido el 15 de enero del 2018.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁸ **TUO de la LPAG**
Artículo 218°.- Recursos administrativos
218.1 Los recursos administrativos son:
a) Recurso de reconsideración
b) Recurso de apelación (...)
218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días. (...)

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

IV. ANÁLISIS DE ÚNICA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. De manera previa al análisis de los argumentos formulados por el administrado, esta Sala considera necesario verificar si la determinación de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD²⁹.

Del principio de tipicidad

27. Conforme con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG³⁰, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía³¹.
28. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles de exigencia: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, 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 (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor corresponda exactamente con el descrito previamente

²⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12 de junio de 2019.

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

³⁰ **TUO de la LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. **Tipicidad.-** Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

³¹ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado “principio de tipicidad en sentido estricto”³².

29. A su vez, sobre la aplicación del citado principio, la doctrina ha señalado que la norma “debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)”³³ y, además, que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la Autoridad Administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes³⁴.
30. En efecto, corresponde a la administración verificar la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción imputada, rechazándose toda interpretación extensiva o aplicación analógica de la norma tipificadora, toda vez que ello resultaría contrario a derecho, dado que implicaría sancionar conductas que no se encuentran calificadas como ilícitas.
31. En ese sentido, esta Sala considera que, en observancia del principio de tipicidad en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa (fase de la aplicación de la norma), la autoridad instructora debe subsumir adecuadamente el hecho imputado al administrado en el tipo infractor respectivo, debiendo este haber sido verificado por la citada autoridad, en el ejercicio de su función fiscalizadora.

De lo verificado en la Supervisión Especial 2018

32. En el Informe de Supervisión la DSEM señaló lo siguiente:

30. En el presente caso, el hecho verificado constituiría un evento producto de la actividad del administrado, en la medida que se verificó que el vehículo trasladaba personal con el fin de realizar actividades en el nivel 240 de la unidad minera Contonga. Además, el derrame o fuga de hidrocarburos generó o pudo generar un deterioro al ambiente, habida cuenta que se produjo muy próximo a la laguna Contonga, reconociendo el propio administrado la activación del Plan de Contingencia en respuesta a la emergencia ocurrida el 15 de enero de 2018.

³² Para Nieto García:

En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación - en la fase de la aplicación de la norma - viene la exigencia de que el *hecho concreto* imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto). (NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5° Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, 1° Reimpresión 2017. p. 269.)

³³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II. Décimo tercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2018. pp. 4

³⁴ Ibid.

31. En atención al evento ocurrido, se puede concluir que el hecho analizado sí constituye una Emergencia Ambiental, al determinarse que hubo una fuga de aceite proveniente del cárter de uno de los vehículos que se dirigía al nivel 240 de la unidad fiscalizable Contonga, por lo que este hecho debió ser reportado al OEFA, conforme lo establecido en Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales aprobado según Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA-CD.
32. En ese sentido, de la revisión del Sistema de Trámite Documentario del OEFA, a la fecha de emisión del presente informe no se encuentra registro respecto al ingreso del Reporte Preliminar y Final de la Emergencia Ambiental ocurrida el 15 de enero de 2018. En tal sentido, el titular minero no habría cumplido con comunicar al OEFA la emergencia ambiental antes señalada, dentro de los plazos y conforme a los formatos establecidos en el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales (con información mínima necesaria para conocer y tomar acción sobre la dimensión y magnitud de la emergencia ambiental), ni habría cumplido con presentar el reporte final de la emergencia ambiental dentro de los diez (10) días hábiles de producida la misma.

33. De tal modo, en el Informe de Supervisión, la DSEM concluyó lo siguiente:

33. En atención a lo expuesto, Los Quenuales incurrió en una supuesta infracción administrativa a lo dispuesto en los Artículos 4° y 5° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales, lo cual motiva a esta Dirección la decisión de recomendar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador respecto a este extremo.

Del análisis de la determinación de responsabilidad

34. En atención a lo anterior, se inició procedimiento administrativo sancionador contra Los Quenuales mediante la Resolución Subdirectoral N° 655-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 20 de junio de 2019 y se determinó responsabilidad administrativa con la Resolución Directoral N° 1914-2019-OEFA/DFAI del 28 de noviembre de 2019 por no remitir al OEFA los Reportes Preliminar y Final de Emergencia Ambiental, respecto de los hechos ocurridos el 15 de enero del 2018, imputándole el incumplimiento de los artículos 4°, 5° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales, lo cual configuró la infracción prevista en el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificaciones de la RCD N° 042-2013-OEFA/CD.
35. Ahora bien, corresponde señalar que los referidos dispositivos legales, son aplicables en el caso de suscitarse una emergencia ambiental. Al respecto, el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales, en su artículo 3° define emergencia ambiental conforme se detalla a continuación:

Artículo 3°.- Definición de emergencia ambiental

Entiéndase por emergencia ambiental al evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del administrado y que generen o puedan generar deterioro al ambiente, que debe ser reportado por este al OEFA.

De modo enunciativo, los supuestos de emergencias ambientales que deben reportarse son los siguientes: incendios; explosiones; inundaciones; derrames y/o fugas de hidrocarburos en general; vertimientos de relaves, sustancias tóxicas o materiales peligrosos; vertimientos extraordinarios de aguas de producción o residuales; entre otros.

36. De lo expuesto, se determina que para que un hecho sea considerado emergencia ambiental, debe de contar con los siguientes supuestos:

- a) Súbito e imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas
- b) Incida sobre las actividades del administrado
- c) Haya generado o pueda generar deterioro al ambiente

37. En el presente caso, aplicando los supuestos establecidos en el numeral precedente para considerar si el hecho que aconteció el 15 de enero de 2018 constituye una emergencia ambiental, se aprecia lo siguiente:

Supuesto: súbito e imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas

- (i) El derrame de aceite —ocasionado por el impacto de una roca en el *carter* de motor o depósito de aceite del vehículo de Placa N° C8Q-953 mientras se encontraba en marcha— sobre el suelo de una carretera es un hecho súbito e imprevisible generado por causas humanas, por cuanto el conductor del vehículo no pudo prever tal evento.



Imagen del Vehículo de Placa N° C8Q-953 de titularidad de la empresa contratista "El Arabe"

Supuesto: incida sobre las actividades del administrado

- (ii) El derrame de aceite no sucedió en el área del proyecto³⁵ —zona en el que se hace efectiva las actividades y uso minero— sino en una vía de acceso público, el cual se encuentra dentro del Plan Vial Provincial de Huari, ubicado en el distrito de San Marcos provincia de Huari Ancash³⁶, conforme se muestra a continuación:

³⁵ Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM, publicado en "El Peruano" el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 4°. - Definiciones

[...]

4.3 Área del proyecto: Comprende los espacios ocupados por los componentes y actividades del proyecto.

³⁶ Folios 31 y 32.



INSTITUTO DE VIALIDAD MUNICIPAL
PROVINCIAL DE HUARI



EL QUE SUSCRIBE INSTITUTO DE VIALIDAD MUNICIPAL PROVINCIAL DE HUARI

CERTIFICA:

Que, el Camino Vecinal Ruta N° AN-716, con trayectoria Emp. AN-111-FIN DE VIA (Campamento Minero), según clasificador de rutas según SINAC, aprobado por DECRETO SUPREMO N° 011-2016-MTC, y se encuentra dentro del Plan Vial Provincial de Huari, ubicado en el Distrito de San Marcos de la Provincia de Huari-Ancash.

Se expide el presente certificado, para los fines que crea conveniente a los 21 días del mes de noviembre del 2018.



Fuente: Escrito con registro N° 72060 del 22 de julio de 2019.



Fotografía N° 1. Vista de la vía de acceso hacia el nivel 240, adyacente a la laguna Contonga.

Fuente: Informe de Supervisión

De tal manera, siendo que el evento del 15 de enero de 2018 ocurrió en un área donde no se hace efectiva las actividades y uso minero; no se evidencia que hubo un efecto en la actividad que desarrolla el administrado.

Supuesto: haya generado o pueda generar deterioro al ambiente

- (iii) Si bien el derrame de aceite pudo generar un deterioro al ambiente lo cierto es que el administrado tomó las medidas preventivas correspondientes, al activar de manera inmediata el Plan de Contingencias³⁷ y ejecutar las acciones de limpieza de la zona afectada, es así que de las muestras de agua y suelo tomadas durante la Supervisión Especial 2018, no se evidenció presencia de hidrocarburo en la laguna Contonga ni en el suelo impactado³⁸.

Fotografías registradas durante la activación del Plan de Contingencias³⁹



³⁷ Las acciones realizadas como consecuencia de la activación del Plan de Contingencia son las siguientes:

- Delimitación de la zona que generó la fuga.
- Limpieza de la zona afectada con paños absorbentes, picos, palas y bolsas para el suelo impregnado con el aceite.
- Bloqueo de las posibles salidas a los cursos de agua.
- Disposición de los residuos generados en el almacén temporal de residuos peligrosos.

³⁸ Páginas 16 al 18 del Informe de Supervisión (Folios 9 (reverso) y 10).

³⁹ Páginas 35 al 37 del archivo digital "_Acta_de_Supervision_0065-2-2018-103_AS_CONTONGA_20180315190759684.pdf" contenido en el CD obrante en el folio 13



38. De lo anterior se advierte que el hecho ocurrido el 15 de enero de 2018, no califica como una emergencia ambiental por cuanto no se cumple con el supuesto de ser un hecho que incida en las actividades del administrado.
39. En ese sentido, la tipificación de la infracción imputada a Los Quenuales no se realizó apropiadamente, debido a que no se suscitó una emergencia ambiental; por lo que no era exigible al administrado el cumplimiento de las disposiciones previstas en los artículos 4°, 5° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales, en consecuencia no correspondía declarar su responsabilidad por la infracción prevista en el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificaciones de la RCD N° 042-2013-OEFA/CD, razón por la cual, se concluye que la DFAI no calificó correctamente la supuesta infracción cometida por el administrado.
40. Al respecto, esta Sala es de la opinión que en el presente procedimiento administrativo se ha vulnerado el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad⁴⁰.
41. Estando a lo cual, corresponde declarar la nulidad de que la Resolución Subdirectorial N° 655-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 20 de junio de 2019 y la Resolución Directoral N° 1914-2019-OEFA/DFAI del 28 de noviembre de 2019, que imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Los Quenuales por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, al haberse verificado que se emitieron en vulneración del principio de tipicidad; y, en consecuencia se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador.
42. En atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir

⁴⁰ **TUO de la LPAG**
Artículo 10.- Causales de nulidad
 Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación.

43. Finalmente, se desestima la solicitud de programación del informe oral presentada por Los Quenuales, en tanto este Tribunal ha declarado la nulidad de la resolución venida en grado.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 655-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 20 de junio de 2019 y la Resolución Directoral N° 1914-2019-OEFA/DFAI del 28 de noviembre de 2019, a través de las cuales se imputó y declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Empresa Minera Los Quenuales S.A. por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, se **ARCHIVA** el presente procedimiento administrativo sancionador.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Empresa Minera Los Quenuales S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidenta

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 054-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 17 páginas.