

REPÚBLICA DEL PERÚ



# *Tribunal de Fiscalización Ambiental*

## *Resolución N° 032-2014-OEFA/TFA*

**EXPEDIENTE** : N° 160-09-MA/E  
**ADMINISTRADO** : COMPAÑÍA MINERA QUIRUVILCA S.A.  
**SECTOR** : MINERÍA  
**APELACIÓN** : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 002-2014-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la resolución impugnada, al haberse presentado el recurso de apelación fuera del plazo establecido legalmente. Asimismo, se considera días hábiles aquellos en que las entidades de la Administración Pública prestan efectivamente atención al público, por lo que deben ser considerados días inhábiles los días sábados, domingos y feriados, así como los declarados no laborables para el sector público de forma oficial".

28 FEB. 2014

### **I. ANTECEDENTES**

1. Compañía Minera Quiruvilca S.A.<sup>1</sup> (en adelante, Minera Quiruvilca) es titular de la unidad minera Quiruvilca, ubicada en el distrito de Quiruvilca, provincia de Santiago de Chuco, departamento de La Libertad.
2. Del 29 de octubre al 2 de noviembre de 2009, Auditec S.A.C., por encargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante,

<sup>1</sup> Mediante escrito de Registro N° 25101 del 20 de noviembre de 2012, Pan American Silver S.A. Mina Quiruvilca comunicó a este Organismo Técnico Especializado el cambio de su denominación social por el de Compañía Minera Quiruvilca S.A., según consta del Asiento B0003 de la Partida Registral N° 11370695 del Registro de Personas Jurídicas de la Zona Registral N° IX-Sede Lima. Con Registro Único de Contribuyente N° 20100120152.

OSINERGMIN) realizó una supervisión especial denominada "Supervisión Especial de Monitoreo Ambiental (efluentes y recursos hídricos) en zonas mineras priorizadas - Región La Libertad" en la unidad minera Quiruvilca.

3. La supervisión verificó que Minera Quiruvilca incumplió la normativa sobre límites máximos permisibles (en adelante, LMP) en los puntos de control ES-01, EF-12, E-13, conforme se desprende del "Informe por Unidad Minera Segunda Campaña – Pan American Silver S.A. – Unidad Minera Quiruvilca" (en adelante, Informe de Supervisión)<sup>2</sup>.
4. El 10 de junio de 2009, el OSINERGMIN notificó a Minera Quiruvilca el Oficio N° 879-2010-OS-GFM<sup>3</sup>, comunicándole el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por exceder los LMP, atendiendo a los hechos verificados durante la supervisión.
5. El 17 de junio de 2010, Minera Quiruvilca presentó su escrito de descargos al OSINERGMIN, referido a las imputaciones realizadas mediante el Oficio N° 879-2010-OS-GFM<sup>4</sup>.
6. El 6 de diciembre de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) notificó a Minera Quiruvilca la Resolución Directoral N° 558-2013-OEFA/DFSAI<sup>5</sup>, a través de la cual se dispuso sancionarla con una multa ascendente a ciento cincuenta (150) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Cuadro de Sanción

Hecho imputado	Norma Incumplida	Norma Sancionadora	Multa
Exceso en los Límites Máximos Permisibles del parámetro sólidos totales en suspensión (STS) en el punto ES-01 correspondiente al efluente del tratamiento pasivo de filtración ácida del dique Constancia (relaves rehabilitados en el río Moche).	Artículo 4° de la Resolución Ministerial N°011-96-EM/VMM <sup>6</sup> .	Numeral 3.2 del Punto 3 del Anexo de la Resolución	50 UIT

<sup>2</sup> Fojas 2 a 59.

<sup>3</sup> Foja 61.

<sup>4</sup> Fojas 63 a 119.

<sup>5</sup> Fojas 132 a 142.

<sup>6</sup> Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, que aprueba los Niveles Máximos Permisibles para efluentes líquidos para las actividades minero-metalúrgicas, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de enero de 1996.  
"Artículo 4°.- Resultados analíticos no excederán los niveles contemplados en el Anexo 1 o 2, según sea el caso. Los resultados analíticos obtenidos para cada parámetro regulado a partir de la muestra recogida del efluente minero-metalúrgico, no excederán en ninguna oportunidad los niveles establecidos en la columna "Valor en cualquier Momento" del Anexo 1 ó 2 según corresponda".

		Ministerial N° 353-2000-EM/VMM <sup>7</sup> .	
Exceso en los Límites Máximos Permisibles de los parámetros sólidos totales en suspensión (STS) y hierro (Fe), en el punto EF-12 correspondiente al efluente del tratamiento pasivo (filtración ácida) y agua de decantación de la presa San Felipe.	Artículo 4° de la Resolución Ministerial N°011-96-EM/VMM.	Numeral 3.2 del Punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.	50 UIT
Exceso en los Límites Máximos Permisibles del parámetro sólidos totales en suspensión (STS) en el punto EF-13 correspondiente al efluente de la planta de tratamiento HDS.	Artículo 4° de la Resolución Ministerial N°011-96-EM/VMM.	Numeral 3.2 del Punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.	50 UIT
<b>Multa Total</b>			<b>150 UIT</b>

Elaboración: DFSAI

7. El 3 de enero de 2014, Minera Quiruvilca interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 558-2013-OEFA/DFSAI<sup>8</sup>.
8. El 7 de enero de 2014, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 002-2014-OEFA/DFSAI, a través de la cual se declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por Minera Quiruvilca contra la Resolución Directoral N° 558-2013-OEFA/DFSAI, por haberse presentado fuera del plazo legal establecido y estableció como consentida dicha resolución<sup>9</sup>.
9. La Resolución Directoral N° 002-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

*Fundamentos jurídicos de la Resolución Directoral N° 002-2014-OEFA/DFSAI*

- (i) El artículo 20° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimientos Administrativos Generales (en adelante, Ley N° 274444) establece las modalidades de notificación de los actos administrativos, así como el régimen que a cada una le corresponde. Entre ellas se encuentra el régimen de notificación personal.

<sup>7</sup> Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que aprueba la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de setiembre de 2000.

"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° 011-96-EM/VMM, N° 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 (...).
- 3.2. Si las infracciones referidas en el Numeral 3.1 de la presente escala, son determinadas en la investigación correspondiente, como causa de un daño al medio ambiente, se considerarán como infracciones graves y el monto de la multa será de 50 UIT por cada infracción hasta un monto máximo de 600 UIT, independientemente de las obras de restauración que está obligada a ejecutar la empresa (...)"

<sup>8</sup> Fojas 144 a 175.

<sup>9</sup> Fojas 167 a 168.

Los numerales 21.3 y 21.4 del artículo 21° de la Ley N° 27444 establecen las exigencias correspondientes al régimen de notificación personal.

- (ii) De la revisión de la Cédula de Notificación N° 583-2013<sup>10</sup> se advierte que la Resolución Directoral N° 588-2013-OEFA/DFSAI fue notificada a la dirección consignada por Minera Quiruvilca en su carta N° GASSCMQ093-2012, recibida el 20 de noviembre de 2012, en cumplimiento de las exigencias señaladas en los numerales 21.3 y 21.4 del artículo 21° de la Ley N° 27444<sup>11</sup>.
- (iii) Asimismo, el numeral 24.4 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, Resolución N° 012-2012-OEFA/CD), establece que los recursos de apelación se interpondrán dentro de los quince (15) días hábiles, contados desde la notificación de la resolución.
- (iv) A su vez, el artículo 207° de la Ley N° 27444 indica que la interposición de los recursos se deberá realizar dentro de los quince (15) días perentorios.
- (v) Minera Quiruvilca, fue notificada con la Resolución Directoral N° 558-2013-OEFA/DFSAI el 6 de diciembre de 2014, por lo que tenía la posibilidad de interponer un recurso de apelación contra dicha resolución hasta el 2 de enero de 2014; sin embargo, lo interpuso el 3 de enero de 2014, por lo cual, su recurso de apelación resulta extemporáneo.
- (vi) Al haberse determinado que el recurso no fue presentado dentro del plazo legal, correspondía declarar el consentimiento de la Resolución Directoral N° 558-2013-OEFA/DFSAI, de acuerdo al artículo 26° de la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD.

10. El 22 de enero de 2014, Minera Quiruvilca interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 002-2014-OEFA/DFSAI<sup>12</sup>, solicitando que este Tribunal lo declare fundado.

*Fundamentos jurídicos del recurso de apelación*

- a) De la evaluación de las razones expuestas en Resolución Directoral N° 002-2014-OEFA/DFSAI, en la cual se determina la presentación extemporánea del recurso de apelación por parte de Minera Quiruvilca, DFSAI no ha considerado los siguientes factores:

<sup>10</sup> Foja 143.

<sup>11</sup> Foja 105.

<sup>12</sup> Fojas 171 a 175.

- El 24 de diciembre de 2013 la mesa de partes del OEFA solo atendió hasta la 1:00 pm, por lo que según lo dispuesto por el inciso 1 del artículo 138° de la Ley N° 27444<sup>13</sup>, no puede ser considerado un día hábil.
  - Tampoco se ha tomado en cuenta el término de la distancia para contabilizar el plazo, figura jurídica establecida en el numeral 135.1 del artículo 135° de la Ley N° 27444. Dado que el OEFA no cuenta con un parámetro para establecer cuáles son plazos aplicables, se debe utilizar de forma supletoria el detallado en la Resolución Administrativa N° 1325-CME-PJ, que aprueba el Cuadro General de Términos de la Distancia (en adelante, Resolución Administrativa N° 1325-CME-PJ). En consecuencia, a las notificaciones que salen de la capital de Lima y que se dirigen a cualquier distrito, incluido Santiago de Surco, se les debe sumar de un (1) día hábil adicional al plazo establecido por ley.
  - Asimismo, señala que la interpretación sobre el término de la distancia ha sido recogida por otras entidades, como el OSINERGMIN en la Resolución de Sala Plena N° 003-2008-OS/JARU, la cual estableció como precedente de observancia obligatoria la aplicación del término de la distancia.
- b) Conforme a lo anterior, Minera Quiruvilca tenía un plazo de quince (15) días hábiles más un (1) día adicional para presentar cualquier recurso, el cual culminaba el 6 de enero de 2014.
- c) Si la DFSAI no admite a trámite el recurso de apelación presentado por Minera Quiruvilca, estaría violando el principio del debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa.

## 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<sup>14</sup>, se crea el OEFA.

<sup>13</sup> Ley N° 27444

\*Artículo 138°.- Régimen de las horas hábiles

El horario de atención de las entidades para la realización de cualquier actuación se rige por las siguientes reglas:

1. Son horas hábiles las correspondientes al horario fijado para el funcionamiento de la entidad, sin que en ningún caso la atención a los usuarios pueda ser inferior a ocho horas diarias consecutivas\*.

<sup>14</sup> Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

\*Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>15</sup> (en adelante, Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
13. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>16</sup>.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>17</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del OSINERGMIN<sup>18</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-

<sup>15</sup> 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.

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

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

\*Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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”.

<sup>16</sup> Ley N° 29325

”Disposiciones Complementarias Finales

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

<sup>17</sup> Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>18</sup> 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 OSINERGMIN

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

2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>19</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>20</sup>, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>21</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2010.

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

<sup>20</sup> Ley N° 29325.

\*Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley\*.

<sup>21</sup> Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

\*Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente<sup>23</sup>, 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 nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan 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 ambiente<sup>24</sup>.
20. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como *principio jurídico* que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como *derecho fundamental*<sup>25</sup> 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 preserve<sup>26</sup>; y, (iii) como *conjunto de*

<sup>23</sup> 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".

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>25</sup> 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."

<sup>26</sup> 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".

*obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales*<sup>27</sup>.

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 inciertos<sup>28</sup>.
23. Bajo dicho marco constitucional, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las obligaciones de los particulares vinculados a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS A RESOLVER

24. La resolución de las controversias planteadas en el presente caso se puede realizar a partir del análisis de los aspectos relevantes de las cuestiones controvertidas en el expediente. De acuerdo con esta metodología, las respuestas a las controversias jurídicas, formuladas a modo de preguntas principales que a su vez se pueden sustentar en preguntas y respuestas secundarias, resuelven la controversia planteada<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>29</sup> Una metodología para el trabajo jurídico similar a la adoptada por el Tribunal es propuesta por Marcial Rubio Correa que señala lo siguiente:  
"Del cotejo de los hechos de la realidad y los elementos aportados al caso por el sistema jurídico, aparecen los problemas que deben ser solucionados desde el Derecho.  
Los problemas son de dos tipos: principales (o centrales) y accesorios (o secundarios), ambos importantes. El problema principal es aquel cuya respuesta resuelve el caso planteado (...).  
Los problemas accesorios son los que contribuyen a resolver el problema principal (...).  
Los problemas deben ser formulados clara y distintamente (primera regla de Descartes) y analizados hasta en sus unidades de problema más elementales (segunda regla)".

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Sexta Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 1993. Lima. pp. 360 - 361.

25. A juicio del Tribunal, las cuestiones controvertidas en el presente caso, son las siguientes:

- (i) Primera cuestión controvertida: Si el día 24 de diciembre de 2013 debería ser considerado día inhábil administrativo.
- (ii) Segunda cuestión controvertida: Si debe ser aplicado el término de la distancia para contabilizar el plazo de presentación del recurso de apelación.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1 Primera cuestión controvertida: Si el 24 de diciembre de 2013 debería ser considerado día inhábil administrativo de acuerdo a la Ley N° 27444

26. En relación a lo recogido en el literal b) del considerando 10 de la presente resolución, la recurrente plantea que se debe tener en cuenta que el miércoles 24 de diciembre de 2013 la mesa de partes del OEFA solo trabajó hasta la 1:00 p.m.; por lo que, en aplicación a lo establecido en el artículo 138° de la Ley N° 27444, no debe ser considerado día hábil.
27. Al respecto, para determinar si el día miércoles 24 de diciembre de 2013 no debería ser considerado día hábil, este Tribunal considera necesario precisar lo que debe entenderse por "día hábil", para el cómputo de plazos administrativos.
28. En el fundamento 3 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 03799-2006-PA/TC, se plantea algunos alcances acerca de lo que se debería entender por días hábiles, de acuerdo a la Ley N° 27444, conforme se detalla a continuación:

"3. De una interpretación sistemática de los artículos glosados en el fundamento N.º 2, supra, se desprende que el plazo prescrito para la presentación de un recurso administrativo empieza a computarse, como regla general, a partir del día siguiente hábil de ocurrida la notificación – o, de ser el caso, a partir de haberse saneado una notificación defectuosa, en los supuestos contemplados en el artículo 27° de la Ley N° 27444 – debiéndose entender que se trata de días "hábiles administrativos", **es decir, aquellos días en que las dependencias de la Administración Pública prestan atención al público de manera efectiva, razón por la cual se excluyen los días sábados, domingos, feriados y los declarados no laborables para el sector público de manera oficial por el Poder Ejecutivo.**

(...)"

(El resaltado es nuestro)

29. De lo anterior, se tiene que son considerados días hábiles, los días que las entidades de la Administración Pública prestan efectiva atención al público; en consecuencia, deben ser considerados días inhábiles los días sábados, domingos, feriados, así como los declarados no laborables para el sector público de forma oficial.
30. De ese modo, el artículo 137° de la Ley N° 27444<sup>30</sup> establece la competencia del Poder Ejecutivo de fijar a través de decreto supremo los días inhábiles; por lo que las entidades públicas no tienen la facultad de inhabilitar días de forma unilateral.
31. Al respecto, mediante el Decreto Supremo N° 123-2012-PCM, se fijó los días no laborables para los trabajadores del sector público, a nivel nacional, durante el año 2013; dentro de los cuales no se consignó el día martes 24 de diciembre<sup>31</sup>.
32. Sin perjuicio de lo expuesto, el horario de atención de Mesa de Partes del OEFA el 24 de diciembre fue efectuado conforme al horario regular de la institución, es decir desde las 8:45 a.m. hasta las 4:30 p.m.

En consecuencia, el día 24 de diciembre de 2013 no debe ser considerado día hábil, ya que no ha sido contemplado como tal en el Decreto Supremo N° 123-2012-PCM, que declara los días no laborables compensables para los trabajadores del sector público, durante el año 2013; asimismo, la afirmación señalada por Minera Quiruvilca no ha sido acreditada, en sentido contrario, la mesa de partes del OEFA atendió el día 24 de diciembre de 2013 desde las 8:30 a.m. hasta las 4:45 p.m.

<sup>30</sup> Ley N° 27444

"Artículo 137°.- Régimen para días inhábiles

137.1 El Poder Ejecutivo fija por decreto supremo, dentro del ámbito geográfico nacional u alguno particular, los días inhábiles, a efecto del cómputo de plazos administrativos.

137.2 Esta norma debe publicarse previamente y difundirse permanentemente en los ambientes de las entidades, a fin de permitir su conocimiento a los administrados.

137.3 Las entidades no pueden unilateralmente inhabilitar días, y, aun en caso de fuerza mayor que impida el normal funcionamiento de sus servicios, debe garantizar el mantenimiento del servicio de su unidad de recepción documental".

<sup>31</sup> Decreto Supremo N° 123-2012-PCM, que declara los días no laborables compensables para los trabajadores del sector público, durante el año 2013, publicado en el diario oficial El Peruano el 31 de diciembre de 2012

"Artículo 1°.- Días no laborables en el sector público.

1.1 Declárase días no laborables, para los trabajadores del sector público, a nivel nacional, durante el año 2013, los siguientes:

- Lunes 11 y martes 12 de febrero
- Jueves 27 y viernes 28 de junio
- Martes 30 de julio
- Jueves 29 de agosto (\*)
- Lunes 7 de octubre
- Lunes 30 y martes 31 de diciembre

(\*) De conformidad con el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 062-2013-PCM, publicado el 02 junio 2013, se dispone la modificación del numeral 1.1 del artículo 1 del presente Decreto Supremo, excluyéndose el día jueves 29 de agosto, de los días declarados no laborables para los trabajadores del sector público, a nivel nacional, durante el año 2013. (...)"

**V.2 Segunda cuestión controvertida: Si debe ser aplicado el término de la distancia para contabilizar el plazo de presentación del recurso de apelación**

33. En relación a lo recogido en el literal b) del considerando 10 de la presente resolución, Minera Quiruvilca señala que debe ser tomado en cuenta el término de la distancia al contabilizar el plazo de presentación del recurso de apelación, conforme al numeral 1 del artículo 135° de la Ley N° 27444; y debido a que el OEFA no cuenta con un estándar para establecer plazos, se debe usar supletoriamente la Resolución Administrativa N° 1325-CME.PJ, que aprueba el Cuadro de Términos de la Distancia emitido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial.
34. Al respecto, es importante señalar que el "Término de la Distancia" es una figura jurídica creada para otorgar al administrado un plazo adicional, ante la existencia de condiciones particulares durante el desarrollo de la notificación, esto es dificultades geográficas, en la comunicación, en las vías de acceso, así como en la distancia entre domicilio del administrado y la oficina de la Administración<sup>32</sup>.
35. Si bien la Resolución Administrativa N° 1325-CME.PJ es una disposición emitida por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial, para el desarrollo de la política general de dicha institución; debido a que el OEFA no cuenta con un estándar para establecer plazos, resultan aplicables los plazos establecidos en dicha resolución y su correspondiente Anexo, siempre que concorra alguna de las condiciones particulares descritas en el considerando precedente.
36. Del análisis realizado a los hechos expuestos en el presente caso, se advierte que no existen dificultades de acceso entre el domicilio de Minera Quiruvilca, ubicado en el distrito de Santiago de Surco y la Sede principal del OEFA, ubicada en el distrito de San Isidro, ambos ubicados en la provincia de Lima.
37. En consecuencia, no corresponde aplicar el término de la distancia a favor de la recurrente, ya que no han existido dificultades geográficas o de otra índole que hayan imposibilitado o dificultado la interposición del recurso de apelación de Minera Quiruvilca dentro del plazo de quince (15) días hábiles otorgado en la Resolución Directoral N° 558-2013-OEFA/DFSAI<sup>33</sup>, así como en el artículo 26° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD. Por tanto, dicha empresa estaba obligada a cumplir con el plazo establecido.

<sup>32</sup> Numeral 3 de la Resolución N°1874-2012/TPI-INDECOPI, emitido por el Tribunal de Defensa de la Competencia – Sala de Propiedad Intelectual.

<sup>33</sup> Del mismo modo, no han advertido dificultades geográficas durante la notificación de la Resolución Directoral N° 558-2013-OEFA/DFSAI.

38. Asimismo, cabe señalar que, conforme al artículo 212° de la Ley N° 27444, una vez vencidos los plazos que tienen los administrados para interponer los recursos, éstos pierden derecho a articularlos, quedando firme el acto administrativo, al no haber sido cuestionado dentro de los plazos establecidos para dicho fin<sup>34</sup>.
39. Por otro lado, del análisis efectuado a la Resolución de la Sala Plena N° 003-2008-OS/JARU, citada por Minera Quiruvilca en su apelación<sup>35</sup>, se advierte que el razonamiento jurídico seguido por el OSINERGMIN coincide con lo expuesto precedentemente. Al respecto, la regla del precedente administrativo expresado en dicha resolución consideró que correspondía emplear de modo supletorio los plazos adicionales por términos de la distancia previstos en la Resolución Administrativa N° 1325-CME-PJ, para la tramitación de los procedimientos de reclamos de usuarios de los servicios públicos de electricidad y gas natural, debido a que la Resolución N° 671-2007-OS/CD, que aprueba el Procedimiento Administrativo de Reclamos de Usuarios del Servicio público de electricidad y gas natural, no contenía disposición alguna sobre el empleo de dicha figura jurídica; situación que no se ajusta a los hechos descritos en el presente caso.
40. Finamente, respecto de la vulneración al principio del debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa recogido en el literal d) del considerando 10 de la presente resolución; corresponde indicar que de acuerdo al principio del debido procedimiento, establecido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>36</sup>, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, lo que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

 34 Ley N° 27444  
"Artículo 212°.- Acto firme  
Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto".

 35 Resolución de Sala Plena N° 003-2008-OS/JARU, aprueba la Aplicación de Términos de la distancia a los plazos para la realización de actos de parte de los administrados en el procedimiento de reclamos de usuarios de los servicios públicos de electricidad y gas natural  
"En la tramitación del procedimiento administrativo de reclamos de usuario de electricidad y gas natural, en aquellos casos que el domicilio del reclamante y el lugar donde se encuentra su suministro, se hallen en provincias distintas de aquella en la que se ubica la oficina de la concesionaria más cercana, por lo que se considerará un plazo adicional al señalado en la Resolución N° 671-2007-OS/CD, respecto de las actuaciones procedimentales a cargo de los administrados".

Para tal efecto, se considerará como plazo adicional el menor plazo fijado en el Cuadro General de Términos de la Distancia, aprobado por Resolución Administrativa N° 1325-CME-PJ".

 36 Ley N° 27444  
"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo  
1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo".

41. Sobre el contenido y aplicación del referido principio jurídico, implícito en el derecho al debido proceso que está contenido en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política<sup>37</sup>, el Tribunal Constitucional<sup>38</sup> ha señalado lo siguiente:

"(...) Evidentemente, el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo.

(...)

Bajo esa premisa, el derecho de defensa constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que conforma, a su vez, el ámbito del debido proceso, y sin el cual no podría reconocerse la garantía de este último. Por ello, **en tanto derecho fundamental, se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés**".

(El resaltado es agregado)

42. Cabe señalar que en la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, Minera Quiruvilca ejerció su derecho de defensa, toda vez que la fiscalización fue efectuada con presencia de sus representantes, se le remitió los informes de supervisión, se le otorgó un plazo para presentar los descargos correspondientes, los cuales fueron presentados el 17 de junio de 2009. Asimismo, se le notificó válidamente a fin de que interponga los recursos administrativos que considerase pertinente; lo cual se hizo extemporáneamente, conforme a lo mencionado en los considerandos precedentes.

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

<sup>37</sup> Constitución Política del Perú de 1993  
"Artículo 139°.- Principios de la Administración de Justicia  
Son principios y derechos de la función jurisdiccional:  
(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.  
Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación".

<sup>38</sup> Sentencia recaída en el expediente del Tribunal Constitucional N° 03343-2007-PA/TC, disponible en:  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/08605-2005-AA.html>

**SE RESUELVE:**

**Artículo primero.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 002-2014-OEFA/DFSAI del 7 de enero de 2014, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo segundo.- NOTIFICAR** la presente Resolución a Compañía Minera Quiruvilca S.A. y a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA**  
Presidente

Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS**  
Vocal

Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ**  
Vocal

Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**HECTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS**  
Vocal

Tribunal de Fiscalización Ambiental