



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**


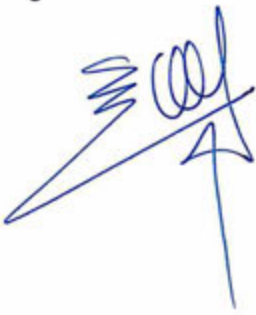
RESOLUCIÓN N° 047-2016-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 002-2016-TFA-SEE/QUEJA
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
QUEJADA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y
APLICACIÓN DE INCENTIVOSBBB
SECTOR : HIDROCARBUROS
MATERIA : QUEJA

SUMILLA: “Corresponde declarar que carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de la queja formulada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, al haberse producido la sustracción de la materia, debido a que, el defecto de tramitación alegado por la citada empresa ha sido subsanado”.

Lima, 6 de julio de 2016

ANTECEDENTES

1.  Mediante Resolución Subdirectorial N° 2143-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de diciembre de 2014 (notificada el 31 de diciembre de 2014), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) comunicó a Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, en virtud de las presuntas infracciones relacionadas con la falta de impermeabilización del área estanca de los tanques de crudo ubicados en la Estación N° 1 del Oleoducto Norperuano (en adelante, **ONP**), ubicado en el distrito Uruarinas, provincia y departamento de Loreto. Asimismo, la SDI otorgó a Petroperú un plazo de quince (15) días hábiles para la formulación de sus descargos.
2.  Mediante escrito con registro N° 04140 del 21 de enero de 2015², Petroperú presentó sus descargos respecto de los hechos imputados en la Resolución Subdirectorial N° 2143-2014-OEFA-DFSAI/SDI, alegando una presunta vulneración del principio del *non bis in idem*, entre otros argumento de defensa.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Fojas 70 al 149 del Expediente N° 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS (en adelante, Expediente Principal).

3. Posteriormente, el 3 de julio del 2015³, el administrado solicitó una audiencia de informe oral ante la DFSAI, solicitud que fue atendida dado que con fecha 17 de setiembre de 2015, se llevó a cabo la citada diligencia.
4. El 18 de setiembre de 2015⁴, Petroperú presentó un escrito mediante el cual presentaba sus conclusiones sobre la audiencia de informe oral realizada el día anterior.
5. Mediante Proveído N° 2, notificado el 22 de octubre del 2015⁵, la SDI solicitó a Petroperú información actualizada sobre la impermeabilización del área estanca de dos (2) tanques de crudo de la Estación N° 1; no obstante, Petroperú no presentó la información requerida.
6. El 23 de octubre de 2015⁶, Petroperú solicitó la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento iniciado a través de la Resolución Subdirectoral N° 2143-2014-OEFA/DFSAI/SDI, por la presunta vulneración al principio de tipicidad y legalidad contemplados en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), al considerar que la mencionada subdirección aplicó indebidamente la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, siendo esta una norma que pertenece a un órgano distinto al OEFA.
7. El 28 de junio de 2016⁷, Petroperú presentó ante la Oficina Desconcentrada de Piura del OEFA una queja por presuntos defectos de tramitación incurridos en el expediente N° 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS. En dicha queja, el administrado formuló los siguientes argumentos:
 - a) La DFSAI ha excedido el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles para resolver el procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11° de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁸, Texto Único

³ Foja 152 del Expediente Principal.

⁴ Fojas 161 y 164 del Expediente Principal.

⁵ Fojas 172 y 173 del Expediente Principal.

⁶ Fojas 167 y 170 del Expediente Principal.

⁷ Fojas 3 y 33 del Expediente N° 002-2016-TFA/SEE-QUEJA (en adelante, Expediente).

⁸ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 11°.- Inicio y plazo del procedimiento administrativo sancionador

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.

11.2 El procedimiento administrativo sancionador deberá desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles.



Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**), siendo que dicho plazo venció el 14 de setiembre de 2015.

- b) Pese a la existencia de medios de prueba que acreditan su falta de responsabilidad por los cargos imputados mediante la Resolución Subdirectoral N° 2143-2014-OEFA/DFSAI/SDI, la DFSAI dilata indebidamente el procedimiento, ello al haber transcurrido ocho (8) meses desde la presentación de la solicitud de nulidad de todo lo actuado, siendo que hasta la fecha no existe ninguna actuación posterior por parte de la Autoridad Decisora.
- c) No existe justificación para la demora del presente caso, toda vez que este no es uno complejo. A ello debía considerarse que las supuestas infracciones ya habían sido materia de otros procedimientos sancionadores tramitados ante el OEFA, como los seguidos bajo los Expedientes N°s 386-2013/OEFA/DFSAI/PAS y 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS. En tal sentido y de conformidad con el Principio *non bis in idem*, regulado en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444, no es posible imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en los cuales se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.
- d) En virtud de ello, al no encontrarse firme o consentida la sanción impuesta a Petroperú a través de las Resoluciones Directorales N°s 418-2013-OEFA-DFSAI y 452-2016-OEFA/DFSAI (emitidas en los expedientes antes mencionados), no debía continuarse con el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS, pues de lo contrario se estaría vulnerando los principios que rigen el procedimiento administrativo, como el derecho al debido procedimiento.
- e) La motivación de la actuación administrativa es una exigencia ineludible para la emisión de todo tipo de acto administrativo, de modo que la decisión de la autoridad no solo debe expresar la norma legal que sustenta el acto administrativo, sino también la fundamentación (de hecho y de derecho) que justifican la decisión adoptada.
- f) El derecho al plazo razonable del proceso despliega sus efectos jurídicos a todo tipo de proceso penal, civil, laboral o procedimiento administrativo. Por ello, se debe analizar los hechos conforme a los siguientes criterios: a) la actividad procesal del interesado; b) la conducta de las autoridades judiciales; y, c) la complejidad del proceso. Dichos criterios permitirán apreciar si el retraso o la dilación es indebida.
- g) Existe una afectación al debido procedimiento administrativo, toda vez que la DFSAI no realizó actuación procesal alguna en los quinientos cuarenta y

un (541) días contados desde el inicio del procedimiento sancionador hasta la fecha. De lo contrario (esto es, si hubiera realizado alguna actuación), se habría evidenciado la complejidad del procedimiento y, en consecuencia, se justificaría el exceso del tiempo transcurrido sin obtener una decisión por parte de la Administración.

h) La DFSAI no cumplió con investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de su competencia por una errónea interpretación de la normativa vigente, que dio lugar a una inadecuada tipificación administrativa; vulnerando de esta manera los principios de legalidad, debido procedimiento, tipicidad, causalidad y presunción de licitud, establecidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444.

i) Al existir vicios en el procedimiento administrativo, debía declararse fundada la queja, la cual no persigue la impugnación del acto administrativo sino más bien remediar o subsanar el vicio vinculado con la conducción y el ordenamiento del procedimiento administrativo.

8. El 30 de junio de 2016 la Dirección de Supervisión del OEFA recibió la queja presentada por Petroperú⁹ y el 1 de julio de 2016, mediante Memorándum N° 2953-2016-OEFA/DS¹⁰, la remitió a la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental, siendo que esta lo remitió a la DFSAI el mismo día a través del Memorándum N° 601-2016-OEFA/TFA/ST¹¹ a fin de que dicha dirección presente sus descargos.

9. El 30 de junio de 2016, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI¹², a través de la cual declaró la responsabilidad de Petroperú por no cumplir con realizar una adecuada impermeabilización de los muros de los diques del área estanca de dos (2) tanques de crudo de 50000 barriles en el Estación N° 1.

10. En sus descargos a la queja presentada por Petroperú, mediante Informe N° 059-2016-OEFA/DFSAI del 4 de julio de 2016, la DFSAI señaló lo siguiente:

a) El procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el expediente N° 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS resulta complejo pues amerita evaluar: (i) si se ha vulnerado el principio de *non bis in idem* respecto de los Expedientes N° 386-2013-OEFA/DFSAI/PAS y 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS; (ii) si la utilización de la Resolución de Consejo Directivo N°028-2003-OS/CD como norma tipificadora ha configurado una

⁹ Foja 2 del Expediente.

¹⁰ Foja 1 del Expediente.

¹¹ Foja 34 del Expediente

¹² Notificada el 05 de julio de 2016.



casual que amerite la nulidad de todo lo actuado en dicho procedimiento; y, (iii) los argumentos señalados en el escrito presentado por Petroperú denominado "Conclusiones de la Audiencia de Informe Oral"¹³.

- b) Haciendo uso de su derecho de defensa, Petroperú presentó documentación que sustenta sus descargos, siendo que, con posterioridad, presentó nuevos alegatos, todo lo cual implica una dilación –por parte del propio administrado– del procedimiento sancionador.
- c) Petroperú no respondió al requerimiento de información solicitado por la SDI mediante el Proveído N° 2 del 22 de octubre del 2015 sobre los datos actualizados con relación a la impermeabilización del área estanca correspondientes a dos (2) tanques de crudo ubicados en la Estación N° 1. Ello constituyó una conducta obstruccionista que privó a la Autoridad Decisora de elementos de juicio para dilucidar la verdad material en el procedimiento.

- d) Cumplió con analizar el escrito de descargos, las conclusiones a la Audiencia de Informe Oral y la solicitud de nulidad presentados por el administrado a través de la emisión de la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI el 30 de junio de 2016. En ese sentido, antes de tomar conocimiento de la queja, resolvió lo discutido en el procedimiento administrativo sancionador.

- e) Atendiendo a dichas razones, la DFSAI consideró que la queja debía declararse infundada.

Finalmente, la DFSAI señaló que la solicitud de Petroperú dirigida a que esta Sala se pronuncie sobre el *non bis in idem* resultaría improcedente, pues ello implicaría formular un adelanto de opinión, y la desnaturalización jurídica de la queja que constituye un remedio para subsanar los vicios vinculados a la conducción y ordenamiento del procedimiento administrativo.

II. COMPETENCIA

11. El numeral 158.1 del artículo 158° de la Ley N° 27444¹⁴ dispone que la queja puede presentarse contra los defectos de tramitación, esto es, contra aquellos incumplimientos de las reglas que regulan la conducción de los procedimientos

¹³ Página 7 del Informe N° 059-2016-OEFA/DFSAI.

¹⁴ LEY N° 27444.

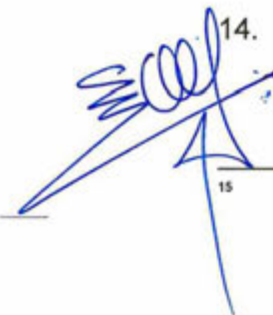
Artículo 158°.- Queja por defectos de tramitación.

158.1. En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.

y cuya inobservancia supone la paralización o infracción de los plazos establecidos legalmente, infracción de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva que ponga fin a la instancia.


12. En esa misma línea, la Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD, Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD**)¹⁵, dispone que la queja por defecto de tramitación es el remedio procesal que busca subsanar los vicios que afectan los derechos o intereses de los administrados y que se encuentran relacionados con la conducción y ordenamiento del procedimiento administrativo.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁶ y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA en las materias de su competencia.

14. Asimismo, el literal c) del numeral 8.1 del artículo 8° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo


¹⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 009-2015-OEFA/CD, que aprueba las "Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA", publicada en el diario oficial El Peruano el 6 de marzo de 2015.


Artículo 4°.- Queja por defectos de tramitación

La queja por defecto de tramitación es el remedio procesal que busca subsanar los vicios que afectan los derechos o intereses de los administrados y que se encuentran relacionados con la conducción y ordenamiento del procedimiento administrativo. A través de la queja no se impugnan actos administrativos.


¹⁶ 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 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.


¹⁷ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, 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:

- a) 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.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.



Directivo N° 050-2013-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2014-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD**), y el numeral 10.2 del artículo 10° de la Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD, otorgan a esta Sala la competencia para tramitar las quejas que se presenten por defectos de tramitación de los procedimientos de los órganos de línea del OEFA, en las materias propias de su competencia¹⁸.

15. Al respecto, es pertinente mencionar que, según lo dispuesto en el artículo 7° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁹ (en adelante, **Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM**), los órganos de línea del OEFA son los siguientes: (i) Dirección de Evaluación; (ii) DS; y, (iii) DFSAI. Por tanto, corresponde que esta Sala Especializada emita un pronunciamiento respecto a la queja presentada por Petroperú contra la DFSAI.

III. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

16. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si, a la fecha, existe un defecto en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, por parte de la Autoridad Decisora, que deba ser corregido por esta Sala.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013, modificada por el artículo 1° de la Resolución N° 038-2014-OEFA-CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 diciembre 2014.

Artículo 8°.- Funciones de las Salas Especializadas

8.1 Las Salas Especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental ejercen las siguientes funciones:

(...)

c) Tramitar y resolver quejas por defectos de tramitación de los procedimientos de competencia de los órganos de línea, respecto de expedientes materia de su competencia, de acuerdo a la Directiva que aprueba el Consejo Directivo.

(...)

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 009-2015-OEFA/CD.

Artículo 10°.- Quejas presentadas contra servidores o funcionarios de la Dirección de Supervisión y la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

(...)

10.2 Las quejas presentadas contra algún servidor o funcionario de la Dirección de Supervisión, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos serán resueltas por la Sala Especializada competente del Tribunal de Fiscalización Ambiental.

¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM**, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Interno del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 7°.- Estructura Orgánica

La Estructura Orgánica del OEFA es la siguiente:

(...)

f) Órganos de Línea

- Dirección de Evaluación
- Dirección de Supervisión
- Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

(...)

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

17. Mediante la queja interpuesta, Petroperú indicó que la DFSAI se excedió en el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles que tenía para emitir pronunciamiento, contados desde la fecha de inicio del procedimiento administrativo sancionador (Expediente N° 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS), tal como lo dispone el artículo 11° de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

18. Asimismo, precisó que, pese a que existen numerosos medios de prueba que acreditan que no debería ser sancionado por los cargos imputados, la DFSAI dilata indebidamente el procedimiento, toda vez que el plazo ha sido excedido en quinientos cuarenta y un (541) días desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador, así como en ocho (8) meses desde la fecha de presentación de la solicitud de nulidad de todo lo actuado, siendo que hasta la fecha no existe ninguna actuación posterior de parte de la Autoridad Decisora. En ese sentido, precisó que no existiría justificación para el retraso en el pronunciamiento de la DFSAI, pues el asunto no era complejo, siendo más bien que las supuestas infracciones habrían sido materia de otros procedimientos sancionadores tramitados ante el OEFA.

19. Partiendo de lo señalado por el administrado, es importante precisar que, en el marco de la presente queja, el pronunciamiento a ser emitido por esta Sala se circunscribirá a dilucidar si a la fecha, existe un defecto en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, por parte de la Autoridad Decisora, que deba ser corregido por esta Sala, motivo por el cual no comprenderá el análisis de los argumentos sobre el fondo del asunto alegado por el administrado –tales como la vulneración al principio de *non bis in ídem*– al no contar esta Sala con dicha atribución, en el marco de la presente queja²⁰.

20. Al respecto, debe mencionarse que el artículo 11° de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD²¹ establece que el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado, y que dicho

²⁰ LEY N° 27444

Artículo 158.- Queja por defectos de tramitación

158.1 En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva (...)

²¹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 11°.- Inicio y plazo del procedimiento administrativo sancionador

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.

11.2 El procedimiento administrativo sancionador deberá desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles.



procedimiento debe desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles²².

21. Tomando en consideración lo antes expuesto, y de la revisión de los actuados que obran en el expediente, esta Sala observa que el 30 de junio de 2016 (dos días después de la interposición de la queja presentada por Petroperú), la DFSAI emitió pronunciamiento respecto de la responsabilidad de dicha empresa por el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
22. En tal sentido, se advierte que, si bien el plazo establecido en el artículo 11° de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (180 días hábiles del inicio del procedimiento), no ha sido cumplido por parte de la primera instancia administrativa, toda vez que este venció el 21 de setiembre de 2015, la DFSAI ya emitió pronunciamiento, el cual fue notificado al administrado el 5 de julio de 2016.
23. Por lo expuesto, esta Sala Especializada considera que el defecto en la tramitación del procedimiento que sustenta la queja presentada por Petroperú ya ha sido subsanado antes de la emisión de la presente resolución que resuelve la queja presentada por Petroperú.

24. Cabe mencionar que, Morón Urbina²³ señala sobre la queja que:

"La queja administrativa constituye un remedio procesal regulado expresamente por Ley mediante el cual los administrados pueden contestar los defectos de tramitación incurridos, con la finalidad de obtener su corrección en el curso de la misma secuencia (...)". (Subrayado agregado).

25. Asimismo, la queja no procura la impugnación de una resolución, sino que constituye un remedio en la tramitación que busca subsanar el vicio vinculado a la conducción y ordenamiento del procedimiento para que este continúe con arreglo a las normas correspondientes²⁴. Además, como lo sostiene la doctrina

²² Ello se encuentra también recogido en el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012), a través de la cual se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

²³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima. Gaceta Jurídica. 2011. pp. 474 y 475.

²⁴ Cabe señalar que Morón Urbina agrega que la queja se plantea contra la conducta administrativa que perjudique derechos subjetivos legítimos del administrado:

"Procede su planteamiento contra la conducta administrativa –activa u omisiva– del funcionario encargado de la tramitación del expediente que afecte o perjudique derechos subjetivos legítimos del administrado, como pueden ser por ejemplo, una conducta morosa o negligente que dilate el procedimiento; la omisión de enviar al superior el expediente donde se ha presentado algún recurso, la obstrucción a los derechos de presentar escritos, a informarse, a presentar prueba; la prescindencia

nacional, la queja constituye un remedio para corregir o enmendar las anomalías que se producen durante la tramitación del procedimiento administrativo que no conlleva decisión sobre el fondo del asunto²⁵.

26. De otro lado, en caso se presente, de manera sobrevenida, y dentro de un procedimiento administrativo, un hecho que conlleve a que la situación controvertida desaparezca, ocurrirá la denominada sustracción de la materia, lo cual conlleva a que carezca de objeto pronunciarse sobre el fondo, ello de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 321° del Código Procesal Civil²⁶, aplicable de manera supletoria al presente procedimiento en atención a su Primera Disposición Final y al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444²⁷.

27. En tal sentido, siendo que en el presente caso el defecto en la tramitación del procedimiento que sustenta la queja presentada por Petroperú ya ha sido subsanado por la DFSAI (y, por tanto, el presupuesto objetivo para ordenar a la DFSAI la subsanación del defecto en cuestión para que el procedimiento administrativo sancionador continúe con arreglo a las normas correspondientes no persiste), a criterio de esta Sala Especializada carece de objeto pronunciarse al respecto a la queja presentada por el administrado contra la DFSAI, al haberse producido la sustracción de la materia.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

de trámites sustanciales; el ocultamiento de piezas del expediente; y cualquier acción que importe distorsión o incumplimiento de plazo”.

Ver: MORÓN URBINA, Ob. Cit. pp. 474 y 475.

²⁵ DANOS ORDOÑEZ, Jorge, “La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja”. En *Derecho y Sociedad*, N° 28, pp. 267-270.

²⁶ RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicada el 22 de abril de 1993.

Conclusión del proceso sin declaración sobre el fondo.

Artículo 321°.- Concluye el proceso sin declaración sobre el fondo cuando:

1. Se sustrae la pretensión del ámbito jurisdiccional.

(...).

²⁷ 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.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar que **CARECE DE OBJETO** pronunciarse respecto de la queja presentada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. y a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 047-2016-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 002-2016-TFA-SEE/QUEJA
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
QUEJADA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y
APLICACIÓN DE INCENTIVOSBBB
SECTOR : HIDROCARBUROS
MATERIA : QUEJA

SUMILLA: “Corresponde declarar que carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de la queja formulada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, al haberse producido la sustracción de la materia, debido a que, el defecto de tramitación alegado por la citada empresa ha sido subsanado”.

Lima, 6 de julio de 2016

ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Subdirectoral N° 2143-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de diciembre de 2014 (notificada el 31 de diciembre de 2014), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) comunicó a Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, en virtud de las presuntas infracciones relacionadas con la falta de impermeabilización del área estanca de los tanques de crudo ubicados en la Estación N° 1 del Oleoducto Norperuano (en adelante, **ONP**), ubicado en el distrito Uruarinas, provincia y departamento de Loreto. Asimismo, la SDI otorgó a Petroperú un plazo de quince (15) días hábiles para la formulación de sus descargos.
2. Mediante escrito con registro N° 04140 del 21 de enero de 2015², Petroperú presentó sus descargos respecto de los hechos imputados en la Resolución Subdirectoral N° 2143-2014-OEFA/DFSAI/SDI, alegando una presunta vulneración del principio del *non bis in idem*, entre otros argumento de defensa.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Fojas 70 al 149 del Expediente N° 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS (en adelante, Expediente Principal).

3. Posteriormente, el 3 de julio del 2015³, el administrado solicitó una audiencia de informe oral ante la DFSAI, solicitud que fue atendida dado que con fecha 17 de setiembre de 2015, se llevó a cabo la citada diligencia.
4. El 18 de setiembre de 2015⁴, Petroperú presentó un escrito mediante el cual presentaba sus conclusiones sobre la audiencia de informe oral realizada el día anterior.
5. Mediante Proveído N° 2, notificado el 22 de octubre del 2015⁵, la SDI solicitó a Petroperú información actualizada sobre la impermeabilización del área estanca de dos (2) tanques de crudo de la Estación N° 1; no obstante, Petroperú no presentó la información requerida.
6. El 23 de octubre de 2015⁶, Petroperú solicitó la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento iniciado a través de la Resolución Subdirectoral N° 2143-2014-OEFA/DFSAI/SDI, por la presunta vulneración al principio de tipicidad y legalidad contemplados en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), al considerar que la mencionada subdirección aplicó indebidamente la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, siendo esta una norma que pertenece a un órgano distinto al OEFA.
7. El 28 de junio de 2016⁷, Petroperú presentó ante la Oficina Desconcentrada de Piura del OEFA una queja por presuntos defectos de tramitación incurridos en el expediente N° 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS. En dicha queja, el administrado formuló los siguientes argumentos:

- a) La DFSAI ha excedido el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles para resolver el procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11° de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁸, Texto Único

³ Foja 152 del Expediente Principal.

⁴ Fojas 161 y 164 del Expediente Principal.

⁵ Fojas 172 y 173 del Expediente Principal.

⁶ Fojas 167 y 170 del Expediente Principal.

⁷ Fojas 3 y 33 del Expediente N° 002-2016-TFA/SEE-QUEJA (en adelante, Expediente).

⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 11°.- Inicio y plazo del procedimiento administrativo sancionador

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.

11.2 El procedimiento administrativo sancionador deberá desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles.

Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**), siendo que dicho plazo venció el 14 de setiembre de 2015.

- b) Pese a la existencia de medios de prueba que acreditan su falta de responsabilidad por los cargos imputados mediante la Resolución Subdirectoral N° 2143-2014-OEFA/DFSAI/SDI, la DFSAI dilata indebidamente el procedimiento, ello al haber transcurrido ocho (8) meses desde la presentación de la solicitud de nulidad de todo lo actuado, siendo que hasta la fecha no existe ninguna actuación posterior por parte de la Autoridad Decisora.
- c) No existe justificación para la demora del presente caso, toda vez que este no es uno complejo. A ello debía considerarse que las supuestas infracciones ya habían sido materia de otros procedimientos sancionadores tramitados ante el OEFA, como los seguidos bajo los Expedientes N°s 386-2013/OEFA/DFSAI/PAS y 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS. En tal sentido y de conformidad con el Principio *non bis in ídem*, regulado en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444, no es posible imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en los cuales se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.
- d) En virtud de ello, al no encontrarse firme o consentida la sanción impuesta a Petroperú a través de las Resoluciones Directorales N°s 418-2013-OEFA-DFSAI y 452-2016-OEFA/DFSAI (emitidas en los expedientes antes mencionados), no debía continuarse con el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS, pues de lo contrario se estaría vulnerando los principios que rigen el procedimiento administrativo, como el derecho al debido procedimiento.
- e) La motivación de la actuación administrativa es una exigencia ineludible para la emisión de todo tipo de acto administrativo, de modo que la decisión de la autoridad no solo debe expresar la norma legal que sustenta el acto administrativo, sino también la fundamentación (de hecho y de derecho) que justifican la decisión adoptada.
- f) El derecho al plazo razonable del proceso despliega sus efectos jurídicos a todo tipo de proceso penal, civil, laboral o procedimiento administrativo. Por ello, se debe analizar los hechos conforme a los siguientes criterios: a) la actividad procesal del interesado; b) la conducta de las autoridades judiciales; y, c) la complejidad del proceso. Dichos criterios permitirán apreciar si el retraso o la dilación es indebida.
- g) Existe una afectación al debido procedimiento administrativo, toda vez que la DFSAI no realizó actuación procesal alguna en los quinientos cuarenta y

un (541) días contados desde el inicio del procedimiento sancionador hasta la fecha. De lo contrario (esto es, si hubiera realizado alguna actuación), se habría evidenciado la complejidad del procedimiento y, en consecuencia, se justificaría el exceso del tiempo transcurrido sin obtener una decisión por parte de la Administración.

h) La DFSAI no cumplió con investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de su competencia por una errónea interpretación de la normativa vigente, que dio lugar a una inadecuada tipificación administrativa; vulnerando de esta manera los principios de legalidad, debido procedimiento, tipicidad, causalidad y presunción de licitud, establecidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444.

Al existir vicios en el procedimiento administrativo, debía declararse fundada la queja, la cual no persigue la impugnación del acto administrativo sino más bien remediar o subsanar el vicio vinculado con la conducción y el ordenamiento del procedimiento administrativo.

8. El 30 de junio de 2016 la Dirección de Supervisión del OEFA recibió la queja presentada por Petroperú⁹ y el 1 de julio de 2016, mediante Memorandum N° 2953-2016-OEFA/DS¹⁰, la remitió a la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental, siendo que esta lo remitió a la DFSAI el mismo día a través del Memorandum N° 601-2016-OEFA/TFA/ST¹¹ a fin de que dicha dirección presente sus descargos.

9. El 30 de junio de 2016, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI¹², a través de la cual declaró la responsabilidad de Petroperú por no cumplir con realizar una adecuada impermeabilización de los muros de los diques del área estanca de dos (2) tanques de crudo de 50000 barriles en el Estación N° 1.

En sus descargos a la queja presentada por Petroperú, mediante Informe N° 059-2016-OEFA/DFSAI del 4 de julio de 2016, la DFSAI señaló lo siguiente:

a) El procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el expediente N° 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS resulta complejo pues amerita evaluar: (i) si se ha vulnerado el principio de *non bis in idem* respecto de los Expedientes N° 386-2013-OEFA/DFSAI/PAS y 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS; (ii) si la utilización de la Resolución de Consejo Directivo N°028-2003-OS/CD como norma tipificadora ha configurado una

⁹ Foja 2 del Expediente.


¹⁰ Foja 1 del Expediente.

¹¹ Foja 34 del Expediente

¹² Notificada el 05 de julio de 2016.


casual que amerite la nulidad de todo lo actuado en dicho procedimiento; y, (iii) los argumentos señalados en el escrito presentado por Petroperú denominado "Conclusiones de la Audiencia de Informe Oral"¹³.

- b) Haciendo uso de su derecho de defensa, Petroperú presentó documentación que sustenta sus descargos, siendo que, con posterioridad, presentó nuevos alegatos, todo lo cual implica una dilación –por parte del propio administrado– del procedimiento sancionador.
- c) Petroperú no respondió al requerimiento de información solicitado por la SDI mediante el Proveído N° 2 del 22 de octubre del 2015 sobre los datos actualizados con relación a la impermeabilización del área estanca correspondientes a dos (2) tanques de crudo ubicados en la Estación N° 1. Ello constituyó una conducta obstruccionista que privó a la Autoridad Decisora de elementos de juicio para dilucidar la verdad material en el procedimiento.



d) Cumplió con analizar el escrito de descargos, las conclusiones a la Audiencia de Informe Oral y la solicitud de nulidad presentados por el administrado a través de la emisión de la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI el 30 de junio de 2016. En ese sentido, antes de tomar conocimiento de la queja, resolvió lo discutido en el procedimiento administrativo sancionador.

e) Atendiendo a dichas razones, la DFSAI consideró que la queja debía declararse infundada.



f) Finalmente, la DFSAI señaló que la solicitud de Petroperú dirigida a que esta Sala se pronuncie sobre el *non bis in idem* resultaría improcedente, pues ello implicaría formular un adelanto de opinión, y la desnaturalización jurídica de la queja que constituye un remedio para subsanar los vicios vinculados a la conducción y ordenamiento del procedimiento administrativo.



II. COMPETENCIA

11. El numeral 158.1 del artículo 158° de la Ley N° 27444¹⁴ dispone que la queja puede presentarse contra los defectos de tramitación, esto es, contra aquellos incumplimientos de las reglas que regulan la conducción de los procedimientos


¹³ Página 7 del Informe N° 059-2016-OEFA/DFSAI.

¹⁴ LEY N° 27444.
Artículo 158°.- Queja por defectos de tramitación.


158.1. En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.

y cuya inobservancia supone la paralización o infracción de los plazos establecidos legalmente, infracción de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva que ponga fin a la instancia.

12. En esa misma línea, la Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD, Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD**)¹⁵, dispone que la queja por defecto de tramitación es el remedio procesal que busca subsanar los vicios que afectan los derechos o intereses de los administrados y que se encuentran relacionados con la conducción y ordenamiento del procedimiento administrativo.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁶ y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA en las materias de su competencia.
14. Asimismo, el literal c) del numeral 8.1 del artículo 8° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo


¹⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 009-2015-OEFA/CD**, que aprueba las "Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA", publicada en el diario oficial El Peruano el 6 de marzo de 2015.

Artículo 4°.- Queja por defectos de tramitación
La queja por defecto de tramitación es el remedio procesal que busca subsanar los vicios que afectan los derechos o intereses de los administrados y que se encuentran relacionados con la conducción y ordenamiento del procedimiento administrativo. A través de la queja no se impugnan actos administrativos.


¹⁶ **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 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.


¹⁷ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, 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:


- a) 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.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

Directivo N° 050-2013-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2014-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD**), y el numeral 10.2 del artículo 10° de la Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD, otorgan a esta Sala la competencia para tramitar las quejas que se presenten por defectos de tramitación de los procedimientos de los órganos de línea del OEFA, en las materias propias de su competencia¹⁸.

15. Al respecto, es pertinente mencionar que, según lo dispuesto en el artículo 7° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁹ (en adelante, **Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM**), los órganos de línea del OEFA son los siguientes: (i) Dirección de Evaluación; (ii) DS; y, (iii) DFSAI. Por tanto, corresponde que esta Sala Especializada emita un pronunciamiento respecto a la queja presentada por Petroperú contra la DFSAI.

III. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

16. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si, a la fecha, existe un defecto en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, por parte de la Autoridad Decisora, que deba ser corregido por esta Sala.



RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013, modificada por el artículo 1° de la Resolución N° 038-2014-OEFA-CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 diciembre 2014.

Artículo 8°.- Funciones de las Salas Especializadas

8.1 Las Salas Especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental ejercen las siguientes funciones:

(...)

c) Tramitar y resolver quejas por defectos de tramitación de los procedimientos de competencia de los órganos de línea, respecto de expedientes materia de su competencia, de acuerdo a la Directiva que aprueba el Consejo Directivo.

(...)



RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 009-2015-OEFA/CD.

Artículo 10°.- Quejas presentadas contra servidores o funcionarios de la Dirección de Supervisión y la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

(...)

10.2 Las quejas presentadas contra algún servidor o funcionario de la Dirección de Supervisión, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos serán resueltas por la Sala Especializada competente del Tribunal de Fiscalización Ambiental.



¹⁹ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Interno del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 7°.- Estructura Orgánica

La Estructura Orgánica del OEFA es la siguiente:

(...)

f) Órganos de Línea

• Dirección de Evaluación

• Dirección de Supervisión

• Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

(...)

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

17. Mediante la queja interpuesta, Petroperú indicó que la DFSAI se excedió en el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles que tenía para emitir pronunciamiento, contados desde la fecha de inicio del procedimiento administrativo sancionador (Expediente N° 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS), tal como lo dispone el artículo 11° de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

18. Asimismo, precisó que, pese a que existen numerosos medios de prueba que acreditan que no debería ser sancionado por los cargos imputados, la DFSAI dilata indebidamente el procedimiento, toda vez que el plazo ha sido excedido en quinientos cuarenta y un (541) días desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador, así como en ocho (8) meses desde la fecha de presentación de la solicitud de nulidad de todo lo actuado, siendo que hasta la fecha no existe ninguna actuación posterior de parte de la Autoridad Decisora. En ese sentido, precisó que no existiría justificación para el retraso en el pronunciamiento de la DFSAI, pues el asunto no era complejo, siendo más bien que las supuestas infracciones habrían sido materia de otros procedimientos sancionadores tramitados ante el OEFA.

19. Partiendo de lo señalado por el administrado, es importante precisar que, en el marco de la presente queja, el pronunciamiento a ser emitido por esta Sala se circunscribirá a dilucidar si a la fecha, existe un defecto en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, por parte de la Autoridad Decisora, que deba ser corregido por esta Sala, motivo por el cual no comprenderá el análisis de los argumentos sobre el fondo del asunto alegado por el administrado –tales como la vulneración al principio de *non bis in ídem*– al no contar esta Sala con dicha atribución, en el marco de la presente queja²⁰.

20. Al respecto, debe mencionarse que el artículo 11° de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD²¹ establece que el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado, y que dicho

²⁰

LEY N° 27444

Artículo 158.- Queja por defectos de tramitación

158.1 En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva (...)

²¹

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

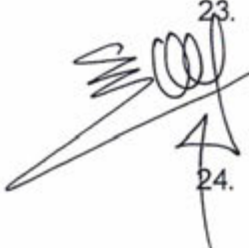
Artículo 11°.- Inicio y plazo del procedimiento administrativo sancionador

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.

11.2 El procedimiento administrativo sancionador deberá desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles.

procedimiento debe desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles²².


21. Tomando en consideración lo antes expuesto, y de la revisión de los actuados que obran en el expediente, esta Sala observa que el 30 de junio de 2016 (dos días después de la interposición de la queja presentada por Petroperú), la DFSAI emitió pronunciamiento respecto de la responsabilidad de dicha empresa por el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
22. En tal sentido, se advierte que, si bien el plazo establecido en el artículo 11° de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (180 días hábiles del inicio del procedimiento), no ha sido cumplido por parte de la primera instancia administrativa, toda vez que este venció el 21 de setiembre de 2015, la DFSAI ya emitió pronunciamiento, el cual fue notificado al administrado el 5 de julio de 2016.




23. Por lo expuesto, esta Sala Especializada considera que el defecto en la tramitación del procedimiento que sustenta la queja presentada por Petroperú ya ha sido subsanado antes de la emisión de la presente resolución que resuelve la queja presentada por Petroperú.

24. Cabe mencionar que, Morón Urbina²³ señala sobre la queja que:

"La queja administrativa constituye un remedio procesal regulado expresamente por Ley mediante el cual los administrados pueden contestar los defectos de tramitación incurridos, con la finalidad de obtener su corrección en el curso de la misma secuencia (...)". (Subrayado agregado).



25. Asimismo, la queja no procura la impugnación de una resolución, sino que constituye un remedio en la tramitación que busca subsanar el vicio vinculado a la conducción y ordenamiento del procedimiento para que este continúe con arreglo a las normas correspondientes²⁴. Además, como lo sostiene la doctrina



²² Ello se encuentra también recogido en el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012), a través de la cual se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

²³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima. Gaceta Jurídica. 2011. pp. 474 y 475.

²⁴ Cabe señalar que Morón Urbina agrega que la queja se plantea contra la conducta administrativa que perjudique derechos subjetivos legítimos del administrado:

"Procede su planteamiento contra la conducta administrativa –activa u omisiva– del funcionario encargado de la tramitación del expediente que afecte o perjudique derechos subjetivos legítimos del administrado, como pueden ser por ejemplo, una conducta morosa o negligente que dilate el procedimiento; la omisión de enviar al superior el expediente donde se ha presentado algún recurso, la obstrucción a los derechos de presentar escritos, a informarse, a presentar prueba; la prescindencia

nacional, la queja constituye un remedio para corregir o enmendar las anomalías que se producen durante la tramitación del procedimiento administrativo que no conlleva decisión sobre el fondo del asunto²⁵.

26. De otro lado, en caso se presente, de manera sobrevenida, y dentro de un procedimiento administrativo, un hecho que conlleve a que la situación controvertida desaparezca, ocurrirá la denominada sustracción de la materia, lo cual conlleva a que carezca de objeto pronunciarse sobre el fondo, ello de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 321° del Código Procesal Civil²⁶, aplicable de manera supletoria al presente procedimiento en atención a su Primera Disposición Final y al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444²⁷.

27. En tal sentido, siendo que en el presente caso el defecto en la tramitación del procedimiento que sustenta la queja presentada por Petroperú ya ha sido subsanado por la DFSAI (y, por tanto, el presupuesto objetivo para ordenar a la DFSAI la subsanación del defecto en cuestión para que el procedimiento administrativo sancionador continúe con arreglo a las normas correspondientes no persiste), a criterio de esta Sala Especializada carece de objeto pronunciarse al respecto a la queja presentada por el administrado contra la DFSAI, al haberse producido la sustracción de la materia.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

de trámites sustanciales; el ocultamiento de piezas del expediente; y cualquier acción que importe distorsión o incumplimiento de plazo".

Ver: MORÓN URBINA, Ob. Cit. pp. 474 y 475.

²⁵ DANOS ORDOÑEZ, Jorge, "La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja". En *Derecho y Sociedad*, N° 28, pp. 267-270.

²⁶ RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicada el 22 de abril de 1993.

Conclusión del proceso sin declaración sobre el fondo.

Artículo 321°.- Concluye el proceso sin declaración sobre el fondo cuando:

1. Se sustrae la pretensión del ámbito jurisdiccional.

(...).

²⁷ 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.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar que **CARECE DE OBJETO** pronunciarse respecto de la queja presentada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. y a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental