



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental**  
**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera**

**RESOLUCIÓN N° 043-2016-OEFA/TFA-SEPIM**


EXPEDIENTE N° : 005-2016-TFA-SEPIM/QUEJA  
ADMINISTRADO : CARTONERÍA LOS ÁNGELES S.R.L.  
QUEJADA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y  
APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA  
MATERIA : QUEJA


**SUMILLA:** "Se declara infundada la queja formulada por Cartonería Los Ángeles S.R. contra la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, debido a que no se advierte defecto de tramitación alguno que deba ser subsanado".

Lima, 20 de octubre de 2016

**I. ANTECEDENTES**

1. El 29 de abril de 2016, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) emitió la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI, mediante la cual resolvió: (i) declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Cartonería Los Ángeles S.R.L. (en adelante, **Cartonería Los Ángeles**) por realizar actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente, (ii) ordenar las medidas correctivas correspondientes; y, (iii) sancionar a dicha empresa con una multa ascendente a quince (15) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago.
2. El 9 de junio de 2016, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 800-2016-OEFA/DFSAI, por medio de la cual declaró consentida la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI, debido a que Cartonería Los Ángeles no interpuso ningún recurso impugnatorio contra dicho acto administrativo dentro del plazo legal establecido.
3. Posteriormente, a través del escrito con registro N° 069664 del 11 de octubre de 2016, presentado ante la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA, Cartonería Los Ángeles formuló una queja contra la DFSAI, por la existencia de supuestos defectos de tramitación en el expediente N° 313-2015-OEFA/DFSAI/PAS en cuyo marco se emitió la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI. La queja se fundamentó en los siguientes argumentos:

- 
- i) Mediante Resolución de Ejecución Coactiva N° 14-2016/UNO el Ejecutor Coactivo del OEFA resolvió exigir a Cartonería Los Ángeles el pago de la multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI.
  - ii) Cartonería Los Ángeles sostuvo que realiza actividades de fabricación de pasta de papel y cartón a menor escala y desde hace un corto periodo de tiempo (4 años y medio), por lo que no tiene ingresos económicos que le permitan cumplir de forma inmediata sus obligaciones ambientales.
  - iii) Asimismo, la recurrente argumentó que no genera efluentes, emisiones ni residuos sólidos que necesiten la implementación de medidas de mitigación de impactos ambientales negativos significativos; y, además, el OEFA no ha realizado estudios técnicos ni monitoreos ambientales que demuestren que sus actividades generan tales impactos<sup>1</sup>.
  - iv) Por otro lado, sostuvo que, de acuerdo con lo señalado en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, los titulares que no cuentan con instrumento de gestión ambiental, tienen un plazo máximo de 3 años desde la entrada en vigencia del referido reglamento, es decir, hasta el 7 de junio de 2018, para presentar dicho instrumento ante Produce.
  - v) El administrado señaló que la medida correctiva ordenada por el OEFA, referida al cese inmediato de las actividades desarrolladas en su planta Lurigancho – Chosica, afecta su derecho al trabajo.
  - vi) Por último, manifestó que la multa no habría sido calculada en correcta aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD. Asimismo, tampoco se habría tenido en cuenta el principio de no confiscatoriedad, por lo cual adjunta el balance contable del año 2015.
4. El 18 de octubre de 2016, la DFSAI presentó el Informe N° 92-2016-OEFA/DFSAI, a través del cual presentó sus descargos respecto de la queja formulada por Cartonería Los Ángeles (en adelante, **Informe de Descargos**). En el Informe de Descargos, la DFSAI manifestó lo siguiente:
- a) De acuerdo con el numeral 6.2 del artículo 6° de las Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD, constituye



---

<sup>1</sup> Cartonería Los Ángeles procederá a realizar el monitoreo ambiental a efectos de demostrar que no genera efluentes que produzcan un impacto ambiental negativo, así como a gestionar sus residuos sólidos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 38° y 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.



presupuesto para la procedencia de la queja, la persistencia del defecto de trámite alegado en el respectivo procedimiento administrativo.

- b) Sin embargo, previamente a la formulación de queja por parte de Cartonería Los Ángeles, el procedimiento administrativo sancionador concluyó con la emisión de la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI, que fue declarada consentida mediante Resolución Directoral N° 800-2016-OEFA/DFSAI.
- c) Debido a ello, no se cumple con el supuesto de procedencia para la interposición del reclamo en queja, consistente en la persistencia de los supuestos defectos de tramitación en el procedimiento administrativo, razón por la cual corresponde que el Tribunal de Fiscalización Ambiental declare su improcedencia.

## II. COMPETENCIA

5. El numeral 158.1 del artículo 158° de la Ley N° 27444<sup>2</sup> 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 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.
6. En esa misma línea, la Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD<sup>3</sup>, 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.
7. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>4</sup> y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto

<sup>2</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

**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.

<sup>3</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 009-2015-OEFA/CD, 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 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.

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

Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>5</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 en las materias de su competencia.

8. 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 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 competencia<sup>6</sup>.
9. 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-MINAM<sup>7</sup> (en adelante, **Decreto Supremo N° 022-2009-**

---

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>5</sup> **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:

- 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>6</sup> **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:

(...)

- 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.

<sup>7</sup> **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.



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 Cartonería Los Ángeles.

### III. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

10. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es si la DFSAI ha incurrido en un defecto de tramitación que corresponda ser subsanado a través de una queja.

### IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

11. En el presente caso, Cartonería Los Ángeles interpuso una queja contra la DFSAI, por la existencia de presuntos defectos de tramitación en el expediente N° 313-2015-OEFA/DFSAI/PAS en cuyo marco se emitió la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI.
12. De acuerdo con lo establecido en el artículo 158° de la Ley N° 27444, la queja constituye un medio de impulso en la tramitación de un procedimiento administrativo que tiene por objeto que la instancia superior ordene la subsanación del defecto y la continuación del trámite con arreglo a las normas correspondientes. Así, la queja procede contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan la paralización o infracción de los plazos legales, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deban ser subsanados antes de la resolución definitiva que ponga fin a la instancia.
13. Por otro lado, el artículo 7° de las Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD<sup>8</sup> (en adelante, **Reglas aprobadas por Resolución de Consejo**

#### 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

(...)

**Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD, publicadas en el diario oficial El Peruano el 6 marzo de 2015.**

#### Artículo 7°.- De la oportunidad

7.1. La queja por defecto de tramitación puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento administrativo, hasta antes de que se emita resolución final en la instancia respectiva, a fin de que se logre su oportuna subsanación.

7.2. El límite temporal señalado en el Numeral 7.1 precedente no opera para los siguientes defectos de trámite ocurridos con posterioridad a la emisión de la resolución final de la instancia respectiva:

- a) La notificación defectuosa de la resolución;
- b) La denegatoria de recursos;
- c) La demora en la concesión de una apelación;
- d) La omisión o el retraso en la elevación del expediente a la Sala competente;
- u,
- e) Otros defectos de trámite similares.

**Directivo N° 009-2015-OEFA/CD)**, establece que la queja por defecto de tramitación puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento administrativo, hasta antes de que se emita resolución final en la instancia respectiva, a fin de que se logre su oportuna subsanación, siendo que el límite temporal señalado no opera para defectos de trámite ocurridos con posterioridad a la emisión de la resolución final de la instancia respectiva, tales como: a) la notificación defectuosa de la resolución; b) la denegatoria de recursos; e) la demora en la concesión de una apelación; d) la omisión o el retraso en la elevación del expediente a la sala competente; u, e) otros defectos de trámite similares.

14. En el presente caso, Cartonería Los Ángeles presentó su escrito de queja después de la emisión de la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI, razón por la cual corresponde evaluar si existe algún defecto de trámite ocurrido con posterioridad a la emisión de dicho acto administrativo que deba ser subsanado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° de las Reglas aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD.
15. Al respecto, según se advierte de la Cédula de Notificación N° 678-2016<sup>9</sup>, la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI fue debidamente notificada a Cartonería Los Ángeles el 10 de mayo del 2016, pues en ella se observa el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 21° de la Ley N° 27444<sup>10</sup>.
16. Asimismo, de la revisión del expediente se advierte que Cartonería Los Ángeles no interpuso ningún recurso impugnatorio contra la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI, en el plazo legalmente respectivo. Siendo oportuno precisar que Cartonería Los Ángeles formuló argumentos contra los hallazgos objeto del procedimiento administrativo sancionador, recién a partir de la presentación del

<sup>9</sup> Folio 67 del Expediente N° 313-2015-OEFA/DFSAI/PAS.

<sup>10</sup> LEY N° 27444.

**Artículo 21.- Régimen de la notificación personal**

21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año.

21.2 En caso que el administrado no haya indicado domicilio, o que éste sea inexistente, la autoridad deberá emplear el domicilio señalado en el Documento Nacional de Identidad del administrado. De verificar que la notificación no puede realizarse en el domicilio señalado en el Documento Nacional de Identidad por presentarse alguna de las circunstancias descritas en el numeral 23.1.2 del artículo 23, se deberá proceder a la notificación mediante publicación.

21.3 En el acto de notificación personal debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a firmar o recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado. En este caso la notificación dejará constancia de las características del lugar donde se ha notificado.

21.4 La notificación personal, se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal, pero de no hallarse presente cualquiera de los dos en el momento de entregar la notificación, podrá entenderse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado.

21.5 En el caso de no encontrar al administrado u otra persona en el domicilio señalado en el procedimiento, el notificador deberá dejar constancia de ello en el acta y colocar un aviso en dicho domicilio indicando la nueva fecha en que se hará efectiva la siguiente notificación. Si tampoco pudiera entregar directamente la notificación en la nueva fecha, se dejará debajo de la puerta un acta conjuntamente con la notificación, copia de los cuales serán incorporados en el expediente.

escrito de queja, pese a que fue debidamente notificado con: (i) la Resolución Subdirectoral N° 646-2015-OEFA/DFSAI/SDI, a través del cual se inició el procedimiento, (ii) la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI, y (iii) la Resolución Directoral N° 800-2016-OEFA/DFSAI, por medio de la cual se declaró consentida la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI.

17. Por lo tanto, esta Sala advierte que no existen defectos de trámite ocurridos con posterioridad a la emisión de la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI, referidos a la notificación defectuosa de la resolución, la denegatoria de recursos, la demora en la concesión de una apelación, la omisión o el retraso en la elevación del expediente a la Sala competente, u otros defectos de trámite similares, que correspondan ser subsanados.
18. Sin perjuicio de lo expuesto, de la revisión del escrito de queja presentado por Cartonería Los Ángeles se advierte que los argumentos que sustentan la queja se encuentran orientados a contradecir la Resolución Directoral N° 600-2016-OEFA/DFSAI, a fin de que se declare la nulidad de dicho acto administrativo. En ese sentido, es importante señalar que esta pretensión corresponde ser planteada por los administrados a través de los recursos administrativos que el ordenamiento jurídico prevé para que puedan tutelar sus intereses frente a un acto que lesione o afecte sus derechos; es decir, los administrados deben interponer ya sea un recurso de reconsideración, un recurso de apelación o un recurso de revisión<sup>11</sup>, pues a través de la queja no se impugnan actos administrativos<sup>12</sup>.
19. En consecuencia, esta Sala Especializada considera la queja formulada por Cartonería Los Ángeles corresponde ser declarada infundada.

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

<sup>11</sup> LEY N° 27444  
Artículo 207°.- Recursos administrativos  
207.1 Los recursos administrativos son:  
a) Recurso de reconsideración  
b) Recurso de apelación  
c) Recurso de revisión

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

<sup>12</sup> Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA

Artículo 4°.- Queja por defectos de tramitación

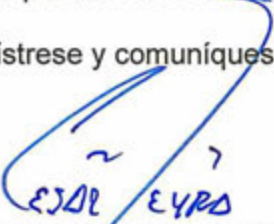
La queja por defecto de tramitación es el remedio procesal que busca subsanar los vicios que afectan los derechos o intereses de los administrados y que se encuentran relacionados con la conducción y ordenamiento del procedimiento administrativo. A través de la queja no se impugnan actos administrativos.

**SE RESUELVE:**


**PRIMERO.-** Declarar **INFUNDADA** la queja presentada por Cartonería Los Ángeles S.R.L. contra la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, por las consideraciones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución. En consecuencia, se dispone el archivo del presente expediente.

**SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a Cartonería Los Ángeles S.R.L. y la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental para los fines correspondientes.


Regístrese y comuníquese.

  
.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

  
.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

  
.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental