



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

RESOLUCIÓN N° 167-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 001-2018-TFA-SMEPIM/QUEJA
QUEJOSO : PETRÓLEOS DEL PERÚ - PETROPERÚ S.A.
QUEJADA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
SECTOR : HIDROCARBUROS
MATERIA : QUEJA

SUMILLA: Carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de la queja formulada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, al haberse producido la sustracción de la materia, debido a que, el defecto de tramitación alegado por el citado administrado ha sido subsanado.

Lima, 14 de junio de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano² (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de ochocientos cincuenta y cuatro (854) kilómetros, y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura.
2. Con motivo de los incidentes ambientales –derrames de petróleo crudo– ocurridos i) el 25 de enero de 2016 en la progresiva km 440+781³ del Tramo II del ONP⁴ (en adelante, **Primer derrame de petróleo crudo**) y ii) el 3 de febrero de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Debe especificarse que el objetivo de la construcción del Oleoducto Norperuano fue el transporte —de manera económica, eficaz y oportuna— del petróleo crudo, extraído de los yacimientos de la selva norte hasta el terminal Bayóvar en la costa, para su embarque a las refinerías de la Pampilla, Talara y Conchán, y al mercado externo. (Página 46 del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA del ONP).

³ De acuerdo con lo detectado por la Dirección de Supervisión, el derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP se produjo en la Progresiva Km 440+781 y no en la progresiva Km 440+785, tal como fuese informado por Petroperú a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.

⁴ Conforme a lo consignado por Petroperú en el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, el derrame se habría iniciado a las 09:46 horas.

2016 en el Ramal Norte del ONP (en adelante, **Segundo derrame de petróleo crudo**, la Dirección de Supervisión (en lo sucesivo, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), realizó las supervisiones especiales, conforme al siguiente detalle:

- Con relación al Primer derrame de petróleo crudo: del 27 al 29 de enero y del 13 al 17 de febrero de 2016.
 - Respecto al Segundo derrame de petróleo crudo: del 6 al 11 y 14 al 18 de febrero de 2016.
3. A través de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) ordenó a Petroperú, como medida cautelar, la ejecución inmediata de las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo acaecidos.
 4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 196-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 4 de marzo de 2016⁵ (**Resolución de Subdirectoral de Inicio**), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la DFSAI del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
 5. En atención a la solicitud de incorporación al presente procedimiento administrativo sancionador, en calidad de tercero con interés legítimo, presentada por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible Perú – IDLADS PERÚ (en adelante, **IDLADS**) la SDI emitió la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁶ del 8 de abril de 2016 donde resolvió su incorporación al mismo; siendo, asimismo, confirmada por la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) mediante Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016⁷.
 6. Así también, el Instituto de Defensa Legal (en adelante, **IDL**) solicitó ante la Autoridad Decisora su intervención como tercero con legítimo interés; obteniendo pronunciamiento por parte de la Autoridad Instructora y su posterior confirmación por la Sala Especializada en Minería y Energía del TFA mediante la Resolución N° 018-2017-OEFA/TFA-SME del 27 de enero de 2017⁸.

⁵ Folios 166 al 204. Debe mencionarse que la referida Resolución Subdirectoral fue notificada al administrado el 8 de marzo de 2016 (folio 218).

⁶ Folios 1141 al 1145. Debe mencionarse que la referida Resolución Subdirectoral fue notificada a Petroperú el 14 de abril de 2016 (folios 1234 y 1238).

⁷ Folios 2744 al 2762. Debe mencionarse que el referido acto fue notificado a Petroperú y al IDLADS el 14 de julio de 2016 (folio 2790 y 2791).

⁸ Folios 3068 a 3081. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado a Petroperú, al IDLADS y al IDL el 1 de febrero de 2017 (folio 3082, 3083 y 3084).

7. El 8 de setiembre de 2016, a través de la emisión de la Resolución Subdirectoral N° 1413-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁹, la SDI declaró confidencial la información referida a: i) los temas de salud, que permitan identificar a las personas y, ii) a las partes integrantes correspondientes a una investigación penal que formen parte del presente procedimiento administrativo sancionador.
8. Por otro lado, el 23 de agosto de 2017, el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (en adelante, **GT Wampis**), solicitó a la primera instancia su intervención en calidad de tercero con legítimo interés. Para tales efectos, la SDI emitió la Resolución Subdirectoral N° 1841-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 10 de noviembre de 2017¹⁰, a través de la cual se procede a efectuar su incorporación en calidad de tercero con interés legítimo; confirmándose, así también, por la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA mediante la Resolución N° 085-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de diciembre de 2017¹¹.
9. El 21 de noviembre de 2017¹², la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 1206-2017-OEFA/DFSAI/SDI (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado contra la Resolución Subdirectoral de Inicio¹³.
10. Tras la evaluación de los descargos¹⁴, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1712-2017-OEFA/DFSAI del 22 de diciembre de 2017 (en adelante, **Resolución Directoral-I**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú, por la comisión de tres (3) infracciones administrativas.
11. El 15 de enero de 2018, la DFSAI realizó la rectificación de oficio de la Resolución Directoral N° 1712-2017-OEFA/DFSAI del 22 de diciembre de 2017, en cuanto (i) al orden correlativo desde la página 11 de la resolución en cuestión en adelante, y (ii) en cuanto a la multa correspondiente a la conducta infractora N° 3, correspondiendo ser de 84.32 UIT.

⁹ Folios 2921 a 2927. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado a Petroperú, al IDLADS y al IDL el 19 de setiembre de 2016 (folio 2928, 2931 y 2933).

¹⁰ Folios 3499 al 3501. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado a Petroperú, al IDLADS y al IDL el 10 de noviembre de 2017 (folio 3502 a 3505 y 3617).

¹¹ Folios 4053 a 4068. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 7 de marzo de 2017.

¹² Folios 3506 a 3615. Cabe agregar que, dicho informe fue debidamente notificado a Petroperú, al IDLADS y al IDL mediante Carta N° 1077-2017-OEFA/DFSAI el 22 de noviembre de 2017 (folios 3618 a 3621).

¹³ Presentado mediante escrito con Registro N° 27236 el 7 de abril de 2016 (folios 802 a 1127). Asimismo, mediante escrito con Registro N° 58971 del 4 de agosto de 2017 (folios 3187 a 3486), el administrado presentó argumentos complementarios.

¹⁴ Presentado mediante escrito con Registro N° 90200 el 15 de diciembre de 2017 (folios 3651 a 4028).

12. Con escrito del 17 de enero de 2018, Petroperú formuló recurso de apelación contra la Resolución Directoral-I¹⁵.
13. Mediante Resolución N° 103-2018-OEFA/TFA-SMEPIM¹⁶, del 2 de mayo de 2018, la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA, resolvió en su artículo 1°: i) declarar la nulidad de la Resolución Directoral-I, toda vez que la DFSAI incurrió en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**); ii) retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.
14. El 11 de junio de 2018¹⁷, Petroperú interpuso ante el TFA un escrito de queja (en lo sucesivo, **queja**) contra la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**), alegando que se habría incurrido en defectos de tramitación del procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, consistentes en la falta de pronunciamiento con relación a la solicitud de declaración del archivo de aquel, al entenderse que operó la caducidad prevista en el artículo 257° del TUO de la LPAG.
15. A través de dicho escrito, el quejoso formuló los siguientes argumentos:
- a) La DFAI vulneró los plazos establecidos para resolver, toda vez que, hasta la fecha de la interposición de la queja, dicha autoridad no emitió resolución alguna a través de la cual se declare el archivo del procedimiento administrativo sancionador materia de análisis, a pesar de haber sido solicitado expresamente a través de la presentación de los escritos con registros N°s 44289¹⁸, 45913¹⁹ y 48284²⁰.
 - b) Precisó que, si bien este órgano colegiado ordenó a la DFAI retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en el que se produjo el vicio nulificante y, en esa medida, dicha autoridad debía emitir una nueva resolución de sanción subsanando el vicio en el que se incurrió, se ha de considerar que el plazo de caducidad establecido por el ordenamiento jurídico nacional para los procedimientos administrativos.

¹⁵ Folios del 4922 al 4974.

Petroperú con escrito de registro N° 15773 del 16 de febrero de 2018, presentó nuevos alegatos y medios probatorios. (Folios 5241 al 6849 y 6957 al 7094)

¹⁶ Folios 7099 a 7133. Ello tras la realización de la Audiencia de Informe Oral del 18 de abril de 2018 ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA.

¹⁷ Escrito con registro N° 50389 (folios 1 a 2 del expediente de queja).

¹⁸ Folios 7143 a 7146

¹⁹ Folios 7147 a 7148.

²⁰ Folio 7149.

- 
- 
- c) Sobre el particular, infirió que no media espacio temporal alguno que permita a la primera instancia emitir una nueva resolución a través de la cual se ponga fin al procedimiento; ello en tanto, la Resolución Directoral-I mediante la cual se declaró su responsabilidad administrativa y la imposición de la consecuente sanción, fue emitida el 22 de diciembre de 2017, fecha en la que, precisamente, vencía el plazo para la tramitación del procedimiento sancionador materia de análisis. En esa misma línea, acotó que el plazo de caducidad, tras la emisión de la Resolución N° 103-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, se encontraba completamente vencido.
- d) En ese sentido, Petroperú señaló que, a pesar del notorio incumplimiento de los plazos legalmente establecidos, hasta el momento no existe pronunciamiento alguno declarando el archivo del presente procedimiento tal como se ordena según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 257° del TUO de la LPAG.
- e) Con base en ello, precisó que ha quedado claro que la DFAI incumplió con sus deberes funcionales de manera negligente, al no haber resuelto dentro de los plazos exigidos, a pesar de que le fue solicitado expresamente.
- f) Finalmente, manifestó que la queja interpuesta está orientada a corregir el defecto de tramitación evidenciado; lo cual implica que la autoridad competente, emita a la brevedad posible la resolución que declara el archivo del presente procedimiento, sin perjuicio de que se adopten las acciones pertinentes para sancionar a los funcionarios responsables por los defectos de tramitación originados.

16. Mediante Memorándum N° 1254-2018-OEFA/DFAI del 13 de junio de 2018, la DFAI presentó sus descargos, manifestando en el Informe N° 28-2018-OEFA/DFAI²¹ adjunto (en adelante, **Informe de Descargos**), lo siguiente²²:

Sobre el presunto defecto en la tramitación en la emisión de la resolución que declara la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

- i) En atención a la queja formulada por Petroperú, la DFAI refirió que debe tenerse en cuenta que el 13 de junio de 2018, se notificó al referido administrado, la Resolución Directoral N° 1302-2018-OEFA/DFAI²³ (en adelante, **Resolución Directoral-II**), por medio de la cual se resolvió declarar el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador;



²¹ Folio 5 a 9 del expediente de queja.

²² Cabe señalar que mediante Memorando N° 566-2018-OEFA/TFA/ST del 12 de junio de 2018, la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental solicitó a la DFAI la remisión de sus descargos sobre la queja presentada por Petroperú, así como la remisión del expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS.



²³ Folio 7153.

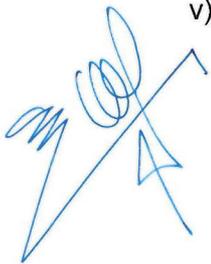
ello en aplicación de lo estipulado en los numerales 2 y 3 del artículo 257° del TUO de la LPAG.

- ii) En esa medida, y dado que, a la fecha de emisión del Informe de Descargos, no subsisten los hechos indicados por el administrado, la DFAI señaló que en el presente caso se ha producido la sustracción de la materia, en virtud a lo establecido en el numeral 1 del artículo 321° del Código Procesal Civil – de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos –, por lo que no cabe emitir pronunciamiento respecto al fondo de la queja presentada por Petroperú.

Sobre el plazo máximo para la emisión del pronunciamiento de caducidad

- iii) Sin perjuicio de ello, la primera instancia mencionó que, en el TUO de la LPAG no se ha establecido plazo perentorio alguno a efectos de emitir la resolución correspondiente que declare la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador; ello en la medida en la que, dicha resolución posee carácter meramente declarativo mas no constitutivo.

- 
- iv) De tal forma, continuó precisando, que en tanto la queja se interpone con la finalidad de hacer respetar las garantías y principios del procedimiento administrativo en aras de que se cumplan los términos o plazos regulados por ley, y siendo que no existe plazo alguno para la emisión de un pronunciamiento referido a la caducidad, no resulta viable argumentar que ha ocurrido una infracción a los plazos para resolver, careciendo de sustento la queja interpuesta.

- 
- v) Adicionalmente, precisó que, aunado a lo descrito con carácter previo, ha de considerarse que, bajo su competencia, se vienen tramitando alrededor de 2743 expedientes administrativos correspondientes a periodos que oscilan desde el año 2015 a la actualidad; de tal forma que, esta carga procesal amerita que su atención, se priorice en función a criterios tales como el relativo al plazo de prescripción, entre otros. Por tanto, acotó que *no resulta posible que el tiempo de atención de un procedimiento específico se priorice, en todos los casos, en función de las solicitudes de los administrados.*

- vi) En ese sentido, adujo que, con relación a la solicitud de uso de la palabra – programación de una reunión respecto a la solicitud de archivo – carece de objeto pronunciarse sobre ello, en base a los argumentos esgrimidos con anterioridad.

- 
- vii) Por todo lo expuesto, la DFAI, en su Informe de Descargos, concluyó que no se produjo una infracción a los plazos para resolver, por lo que correspondería que la queja interpuesta por Petroperú, se declare infundada.

II. COMPETENCIA

17. En el numeral 167.1 del artículo 167° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General²⁴ se 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.
18. En esa misma línea, en el artículo 4° de las Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD²⁵ (en adelante, **Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación**), se 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.
19. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁶ y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto

24

TUO de La LPAG

Artículo 167.- Queja por defectos de tramitación

- 167.1 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.
- 167.2 La queja se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, citándose el deber infringido y la norma que lo exige. La autoridad superior resuelve la queja dentro de los tres días siguientes, previo traslado al quejado, a fin de que pueda presentar el informe que estime conveniente al día siguiente de solicitado.
- 167.3 En ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya presentado queja, y la resolución será irrecurrible.
- 167.4 La autoridad que conoce de la queja puede disponer motivadamente que otro funcionario de similar jerarquía al quejado, asuma el conocimiento del asunto.
- 167.5 En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrá el inicio de las actuaciones necesarias para sancionar al responsable.

25

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 3 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.

26

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

Artículo 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.

Supremo N° 013-2017-MINAM²⁷, (en adelante, **ROF del OEFA**) se 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.

20. Asimismo, en 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 sus modificatorias (en adelante, **RITFA**), otorga a este colegiado 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 competencia²⁸, en el marco de lo previsto por el numeral 10.2 del artículo 10° de las Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación.
21. Al respecto, es pertinente mencionar que, según lo dispuesto en el artículo 7° del ROF del OEFA, los órganos de línea del OEFA son los siguientes: (i) Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental; (ii) Dirección de Evaluación Ambiental; (iii) Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas; (iv) Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas; (v) Dirección de

²⁷ **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

²⁸ **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

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.

Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios; y, (vi) DFAI. Por tanto, corresponde que esta sala especializada emita pronunciamiento respecto a la queja presentada por Petroperú.

III. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

22. Determinar si, a la fecha, existe un defecto en la tramitación en el que hubiera incurrido la Autoridad Decisora, con relación al pronunciamiento sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, que deba ser corregido por este órgano colegiado.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. Con carácter previo al análisis de la cuestión controvertida, este órgano colegiado estima conveniente delimitar el marco normativo dentro del cual se erige la interposición de una queja en aquellos casos en los que el administrado aduzca un defecto de tramitación en el procedimiento administrativo seguido en su contra.

24. Al respecto, cabe señalar que, de conformidad con lo señalado en el inciso 1.2 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG²⁹, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos esenciales que rigen todo procedimiento administrativo; siendo que, a partir de su observancia, los administrados gozan de los derechos y garantías inherentes del debido procedimiento, tales como a obtener una decisión motivada fundada en derecho, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable, entre otros.

25. En esa línea, el legislador peruano, ha optado por incorporar dentro del ordenamiento jurídico vigente – en concreto en el numeral 1 del artículo 167° del TUO de la LPAG³⁰– la figura de la queja como mecanismo idóneo a partir del cual,

²⁹ TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

- 1.2. **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

³⁰ TUO de la LPAG

Artículo 167.- Queja por defectos de tramitación

- 167.1 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.
- 167.2 La queja se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, citándose

los administrados en cualquier momento, podrán interponerla si consideran la existencia de defectos de tramitación y, en especial, los que supongan la paralización del procedimiento, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales por parte de la autoridad competente, entre otros.

26. De igual manera, mediante la determinación de las Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación³¹, el OEFA ha tenido por conveniente regular ese remedio procesal, en aras de 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.
27. En base a dicho derecho, mediante escrito del 11 de junio de 2018, Petroperú señaló que la DFAI no actuó de manera diligente, al no haber resuelto dentro de los plazos exigidos conforme a Ley, respecto de la caducidad que operaba en el procedimiento administrativo sancionador incoado en su contra.
28. En ese sentido, y a efectos de poner en contexto la solicitud formulada por el quejoso, resulta conveniente traer a colación el marco normativo dentro del cual se circunscribe la caducidad como forma de terminación de los procedimientos administrativos sancionadores.
29. Al respecto, cabe señalar que en el artículo 257° del TUO de la LPAG se dispone lo siguiente:

Artículo 257.- Caducidad del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución

el deber infringido y la norma que lo exige. La autoridad superior resuelve la queja dentro de los tres días siguientes, previo traslado al quejado, a fin de que pueda presentar el informe que estime conveniente al día siguiente de solicitado.

- 167.3 En ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya presentado queja, y la resolución será irrecurrible.
- 167.4 La autoridad que conoce de la queja puede disponer motivadamente que otro funcionario de similar jerarquía al quejado, asuma el conocimiento del asunto.
- 167.5 En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrá el inicio de las actuaciones necesarias para sancionar al responsable

Resolución de Consejo Directivo N° 009-2015-OEFA/CD

Artículo 4.- Queja por defectos de tramitación

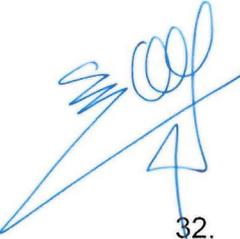
La queja por defecto de tramitación es el remedio procesal que busca subsanar los vicios que afectan los derechos o intereses de los administrados y que se encuentran relacionados con la conducción y ordenamiento del procedimiento administrativo. A través de la queja no se impugnan actos administrativos.

respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. **La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.**
4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción. (Énfasis agregado)



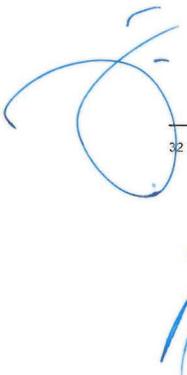
30. En el caso concreto, en su escrito de queja se tiene que el administrado aduce un defecto de tramitación en la medida en la que, a la fecha de su interposición la Autoridad Decisora no habría emitido pronunciamiento sobre la caducidad, pese a que la aplicación de la misma había sido solicitada en reiteradas ocasiones en aras de que se proceda al archivo del procedimiento seguido en su contra.



31. En efecto, conforme se precisó líneas arriba, hemos de partir de la premisa de que la caducidad opera de manera automática. Lo cual acarrea que, basta con que se cumplan dos condiciones: i) la falta de resolución del procedimiento por parte de la autoridad competente antes del cumplimiento del plazo de caducidad; y ii) el transcurso del tiempo establecido por la norma para el ejercicio de un derecho, para que opere la caducidad y en consecuencia se declare el archivo del procedimiento tramitado. En definitiva, a partir de lo expuesto, se ha de entender que la caducidad tiene efectos declarativos para los intervinientes en la relación jurídica³².

32. Ahora bien, cabe señalar que lo mencionado en el considerando precedente, no se contraría con el hecho de que se requiera de la existencia de un pronunciamiento formal por parte de la autoridad competente; al precisarse en la propia normativa vigente, que la caducidad deberá ser declarada de oficio, y en caso de que no medie pronunciamiento alguno de su parte, se le otorga al administrado la facultad de solicitarla. Por tanto, lo señalado implica que esta deberá ser dictada, en todo caso por la Administración, a través de la emisión de un acto administrativo, a efectos de que se formalice su operatividad.

33. No obstante ello, como quiera que los efectos de la caducidad se generan *ipso facto*, tras la comprobación de su configuración, y siendo que su formalización ha de efectuarse a través de la correspondiente emisión de la resolución que disponga, como consecuencia de su aplicación, el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado, lo cierto es que la normativa vigente no ha establecido un plazo específico a efectos de que la misma sea emitida, por lo que corresponderá evaluar cada caso en concreto, a efectos de valorar si la no emisión de dicha resolución genera o no una situación expectante indefinida.



³² MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Lima. Gaceta Jurídica. Año 2017. ps. 526 y 527.

34. 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 limitará 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, ello de conformidad con el marco normativo previamente expuesto.

35. En efecto, y de la revisión de los actuados que obran en el expediente, este tribunal evidencia que el 8 de junio de 2018, la DFAI emitió la Resolución Directoral-II, la cual fue notificada a Petroperú el 13 de junio de 2018 (dos días después de la interposición de la queja presentada por Petroperú).

36. Por consiguiente, se advierte que, a la fecha de la emisión de la presente resolución, la DFAI ya emitió pronunciamiento, el cual fue notificado al administrado conforme se acredita en la Cédula 1417-2018/ACTA DE NOTIFICACIÓN.

37. En consecuencia, 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 misma.

38. Cabe mencionar que, Morón Urbina³³ señala sobre la queja que:

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

39. 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 correspondientes³⁴. Además, como lo sostiene la doctrina nacional, la queja constituye un remedio para corregir o enmendar las anomalías que se producen durante la tramitación del procedimiento administrativo que no

³³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I. Decimosegunda edición. Lima. Gaceta Jurídica. 2017. pp. 737 y 738.

³⁴ 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 o intereses 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 de trámites sustanciales; el ocultamiento de piezas del expediente; y cualquier acción que importe distorsión o incumplimiento de cualquier trámite o plazo".

Ver: MORÓN URBINA, Ob. Cit. pp. 738.

conlleva decisión sobre el fondo del asunto³⁵.

40. 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 Civil³⁶, 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 del TUO de la LPAG.
41. 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 superado por la DFAI, a criterio de este tribunal carece de objeto pronunciarse sobre la queja interpuesta por el administrado contra la referida autoridad, al haberse producido la sustracción de la materia.

De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la 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° 013-2017-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.

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 y Aplicación de Incentivos del OEFA, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

³⁵ 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.

³⁶ RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS, Texto  nico 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. (...).

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

Regístrese y comuníquese.



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Presidente

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



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

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



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ
Vocal

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