



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

RESOLUCIÓN N° 347-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 004-2019-TFA-SMEPIM/QUEJA
QUEJOSA : CONSORCIO MATRIX TECHNOLOGY S.A.C.
QUEJADA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN AMBIENTAL EN
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS
SECTOR : INDUSTRIA
MATERIA : QUEJA

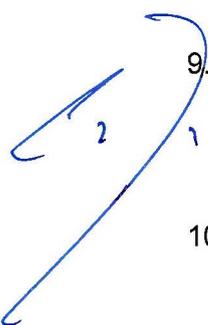
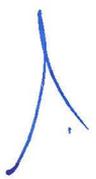
SUMILLA: *Se declara improcedente el reclamo en queja formulado por el Consorcio Matrix Technology S.A.C. contra la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas por presuntos defectos de tramitación, toda vez que a la fecha de su interposición, la quejada ya había procedido a la elevación del recurso de apelación presentado.*

Lima, 22 de julio de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Consorcio Matrix Technology S.A.C. ¹ (en adelante, **Matrix**) es una empresa dedicada a la actividad de fundición de metales no ferrosos, con una Unidad Fiscalizable ubicada en la Avenida Revolución N° 356, Manzana I-15, Lote 16, Zona Industrial de Ventanilla, del distrito de Ventanilla, provincia Constitucional del Callao (en adelante, **Planta Ventanilla**).
2. Mediante Oficio N° 02955-2009-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI de 7 de mayo de 2009, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria (**DGAAI**) del Ministerio de la Producción (**PRODUCE**) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Instalación de la Planta de "Recuperación de Metales No Ferrosos" (en adelante, **EIA de la Planta Ventanilla**).
3. Del 23 al 26 de enero y el 23 de junio de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó visitas de supervisión especial a las instalaciones de la Planta Ventanilla operada por Matrix (en adelante, **Supervisiones Especiales 2017**), a fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de dicha empresa.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20512326405.

- 
- 
- 
4. Mediante la Resolución Directoral N° 049-2017-OEFA/DS del 14 de agosto de 2017² (en adelante, **Resolución Directoral 1**), la DS del OEFA ordenó medida preventiva, mandato de carácter particular contra Matrix y le requirió que solicite a PRODUCE la actualización de su instrumento de gestión ambiental.
 5. Al respecto, a través del escrito de 7 de junio de 2018³, Matrix presentó una solicitud de variación de la medida preventiva ordenada.
 6. Asimismo, mediante escrito de 25 de setiembre de 2018, Matrix efectuó precisiones adicionales. A su vez, la Dirección de Supervisión en Actividades Productivas (en adelante, **DSAP**), mediante Carta N° 1001-2018-OEFA/DSAP, señaló indicaciones relativas al cumplimiento de la medida preventiva.
 7. Mediante la Resolución Directoral N° 030-2018-OEFA/DSAP del 17 de diciembre de 2018⁴ (en adelante, **Resolución Directoral 2**), la DSAP varió en parte la medida preventiva, el mandato de carácter particular contra Matrix y el mandato de actualización de su instrumento de gestión ambiental.
 8. Con escrito de 2 de enero de 2019, Matrix solicitó la nulidad de la Resolución Directoral 2.
 9. A través de la Carta N° 95-2019-OEFA/DSAP⁵ de 25 de enero de 2019, la DSAP solicitó a Matrix que precise el sentido de su escrito de 2 de enero de 2019. El 7 de febrero de 2019, Matrix absolvió la consulta señalando que el recurso presentado correspondía a una reconsideración.
 10. El 24 de abril de 2019, Matrix presentó un escrito a través del cual señaló que la solicitud presentada el 2 de enero de 2019, contrariamente a lo que había señalado anteriormente al haber incurrido en un error en la denominación del recurso, correspondía a un recurso de apelación, por lo que solicitó su adecuación.
 11. El 16 de mayo de 2019, la DSAP, mediante Memorando N° 739-2019-OEFA/DSAP, elevó el Expediente N° 228-2017-DS-IND al Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).
 12. El 20 de junio de 2019, Matrix interpuso un escrito de queja contra la DSAP, alegando que la citada Dirección había incurrido en defectos de tramitación del procedimiento administrativo seguido en el Expediente N° 228-2017-DS-IND, consistentes en no haber dispuesto la respuesta de su Despacho o tramitado su solicitud de adecuación de recurso impugnativo de apelación en el plazo máximo establecido.

² Notificado el 15 de agosto de 2017.

³ Solicitud reiterada mediante escrito de 19 de Julio de 2018.

⁴ Notificada el 27 de diciembre de 2018.

⁵ Notificada el 5 de febrero de 2019.

13. La queja fue expuesta en los siguientes términos:

- a) Matrix señala que, mediante escrito del 24 de abril de 2019, solicitó la adecuación del procedimiento en trámite como recurso impugnativo de apelación, documento que no habría sido tramitado hasta la fecha de presentación de la queja.
- b) De tal manera, la paralización del trámite del expediente se produjo superando los cuarenta (40) días hábiles, a pesar que en muchas oportunidades el representante de Matrix se apersonó a las oficinas de OEFA y señala que conversó con la persona encargada.
- c) Con base en ello, precisó que ha quedado claro que la DSAP incumplió con sus deberes para la atención de la solicitud de adecuación del procedimiento y solicitó que se adopten las acciones pertinentes para sancionar a los funcionarios responsables por los defectos de tramitación originados.

14. Mediante Memorando N° 1093-2019-OEFA/DSAP⁶, recibido el 17 de julio de 2019, la DSAP remitió al TFA el recurso de queja presentado por el administrado.

15. A través del Memorando N° 666-2019-OEFA/TFA/ST⁷ del 18 de julio de 2019, la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental solicitó a la DSAP la remisión de sus descargos respecto de la queja presentada por Matrix.

16. Posteriormente, a través del Memorando N° 1192-2019-OEFA/DSAP⁸ del 19 de julio de 2019, la DSAP presentó sus descargos manifestando lo siguiente:

- i. La DSAP indicó que correspondía declarar improcedente el recurso de queja, debido a que al momento de su interposición por parte del administrado (20 de junio de 2019), la solicitud de adecuación al recurso impugnativo de apelación ya había sido elevada al TFA (el 16 de mayo de 2019).
- ii. Debía considerarse que en el expediente elevado al TFA incluyó información correspondiente a otros expedientes, los que se encontraban en un archivo externo, por lo que, en el presente caso, a efectos de realizar el fedateo de los documentos tuvo que solicitarse el envío de los expedientes vinculados⁹.

⁶ Folio 1.

⁷ Folio 5.

⁸ Folios 7 al 14.

⁹ Al respecto, cabe tener en cuenta que si bien de la revisión del expediente principal se advierte que el mismo cuenta con documentos fedateados correspondientes a Acciones de Supervisión realizadas en la Planta Ventanilla del administrado, la tarea de obtención de los mismos no obsta para que el órgano de línea cumpla con su deber de atención en forma celeré de las solicitudes presentadas, conforme a lo señalado en el artículo 156 del TUO de la LPAG.

Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

II. COMPETENCIA

17. En el numeral 169.1 del artículo 169° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)¹⁰ 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, 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° 29325 (**Ley del SINEFA**)¹¹ y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹², (**ROF del OEFA**) se

Artículo 156.- Impulso del procedimiento

La autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

¹⁰ TUO de la LPAG.

Artículo 169.- Queja por defectos de tramitación

169.1 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.

¹¹ 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.

¹² DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, 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:

disponen que el TFA 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 11.3 del artículo 11° del Reglamento Interno del TFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD (RITFA), otorga a esta Sala la competencia para tramitar las quejas que se presenten por defectos de tramitación de los procedimientos de los órganos competentes en materia de fiscalización del OEFA, en las materias propias de su competencia¹³.
21. Al respecto, es pertinente mencionar que, según lo dispuesto en el artículo 7° del ROF del OEFA, son órganos de línea del OEFA 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) DSAP; (v) Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios; y, (vi) Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.
22. En consecuencia, corresponde que esta Sala especializada emita un pronunciamiento respecto a la queja presentada por Matrix contra la DSAP.

III. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. Determinar si la DSAP ha incurrido en un defecto de tramitación respecto a la solicitud de adecuación del recurso impugnativo de apelación presentado por Matrix.

-
- a) 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.
 - b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
 - c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
 - d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

¹³ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 020-2019-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 12 de junio de 2019

Artículo 11°. – Composición y Funciones de las Salas Especializadas (...)

- 11.3 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 competentes en materia de fiscalización ambiental del OEFA, respecto a los expedientes materia de su competencia, de acuerdo al Procedimiento o Lineamiento que apruebe el Consejo Directivo. (...)

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

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.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. De manera preliminar, debe indicarse que el pronunciamiento a ser emitido por esta Sala se circunscribirá a dilucidar si las actuaciones de la primera instancia administrativa originaron o no un defecto de tramitación respecto a la solicitud de adecuación del recurso impugnativo de apelación presentado por Matrix.
25. Por ese motivo, el pronunciamiento de esta Sala no comprenderá la valoración estricta de los medios probatorios obrantes en el expediente –con excepción de los referidos a la tramitación de la solicitud de adecuación del recurso impugnativo de apelación presentado por Matrix– ni los argumentos referidos al fondo del presente procedimiento administrativo sancionador, teniendo en cuenta el marco de la presente queja¹⁴.
26. En el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG¹⁵ se recoge el principio del debido procedimiento, en el cual se dispone que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido y respetando las garantías del debido proceso¹⁶.
27. Así, la queja se interpone contra los defectos de tramitación y, en especial, contra aquellos que supongan la paralización del procedimiento, infracción de plazos, incumplimiento de deberes funcionales u omisión de trámites, que deben ser subsanados antes de que se emita la resolución definitiva del asunto que ponga

¹⁴ **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.

¹⁵ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

¹⁶ Sobre el debido proceso el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el expediente N° 0090-20014-AA/TC (fundamentos jurídicos 22, 24 y 25) lo siguiente:

22. El debido proceso, según lo ha establecido la doctrina en forma consolidada, es un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos (...)
24. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos-, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.
25. Como ya lo ha precisado este Tribunal en contaste jurisprudencia, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones. (...).

tramitación incurridos por la Administración, **con la finalidad de obtener su corrección** en el curso de la misma secuencia (...).
(Resaltado agregado).

32. 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 correspondientes¹⁹. Además, como lo sostiene la doctrina nacional, la queja constituye un remedio para corregir o enmendar las anormalidades que se producen durante la tramitación del procedimiento administrativo que no conlleva decisión sobre el fondo del asunto²⁰.
33. De otro lado, en caso se presente, de manera sobrevenida y en 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 Civil²¹, 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.
34. En tal sentido, siendo que, en el presente caso, el defecto en la tramitación del procedimiento que sustenta la queja presentada por Matrix ya había sido subsanado por la DSAP con anterioridad a la interposición del recurso de queja por parte del administrado, corresponde declarar improcedente el reclamo en queja formulado.

De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; 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

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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. (...).

Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

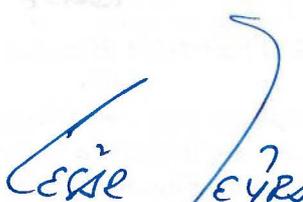
PRIMERO. - Declarar improcedente el reclamo en queja formulado por el **Consortio Matrix Technology S.A.C.** contra la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas, sobre presuntos defectos de tramitación, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a **Consortio Matrix Technology S.A.C.** y a la Dirección de Supervisión en Actividades Productivas del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidenta
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

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

MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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

RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 347-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 10 páginas.