

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 073-2014-OEFA/TFA

EXPEDIENTE : N° 004-2014-TFA/QUEJA

ADMINISTRADO : GOLD FIELDS LA CIMA S.A.

QUEJADA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

SECTOR : MINERÍA

MATERIA : QUEJA POR DEMORA EN LA ENTREGA DE COPIAS DE ACTUADOS

SUMILLA: "Se declara infundada la queja interpuesta por Gold Fields La Cima S.A., al haberse determinado que la demora en la entrega de copias de actuados, solicitadas por la referida empresa no constituye un defecto de tramitación pasible de ser subsanado, toda vez que la solicitud fue atendida".

Lima, 14 MAYO 2014

I. ANTECEDENTES

1. El 26 de setiembre de 2013, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, la SDII) emitió la Resolución Subdirectoral N° 864-2013-OEFA/DFSAI/SDI¹, dando inicio al procedimiento administrativo sancionador contra Gold Fields La Cima S.A.² (en adelante, Gold Fields), bajo el Expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS. De acuerdo a la Cedula de Notificación N° 1041-2013³, en esa misma fecha se notifica la precitada resolución, adjuntando un disco compacto que contiene el Informe N° 1149-2012-OEFA/DS con código N° 2013SDI.

¹ Fojas 17 a 19 del expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

² Con RUC N° 20507828915.

³ Foja 20 del expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

2. El 21 de febrero de 2014, mediante Carta N° 48-2014-OEFA/DFSAI⁴ la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, la DFSAI) comunicó a Gold Fields la programación de una audiencia de informe oral para el 28 de febrero de 2014.
3. El 25 de febrero de 2014, Gold Fields solicita la reprogramación de la audiencia de informe oral⁵. Asimismo, en dicha fecha Gold Fields solicitó la lectura del Expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS, así como, la fotocopia simple de la totalidad de los actuados⁶.
4. El 26 de febrero de 2014, las abogadas Inés Patricia Nuñovero Rojas y Nataly Torres Chamorro, ambas en representación de Gold Fields se presentaron en la Sede II del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, con la finalidad de realizar la lectura del expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS, dejándose constar en el acta respectiva⁷.
5. El 28 de febrero de 2014, mediante Carta N° 052-2014-OEFA/DFSAI⁸ la DFSAI comunicó a Gold Fields la reprogramación de la audiencia de informe oral para el 13 de marzo de 2014.
6. El 11 de marzo de 2014, mediante Carta N° 058-2014-OEFA/DFSAI⁹ la DFSAI comunicó a Gold Fields que podía recabar las copias solicitadas, previo pago del costo de reproducción.
7. Mediante el Proveído N° 01 del 13 de marzo de 2014¹⁰ se reprogramó de oficio la audiencia de informe oral para el 19 de marzo de 2014. La mencionada diligencia se llevó a cabo en dicha fecha, según se dejó constancia en el acta respectiva¹¹.
8. Mediante escrito con Registro de Ingreso N° 13030¹² presentado el 21 de marzo de 2014, Gold Fields formuló una queja por la existencia de un presunto defecto de tramitación, argumentando lo siguiente:

⁴ Foja 492 del expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

⁵ Fojas 493 a 495 del expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

⁶ Fojas 496 a 498 del expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

⁷ Foja 499 del expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

⁸ Foja 501 del expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

⁹ Foja 9 del expediente N° 004-2014-TFA/QUEJA.

¹⁰ Foja 505 a 506 del expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

¹¹ Foja 508 del expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

¹² Foja 1 del expediente N° 004-2014-TFA/QUEJA.

Fundamentos jurídicos de la queja

- i) A fin de ejercer su derecho de defensa con motivo de la programación de la audiencia de informe oral para el 28 de febrero de 2014, el 25 de febrero de 2014 solicitó copia simple de la totalidad del Expediente N° 858-2013-OEFA/DFSAI/PAS, pues debido a la cantidad de información contenida en el mismo necesitaba revisarlo con detalle en sus oficinas.
- ii) La solicitud de las copias del expediente debió ser atendida a más tardar el 6 de marzo de 2014, conforme al plazo de siete (7) días útiles dispuesto en la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- iii) Recién mediante Carta N° 058-2014-OEFA/DFSAI, notificada el 11 de marzo de 2014, se comunicó que se podían recabar las copias solicitadas, incumpliendo ampliamente con el plazo de siete (7) días útiles otorgados por ley.
- iv) En el supuesto negado de que la información solicitada fuese difícil de recopilar, la DFSAI tampoco cumplió con enviar una segunda notificación donde comunicase las causas que lo obligaron a no poder cumplir con el plazo dispuesto en la ley.

9. El 27 de marzo de 2014, mediante Memorandum N° 603-2014-OEFA/DFSAI, la DFSAI remite el escrito de queja y el informe de descargos conforme al artículo 158° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG), el cual se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

Fundamentos jurídicos del Informe N° 009-2014-OEFA/DFSAI

- i) La solicitud de información de Gold Fields, no se enmarca dentro de los supuestos legales del TUO de la Ley N° 27806 que regula el Derecho de Acceso a la Información Pública, siéndole aplicable las disposiciones referidas al Derecho de Acceso al Expediente contemplados en la LPAG.
- ii) El retraso en la entrega de copias no califica como un defecto de tramitación dado que éste no era consustancial con el impulso del procedimiento, razón por la que debería declararse la improcedencia del reclamo.

II. COMPETENCIA

10. Conforme al numeral 158.2 del artículo 158° de la LPAG¹³, la queja se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, el cual a su vez la resuelve.

¹³ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

"Artículo 158°.- Queja por defectos de tramitación

(...)

158.2 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,

11. Al respecto, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁴, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁵, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.
12. Asimismo, el artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA¹⁶, otorgó a este Órgano Colegiado la competencia para tramitar las quejas que se presenten por defectos de tramitación de los procedimientos de los órganos de primera instancia del OEFA.

III. CUESTIONES CONTROVERTIDAS A RESOLVER

13. La resolución de la queja planteada en el presente caso se puede realizar a partir del análisis de los aspectos relevantes planteados por la recurrente. De acuerdo con esta metodología, se puede formular las cuestiones controvertidas a modo de preguntas principales que a su vez se pueden sustentar en preguntas y respuestas secundarias, para resolver la queja planteada¹⁷.

previo traslado al quejado, a fin de que pueda presentar el informe que estime conveniente al día siguiente de solicitado."

-  14. 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."

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

"Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

"Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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."

-  16. Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2013.

"Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normatividad de la materia."

-  17. Una metodología para el trabajo jurídico similar a la adoptada por el Tribunal es propuesta por Marcial Rubio Correa que señala lo siguiente:

14. A juicio de este Tribunal, la cuestión controvertida en el presente caso, es la siguiente:

(i) **Única cuestión controvertida:** Si la demora en la atención de la solicitud de información de Gold Fields, constituye un defecto de tramitación susceptible de ser subsanado.

- Si la solicitud de información de Gold Fields, se enmarca en los supuestos legales del TUO de la Ley N° 27806, que regula el Derecho de Acceso a la Información Pública.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

IV.1 **Única cuestión controvertida:** Si la demora en la atención de la solicitud de información de Gold Fields, constituye un defecto de tramitación susceptible de ser subsanado.

15. Gold Fields manifestó que el Literal b) del Artículo 11° del TÚO de la Ley N° 27806 señala que la entidad de la Administración Pública cuenta con un plazo máximo de siete (7) días útiles para otorgar la información que se solicita en ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública; no obstante ello, la DFSAI no cumplió con dicho plazo, toda vez que la solicitud de copias fue presentada con fecha 25 de febrero de 2014, siendo atendida recién el 11 de marzo de 2014, esto es, con cinco días de retraso.

16. Con la finalidad de comprender el ámbito en el que se desarrolla tanto el TUO de la Ley N° 27806, que regula el Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública¹⁸, así como el derecho de solicitar el acceso a la información de expedientes originados en el marco de procedimientos administrativos sancionadores en trámite por parte de los sujetos del procedimiento, corresponde desarrollar de manera breve los derechos que se encuentran involucrados en cada caso.

Si la solicitud de información de Gold Fields, se enmarca en los supuestos legales del TUO de la Ley N° 27806 que regula el Derecho de Acceso a la Información Pública.

"Del cotejo de los hechos de la realidad y los elementos aportados al caso por el sistema jurídico, aparecen los problemas que deben ser solucionados desde el Derecho.

Los problemas son de dos tipos: principales (o centrales) y accesorios (o secundarios), ambos importantes. El problema principal es aquel cuya respuesta resuelve el caso planteado (...).

Los problemas accesorios son los que contribuyen a resolver el problema principal (...).

Los problemas deben ser formulados clara y distintamente (primera regla de Descartes) y analizados hasta en sus unidades de problema más elementales (segunda regla)".

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

¹⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
"Artículo 1.- Alcance de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú (...)."

17. En primer lugar, de conformidad con lo desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, el Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública consagrado en el Numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, garantiza lo siguiente:
- (i) En su dimensión individual, que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado; y,
 - (ii) En su dimensión colectiva, el derecho de todas las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que pueda formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática¹⁹.
18. De lo expuesto, se entiende que el titular del derecho de acceso a la información pública es de manera natural el ciudadano individualmente considerado, conforme lo señala el artículo 2° inciso 5 de la Constitución Política del Perú, asimismo dicho derecho puede ser invocado por las personas jurídicas para la realización de sus objetivos y finalidades, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional²⁰.
19. Por otra parte, cabe mencionar que el derecho de acceso a la información contenido en el expediente se encuentra recogido en el numeral 3) del artículo 55° y en el artículo 160° de la LPAG a favor de aquellos administrados que son sujeto de procedimientos administrativos en curso, tal derecho se sustenta, a su vez, en el Derecho de Defensa, garantía del Debido Procedimiento Administrativo²¹.
20. Al respecto, dicho dispositivo otorga la posibilidad al administrado de acceder a la información del expediente en el cual ostenta la calidad de parte, lo que no solo encuentra sustento constitucional en el derecho de acceso a la información pública, si no que sirve de modo instrumental al derecho al debido procedimiento administrativo en la medida que el solicitante de la información tiene un interés en conocer la información que le concierne, dado que sus derechos e intereses están involucrados y podrían verse afectados por la determinación que adopte la Administración Pública en el procedimiento administrativo en cuestión²².

¹⁹ En la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, referida al Recurso extraordinario interpuesto por don Wilo Rodríguez Gutiérrez contra la resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 94, su fecha 6 de mayo del 2002, que declaró que carece de objeto pronunciarse sobre el asunto controvertido, por haberse producido la sustracción de la materia.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional del expediente N° 950-2000-HD/TC.

²¹ Ley 27444 - Ley Del Procedimiento Administrativo General
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)
2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
(...)"

²² MORÓN URBINA, Juan Carlos: "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Octava Edición, Lima: Gaceta Jurídica, 2009, pp. 480.

- 
- 
- 
- 
21. De ésta manera, si tenemos en cuenta que en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, no se requiere expresar ningún interés para solicitar el acceso a la información pública, en el caso de la información que forma parte del expediente administrativo la existencia de un interés directo por parte del solicitante refuerza precisamente la necesidad de permitir ese acceso de manera oportuna.
22. De lo expresado se colige que el TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, y la LPAG, tienen su fundamento en el artículo 2° inciso 5 de la Constitución Política del Perú, por lo que ambas normativas pueden ser alegadas por los administrados que son parte de un procedimiento administrativo.
23. En ese sentido, la solicitud de información de Gold Fields, se encuentra enmarcado en los supuestos legales del TUO de la Ley N° 27806 que regula el Derecho de Acceso a la Información Pública.
24. De otro lado, es preciso señalar que el artículo 158.1 de la LPAG, 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 instancia²³.
25. La queja constituye un remedio procesal por el cual el administrado que sufre un perjuicio derivado de un defecto en la tramitación del procedimiento acude al superior jerárquico de la autoridad o funcionario quejado para que conozca de la inactividad procedimental injustificada y la desviación en la tramitación de los expedientes administrativos, con el objeto de que proceda su subsanación²⁴.
26. Al respecto, MORÓN señala que: “la queja administrativa constituye un remedio procesal regulado expresamente por la 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 (...) La queja no se dirige contra un acto administrativo concreto sino enfrenta la conducta desviada del funcionario público, constitutiva de un defecto de tramitación (...) 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;

²³

LEY N° 27444 – LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

“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

(...)”.

el ocultamiento de piezas del expediente; y cualquier acción que importe distorsión o incumplimiento de cualquier trámite o plazo²⁵.

27. Distintamente a los recursos, la queja no procura la impugnación de una resolución, sino que constituye un remedio en la tramitación que busca se subsane el vicio vinculado a la conducción y ordenamiento del procedimiento para que este continúe con arreglo a las normas correspondientes. Como lo sostiene doctrina 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 asunto²⁶.
28. En ese sentido, este Tribunal considera que si bien es cierto no se cumplió con el plazo señalado en el TUO de la Ley N° 27806 que regula el Derecho de Acceso a la Información Pública para la entrega de las copias solicitadas, también lo es que cuando se presentó la queja administrativa ya se había cumplido con entregar lo solicitado por Gold Fields, no existiendo defectos de tramitación que subsanar.
29. Asimismo, es preciso indicar que no se afectó el derecho de defensa del administrado, dado que se reprogramó de oficio la audiencia de informe oral para el 19 de marzo de 2014, de tal manera que para la mencionada diligencia Gold Fields contaba con la información necesaria para ejercer su derecho de defensa válidamente.
30. De otro lado, cabe mencionar que de acuerdo a la doctrina la queja podrá presentarse en tanto el defecto que lo motive pudiera aun ser subsanado por la Administración, por así permitirlo el estado del desarrollo del procedimiento²⁷.
31. Conforme con lo antes mencionado, se concluye que la demora en la entrega de copias de actuados solicitadas por las partes no constituye un defecto de tramitación pasible de ser subsanado, en tanto que las copias solicitadas fueron entregadas al administrado previamente a la diligencia de informe oral; por lo que carece de objeto amparar la queja presentada.

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

²⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos: "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Octava Edición, Lima: Gaceta Jurídica, 2009, pp. 474-475.

²⁶ 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.

²⁷ Idem. MORÓN URBINA, Juan Carlos. p. 476.

SE RESUELVE:

Artículo primero.- DECLARAR INFUNDADA la queja presentada por Gold Fields La Cima S.A. contra la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución. En consecuencia, se declara concluido el procedimiento de queja y se ordena el archivo del presente expediente.

Artículo segundo.- NOTIFICAR la presente Resolución a Gold Fields La Cima S.A. y a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



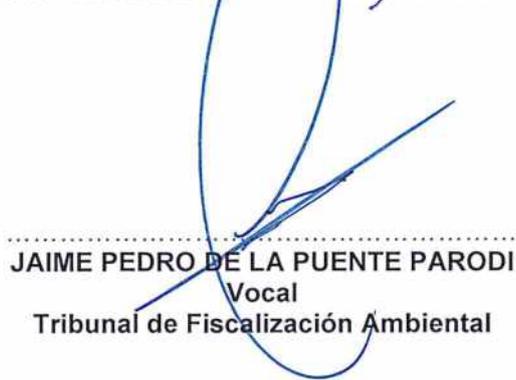
.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HECTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental