



Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
Asuntos Ambientales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de
Junín y Ayacucho"

INFORME LEGAL N° 039-2024-MTC/16.CRZC

Para : **MILAGROS DEL PILAR VERASTEGUI SALAZAR**
Directora General de la Dirección General de Asuntos Ambientales

Asunto : Queja por defecto de tramitación presentada por la empresa **MARTINA INVERSIONES GENERALES S.A.C.**

Referencia : Escrito S/N (HR N° E- 387498-2024).

Fecha : Lima, 29 de agosto de 2024.

Me dirijo a usted, en atención a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

1. ANTECEDENTES

- 1.1.** Mediante Escrito S/N con HR N° E-387498-2024 del 08 de agosto de 2024, la Representante Legal de la empresa **MARTINA INVERSIONES GENERALES S.A.C.**, Sra. JENNY GLORIA SURICHAQUI GRIJALVA (en adelante, el administrado), presentó a la Dirección General de Asuntos Ambientales - DGAAM queja por defecto de tramitación por la demora en la atención del procedimiento de modificación de rutas por incremento en el Plan de Contingencia aprobado, iniciado con la HR N° E-308373-2024.
- 1.2.** Mediante Memorando N° 1779-2024-MTC/04.02 del 12 de agosto de 2024, la DGAAM trasladó a la Dirección de Evaluación Ambiental la queja presentada por el administrado, a fin de remitir un informe de descargo al estar en condición de quejado.
- 1.3.** El 23 de agosto del 2024, mediante Memorando N° 0164-2024-MTC/16.02, la DEA remite el Informe N° 1942-2024-MTC/16.02, el cual presenta sus descargos e informa que se atendió con la emisión del Oficio N° 2445-2024-MTC/16 de fecha 15 de agosto de 2024, que remite el Informe N° 1848-2024-MTC/16.02, que sustenta la Resolución Directoral N° 0629-2024-MTC/16 que otorga conformidad a la solicitud de modificación de rutas por incremento para el Plan de Contingencia aprobado mediante Resolución Directoral N° 0174-2022-MTC/16.

II. MARCO NORMATIVO

➤ ÁMBITO COMPETENCIAL

- 2.1.** El artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala que, de acuerdo al principio de legalidad, las autoridades administrativas deben actuar dentro de las facultades atribuidas con respeto a la Constitución y la Ley.



Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
Asuntos Ambientales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- 2.2. Mediante Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC, se establece el ámbito de competencias, funciones y estructura orgánica básica del MTC, cuyas disposiciones se encuentran reglamentadas en el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones, aprobadas por la Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01.
- 2.3. En esa línea, el artículo 134 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del MTC, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, estipula que la DGAAM es el órgano de línea con autoridad técnica normativo a nivel nacional que ejerce la autoridad ambiental en el sector transportes responsable de implementar acciones en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental para promover el desarrollo sostenible de las actividades y proyectos de infraestructura y servicios de transportes, en concordancia con las políticas nacionales sectoriales y la Política Nacional del Ambiente. Asimismo, de acuerdo con el artículo 135 en concordancia con el artículo 140 de la referida norma, dicha entidad, por intermedio de la Dirección de Evaluación Ambiental, cuenta con la función de aprobar instrumentos de gestión ambiental aplicables al sector transportes.

III. ANÁLISIS

➤ DE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER LA QUEJA

- 3.1. Al respecto, el numeral 169.2 del artículo 169 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, (**TUO de la Ley N° 27444**) establece que *"(...) 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. (...)".* (Énfasis agregado).
- 3.2. Sobre el particular, el artículo 114° del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, ROF), aprobado por Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, indica que la DGAAM es el órgano de línea con autoridad técnica normativo a nivel nacional que ejerce la autoridad ambiental en el sector transportes, responsable de implementar acciones en el marco del sistema nacional de gestión ambiental para promover el desarrollo sostenible de las actividades y proyectos de infraestructura y servicios de transportes, en concordancia con las políticas nacionales sectoriales y la Política Nacional del Ambiente. La citada Dirección General, de conformidad con el artículo 136 del ROF, cuenta en su estructura orgánica con la Dirección de Gestión Ambiental (DGA) y la Dirección de Evaluación Ambiental (DEA).
- 3.3. De conformidad con el literal a) del artículo 140 del ROF, corresponde a la DEA evaluar los estudios ambientales, instrumentos de gestión ambiental y otros en materia ambiental; así como, proponer su aprobación, actualización, modificación o recategorización, en el marco de la normatividad vigente. Esto incluye la evaluación del Plan de Contingencia.
- 3.4. De acuerdo a ello, la solicitud de la empresa **MARTINA INVERSIONES GENERALES S.A.C.** fue evaluada por el personal de la DEA de la DGAAM, con



Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
Asuntos Ambientales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

arreglo a las previsiones contenidas tanto en la Ley N° 28551, Ley que establece la obligación de elaborar y presentar planes de contingencia; la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 28256, Ley que regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 021-2008-MTC; el TUO de la Ley N° 27444; así como los *"Lineamientos para Elaboración de un Plan de Contingencia para el Transporte Terrestre de Materiales y/o Residuos Peligrosos"*, aprobados por Resolución Directoral N° 1075-2016-MTC/16.

- 3.5. Asimismo, se tiene que, de conformidad con el artículo 169 del TUO de la Ley N° 27444, la queja se debe presentar ante el superior jerárquico de la autoridad a cargo del órgano o unidad orgánica que tramita el procedimiento administrativo, previo traslado al quejado, a fin de que pueda presentar el informe que estime conveniente al día siguiente de solicitado¹; por tanto, se encausa la presente solicitud del administrado² bajo lectura de dicho articulado a la unidad orgánica que tramita dicho procedimiento.
- 3.6. En consecuencia, mediante Informe N°1942-2024-MTC/16.02, del 22 de agosto de 2024, la DEA elaboró el informe de descargos correspondiente detallando los aspectos vinculados a la atención del procedimiento administrativo sobre el cual la administrada interpuso la respectiva queja, en su condición de quejada. En ese sentido, corresponde a la DGAAM resolver la queja interpuesta, en su condición de autoridad superior jerárquica con relación a la DEA.

➤ **De la queja por defectos de tramitación presentada.**

- 3.7. Mediante Escrito S/N con HR N° E-387498-2024, el administrado presenta queja por defecto de tramitación con relación a presuntas dilaciones durante la

¹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"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.

169.2 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.

169.3 En ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya presentado queja, y la resolución será irrecurrible.

169.4 La autoridad que conoce de la queja puede disponer motivadamente que otro funcionario de similar jerarquía al quejado, asuma el conocimiento del asunto.

169.5 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."

² Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos"

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

(...)

3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos."



Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
Asuntos Ambientales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

tramitación del procedimiento seguido contra estrictamente el Exp. N° E- 308373-2024, y relacionados, en los términos siguiente de su motivación:

"Que, como es de vuestro conocimiento, de nuestra parte mediante escrito de fecha 20 de junio del 2024 cumplimos con subsanar las observaciones contenidas en el Oficio de la referencia, sin embargo, hasta la fecha Señor director han transcurrido más de 1 mes calendarios sin que se emita pronunciamiento al respecto.

Así, conforme a lo señalado, interponemos queja formal a fin que nuestra solicitud sea resuelta en el menor plazo posible, al reiterar haber transcurrido en exceso el plazo otorgado por ley para que vuestra instancia emita pronunciamiento."

Al respecto, se ha verificado que la queja ha sido interpuesta por el representante legal del administrado, por lo que corresponde, proceder con la evaluación de los descargos emitidos por la quejada (DEA).

➤ **De los descargos emitidos por el quejado.**

- 3.8. Al respecto, mediante Informe N°1942-2024-MTC/16.02, del 21 de agosto de 2024, la **DEA** indicó, de conformidad al Sistema de Trámite Documentario (STD) del MTC, que existe una solicitud de evaluación del Plan de Contingencia iniciada con HR N° T-308373-2024 en lo siguiente:

*"3.13 Al respecto, en el presente caso se observa que esta DEA, ha cumplido con realizar una debida atención a la solicitud de procedimiento de modificación de rutas por incremento en el Plan de Contingencia aprobado de la empresa **MARTINA INVERSIONES GENERALES S.A.C.**, lo cual se ha visto materializado con la emisión del Oficio N° 2445-2024-MTC/16 de fecha 15 de agosto de 2024, que remite el Informe N° 1848-2024-MTC/16.02, que sustenta la Resolución Directoral N° 0629-2024-MTC/16 que otorga conformidad a la solicitud de modificación de rutas por incremento para el Plan de Contingencia aprobado mediante Resolución Directoral N° 0174-2022-MTC/16.*

*3.14 Así, lo antes expuesto manifiesta el cumplimiento de los deberes de la DEA, en tanto unidad orgánica cuya función es evaluar los estudios de impacto ambiental, planes, programas y otros instrumentos de gestión ambiental vinculados al sector transportes, entre los cuales figuran los Planes de Contingencia, lo que implica verificar el estricto cumplimiento de la normativa ambiental sectorial por parte de los titulares de transportes, a efectos de garantizar el desarrollo de una actividad ambientalmente responsable. En consecuencia, **no se observa intención de incurrir en conductas administrativas morosas, negligentes u obstructivas que distorsionen el deber de atención de esta DEA**, con respecto al expediente administrativo sub exámine.*

3.15 De otra parte, cabe mencionar que si bien la HR N° E-308373-2024 ha sido atendida sin la prontitud esperada, ello se debe a la alta carga de expedientes que tiene esta DEA, siendo necesario indicar que, como



Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
Asuntos Ambientales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

consecuencia del alto número de solicitudes de aprobación de Instrumentos de Gestión Ambiental, Planes de Contingencia, atención de consultas externas, entre otros procedimientos administrativos, que vienen siendo tramitados ante esta Unidad Orgánica de la DGAAM, se produjo un considerable aumento de expedientes por evaluar; sin perjuicio de lo cual, se mantiene el compromiso de procurar el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos en salvaguarda del derecho al debido procedimiento del administrado.

3.16 Cabe precisar que el artículo 169 del TUO de la Ley N° 27444, dispone que la formulación de una queja por defecto de tramitación tiene por finalidad **superar la paralización o demora** que se haya producido en la tramitación de un procedimiento³, **que ha sido propiciada o generada por inacción o negligencia** de la unidad orgánica del ente administrativo a cargo de su atención **antes de la resolución definitiva** del asunto en la instancia respectiva.

3.17 Sin embargo, en el presente caso, se puede observar que, con la emisión del Oficio N° 2445-2024-MTC/16 de fecha 15 de agosto de 2024, que remite el Informe N° 1848-2024-MTC/16.02, que sustenta la Resolución Directoral N° 0629-2024-MTC/16, se tiene por corregido el defecto de tramitación del procedimiento iniciado, que, en el presente caso, está asociado a la falta de emisión de un pronunciamiento por parte de la Autoridad Sectorial con relación a la solicitud de procedimiento de modificación de rutas por incremento en el Plan de Contingencia aprobado de la empresa **MARTINA INVERSIONES GENERALES S.A.C** a su Plan de Contingencia. De este modo, no se configura un supuesto de queja por defecto de tramitación, al haberse emitido un pronunciamiento técnico.

➤ **Del análisis de la DGAAM sobre la queja y los descargos.**

- 3.9. En base a lo expuesto, corresponde acotar que la formulación de una queja por defecto de tramitación, conforme a lo previsto por el TUO de la Ley N° 27444, tiene por finalidad superar la paralización o demora que se haya producido en la tramitación de un procedimiento. En ese sentido, se entiende que la presentación de la misma es un remedio jurídico administrativo que propende a brindar atención a un procedimiento cuya resolución se encuentra pendiente, en el cual ha existido una conducta administrativa morosa, negligente u obstructiva que haya distorsionado el deber de atención del órgano competente para conocer el procedimiento.
- 3.10. En tal sentido, en el presente caso se observa que la DEA ha cumplido con realizar la atención del procedimiento administrativo a su cargo, bajo la resolución y notificación correspondientes. Siendo así, lo expuesto por el quejado pone de relieve el cumplimiento de sus deberes, en tanto unidad orgánica cuya función es efectuar la evaluación ambiental del Sector Transportes, lo que implica verificar el estricto cumplimiento de la normativa ambiental sectorial por parte de los titulares, a efectos de garantizar el desarrollo de actividades ambientalmente responsables. En consecuencia, sin perjuicio de haberse identificado una demora en el desarrollo del procedimiento administrativo, no ha existido una conducta administrativa



Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
Asuntos Ambientales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

morosa, negligente u obstructiva que haya distorsionado el deber de atención de esta Dirección, con respecto al expediente administrativo.

- 3.11.** Cabe precisar que el artículo 169 del TUO de la Ley N° 27444, dispone que la formulación de una queja por defecto de tramitación tiene por finalidad superar la paralización o demora que se haya producido en la tramitación de un procedimiento³, que ha sido propiciada o generada por inacción o negligencia de la unidad orgánica del ente administrativo a cargo de su atención antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.
- 3.12.** En ese sentido, y de acuerdo a la doctrina administrativa nacional debe entenderse la queja como un remedio para corregir y enmendar las anomalías producidas durante la tramitación de un procedimiento, siendo que su atención no conlleva decisión alguna sobre el fondo del asunto⁴;
- 3.13.** Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, ante la existencia de un hecho sobreviniente dentro del procedimiento administrativo que conlleve a que la situación desaparezca, ocurrirá la sustracción de la materia, produciendo que carezca de objeto pronunciarse sobre el fondo; ello, conforme a lo previsto en el numeral 1 del artículo 321 del Código Procesal Civil, 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 Ley N° 27444;
- 3.14.** En ese sentido, se puede observar que, con la emisión del Informe N°1942-2024-MTC/16.02, se tiene por corregido el defecto de tramitación del procedimiento iniciado, que, en el presente caso, está asociado a la falta de emisión de un pronunciamiento por parte de la Autoridad Sectorial con relación a la solicitud de evaluación Plan de Contingencia. De este modo, no se configura un supuesto de queja por defecto de tramitación, al haberse emitido un pronunciamiento técnico.
- 3.15.** Asimismo, de lo expuesto se advierte que, en el presente caso, no se configura un supuesto de queja que amerite la adopción de acciones correctivas y/o disciplinarias en la medida que se ha dado atención a la solicitud formulada por el administrado, emitiendo un pronunciamiento, técnicamente sustentado, para el levantamiento de observaciones de la solicitud presentado por la empresa **MARTINA INVERSIONES GENERALES S.A.C.**
- 3.16.** Por consiguiente, se recomienda que la DGAAM, en su condición de Superior Jerárquico de la DEA⁵, desestime la queja presentada mediante Escrito S/N (HR N° 387498-2024); al haberse producido la sustracción de la materia por hecho

³ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. 10ma Ed. Lima. 2014. pp. 362.

⁴ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge, *La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja*. En Derecho y Sociedad, N° 28, pp. 267-270.

⁵ **Artículo 169° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 "Ley del Procedimiento Administrativo General":**

(...)

169.2. 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. (Énfasis agregado)



Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
Asuntos Ambientales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

sobreviniente que conlleva que el motivo del sustento de la queja haya desaparecido, por los motivos que han sido expuestos en el presente documento.

- 3.17. Finalmente, es menester precisar que, conforme al numeral 169.3 del antes citado artículo 169 del TUO de la Ley N° 27444, la Resolución que resuelva la queja será irrecurrible.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1. Mediante Escrito con HR N° E-387498-2024 del 08 de agosto de 2024, la Representante Legal de la empresa **MARTINA INVERSIONES GENERALES S.A.C.** Sra. JENNY GLORIA SURICHAQUI GRIJALVA presentó a la DGAAM queja por defecto de tramitación por demora en la atención del procedimiento modificación de rutas por incremento en el Plan de Contingencia aprobado de la empresa **MARTINA INVERSIONES GENERALES S.A.C.** iniciado con la HR N° E-308373-2024.
- 4.2. Como resultado de la evaluación técnica y legal a la solicitud de aprobación del Plan de Contingencia presentada por el Representante Legal de la empresa **MARTINA INVERSIONES GENERALES S.A.C.** se emitió el Oficio N° 2445-2024-MTC/16 de fecha 15 de agosto de 2024, que remite el Informe N° 1848-2024-MTC/16.02, que sustenta la Resolución Directoral N° 0629-2024-MTC/16 que otorga conformidad a la solicitud de modificación de rutas por incremento para el Plan de Contingencia aprobado mediante Resolución Directoral N° 0174-2022-MTC/16.
- 4.3. Sobre el particular, respecto a la naturaleza de la queja: *"(...) el término final implícito para la procedencia de la queja, es la propia extensión del procedimiento administrativo en el cual haya acontecido la actuación contestada. Ello se deriva de considerar que si el objetivo de la queja es alcanzar la corrección en la misma vía, entonces para admitirla como tal, la obstrucción debe ser susceptible de subsanación en el procedimiento. Resultaría inconducente plantear una queja cuando el fondo del asunto ya ha sido resuelto por la autoridad o el procedimiento haya concluido"*⁶.
- 4.4. Debe tenerse en cuenta que, ante la existencia de un hecho sobreviniente dentro del procedimiento administrativo que conlleve a que la situación desaparezca, ocurrirá la sustracción de la materia, produciendo que carezca de objeto pronunciarse sobre el fondo; ello, conforme a lo previsto en el numeral 1 del artículo 321 del Código Procesal Civil, 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 Ley N° 27444.

V. RECOMENDACIONES

- 5.1. Por consiguiente, se recomienda declarar que carece de objeto emitir pronunciamiento sobre la queja presentada por la administrada a través del Escrito S/N con HR N° E-387498-2024 al haberse producido la sustracción de la materia.

⁶ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. 12va Ed. Lima. 2017, Tomo I, pp 737-739.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- 5.2. De conformidad con el numeral 169.3 del artículo 169 del TUO de la Ley N° 27444, la Resolución que resuelva la queja será irrecurrible.
- 5.3. Se recomienda remitir el presente informe a la DGAAM, en su condición de superior jerárquico de la DEA, para el pronunciamiento respectivo, en atención a lo señalado en el artículo 169 del TUO de la Ley N° 27444.

Es todo cuanto informo a usted.

Atentamente,

CARLOS RODRIGO ZÚNIGA CUENTAS
ABOGADO
CAL N° 90742