



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General de
Asuntos Ambientales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

INFORME LEGAL N° 003-2025-MTC/16.MAU

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

Asunto : Queja por defecto de tramitación presentada por la empresa
TRANSPORTES HUAYRURO E.I.R.L.

Referencia : a) Solicitud s/n (HR N° E-562177-2024)
b) Informe N° 0066-2025-MTC/16.02

Fecha : Lima, 21 de enero de 2025

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

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Solicitud s/n con HR N° E-562177-2024 del 26 diciembre de 2024, la empresa **TRANSPORTES HUAYRURO E.I.R.L.**¹ (en adelante, **el administrado**) presentó ante la Dirección General de Asuntos Ambientales (**DGAAM**) queja por defecto de tramitación en la atención del procedimiento de aprobación del Plan de Contingencia para el Servicio de Transporte Terrestre de Materiales Peligrosos por Carretera (en adelante, **Plan de Contingencia**) seguido mediante HR N° T-461107-2024.
- 1.2. A través del Memorando N° 2667-2024-MTC/04.02 del 27 de noviembre de 2024, la DGAAM trasladó a la Dirección de Evaluación Ambiental (**DEA**) la queja antes referida, a fin de que dicha unidad orgánica remita un informe de descargos al estar en condición de autoridad quejada.
- 1.3. El 15 de enero de 2025, mediante Memorando N° 0003-2025-MTC/16.02, la DEA remite el Informe N° 0066-2025-MTC/16.02 del 14 de enero de 2025 (en adelante, **Informe de Descargos**), a través del cual presenta a la DGAAM los descargos solicitados, comunicando que el 19 de diciembre de 2024 se notificó al administrado², el Informe N° 3250-2024-MTC/16.02 del 13 de diciembre de 2024– en el cual se concluye que, de la revisión de la solicitud presentada, se advierte la existencia de seis (06) observaciones que deben ser subsanadas por el administrado para la continuación del procedimiento de evaluación.

II. COMPETENCIA

- 2.1. De conformidad con lo establecido en el numeral 169.1 del artículo 169³ del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado

¹ A través de su gerente, la señora Gerardina Soncco Cutire.

² Mediante Oficio N° 4216-2024-MTC/16.

³ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General** aprobado mediante 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



mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y sus modificatorias (**TUO de la LPAG**), los administrados –en cualquier momento– pueden formular queja cuando adviertan la existencia de defectos de tramitación que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.

- 2.2. Para ello, el numeral 169.2 del referido precepto normativo prescribe que este remedio procedimental se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, citándose el deber infringido y la norma que lo exige; siendo que, dicha autoridad, resuelve la queja dentro de los tres (3) días siguientes, previo traslado al quejado, con la finalidad de que este pueda presentar el informe que estime conveniente al día siguiente de solicitado.
- 2.3. Con ello en cuenta, 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, por otro lado, se encuentran reglamentadas en el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones, aprobadas por la Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01 (**ROF del MTC**).
- 2.4. En esa línea, el artículo 134 del citado dispositivo legal, prescribe que la DGAAM es el órgano de línea con autoridad técnica normativo a nivel nacional que ejerce la autoridad ambiental en el sector transportes⁴, siendo que, en calidad de 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, es competente –entre otras facultades– de aprobar los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos de infraestructura y servicios de transporte en todas sus etapas, emitiendo la certificación correspondiente, en el marco de la normatividad vigente⁵.
- 2.5. Conviene precisar que, de conformidad con el artículo 136 del ROF del MTC⁶, la DGAAM cuenta en su estructura orgánica con la Dirección de Gestión Ambiental y la Dirección de Evaluación Ambiental (**DEA**); ésta última, encargada de la evaluación de los estudios

deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.

4

ROF del MTC**Artículo 134.- Dirección General de Asuntos Ambientales**

La Dirección General de Asuntos Ambientales 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, conduce las acciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas e instrumentos de gestión ambiental; y de sanción, cuando corresponda. Depende del Despacho Viceministerial de Transportes.

5

ROF del MTC**Artículo 135.- Funciones de la Dirección General de Asuntos Ambientales**

Son funciones de la Dirección General de Asuntos Ambientales las siguientes:

(...)

b) Aprobar los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos de infraestructura y servicios de transporte en todas sus etapas, emitiendo la certificación correspondiente en el marco de la normatividad vigente.

(...)

6

ROF del MTC**Artículo 136.- Unidades Orgánicas de la Dirección General de Asuntos Ambientales**

Son unidades orgánicas de la Dirección General de Asuntos Ambientales las siguientes:

07.5.1 Dirección de Gestión Ambiental

07.5.2 Dirección de Evaluación Ambiental.



ambientales, instrumentos de gestión ambiental y otros en materia ambiental, así como de proponer su aprobación, actualización, modificación o recategorización⁷. Esto incluye la evaluación de los Planes de Contingencia.

- 2.6. A tenor de lo expuesto, en su condición de autoridad superior jerárquica de la DEA, corresponde a esta Dirección emitir pronunciamiento respecto a la queja presentada por el administrado.

III. ANÁLISIS

A) Marco normativo

- 3.1. Tal como se esbozó líneas arriba, el ordenamiento jurídico nacional reconoce en el artículo 169 del TUO de la LPAG, la facultad de los administrados de formular queja por defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámite que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.
- 3.2. Partiendo de dicha premisa, la queja tiene una finalidad de “ordenación del procedimiento” y, por consiguiente, de corrección de aquellos defectos en los que se ve inmersa la tramitación del procedimiento administrativo, los mismos que pueden ser de diversa índole y pueden haber sido originados por distintas causas; de ahí que esta es puesta a disposición del administrado ante la afectación de sus derechos subjetivos o intereses legítimos⁸.
- 3.3. Llegados a este punto, y considerando la naturaleza de este mecanismo, la queja no configura un recurso administrativo habida cuenta que con su interposición no se pretende la impugnación de ninguna decisión de la Administración a fin de que esta se modifique o revoque⁹, de modo que deba entenderse 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 asunto¹⁰.

⁷ **ROF del MTC**

Artículo 140.- Funciones de la Dirección de Evaluación Ambiental

Son funciones de la Dirección de Evaluación Ambiental las siguientes:

- a) Evaluar los estudios ambientales, instrumentos de gestión ambiental y otros en materia ambiental y de cambio climático; así como, proponer su aprobación, actualización, modificación o recategorización, en el marco de la normatividad vigente. (...)

⁸ Al respecto, MORÓN URBINA señala lo siguiente:

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

MORON URBINA. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.* Lima: Gaceta Jurídica, 2019, pp. 769.

⁹ **GUZMÁN NAPURÍ.** *Manual del Procedimiento Administrativo General.* Lima: Pacífico editores, 2013, pp. 511.

¹⁰ **DANÓS ORDOÑEZ.** *La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja.* En *Derecho y Sociedad*, N° 28, pp. 267-270.



- 3.4. Asimismo, resulta importante acotar que siendo el objetivo de la queja el encauzamiento del procedimiento a su tramitación normal, la obstrucción aludida debe ser susceptible de subsanación dentro de este; *de modo que, resultaría inconducente plantear una queja cuando el fondo del asunto ya ha sido resuelto por la autoridad o el procedimiento haya concluido (...) por ello, solo podrá presentarse si el defecto que la motive pudiera aún ser subsanado por la Administración, por así permitirlo el estado del desarrollo el procedimiento*¹¹.
- 3.5. Por lo tanto, este informe se circunscribe a dilucidar si las actuaciones de la DEA originaron o no un defecto de tramitación que deba ser corregido.

B) Sobre la queja interpuesta

- 3.6. Conforme se indicó en el acápite *Antecedentes* del presente informe, el administrado presentó queja por defecto de tramitación en los siguientes términos:

"(...) debido que a la fecha 26/11/2024 no se ha dado resolución o tratado el trámite "Aprobación de planes de contingencia para el transporte de materiales y residuos peligrosos en el sector transportes" iniciado por mi empresa mediante el expediente T-461107-2024 presentado el 20 de septiembre del 2024, siendo hoy el día hábil 43 e incumpliendo así con los plazos establecidos por la ley; 30 días hábiles; por lo cual requiero que con inmediatez se brinde el adecuado cumplimiento de los procedimientos y plazos establecidos para la aprobación del trámite presentado por mi empresa (...)"

- 3.7. Con ello en cuenta, siendo que se ha verificado todos los requisitos de procedencia de la queja interpuesta, corresponde realizar su evaluación (considerando igualmente el informe de descargos presentado por la Autoridad quejada), a efectos de determinar si la misma se encuentra fundada o no.

Del caso en concreto

- 3.8. Al respecto, mediante Informe de Descargos –de conformidad al Sistema de Trámite Documentario (STD) del MTC y respecto a la solicitud de aprobación del Plan de Contingencia– la DEA señaló 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 aprobación del Plan de Contingencia, la cual se ha visto materializada en la emisión del Informe N° 3250-2024-MTC/16.02, por el cual se formulan observaciones a la solicitud del administrado.

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.**

¹¹ MORÓN URBINA. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I. Decimosegunda edición. Lima. Gaceta Jurídica. 2020. pp. 737 y 738.

- 3.15 *De otra parte, cabe mencionar que, si bien la HR N° T-461107-2024 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 consecuencia del alto número de solicitudes de aprobación de Instrumentos de Gestión Ambiental, Planes de Contingencia, atención de consultas, 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 procedimiento, **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 advertir que, con la emisión del Informe N° 3250-2024-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 Ambiental con relación a la solicitud de aprobación del Plan de Contingencia. De este modo, no se configura un supuesto de queja por defecto de tramitación, al haberse emitido un pronunciamiento, técnicamente sustentado, mediante el cual se formulan seis (06) observaciones que deben ser atendidas por el administrado para la continuación del procedimiento. (...)"*

Del análisis

- 3.9. La formulación de una queja por defecto de tramitación, conforme a lo previsto por el ordenamiento jurídico vigente, tiene por finalidad superar la paralización o demora que se haya producido en la tramitación de un procedimiento¹². Siendo que su presentación se erige como 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 efecto, el artículo 169 del TUO de la LPAG 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 procedimiento, 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.
- 3.11. 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

¹² Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. 10ma Ed. Lima. 2014. pp. 362.



la tramitación de un procedimiento, siendo que su atención no conlleva decisión alguna sobre el fondo del asunto¹³.

- 3.12.** 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 321¹⁴ 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 la LPAG.
- 3.13.** Partiendo de lo expuesto, se puede observar que con la emisión del Informe N° 3250-2024-MTC/16.02, se tiene por corregido el defecto de tramitación del procedimiento iniciado que, en el presente caso, estaría asociado a la falta de emisión de un pronunciamiento por parte de la Autoridad Sectorial en relación a la solicitud de evaluación del Plan de Contingencia presentada por el administrado.
- 3.14.** Bajo dicho entendido, se advierte que en el presente caso, la Autoridad Sectorial –esto es la DEA– ha dado atención a la solicitud formulada por el administrado, emitiendo un pronunciamiento, técnicamente sustentado, a través del cual advierte la existencia de seis (6) observaciones que deben ser atendidas por el administrado para la continuación del procedimiento.
- 3.15.** Por consiguiente, se recomienda que la DGAAM, en su condición de Superior Jerárquico de la DEA, desestime la queja presentada con HR N° E-562177-2024; al haberse producido la sustracción de la materia por hecho sobreviniente que conlleva que el motivo del sustento de la queja haya desaparecido, por los motivos que han sido expuestos en el presente documento.
- 3.16.** 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 Solicitud s/n con HR N° E-562177-2024, el administrado presentó ante la DGAAM queja por la existencia de presuntos defectos de tramitación por la demora en la atención del procedimiento de aprobación del Plan de Contingencia seguido mediante HR N° T-461107-2024.
- 4.2.** De la revisión del Expediente en cuestión, así como del Informe de Descargos presentado por la autoridad quejada se advierte que se emitió el Informe N° 3250-2024-MTC/16.02, a través del cual dicha autoridad – tras su evaluación – advierte la existencia de seis (06) observaciones que deben ser subsanadas por el administrado para

¹³ DANÓS 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.

¹⁴ **Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil**, publicada el 22 de abril de 1993.

Artículo 321.- Conclusión del proceso sin declaración sobre el fondo

Concluye el proceso sin declaración sobre el fondo cuando:

1.- Se sustrae la pretensión del ámbito jurisdiccional. (...)



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General de
Asuntos Ambientales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

continuación del procedimiento; por lo que a partir de este, se tendría por corregido el aludido defecto de tramitación, de ahí que carezca de objeto que la DGAAM se pronuncie sobre la queja interpuesta.

- 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"*.
- 4.4.** Finalmente, 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 la LPAG.

V. RECOMENDACIONES

- 5.1.** Por consiguiente, se recomienda declarar que carece de objeto emitir pronunciamiento sobre la queja presentada por el administrado a través de la Solicitud s/n con HR N° E-562177-2024, al haberse producido la sustracción de la materia.
- 5.2.** De conformidad con el numeral 169.3 del artículo 169 del TUO de la LPAG, 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 LPAG.

Es todo cuanto informo a usted.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

Abg. Milagros Aldana Ugaz

Especialista legal
CALL N° 008759