



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04928-2022-PA/TC
LIMA
MINERA CHINALCO PERÚ SA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de mayo de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez, pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Bruno Marchese Quintana abogado de la empresa Minera Chinalco Perú SA contra la Resolución 13, de fecha 25 de agosto de 2022¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 13 de noviembre de 2020, la Minera Chinalco Perú SA interpuso demanda de amparo² contra el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Solicitó que se declare la nulidad de la Resolución 179-2020-OEFA/TFA-SE, de fecha 17 de setiembre de 2020, expedida por la emplazada en el procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra, signado con el Expediente 2598-2018-OEFA/DFAI/PAS, como consecuencia, se ordene al Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA admitir el recurso de apelación interpuesto. Alegó la vulneración de sus derechos al debido procedimiento administrativo y a la interdicción de la arbitrariedad.

Refiere que, a través de la Resolución Subdirectorial 00133-2019-OEFA/DFAI/SFEM, de fecha 21 de febrero de 2019, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, a raíz de una supervisión especial en la unidad minera de la empresa, llevada a cabo desde el 7 de agosto hasta el 13 de agosto de 2017. Señala que, el 25 de febrero de 2020, antes del inicio del estado de emergencia sanitaria, se les notificó con la Resolución Directoral 250-2020-OEFA-DFAI, que declaró responsabilidad administrativa de su representada, se

¹ Foja 1087

² Foja 2



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04928-2022-PA/TC
LIMA
MINERA CHINALCO PERÚ SA

le impuso una multa de 740.47 unidades impositivas tributarias (UIT) y el cumplimiento de determinadas medidas correctivas.

Sin embargo, aludió que los plazos administrativos fueron suspendidos inicialmente a través de los decretos de urgencia 026-2020 y 029-2020, luego diferidos mediante el Decreto Supremo 087-2020-PCM, publicado el 20 de mayo de 2020, norma que declaró prorrogar dichos plazos hasta el 10 de junio de 2020. No obstante, la emplazada emitió, el 5 de junio de 2020, la Resolución del Consejo Directivo 00008-2020-OEFA/CD, precisando que la suspensión de los plazos se levantaba con la verificación del registro del “Plan de vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo (Plan COVID-19)”, ante el Sistema Integrado para COVID-19 (Sicovid) del Instituto Nacional de Salud. En ese sentido, señaló que, con fecha 9 de junio de 2020, interpuso, de forma virtual, su recurso de apelación contra la Resolución Directoral mencionada, el cual fue arbitrariamente rechazado mediante la Resolución 179-2020-OEFA/TFA-SE, de fecha 17 de septiembre de 2020, bajo el argumento de que el recurso había sido presentado de forma extemporánea. Decisión que, a su juicio, se funda en una indebida interpretación y aplicación del Decreto Legislativo 1500, que lesiona sus derechos invocados.

Mediante Resolución 1, de fecha 1 de febrero de 2021³, el Primer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima admitió a trámite la demanda.

Con fecha 3 de marzo de 2021, la Procuraduría Pública del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se apersonó al proceso, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia⁴ y contestó la demanda⁵. Al respecto, solicita que sea declarada infundada por considerar que, en el marco del Decreto Supremo 044-2020-PCM, que declaró el estado de emergencia nacional por el covid-19 y el numeral 4 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 026-2020, se dispuso la suspensión del cómputo de los plazos vinculados a las actuaciones de los entes rectores de los sistemas funcionales. Sin embargo, mediante el artículo 7 del Decreto Legislativo 1500, se estableció que la suspensión de dichos plazos cesa cuando se reinicie la actividad sujeta a fiscalización. Por lo tanto, mediante el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Supremo 080-2020-PCM, se estableció que previo al reinicio de las actividades, las entidades, empresas, personas naturales o jurídicas deberán observar los “Lineamientos para la vigilancia de

³ Foja 351

⁴ Foja 363

⁵ Foja 372



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04928-2022-PA/TC
LIMA
MINERA CHINALCO PERÚ SA

la Salud de los trabajadores con riesgo de exposición al COVID-19”, a efectos de elaborar su plan para la vigilancia, prevención y control del covid-19 en el trabajo. Y ocurre que, en el presente caso, la demandante registró dicho Plan COVID-19, el 25 de mayo de 2020, por lo que corresponde tomar como fecha de reinicio el día hábil siguiente del registro del referido plan, esto es, el 26 de mayo de 2020.

En ese sentido, señala que, al haberse suspendido el plazo del Procedimiento Administrativo Sancionador desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 26 de mayo de 2020, el plazo para interponer el recurso de apelación contra la Resolución Directoral 250-2020-OEFA/DFAI concluyó el 27 de mayo de 2020. Mientras que la demandante presentó el referido recurso el 9 de junio de 2020, es decir, de forma extemporánea.

Mediante Resolución 4, de fecha 11 de mayo de 2021⁶, el Primer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima declaró infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia y saneado el proceso. Con la Resolución 6, de fecha 23 de julio de 2021⁷, declaró infundada la demanda de amparo, por considerar que no se ha vulnerado derecho constitucional alguno. Al respecto, considera que al haberse reanudado el plazo el 26 de mayo de 2020, tras haber registrado la demandada el Plan de Vigilancia, prevención y control del covid-19 en el trabajo, el plazo máximo para interponer recurso de apelación contra la Resolución Directoral 250-2020-OEFA-DFAI, era hasta el 27 de mayo de 2020.

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 13, de fecha 25 de agosto de 2022⁸, confirmó la Resolución 4, que declaró infundada la excepción planteada y la Resolución 6, que declaró infundada la demanda, en atención a similares consideraciones.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, la parte demandante solicita que declare la nulidad de la Resolución 179-2020-OEFA/TFA-SE, de fecha 17 de septiembre de 2020, expedida por la emplazada en el procedimiento administrativo

⁶ Foja 954

⁷ Foja 969

⁸ Foja 1087



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04928-2022-PA/TC
LIMA
MINERA CHINALCO PERÚ SA

sancionador seguido en su contra, signado con el Expediente 2598-2018-OEFA/DFAI/PAS, y, como consecuencia, se ordene al Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA a que admita el recurso de apelación interpuesto. Alega la vulneración de sus derechos al debido procedimiento administrativo y a la interdicción de la arbitrariedad.

Cuestión previa

2. En el presente caso, este Tribunal advierte que el acto vulneratorio de los derechos invocados lo constituye una resolución administrativa. Por lo que, en principio, sería el proceso contencioso-administrativo el competente para conocer el cuestionamiento de autos. Sin embargo, en el presente caso se advierten las siguientes particularidades:
 - a) El artículo 18 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Ley 27584, señala expresamente que es requisito para la procedencia de la demanda el agotamiento de la vía administrativa conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General o por normas especiales.
 - b) El demandante ha adjuntado en autos la Casación 10798-2017 LIMA⁹; la Apelación 3209-2017 LIMA¹⁰; la Casación 2585-2017 LIMA¹¹. Estas decisiones judiciales indican que solo se podrá acudir al proceso contencioso administrativo respecto de las resoluciones administrativas que causen estado, entendidas como aquellas que hayan agotado la vía administrativa, conforme a lo establecido en la Ley 27444 y/o leyes especiales, y además emitan un pronunciamiento de fondo.
 - c) En el presente caso, la empresa recurrente cuestiona justamente que se le denegó el recurso de apelación contra una resolución administrativa, alegando una indebida interpretación en la contabilización del plazo para impugnarla. En ese sentido, es a partir de una acción imputable a la propia administración que el recurrente no ha tenido la posibilidad de agotar todos los recursos administrativos previstos en la ley para cuestionar la decisión que dice afectarlo y que le posibilitarían acudir a la vía contencioso administrativa.
 - d) Como ya lo ha señalado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, en virtud el principio *pro actione*, ante la duda sobre los

⁹ Foja 229

¹⁰ Foja 246

¹¹ Foja 249



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04928-2022-PA/TC
LIMA
MINERA CHINALCO PERÚ SA

requisitos y presupuestos procesales, estos siempre deberán ser interpretados en el sentido más favorable a la plena efectividad de los procesos constitucionales¹².

3. En atención a lo expuesto, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que el proceso de amparo es idóneo para analizar la pretensión de autos. Puesto que se alega la vulneración del derecho al debido procedimiento administrativo, por cuanto se habría rechazado arbitrariamente su recurso de apelación sin respetar la suspensión de plazos administrativos decretados por el estado de emergencia ocasionado por el covid-19, impidiendo que pueda acudir a la vía contenciosa-administrativa.
4. En tal sentido, corresponde entonces determinar si se ha producido la vulneración de los derechos invocados o no.

Derecho al debido procedimiento en sede administrativa

5. Este Tribunal ha precisado lo siguiente, respecto al debido procedimiento en sede administrativa¹³:

... el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y 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.

El derecho al debido proceso y los derechos que este contiene son invocables, y, por tanto, garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la administración pública o privada— de todos aquellos principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, y a los que se refiere el artículo 139 de la Constitución del Estado (debida motivación de las decisiones, juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.).

¹² Cfr. la STC. Expediente 02596-2010-PA/TC.

¹³ Cfr. la sentencia recaída en el Expediente 04289-2004-PA/TC, fundamentos 2 a 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04928-2022-PA/TC
LIMA
MINERA CHINALCO PERÚ SA

El fundamento principal por el que se alude a un debido procedimiento administrativo, encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración, como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Constitución. De este modo, si aquella resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer los derechos invocables también ante el órgano jurisdiccional.

6. Como también ha sido precisado por este Tribunal, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forma parte de su estándar mínimo; entre estos derechos constitucionales, de especial relevancia para el presente caso lo adquiere el derecho a la defensa, conforme se explicará en los fundamentos que se expondrán.

Sobre la presunta vulneración del derecho de defensa

7. De conformidad con lo establecido por el Tribunal Constitucional “el derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. En ese sentido, garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que –mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa. Se conculca, por tanto, dicho derecho cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa”¹⁴.

Análisis del caso concreto

8. En el caso de autos, la recurrente solicita la nulidad de la Resolución 179-2020-OEFA/TFA-SE, de fecha 17 de septiembre de 2020¹⁵, porque

¹⁴ Sentencia recaída en el Expediente 05514-2005-PA/TC, fundamento 4.

¹⁵ Foja 71



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04928-2022-PA/TC
LIMA
MINERA CHINALCO PERÚ SA

considera que mediante el Decreto Supremo 087-2020-PCM, publicado el 20 de mayo de 2020, se dispuso prorrogar la suspensión de los plazos de procedimientos administrativos hasta el 10 de junio de 2020. Por esta razón, sostiene que al 9 de junio de 2020 se encontraba dentro del plazo para interponer su recurso de apelación, por lo que considera que el rechazo de tal recurso resulta arbitrario y afecta su derecho de defensa.

9. Mediante Resolución Subdirectoral 00133-2019-OEFA/DFAI-SFEM, de fecha 21 de febrero de 2019¹⁶, se inició un procedimiento administrativo sancionador contra la recurrente basado en una supervisión regular contenida en el Acta de Supervisión de fecha 13 de agosto de 2017.
10. Posteriormente, mediante Resolución Directoral 250-2020-OEFA/DFAI, de fecha 25 de febrero de 2020¹⁷, se sancionó a la demandante con 740.474 UIT, por la comisión de conductas infractoras establecidas en el Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental.
11. Contra la citada resolución, la actora interpuso recurso de apelación el 9 de junio de 2020, el cual fue declarado improcedente por extemporáneo mediante Resolución 179-2020-OEFA/TFA-SE, de fecha 17 de septiembre de 2020¹⁸, por considerar que el plazo de impugnación concluyó el 27 de mayo de 2020.
12. El numeral 2 del artículo 218 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece lo siguiente: “218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días”.
13. De otro lado, mediante el artículo 1 del Decreto Supremo 044-2020-PCM, se declaró el estado de emergencia nacional por el plazo de quince (15) días calendario.
14. Mediante el numeral 4, de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 026-2020, publicado el 15 de marzo de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, se declaró la suspensión por treinta (30) días

¹⁶ Foja 450

¹⁷ Foja 95

¹⁸ Foja 71



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04928-2022-PA/TC
LIMA
MINERA CHINALCO PERÚ SA

contados a partir de su publicación del cómputo de los plazos vinculados a las actuaciones de los órganos rectores de la Administración Financiera del Sector Público y de los entes rectores de los sistemas funcionales.

15. Asimismo, mediante el artículo 28 del Decreto de Urgencia 029-2020, (decreto dictado para adoptar medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana), publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de marzo de 2020, se declaró la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación, del cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole que no estén comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 026-2020.
16. Cabe señalar que esta última norma no resulta de aplicación al OEFA, porque este organismo se encuentra comprendido dentro de los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 026-2020. Por lo que este órgano se constituye como el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, de conformidad con el artículo 1 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado mediante el Decreto Supremo 013-2017-MINAM y el anexo del Decreto Supremo 097-2022-PCM, que aprueba la relación y calificación de los sistemas funcionales.
17. Por otro lado, mediante el artículo 1 del Decreto Supremo 087-2020-PCM, se prorrogó hasta el 10 de junio de 2020 la suspensión del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos dispuesto por el Decreto de Urgencia 026-2020.
18. Sin embargo, mediante el artículo 7 del Decreto Legislativo 1500, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de mayo de 2020, se estableció que cuando la actividad sujeta a fiscalización ambiental se reinicie, de acuerdo con las disposiciones legales emitidas, cesará la suspensión de plazos de los procedimientos de dicha actividad a cargo de la autoridad de fiscalización ambiental competente.
19. Además, a través del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Supremo 080-2020-PCM, se estableció que “previo al reinicio de actividades, las entidades, empresas o personas naturales o jurídicas que estén permitidas para dicho fin, deberán observar los Lineamientos para la vigilancia de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04928-2022-PA/TC
LIMA
MINERA CHINALCO PERÚ SA

Salud de los trabajadores con riesgo de exposición a COVID-19, aprobados por Resolución Ministerial N.º 239-2020-MINSA (y sus posteriores adecuaciones), así como los Protocolos Sectoriales (en este último caso, cuando el sector los haya emitido), a efecto de elaborar su Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo, y proceder a su registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del Ministerio de Salud”.

20. Asimismo, mediante el numeral 6.2.1 del artículo 6 de la Resolución del Consejo Directivo 00008-2020-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 6 de junio de 2020, se estableció que “el cómputo de los plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA se encuentra suspendido desde el 16 de marzo de 2020 hasta que la actividad sujeta a fiscalización se reinicie”.
21. De las disposiciones mencionadas se desprende que mediante el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 026-2020, se declaró la suspensión de 30 días hábiles de los plazos de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encontraban en trámite. Sin embargo, mediante el numeral 7.2 del Decreto Legislativo 1500, se dispuso el cese de la suspensión de los plazos de procedimientos administrativos a cargo de la autoridad de fiscalización ambiental competente cuando la actividad sujeta a fiscalización se reinicie. Asimismo, de conformidad con lo señalado por el numeral 3.2 del artículo 3, del Decreto Supremo 080-2020-PCM, previo al inicio de actividades económicas, debía registrarse el Plan de Vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo, en el Sistema Integrado para COVID-19 del Ministerio de Salud.
22. En el caso de autos se aprecia que la demandante registró el referido Plan COVID-19 de la UF Toromocho, el 25 de mayo de 2020, conforme a la Constancia de Registro 3735-2020¹⁹. Razón por la cual, la administración tomó como fecha de reinicio de actividades el 26 de mayo de 2020.
23. En ese sentido, al haberse notificado la Resolución Directoral 250-2020-OEFA-DAFAI, el 25 de febrero de 2020, la demandante contaba con quince (15) días hábiles para impugnar dicha resolución, contados desde

¹⁹ Foja 377



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04928-2022-PA/TC
LIMA
MINERA CHINALCO PERÚ SA

el 26 de febrero de 2020, hasta el 17 de marzo de 2020. No obstante, mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM se suspendieron los plazos procedimentales, por lo que solo habían transcurrido 13 días hábiles para impugnar la citada resolución, y que, al haberse registrado el Plan COVID-19 de la UF Toromocho, el 25 de mayo de 2020, el plazo para impugnar se reanudó el 26 de mayo de 2020.

24. Así las cosas, este Tribunal observa que, en el presente caso, la actuación de la emplazada se encuentra acorde a ley, debido a que la recurrente tenía hasta el 27 de mayo de 2020 para interponer recurso de apelación contra la Resolución Directoral 250-2020-OEFA-DAFAI, por lo que, al haberse interpuesto el recurso con fecha 9 de junio de 2020, el plazo conferido por ley para impugnar la citada resolución estaba vencido a dicha fecha.
25. En consecuencia, al no haberse acreditado la vulneración del derecho de defensa de la recurrente, corresponde desestimar la demanda.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE PACHECO ZERGA