



EXPEDIENTE N° : 27-2019-TSC-OSITRAN

APELANTE : SAVAR AGENTES DE ADUANA S.A.

ENTIDAD PRESTADORA : APM TERMINALS CALLAO S.A.

ACTO APELADO : Resolución N° 02 del expediente
N° APMTC/CL/0359-2018

RESOLUCIÓN N° 1

Lima, 29 de marzo de 2019

SUMILLA: *Corresponde confirmar la resolución recurrida, en la medida que resulta improcedente por extemporáneo el recurso de reconsideración presentado fuera del plazo legal establecido.*

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por SAVAR AGENTES DE ADUANA S.A. (en adelante, SAVAR o la apelante) contra la Resolución N° 02 emitida en el expediente N° APMTC/CL/0359-2018 (en lo sucesivo, la Resolución N° 02) por APM TERMINALS CALLAO S.A. (en adelante, APM o la Entidad Prestadora) y,

CONSIDERANDO:

I.- ANTECEDENTES:

- 1.- Con fecha 11 de setiembre de 2018, SAVAR interpuso reclamo ante APM solicitando se hiciera responsable por los daños ocasionados a su mercadería. Al respecto, señaló lo siguiente:
 - i. El 28 de julio de 2018 a las 6:00 horas arribó la nave CENA FAITH al Terminal Portuario, transportando la mercadería de su cliente ESMETAL S.A.C. amparada en el *Bill of Lading* (B/L) N° CF1809ZLOCLL-7, ocurriendo que la fecha de descarga fue el 31 de julio de 2018 a las 12:30 horas.
 - ii. El 2 de agosto de 2018 se realizó el retiro de la mercadería de APM, mediante los tickets N° 1814819, 1814849 y 1313383. Asimismo, la Entidad prestadora emitió las órdenes de



despacho N° 230554, 214276 y 236054; en las cuales se consignó que existían piezas dañadas de origen; no obstante, no se cuenta con documentos adicionales que demuestren que la mercadería arribó en dichas condiciones.

- 2.- Mediante Resolución N° 1 notificada el 24 de octubre de 2018, APM resolvió el reclamo presentado por SAVAR declarándolo fundado por los siguientes argumentos:
 - i.- El reclamo interpuesto por SAVAR se encuentra vinculado a presuntos daños ocasionados contra veintitrés (23) piezas de acero amparadas en el B/L N° CF1809ZLOCLL-7.
 - ii.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1321 del Código Civil, APM resulta responsable de los daños alegados siempre y cuando sean consecuencia inmediata y directa de la inejecución de alguna de sus obligaciones; correspondiendo la carga de probar los referidos daños al usuario conforme con lo previsto en los artículos 1331 del Código Civil y el 196 del Código Procesal Civil.
 - iii.- SAVAR adjuntó las órdenes de despacho mediante las cuales procedió con el retiro de su mercadería, ocurriendo que de acuerdo con dichos documentos y la investigación realizada se concluyó que APM resulta responsable de los daños reclamados ocasionados a veintitrés (23) piezas de acero amparadas en el B/L N° CF1809ZLOCLL-7.
- 3.- Con fecha 6 de diciembre de 2018, SAVAR presentó un escrito observando lo resuelto mediante la Resolución N° 1 emitida por APM, señalando que se había pronunciado únicamente por los daños ocasionados a veintitrés (23) piezas de acero amparadas en el B/L N° CF1809ZLOCLL-7; pese a que el siniestro se produjo respecto de ciento veintiún (121) de ellas, por lo que correspondía que se pronunciara sobre el total de la mercadería dañada.
- 4.- Mediante Resolución N° 2 notificada el 3 de enero de 2019, APM resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por SAVAR declarándolo inadmisibles por los siguientes argumentos:
 - i.- De acuerdo con el artículo 3.1.1 del Reglamento de Atención y Solución de Reclamos de APM, el recurso de reconsideración debe de interponerse dentro del plazo de 15 días hábiles de notificada la resolución que se impugna.
 - ii.- En el presente caso, la Resolución N° 1 emitida por APM fue notificada el 21 de octubre de 2018; por lo que podía ingresar su recurso de reconsideración o apelación hasta el 16 de noviembre de 2018; no obstante, el recurso de reconsideración fue presentado por el usuario 6 de diciembre de 2018, esto es, de manera extemporánea.
 - iii.- En ese sentido, advirtieron que el recurso de reconsideración presentado por SAVAR devenía en inadmisibles al haber sido interpuesto fuera del plazo legalmente previsto.



- 5.- Con fecha 24 de enero de 2019, SAVAR interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 02 expedida por APM, señalando lo siguiente:
- i.- Con fecha 6 de diciembre de 2018 presentó un escrito de observación a efecto de que APM precise y detalle su pronunciamiento, pues no habría considerado las ciento veintiún (121) piezas de acero dañadas, sino únicamente veintitrés (23) de ellas.
 - ii.- En ese sentido, el referido escrito no calificaba como un recurso administrativo, por lo que APM no debería haber evaluado su admisibilidad.
- 6.- Con fecha 12 de febrero de 2019, APM elevó al Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos (en adelante, el TSC), el expediente administrativo con su respectiva absolución al recurso de apelación, manifestando lo siguiente
- I.- APM consideró el escrito presentado por SAVAR el 6 de diciembre de 2018 como un recurso de reconsideración pues en el mismo se adjuntó el Informe de Control de Calidad emitido por el consignatario de la carga ESMETAL en calidad de prueba nueva y, en el mismo se alegaba que APM debía de reconocer los daños ocasionados a ciento veintiún (121) piezas de acero y no únicamente a veintitrés (23) de ellas.
 - II.- De la revisión del reclamo presentado por SAVAR no se advirtió que de manera expresa haya solicitado que era interpuesto por los presuntos daños ocasionados a ciento veintiún (121) piezas de acero.
 - III.- De la investigación realizada, así como de la información consignada en las órdenes de despacho adjuntadas se constató que únicamente resultaba responsable de daños a veintitrés (23) piezas de acero.

II.- CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 7.- Las cuestiones en discusión son las siguientes:
- i.- Determinar la procedencia del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 02 emitida por APM.
 - ii.- Determinar, de ser el caso, si corresponde amparar el reclamo presentado por SAVAR.

III.- ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1.- EVALUACIÓN DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN



- 8.- De conformidad con el artículo 3.1.2 del Reglamento de Reclamos de APM¹, concordante con el artículo 59 del Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN (en adelante, el Reglamento de Reclamos de OSITRAN)², el plazo que tiene el usuario para la interposición del recurso de apelación es de 15 días hábiles desde el día siguiente de recibida la notificación del acto administrativo que se pretende impugnar.
- 9.- Al respecto, de una revisión del expediente administrativo, se advierte lo siguiente:
- i.- La resolución N° 2 de APM fue notificada a SAVAR el 3 de enero de 2019.
 - ii.- El plazo máximo que tuvo SAVAR para interponer el recurso de apelación venció el 24 de enero de 2019.
 - iii.- SAVAR presentó el recurso de apelación el 24 de enero de 2019, es decir, dentro del plazo legal.
- 10.- Por otro lado, como se evidencia del recurso de apelación, este se fundamenta en una diferente interpretación de las pruebas producidas, así como en cuestiones de puro derecho, con lo cual se cumple con lo dispuesto en el artículo 218 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, "TUO de la LPAG")³.
- 11.- Verificándose que el recurso de apelación cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia exigidos por el marco normativo, corresponde analizar los argumentos de fondo que los sustentan.

III.2.-CUESTIÓN PREVIA

- 12.- Cabe señalar que SAVAR manifestó que mediante el escrito presentado el 6 de diciembre de 2018 únicamente formuló una observación contra la Resolución N° 1, a fin de que APM

¹ Reglamento Reclamos de APM, aprobado por la Resolución N° 062-2013-CD-OSITRAN.

"3.1.2 Recurso de Apelación

Contra la resolución emitida por APM TERMINALS CALLAO S.A., procede la interposición de recurso de apelación.

El recurso de apelación deberá interponerse ante APM TERMINALS CALLAO S.A. dentro del plazo de quince (15) días de notificada la resolución.

Cualquiera de las partes en el procedimiento podrá interponer cuando la impugnación se sustente en una diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, o se sustente en una nulidad; o en aquellos casos en que proceda el silencio administrativo negativo; o cuando teniendo una nueva prueba, no se opte por el recurso de reconsideración".

² Aprobado y modificado mediante las Resoluciones N° 019 y 034-2013-CD-OSITRAN

"Artículo 59. Interposición y Admisibilidad del Recurso de Apelación

El plazo para la interposición del recurso es de quince (15) días contados a partir de la notificación del acto recurrido o de aplicado el silencio administrativo"

³ TUO de la LPAG

"Artículo 218.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico."



precisara su pronunciamiento, pues no había considerado ciento veintiún (121) piezas de acero dañadas, sino únicamente veintitrés (23), por lo que el referido escrito no calificaría como un recurso administrativo.

- 13.- De la revisión del escrito de fecha 6 de diciembre de 2018, se advierte que SAVAR cuestionó la Resolución N° 1 emitida por APM, en el extremo referido a que únicamente habría limitado su pronunciamiento a veintitrés (23) piezas de acero amparadas en el B/L N° CF1809ZLOCLL-7 y no a las ciento veintiún (121) piezas que alega reclamó fueron dañadas.

- 14.- Sobre el particular, el artículo 215 del TUO de la LPAG señala lo siguiente:

"Artículo 215.- Facultad de contradicción

215.1. Conforme a lo señalado en el artículo 118, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)"

- 15.- Asimismo, el artículo 216 del TUO de la LPAG establece que únicamente son recursos administrativos los siguientes:

"Artículo 216.- Recursos administrativos

216.1. Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración*
- b) Recurso de apelación.*

(...)"

- 16.- Por su parte, el artículo 217 del TUO de la LPAG define al recurso de reconsideración de la manera siguiente:

"Artículo 217.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación."

- 17.- Conforme se advierte de los artículos reseñados, en caso un administrado no se encuentre conforme con un acto administrativo emitido por una Autoridad Administrativa, en ejercicio de su facultad de contradicción, puede cuestionarlo mediante la interposición del respectivo recurso administrativo, esto es, el recurso de reconsideración y el recurso de apelación. El recurso de reconsideración es interpuesto por el administrado ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado, con la finalidad de que emita un nuevo pronunciamiento por la misma Autoridad.



- 18.- Como se observa, con la presentación del escrito de fecha 6 de diciembre de 2018, SAVAR pretendió que la propia APM emita un nuevo pronunciamiento, considerando los daños presuntamente ocurridos a ciento veintinueve (121) piezas de acero y no únicamente a veintitrés (23) de ellas, cuestionando lo señalado por la Entidad Prestadora mediante su Resolución N° 1.
- 19.- Al respecto, cabe indicar que de conformidad con el artículo 7 del Reglamento de Reclamos del OSITRAN, dentro del procedimiento de reclamos, las empresas prestadoras tienen el carácter de "Entidad de la Administración Pública" conforme al numeral 8 del artículo I del TUO de la LPAG⁴, siéndoles exigibles las disposiciones de dicho reglamento y, en lo no previsto, las de la referida ley.
- 20.- En ese sentido, conforme se desprende de la lectura del artículo 84 del TUO de la LPAG⁵, es deber de la Autoridad Administrativa encauzar de oficio el procedimiento cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados.
- 21.- Atendiendo al escrito interpuesto por SAVAR el 6 de diciembre de 2018, en el cual solicitaba un nuevo pronunciamiento de la Entidad Prestadora, correspondía que APM lo encauzara como un recurso de reconsideración.
- 22.- En ese sentido, resultó correcta la decisión de APM de considerar el referido escrito de SAVAR como un recurso de reconsideración.

III.2.-SOBRE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PRESENTADO POR SAVAR

- 23.- Ahora bien, de conformidad con el artículo 3.1.0 del Reglamento de Atención y Solución de Reclamos de APM⁶, el plazo para que los usuarios puedan interponer su recurso de reconsideración es de quince (15) días contados a partir de la notificación de la resolución que se impugna.

⁴ TUO de la LPAG

"Artículo 1.- Ámbito de aplicación de la ley. La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública. (...)

B.- Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia".

⁵ TUO de la LPAG

"Artículo 84.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

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

- 1. Actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones.*
- 2. Desempeñar sus funciones siguiendo los principios del procedimiento administrativo previstos en el Título Preliminar de esta Ley.*
- 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. (...)"*

⁶ Reglamento de Atención y Solución de Reclamos de APM TERMINALS CALLAO S.A.

3.1.1 Recurso de Reconsideración

Contra la resolución emitida por APM TERMINALS CALLAO S.A. procede la interposición de recurso de reconsideración dentro del plazo de quince (15) días de notificada la resolución. La sustentación de este requisito se hará con la presentación de nueva prueba. Este recurso es opcional por lo que su no interposición no impide la presentación del recurso de apelación.



- 24.- Lo señalado en el párrafo anterior se encuentra concordado con el artículo 55 del Reglamento de Reclamos de OSITRAN el cual prescribe lo siguiente:

"Artículo 55.- Interposición del recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los quince (15) días de notificada la resolución que se recurre, ante el mismo órgano que la dictó y deberá sustentarse en nueva prueba".

[El subrayado es nuestro]

- 25.- Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 140 del TUO de la LPAG⁷, los plazos y términos son entendidos como máximos, obligando por igual a la administración y a los administrados⁸.
- 26.- Asimismo, de conformidad con el artículo 145.1 del TUO de la LPAG⁹, los plazos fijados por norma expresa son improrrogables, salvo disposición habilitante en contrario. Por tanto, los cuestionamientos de los usuarios a las resoluciones emitidas por las Entidad Prestadoras formulados en un plazo mayor a 15 días hábiles no podrán tramitarse.
- 27.- De la revisión del expediente administrativo, consta que SAVAR presentó un reclamo contra APM a fin de que se responsabilice por los daños ocasionados a su mercadería, adjuntando las órdenes de despacho N° 230554, 214276 y 236054¹⁰, en el cual indicó que veintitrés (23) piezas de acero amparadas en el B/L N° CF1809ZLOCLL-7 se encontraban dañadas. Cabe resaltar que las referidas órdenes de despacho corresponden únicamente a las 23 piezas cuyo daño reclama SAVAR.
- 28.- Asimismo, se advierte que la Resolución N° 01 emitida por APM¹¹ fue notificada a SAVAR el 24 de octubre de 2018. En dicha resolución, APM se pronunció acerca de las veintitrés (23)

⁷ **TUO de la LPAG**

"Artículo 140.- Obligatoriedad de plazos y términos

140.1.- Los plazos y términos son entendidos como máximos, se computan independientemente de cualquier formalidad, y obligan por igual a la administración y a los administrados, sin necesidad de apremio, en aquello que respectivamente les concierna. Los plazos para el pronunciamiento de las entidades, en los procedimientos administrativos, se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su solicitud, salvo que se haya requerido subsanación en cuyo caso se contabilizan una vez efectuada esta.

140.2.- Toda autoridad debe cumplir con los términos y plazos a su cargo, así como supervisar que los subalternos cumplan con los propios de su nivel.

140.3.- Es derecho de los administrados exigir el cumplimiento de los plazos y términos establecidos para cada actuación o servicio."

⁸ Sobre el particular, Juan Carlos Morón Urbina señala que "Por imperio de la Ley, los plazos obligan por igual sin necesidad de apercibimiento intimidación alguna, a los agentes administrativos y a los interesados en lo que respectivamente les concierne quienes tienen recíprocamente el deber de cumplirlos y poder exigir su cumplimiento en sede administrativa (reclamación, queja, etc) o en la judicial" Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Gaceta Jurídica. Lima. 2011. pág. 423.

⁹ **TUO de la LPAG**

Artículo 145.- Plazos improrrogables

145.1 Los plazos fijados por norma expresa son improrrogables, salvo disposición habilitante en contrario.

¹⁰ Folio 9

¹¹ Folio 27



piezas de acero amparadas en el B/L N° CF1809ZLOCLL-7, detalladas en las órdenes de despacho adjuntadas por SAVAR.

- 29.- El 6 de diciembre de 2018, SAVAR presentó un recurso de reconsideración alegando daños a ciento veintiún (121) piezas de acero, pese a que en su escrito de reclamo únicamente adjuntó órdenes de despacho relacionadas a veintitrés (23) piezas de acero presuntamente dañadas, sobre las que, como se ha mencionado, APM emitió un pronunciamiento.
- 30.- Ahora bien, en atención a los plazos legales señalados, el plazo para presentar el recurso de reconsideración empezó a correr desde el día siguiente de notificada la Resolución N° 1, por lo que si el recurso de reconsideración fue presentado el 6 de diciembre de 2018, a dicha fecha ya habían transcurrido 29 días hábiles, esto es un plazo mayor al establecido legalmente de 15 días hábiles.
- 31.- En consecuencia, se aprecia que SAVAR interpuso su recurso de reconsideración de manera extemporánea, por lo que no corresponde pronunciarse sobre el fondo del asunto.
- 32.- Consecuentemente, corresponde confirmar la Resolución N° 2 emitida por APM, en el extremo de declarar improcedente por extemporáneo el recurso de reconsideración presentado por SAVAR.

En virtud de los considerandos precedentes, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 y 61 del Reglamento de Reclamos del OSITRAN¹²;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución N° 2 emitida por APM TERMINALS CALLAO S.A. en el expediente N° APMTC/CL/0359-2018 que desestimó el recurso de reconsideración presentado por SAVAR AGENTES DE ADUANA S.A. y, reformándola, declarar **IMPROCEDENTE** por extemporáneo el referido recurso de reconsideración formulado por el usuario.

SEGUNDO.- DECLARAR que con la presente resolución queda agotada la vía administrativa.

¹² Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 019-2011-CD-OSITRAN

"Artículo 60.- Procedimientos y plazos aplicables

(...) La Resolución del Tribunal de Solución de Controversias podrá:

- a) Revocar total o parcialmente la resolución de primera instancia;
- b) Confirmar total o parcialmente la resolución de primera instancia;
- c) Integrar la resolución apelada;
- d) Declarar la nulidad de actuados cuando corresponda."

"Artículo 61.- De la resolución de segunda instancia

La resolución que dicte el Tribunal de Solución de Controversias, pone fin a la instancia administrativa. No cabe interposición de recurso alguno en esta vía administrativa.

Contra la resolución que dicte el Tribunal de Solución de Controversias, podrá interponerse demanda contencioso administrativa, de acuerdo con la legislación de la materia.
(...)"



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 27-2019-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN FINAL N° 1

TERCERO: NOTIFICAR a SAVAR AGENTES DE ADUANA S.A. y a APM TERMINALS CALLAO S.A. la presente resolución.

CUARTO.- DISPONER la difusión de la presente resolución en el portal institucional (www.ositran.gob.pe).

Con la intervención de los señores vocales Ana María Granda Becerra, Roxana María Irma Barrantes Cáceres y Francisco Javier Coronado Saleh.


ANA MARÍA GRANDA BECERRA
Vicepresidenta

**TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
OSITRAN**