

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N°001-2014-OEFA/TFA

EXPEDIENTE : N° 001-2014-TFA/QUEJA
ADMINISTRADO : PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.
SECTOR : PESQUERÍA
QUEJA : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 570-2013-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se declara infundada la queja interpuesta por la empresa Procesadora de Productos Marinos S.A., al haberse determinado que la subsanación de su recurso de apelación se realizó extemporáneamente. En ese sentido, no resulta aplicable el término de la distancia entre el domicilio del administrado y la Sede Central del OEFA cuando exista una unidad de recepción del OEFA más cercana a dicho domicilio."

Lima, 14 ENE. 2014

I. ANTECEDENTES

1. Procesadora de Productos Marinos S.A.¹ (en adelante, Procesadora de Productos Marinos) es titular de una planta de harina de pescado, ubicada en la Carretera Costanera Sur Km 4.5, distrito y provincia de Ilo, departamento de Moquegua.
2. El 26 de setiembre de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) emitió la Resolución Directoral N° 430-2013-OEFA-DFSAI, mediante la cual sancionó a Procesadora de Productos Marinos con una multa de cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20447466547.

(UIT), por infringir el numeral 66 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca.

3. El 1 de octubre de 2013, la DFSAI notificó a Procesadora de Productos Marinos la Resolución Directoral N° 430-2013-OEFA-DFSAI.
4. El 22 de octubre de 2013, Procesadora de Productos Marinos interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 430-2013-OEFA-DFSAI², dentro del plazo de quince (15) días hábiles.
5. El 28 de octubre de 2013³, la DFSAI concedió a Procesadora de Productos Marinos un plazo de dos (2) días hábiles para presentar los poderes y la copia del Documento Nacional de Identidad de su representante legal, bajo apercibimiento de tener por no presentado su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 430-2013-OEFA-DFSAI⁴.
6. El 6 de noviembre de 2013, Procesadora de Productos Marinos S.A. presentó los documentos requeridos por la DFSAI⁵.
7. El 29 de noviembre de 2013, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 570-2013-OEFA-DFSAI, a través de la cual resolvió tener por no presentado el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 430-2013-OEFA-DFSAI⁶ interpuesto por Procesadora de Productos Marinos.
8. La Resolución Directoral N° 570-2013-OEFA-DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

Fundamentos jurídicos de la Resolución Directoral N° 570-2013-OEFA-DFSAI

- (i) El 30 de octubre de 2013, se requirió a Procesadora de Productos Marinos S.A. la presentación de los poderes del representante legal y copia del Documento Nacional de Identidad, en el plazo de dos (2) días hábiles; bajo apercibimiento de tenerse por no presentado el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 430-2013-OEFA-DFSAI.
- (ii) El plazo para presentar la subsanación venció el 4 de noviembre del 2013; sin embargo, Procesadora de Productos Marinos presentó la documentación requerida el 6 de noviembre del 2013; es decir, extemporáneamente.

² Fojas 46 al 51 del Expediente N° 584-2010-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs.

³ Mediante Proveído N° 352-2013/OEFA-DFSAI notificado el 30 de octubre del 2013.

⁴ Foja 52 del Expediente N° 584-2010-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs.

⁵ Fojas 53 al 64 del Expediente N° 584-2010-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs.

⁶ Fojas 02 al 05 del Expediente N° 584-2010-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs.

9. El 2 de enero de 2014, Procesadora de Productos Marinos S.A. planteó una queja contra la Resolución Directoral N° 570-2013-OEFA/DFSAI solicitando que se declare nula y se ordene a la DFSAI elevar a este Órgano Colegiado el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 430-2013-OEFA-DFSAI⁷.

Fundamentos jurídicos de la queja

- (i) El recurso de apelación se subsanó dentro del plazo legal, pues se debió agregar el término de la distancia al plazo otorgado por la DFSAI a Procesadora de Productos Marinos para la subsanación de su recurso de apelación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 135° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444).
 - (ii) El domicilio de la empresa está en la Carretera Costanera Sur Km 4.5, distrito y provincia de Ilo, departamento de Moquegua; por lo que, el término de la distancia que se debió agregar es de tres (3) días hábiles.
 - (iii) El término de la distancia es de obligatorio cumplimiento, bajo responsabilidad de la institución o del funcionario.
10. El 8 de enero de 2014⁸, este Órgano Colegiado solicitó a la DFSAI, la presentación de un informe sobre la queja planteada por Procesadora de Productos Marinos, conforme con lo establecido en el artículo 158° de Ley N° 27444⁹.
11. El 09 de enero de 2014¹⁰, la DFSAI remitió el Informe N° 002-2014-OEFA/DFSAI¹¹, el cual se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

Fundamentos jurídicos del Informe N° 002-2014-OEFA/DFSAI

- (i) El término de la distancia es una figura jurídica por la cual se otorga al administrado un plazo adicional al específicamente establecido en la Ley, a fin de realizar alguna actuación, debido a la existencia de condiciones particulares tales como dificultades en la comunicación, producto de la distancia existente entre el domicilio del administrado y el de la Administración.
- (ii) El término de la distancia es entre el domicilio del administrado y el de la unidad de recepción más cercana facultada para llevar a cabo la respectiva actuación.

⁷ Fojas 02 al 05 del Expediente N° 001-2014-TFA/QUEJA.

⁸ Mediante Memorandum N° 006-2014-OEFA/TFA/ST.

⁹ Foja 6 del Expediente N° 001-2014-TFA/QUEJA.

¹⁰ Mediante Informe N° 002-2014-OEFA/DFSAI.

¹¹ Foja 6 del Expediente N° 001-2014-TFA/QUEJA.

- (iii) En el presente caso, las unidades de recepción del OEFA más cercanas al domicilio del administrado están en Tacna, Arequipa y Moquegua¹²; por lo que si el administrado hubiera presentado su escrito ante una de ellas, en lugar de ante la Sede Central del OEFA en Lima, habría sido aplicable el término de la distancia.

II. COMPETENCIA

12. Conforme al numeral 158.2 del artículo 158° de la Ley 27444¹³, la queja se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, el cual a su vez la resuelve.
13. 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 Cuadro de Términos de la Distancia del Poder Judicial, aprobado por Resolución Administrativa N° 1325-CME-PJ.

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, 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."

14. En ese sentido, 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 que tramitan los órganos de primera instancia del OEFA.

III. CUESTIONES CONTROVERTIDAS A RESOLVER

15. La resolución de la controversia planteada en el presente caso se puede realizar a partir del análisis de los aspectos relevantes de las cuestiones controvertidas en el expediente. De acuerdo con esta metodología, las respuestas a las controversias jurídicas, formuladas a modo de preguntas principales que a su vez se pueden sustentar en preguntas y respuestas secundarias, resuelven la controversia planteada¹⁷.
16. A juicio de este Tribunal, la cuestión controvertida en el presente caso, es la siguiente:

Única cuestión controvertida: Si Procesadora de Productos Marinos presentó la subsanación de su recurso de apelación dentro del plazo legal.

- Si se debió agregar el término de la distancia entre el domicilio del administrado en Ilo y la Sede Central del OEFA en Lima al plazo otorgado por DFSAI a Procesadora de Productos Marinos para la subsanación de su recurso de apelación.

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:

"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.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

IV.1. **Única cuestión controvertida:** Si Procesadora de Productos Marinos presentó la subsanación de su recurso de apelación dentro del plazo legal.

17. A fin de determinar si el administrado presentó la subsanación de su recurso de apelación dentro del plazo legal, este Órgano Colegiado considera necesario determinar si se debió agregar el término de la distancia entre el domicilio del administrado en Ilo y la Sede Central del OEFA en Lima al plazo otorgado por la DFSAI a Procesadora de Productos Marinos para la subsanación de su recurso de apelación.
18. En el presente caso, el 30 de octubre de 2013, la DFSAI concedió a Procesadora de Productos Marinos un plazo de dos (2) días hábiles para subsanar su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 430-2013-OEFA-DFSAI, el cual venció el 4 de noviembre de 2013.
19. Procesadora de Productos Marinos, domiciliada en Carretera Costanera Sur Km. 4.5, distrito y provincia de Ilo, departamento de Moquegua, presentó la subsanación de su recurso de apelación ante la Sede Central del OEFA en Lima, el 6 de noviembre de 2013.
20. Conforme al artículo 135° de la Ley N° 27444, al cómputo de los plazos establecidos en el procedimiento administrativo, se agrega el término de la distancia previsto entre el lugar de domicilio del administrado dentro del territorio nacional y el lugar de la unidad de recepción más cercana a aquél facultado para llevar a cabo la respectiva actuación.¹⁸
21. En relación a este artículo se ha señalado que el término de la distancia opera entre el lugar del administrado; y, el más próximo donde exista una oficina de la entidad administrativa hábil para recibir su escrito (preferentemente una unidad desconcentrada), y no entre la morada del usuario y la sede principal de la entidad (generalmente ubicada en Lima). Ello es así, en razón de que la Ley habilita a cualquier administrado para presentar sus escritos en las oficinas desconcentradas de la entidad en su zona¹⁹.

¹⁸ Para el presente análisis, se aplicará de manera referencial el Cuadro de la Distancia aprobado por Resolución Administrativa N° 1325-CME-PJ, el mismo que es aplicado para procesos judiciales.

¹⁹ Respecto de la recepción documentaria en las oficinas desconcentradas, el referido autor precisa que:

"Presentación por medio de los órganos desconcentrados de las entidades

Alternativamente, cuando el administrado resida fuera de la capital de la República se encuentra habilitado para presentar sus escritos por intermedio de los órganos desconcentrados de las entidades a las cuales se dirigen, siendo igualmente, de cargo de estos su remisión oportuna a la autoridad de destino (dentro de las veinticuatro horas siguientes).

Los administrados que residan fuera de la provincia donde se ubica la unidad de recepción de la entidad, tienen dos posibilidades adicionales a la del correo certificado; presentarla por los órganos desconcentrados de la misma entidad ubicados en la provincia donde domicilia el administrado.

22. La oficina desconcentrada del OEFA más cercana al domicilio del administrado es la ubicada en Moquegua y le corresponde el término de la distancia de un (1) día aplicando supletoriamente el Cuadro de la Distancia aprobado por Resolución Administrativa N° 1325-CME-PJ, el mismo que es aplicado en procesos judiciales; sin embargo, Procesadora de Productos Marinos presentó su escrito ante Sede Central del OEFA en Lima.
23. Efectivamente, a las Oficinas Desconcentradas del OEFA se les ha atribuido las funciones y actividades del OEFA, dentro de su ámbito geográfico de intervención, conforme lo establece el artículo 42° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo del Evaluación y Fiscalización Ambiental del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM²⁰, de lo cual se colige la atribución de tramitar la documentación presentada por los administrados.
24. En ese orden de ideas, en tanto que el administrado domicilia en Carretera Costanera Sur Km 4.5 provincia de Ilo, departamento de Moquegua, le corresponde que se le aplique el término de la distancia entre su domicilio y la unidad de recepción del OEFA más cercana, esto es un (1) día hábil, considerando que la unidad de recepción del OEFA más cercana a su domicilio se encuentra en Calle Moquegua N° 449, Urbanización Cercado, distrito de Moquegua, provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua²¹. Cabe precisar, que el término de la distancia entre el domicilio del administrado y la Sede Central del OEFA en Lima no le es aplicable, conforme a lo expuesto en los considerandos 20 y 21, porque no es la unidad de recepción del OEFA más cercana al domicilio del administrado.
25. Por tanto, correspondía al administrado presentar la subsanación de su recurso de apelación en el plazo de tres (3) días hábiles (2 días por el plazo otorgado por la DFSAI y 1 día por el término de la distancia), contados a partir del día siguiente de la notificación, la misma que se efectuó el 30 de octubre del 2013, por lo que tuvo la posibilidad de presentar su escrito hasta el 5 de noviembre de 2013; no obstante, el administrado presentó su escrito el 6 de noviembre de 2013, fuera del plazo legal.

En consecuencia, se tiene que el referido escrito fue presentado de manera extemporánea, por tanto debe tenerse por no presentado. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución N° 570-2013-OEFA/DFSAI del 29 de noviembre de 2013, por la cual se declaró tener por no presentado el recurso de apelación interpuesto por Procesadora de Productos Marinos S.A. contra la Resolución Directoral N° 420-2013-OEFA/DFSAI.

²⁰ Reglamento de Organización y Funciones del OEFA
"Artículo 42° Funciones de las Oficinas Desconcentradas del OEFA
(...)
a) Realizar las funciones las funciones y actividades del OEFA, dentro del ámbito geográfico de intervención."

²¹ Conforme al Cuadro de Términos de la Distancia del Poder Judicial, aprobado por Resolución Administrativa N° 1325-CME-PJ, el término de la distancia es de un (1) día entre la provincia de Ilo a la provincia de Mariscal Nieto del departamento de Moquegua.

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;

SE RESUELVE:

Artículo primero.- DECLARAR INFUNDADA la queja presentada por Procesadora de Productos Marinos 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 Procesadora de Productos Marinos S.A. y a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

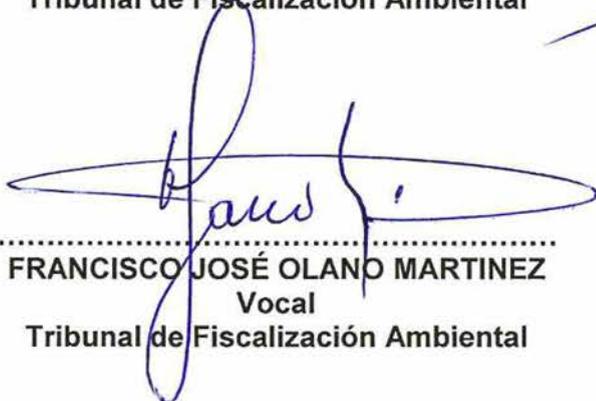
Regístrese y comuníquese.



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



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



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



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