



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

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

Presidencia del Consejo Directivo

**Oficio N° 101-15-PD-OSITRAN**

Lima, 15 de setiembre de 2015

**CARGO**

010630



Señor

**EULOGIO AMADO ROMERO RODRÍGUEZ**

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima.-

Asunto: Proyecto de Ley N° 4451/2014-CR, Ley para el Incremento de la Competitividad Portuaria y del Comercio Exterior

De mi consideración:

Me dirijo a Usted, con relación al asunto de la referencia, a fin de remitirle para conocimiento y fines pertinentes el Informe N° 001-15-GRE-GAJ-GSF-GAU-OSITRAN, elaborado por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, la Gerencia de Asesoría Jurídica, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y la Gerencia de Atención al Usuario; mediante el cual se analiza el Proyecto de Ley N° 4451/2014-CR, Ley para el Incremento de la Competitividad Portuaria y del Comercio Exterior, que actualmente se encuentra en evaluación por parte de la Comisión que Usted preside.

Sin otro particular, quedo de Usted.

Atentamente,



**PATRICIA BENAVENTE DONAYRE**

Presidenta del Consejo Directivo



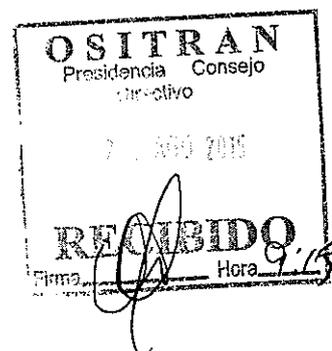
Adj. copia:  
Informe N° 001-15-GRE-GAJ-GSF-GAU-OSITRAN

C.c.:  
Presidente de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo

Reg. Sal. 35450



**INFORME N° 001-15-GRE-GAJ-GSF-GAU-OSITRAN**



Para : PATRICIA BENAVENTE DONAYRE  
Presidente del Consejo Directivo

De : MANUEL CARRILLO BARNUEVO  
Gerente de Regulación y Estudios Económicos

WILLIAM BRYSON BUTRICA  
Gerente de Supervisión y Fiscalización (e)

JEAN PAUL CALLE CASUSOL  
Gerente de Asesoría Jurídica

CYNTHIA YAÑEZ ALVA  
Gerente de Atención al Usuario (e)

Asunto : Comentarios al Proyecto de Ley N°4451/2014-CR: Ley para el incremento de la competitividad portuaria y del comercio exterior en virtud de las opiniones remitidas por la Asociación Marítima del Perú – ASMARPE, la Asociación Peruana de Agentes Marítimos –APAM y la Sociedad Nacional de Pesquería al referido Proyecto de Ley.

Referencia : a) Carta remitida por la Asociación Marítima del Perú –ASMARPE y la Asociación Peruana de Agentes Marítimos –APAM, notificada el 29 de mayo de 2015  
b) Carta PD.092.2015 remitida por la Sociedad Nacional de Pesquería, notificada el 12 de junio de 2015.

Fecha : 21 de agosto de 2015

**I. OBJETO**

1. Emitir comentarios al Proyecto Ley N°4451/2014-CR denominado "*Ley para el incremento de la competitividad portuaria y del comercio exterior*" en virtud de las opiniones remitidas por la Asociación Marítima del Perú –ASMARPE, la Asociación Peruana de Agentes Marítimos –APAM y la Sociedad Nacional de Pesquería al referido Proyecto de Ley.

**II. ANTECEDENTES**

2. Con fecha 23 de abril de 2015, el Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, a iniciativa de la Congresista Natalie Condori, presentó ante el Congreso General de la República el Proyecto Ley N°4451/2014-CR denominado "*Ley para el incremento de la competitividad portuaria y del comercio exterior*".
3. Desde el 05 de mayo de 2015, el referido Proyecto de Ley se encuentra en evaluación por parte de la Comisión Transportes y Comunicaciones del Congreso General de la República.



4. Con fecha 12 de mayo de 2015, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, la Gerencia de Asesoría Jurídica y la Gerencia de Supervisión y Fiscalización mediante Informe N° 026-15-GRE-GAJ-GSF-OSITRAN emitieron sus comentarios respecto el Proyecto de Ley N° 4451/2014-CR: Ley para el incremento de la competitividad portuaria y del comercio exterior (en adelante, el Proyecto de Ley).
5. Con fecha 18 de mayo de 2015, por encargo de la Presidencia del Consejo Directivo de OSITRAN, la Gerencia de Atención al Usuario remitió a los miembros del Consejo de Usuarios de Puertos de OSITRAN para revisión y comentarios el referido Proyecto de Ley.
6. De esta manera, con fecha 29 de mayo de 2015, la Asociación Marítima del Perú – ASMARPE y la Asociación Peruana de Agentes Marítimos – APAM, miembros del Consejo de Usuarios de Puertos, remitieron su opinión sobre los alcances del referido Proyecto de Ley.
7. De similar forma, mediante Carta PD.092.2015 de fecha 12 de junio de 2015, la Sociedad Nacional de Pesquería, miembro del Consejo de Usuarios de Puertos, remitió su opinión legal sobre el Proyecto de Ley.

### III. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

8. De acuerdo al artículo 1 del Proyecto Ley, éste tiene como objeto: *“incrementar la competitividad del sector marítimo portuario a través de eliminación de costos ajenos al Contrato de Transporte Internacional de Mercancías, corregir la falta de transparencia en la facturación de los servicios o en la determinación del operador de comercio exterior que debería asumirlos, así como precisar las responsabilidades de las partes contratantes”*.
9. De esta manera, el Proyecto de Ley plantea modificar la definición del Contrato de Transporte Internacional Marítimo de Mercancías previsto en el artículo 2 de la Ley General de Aduanas, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1053 en los términos planteados en el artículo 2 del referido Proyecto; así como, modificar la definición de “Punto de Llegada” en los siguientes términos: *“única área de desembarque, embarque o tránsito de carga correspondiente a los Terminales Portuarios, Aeroportuarios, y Terminales Terrestres de frontera según lo señalado en su contrato de concesión, considerada como zona primaria en las que se realizan operaciones aduaneras de mercancías”*.
10. Por otro lado, el artículo 4 del Proyecto de Ley dispone que los concesionarios portuarios deberán entregar las mercancías a la personas indicadas en el documento de transporte, o a quien lo posea debidamente endosado, siempre que cuenten con la respectiva autorización de la Administración Aduanera. Finalmente, el artículo 5 del Proyecto de Ley precisa que *“las obligaciones aduaneras y tributarias del transportista o de sus agentes o almacenes aduaneros en el país, no serán considerados como servicios facturables al consignatario o consignante de la mercancía, por corresponder a una obligación legal de dichos operadores”*. Finalmente, se señala que la emisión de los comprobantes de pago no debe estar sujeta a pago alguno distinto al servicio facturado.



#### IV. ANALISIS DE LA NORMA

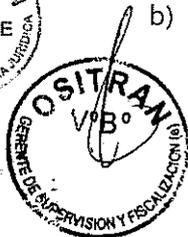
##### 4.1. Acerca de la opinión planteada por ASMARPE y APAM

11. De acuerdo a lo señalado por ASMARPE y APAM mediante documento de referencia a), "el proyecto de ley en vez de fortalecer la competitividad portuaria y del comercio exterior la debilita ya que propone la eliminación de los depósitos temporales como puntos de llegada y modifica las reglas que regulan el Contrato de Transporte Marítimo Internacional de Mercancías". Así, los principales argumentos que sustenta su opinión son los siguientes:
- Antes de emitirse alguna norma con la que busque regular la cadena logística y la competitividad, debería analizarse el impacto que la regulación propuesta tendría sobre el contrato de compraventa internacional, el contrato de transporte y los servicios conexos.
  - La modificación planteada respecto el "Punto de Llegada" conlleva la eliminación de los depósitos temporales extraportuarios como agentes que reciben carga pudiéndose quedar la carga sólo en los Terminales Portuarios. Esta propuesta no tiene en cuenta que la infraestructura actual de los Terminales Portuarios no podrían abastecer más carga de la que reciben actualmente, con lo cual prohibir que los depósitos temporales ya no sean más puntos de llegada y que sólo se canalice en lo sucesivo a través de los Terminales Portuarios, implicaría que éstos colapsen.
  - Respecto a la modificación planteada en el artículo 4° del Proyecto de Ley que dispone que los concesionarios portuarios deberán entregar la mercancía a las personas indicadas en el documento de transporte o a quien se haya endosado, cabe indicar que la entrega de la carga es un tema comercial regulado en el contrato de transporte, con lo cual el transportista solo puede entregar la carga a aquel que acredite ser el titular legítimo del conocimiento de embarque. Así, se señala que la modificación planteada implica un riesgo debido a que el transportista perdería el control respecto la entrega de la carga.

Como se observa, en términos generales, ASMARPE y APAM están en desacuerdo con el Proyecto de Ley, principalmente, porque el Proyecto de Ley establece como punto de llegada a los Terminales Portuarios, Aeroportuarios y Terminales Terrestres de frontera como única área de desembarque, con lo cual en el caso del sector portuario, ello eliminaría la figura de los depósitos temporales extra-portuarios, generándose un "cuello de botella" en los Terminales Portuarios.

##### 4.2. Acerca de la opinión planteada por la Sociedad Nacional de Pesquería

12. Mediante documento de referencia b), la Sociedad Nacional de Pesquería plantea su posición respecto el Proyecto de Ley en los siguientes términos:
- La técnica legislativa empleada en el Proyecto de Ley mediante la cual se incorpora la denominación de un contrato privado, el Contrato de Transporte Marítimo de Mercancías, en una Ley de ámbito público no es la vía pertinente. De otro lado, señalan que mediante la definición del "Punto de Llegada" no se genera ningún tipo de reducción de sobrecosto y que imposibilita contratos cuyos puntos de llegada están fuera del puerto.
  - El artículo 3 precisa aspectos innecesarios, su contenido es obvio y no genera valor, por lo cual indica que no debería considerarse en el dictamen. No obstante, la definición sobre el Contrato de Transporte que realiza el proyecto en la modificación del artículo 2° de la Ley General de Aduanas, señala que éste "incluye todos los gastos,



*servicios, operaciones, cumplimiento de obligaciones administrativas inherentes al ingreso o salida del medio de transporte de mercancías hacia o desde el territorio aduanero, y en general cualquier otro costo o gasto y servicios complementarios que resulten necesarias”, lo cual es rescatable y proponen incluirlo en un artículo aparte.*

- c) El artículo 4 del Proyecto de Ley regula la prevalencia del consignatario de carga sobre los transportistas respecto al levante de la misma a un depósito aduanero; indican que dicha precisión es importante pero la técnica legislativa puede ser mejorada.
- d) Respecto de las disposiciones complementarias finales, indican que estas resultan ser más importantes que el propio proyecto. La primera de ellas deroga la intervención estatal en la libre autonomía de los privados, sobre ello indica que la Ley General de Aduanas no debe regular asuntos privados y establecer la obligación de llevar la carga a un depósito temporal es generar un mercado por mandato de ley. Respecto de la segunda y tercera disposición, señala su conformidad.
- e) Finalmente, la Sociedad Nacional de Pesquería remite el siguiente proyecto normativo el cual recoge sus opiniones:

*"PROYECTO DE LEY (Recomendado)*

*Ley para el Incremento de la Competitividad Portuaria y del Comercio Exterior*

*Artículo 1.- Objeto de la Ley*

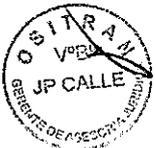
*La presente ley tiene por objeto incrementar la competitividad del sector marítimo portuario a través de eliminación de costos ajenos al contrato de Transporte Internacional de Mercancías, corregir la falta de transparencia en la facturación de los servicios o en la determinación del operador de comercio exterior que debería asumirlos, así como precisa las responsabilidades de las partes contratantes.*

*Artículo 2.- Definición*

*Al contrato de transporte incluye todos los gastos, servicios, operaciones, cumplimiento de obligaciones administrativas inherentes al ingreso o salida del medio de transporte con mercancías hacia o desde el territorio aduanero, y en general cualquier costo o gasto conexo y servicios complementarios que resulten necesarios para la entrega de la carga al consignatario o para el embarque de mercancía, los cuales deberán estar consignados en el mencionado documento de transporte internacional.*

*Artículo 3.- Los derechos del consignatario dentro del Contrato de Transporte Internacional de Mercancías son los siguientes:*

- a) *El consignatario tiene derecho a elegir la entrega de mercancías, al término de la descarga o desembarque de las mismas dentro del recinto portuario u otro punto de llegada. Siempre que comunique dicha decisión a la Aduana y demás operadores del comercio involucrado. Dicha elección podrá ser considerada por medios electrónicos, virtuales o físicos, y sin la exigencia de pagos, entrega de dinero, indemnización, penalidades o cualquier transferencia dineraria bajo cualquier concepto a favor de las empresas de transporte o agencias marítimas, depósitos temporales o agencias de carga. El Derecho a elegir el lugar de entrega no genera el derecho de recojo de la mercancía en el punto de llegada ni la exigencia de entrega del transportista.*
- b) *El consignatario tiene Derecho a recoger las mercancías, siempre que el transportista haya verificado el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el consignatario en el documento de transporte. La verificación del cumplimiento de lo establecido en el documento transporte puede ser realizado por el transportista, sus representantes, sus agentes o por acuerdo con el administrador portuario. La verificación de las obligaciones asumidas en el documento de transporte y otras*



obligaciones que tenga el consignatario con el transportista no implicaría pago alguno a favor de la empresa que realiza la verificación o a terceros, ni la existencia de pagos previos por cualquier concepto a efectos de proceder con la verificación de las mercancías.

- c) La entrega del documento de transporte luego de terminada la estiba de las mercancías y dentro de los plazos usuales del mercado, libre de pago alguno y, sin sumas dinerarias bajo cualquier concepto a favor de transportista o terceros que sean necesarios para la emisión del documento de transporte. Esta emisión del documento de transporte libre de cualquier pago no alcanza a la emisión de juegos adicionales, copias no negociables adicionales, ni enmiendas o modificaciones, o servicios de impresiones distintas!

**Artículo 4.- Las obligaciones del consignatario dentro del Contrato de Transporte Internacional de Mercancías**

El consignatario tiene la obligación de pagar todos los conceptos que aparecen en el conocimiento de embarque que expresen lo acordado en el Contrato de Transporte. Ello son el flete u otros cargos al flete y conceptos distintos al flete internacional, estos últimos pueden haber sido prestados por terceros distintos al transportista, y estar relacionados al cumplimiento de obligaciones aduaneras del transportista, entrega, manipuleo y recepción de contenedores vacíos, gastos administrativos por la entrega de la mercadería generados en el depósito temporal como seguridad en el manejo de la carga, verificación del pago y del documento de transporte, vistos buenos, impresión de documentos, servicios documentarios, manipuleo de documentos y similares.

Si el consignatario no asume los pagos íntegros que aparecen en el documento de transporte, el transportista o sus representantes o agentes podrán retener la carga (...).

#### 4.3. Comentarios de OSITRAN

13. Al respecto, se debe indicar que nuestros comentarios versarán sobre el Proyecto Ley N° 4451/2014-CR que se encuentra en evaluación por parte de la Comisión Transportes y Comunicaciones del Congreso General de la República. Dicho ello, se advierte que el referido proyecto tiene por finalidad aprobar una norma cuyo objeto es incrementar la competitividad de los exportadores e importadores en el sector marítimo, para lo cual busca eliminar los sobrecostos que se estarían generando en la cadena logística.



14. De acuerdo a lo señalado mediante Informe N° 026-15-GRE-GAJ-GSF-OSITRAN, el proyecto de ley no colisiona con ninguna de las competencias del Regulador. Sin perjuicio de ello, se procederá a emitir comentarios en torno al mismo.



15. Respecto de los artículos 1º, 2º y 3º del Proyecto de Ley, debe indicarse que más allá que la definición de Contrato de Transporte sea correcta, sería conveniente que esta definición sea contemplada en normas vinculadas propiamente con la actividad marítima o, en todo caso, en la Ley del Sistema Portuario Nacional. En ese mismo sentido, respecto de dichos artículos puede afirmarse que la definición de "Punto de Llegada" no se haya prevista en los contratos de concesión portuarios, por cuanto ello es un concepto propio de la Ley General de Aduanas, en cuyo artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1053 se señala:

**"Punto de llegada.- Aquellas áreas consideradas zona primaria en las que se realicen operaciones vinculadas al ingreso de mercancías al país."**



16. Con relación al artículo 4° del Proyecto de Ley, el mismo pretendería evitar que la línea naviera sea quien decida a qué terminal va la carga, a fin de evitar problemas de integración vertical que, en la actualidad, sólo perjudica al usuario final (exportador o importador). En esa línea, se buscaría garantizar que la mercancía siempre sea entregada al consignatario cuyo nombre consta en el conocimiento de embarque y también se reitera que el levante (retiro de la mercancía) siempre se realice con la conformidad de la Administración Aduanera, precisamente con la finalidad que no aparezcan intermediarios y que únicamente el levante se dé a solicitud del usuario final, para evitar el sobrecosto. Como consecuencia de lo anterior, se dispone en la Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley, que el artículo 114 literal c) de la Ley General de Aduanas sea derogado, norma que permite que las mercancías sean trasladadas del puerto a los almacenes luego de la llegada del buque:

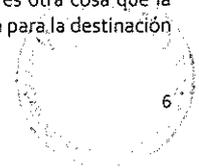
**"Artículo 114.- Traslado de las mercancías a los almacenes aduaneros**  
*Las mercancías serán trasladadas a un almacén aduanero en los casos siguientes:*  
(...)  
c. Cuando se destinen con posterioridad a la llegada del medio de transporte;  
(...)"<sup>12</sup>

17. Finalmente, respecto al artículo 5° del Proyecto de Ley debe indicarse que, si bien no se ha establecido en la exposición de motivos algún sustento sobre cuáles serían las obligaciones tributarias del transportista o almacenes aduaneros que vienen siendo cargadas o trasladadas al consignatario o consignante, la propuesta es pertinente en este extremo debido a que se plantea evitar los sobrecostos para los exportadores e importadores, al asegurarles que únicamente asumirán el costo de sus obligaciones provenientes de la prestación del servicio de transporte, sin tener que asumir pago adicional alguno.

## V. CONCLUSIONES

18. El proyecto tiene por finalidad aprobar una norma cuyo objeto es incrementar la competitividad de los exportadores e importadores en el sector marítimo, para lo cual busca eliminar los sobrecostos que se estarían generando en la cadena logística.
19. De acuerdo a lo señalado mediante Informe N° 026-15-GRE-GAJ-GSF-OSITRAN, el proyecto de ley no colisiona con ninguna de las competencias de OSITRAN.
20. Sin perjuicio de ello, sería conveniente que la definición del Contrato de Transporte sea contemplada en normas vinculadas propiamente con la actividad marítima o, en todo caso, en la Ley del Sistema Portuario Nacional. Asimismo, es importante tener en consideración las opiniones vertidas por ASMARPE, APAM y la Sociedad Nacional de Pesquería, en particular, respecto la redacción propuesta para el concepto de "Punto de Llegada" pues además de ser un concepto y alcance ya definido en la Ley General de Aduanas, habría que analizar la conveniencia respecto que la única área de desembarque sean los Terminales Portuarios, Aeroportuarios y Terminales Terrestres de frontera, pues en el sector portuario, ello eliminaría la figura de los depósitos temporales extra-portuarios, generándose un "cuello de botella" en los Terminales Portuarios. Finalmente

<sup>12</sup> Cabe indicar que este artículo de la Ley General de Aduanas se refiere a la destinación aduanera que no es otra cosa que la manifestación de voluntad del régimen aduanero al que la mercancía será sometida. Este supuesto se aplica para la destinación de mercancías que se realizan con posterioridad al arribo del medio de transporte (despacho excepcional).



y con relación a lo anterior, cabe indicar que la definición de "Punto de Llegada" no se encuentra prevista en los contratos de concesión portuarios.

## VI. RECOMENDACIÓN

- a) Remitir la opinión contenida en el presente Informe a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso General de la República presidido por la Congresista Doris Oseda Soto.

Atentamente,

  
**MANUEL CARRILLO BARNUEVO**  
Gerente de Regulación y Estudios Económicos

  
**JEAN PAUL CALLE CASUSOL**  
Gerente de Asesoría Jurídica

  
**WILLIAM BRYSON BUTRICA**  
Gerente de Supervisión y Fiscalización (e)

  
**CYNTHIA YAÑEZ ALVA**  
Gerente de Atención al Usuario (e)