



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

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

198

RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL

Lima, 24 de octubre de 2016

N° 144-2016-GG-OSITRAN

VISTOS:

El Recurso de Apelación presentado por APM TERMINALS CALLAO S.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0077-2016-GSF-OSITRAN; el Informe N° 116-16-GAJ-OSITRAN emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, con fecha 11 de mayo de 2011 se suscribió entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la empresa APM Terminals Callao S.A. (en adelante "APMTC" o "el Concesionario"), el Contrato de Concesión para el Diseño, Construcción, Financiamiento, Conservación y Explotación del Terminal Norte Multipropósito en el Terminal Portuario del Callao (en adelante, el Contrato de Concesión);

Que, mediante Informe N° 0155-2016-JCP-GSF-OSITRAN de fecha 08 de abril de 2016, la Jefatura de Contratos Portuarios comunicó a la Jefatura de Fiscalización el hallazgo sobre el presunto incumplimiento de obligaciones por parte del Concesionario, referidas al nivel de servicio y productividad (NSP) para carga sólida a granel en general durante el décimo sexto trimestre de explotación (abril a junio de 2015);

Que, conforme se aprecia del referido Informe, la Jefatura de Contratos Portuarios señaló que en la medición efectuada sobre el décimo sexto trimestre de explotación se obtuvo que la prestación del servicio alcanzó un promedio trimestral de 275.33 toneladas/hora; por lo tanto, concluyó que: (i) el rendimiento promedio trimestral correspondiente a la prestación del Servicio Estándar para carga sólida a granel en general, se encontró por debajo del nivel de 400 toneladas/hora en el mencionado período; (ii) estos hechos permiten establecer el presunto incumplimiento de las siguientes obligaciones del Concesionario establecidas en el Contrato de Concesión: a) lograr cuando menos los NSP indicados en el Anexo 3, para la prestación de los Servicios Estándar, obligación señalada en el literal a) del punto 3.1.1 del numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento de Operaciones del Concesionario y establecida en la Cláusula 8.21 del Contrato de Concesión; b) lograr para la carga sólida a granel un rendimiento promedio trimestral de 400 toneladas/hora, obligación establecida en el literal g) del numeral I del Anexo 3 del Contrato de Concesión;

Que, mediante Oficio N° 0071-2016-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 06 de mayo de 2016, la Jefatura de Fiscalización notificó al Concesionario el presunto incumplimiento de las obligaciones previstas en la Cláusula 8.21 del Contrato de Concesión, así como en el literal g) del numeral I del Anexo 3 del Contrato de Concesión y el literal a) del punto 3.1.1 del numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento de Operaciones del Concesionario, y le concedió el plazo de diez (10) días hábiles para formular sus descargos;

Que, a través de la Carta N° 238-2016-APMT/LEG del 18 de mayo de 2016, el Concesionario presentó sus descargos y solicitó se declare el archivo definitivo del procedimiento;

Que, mediante Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0077-2016-GSF-OSITRAN, sustentada en el Informe N° 0112-2016-JFI-GSF-OSITRAN, notificada al Concesionario el 19 de agosto de 2016 a través del Oficio N° 381-2016-GSF-OSITRAN, se declaró que el Concesionario incumplió las obligaciones previstas en la cláusula 8.21 así como en el literal g) del





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

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

197

numeral I del Anexo 3 del Contrato de Concesión y el literal a) del punto 3.1.1 del numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento de Operaciones del Concesionario, referidas a cumplir con los NSP para carga sólida a granel en general durante el décimo sexto trimestre de explotación de la concesión (abril a junio de 2015), configurándose la infracción tipificada en el numeral 12.2 del artículo 12 del Reglamento de Infracciones y Sanciones de OSITRAN (RIS); y se le impuso, a título de sanción, una multa de 450 UIT por el referido incumplimiento, la misma que deberá ser pagada de acuerdo al artículo 75° del RIS;

Que, con fecha 12 de setiembre de 2016, el Concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0077-2016-GSF-OSITRAN, solicitando se declare fundado, se deje sin efecto dicho resolutivo y por consiguiente la sanción impuesta, en base a los siguientes argumentos:

- La resolución recurrida debe ser declarada nula, en tanto transgrede el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que prescribe que sólo pueden ser sancionadas aquellas conductas previstas expresamente, sin admitir interpretación extensiva o analógica, en tanto los hechos imputados en el presente caso no configuran los supuestos del tipo infractor.
- En ese sentido, el apelante señala que en el presente caso la primera instancia no realizó un análisis de lo que debe entenderse por "condiciones o especificaciones técnicas de operación", lo cual conllevó a que la resolución recurrida, sin sustento alguno, afirme que los NSP previstos en el Contrato de Concesión califican como "condiciones de operación".
- Asimismo, el Concesionario indica que el término "condiciones o especificaciones técnicas de operación" a que alude el artículo 12 numeral 12.2 del RIS, se refiere a condiciones o especificaciones que se sustentan, en ambos casos, en aspectos de índole técnico. En tal sentido, el término "condiciones de operación" que ha sido utilizado por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF) para sancionarlo no es el correcto, por cuanto la lectura adecuada de la norma debería ser "condición técnica de operación", error que ha conllevado a que la resolución recurrida incurra en una interpretación extensiva.

Adicionalmente, APMTC señala que el hecho que la APN haya determinado una metodología para la medición de los NSP, no brinda a estos el carácter técnico que le exige la norma por cuanto la Metodología no establece cómo fueron determinados los NSP o cuáles son las necesidades operativas que su cumplimiento busca satisfacer.

- La GSF comete un error al señalar que si bien en el Contrato de Concesión no se contempla una penalidad para los incumplimientos derivados de los NSP para carga a granel en general, ello no es impedimento para que, ante el mencionado incumplimiento, se aplique supletoriamente lo establecido en el RIS; con lo cual se habrían vulnerado los principios de legalidad y de seguridad jurídica. A decir del apelante, esta afirmación de la primera instancia es equivocada porque de la lectura del Contrato de Concesión se puede determinar que la intención de las Partes ha sido la de imponer penalidades sólo por el incumplimiento de indicadores de servicio y calidad, por lo que si el incumplimiento de un NSP no tiene una penalidad, es porque las partes han estimado conveniente no castigar dicho incumplimiento, lo cual, a su parecer, es concordante con el principio de buena fe contractual.

Respecto a la evaluación del cumplimiento de los niveles de servicio y productividad del cuarto al décimo trimestre, APMTC señala que la GSF determinó no aplicar penalidad alguna por el incumplimiento del indicador de carga a granel en general y tampoco recomendó el

OSITRAN
EL REGULADOR DE LA INFRAESTRUCTURA
DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

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

196

inicio de un procedimiento administrativo sancionador, ello, aunado a su prolongado silencio luego de determinar el incumplimiento del NSP, demostraría que la decisión inicial del Regulador, alineada con la intención del Contrato de Concesión, ha sido no penalizar, ni sancionar dicho incumplimiento; esto, según el Concesionario, constituiría una voluntad de las partes, que no puede ser desconocida aplicando supletoriamente el RIS; razón por la cual la GSF carecería de competencia para sancionar a APMTC.

Finalmente, señala que en atención al "principio de interpretación de las estipulaciones" recogido en el artículo 1401 del Código Civil, ante una estipulación contractual que OSITRAN considere dudosa debe preferirse la interpretación que beneficie al Concesionario o que le evite perjuicios injustos.

- APMTC considera que la primera instancia no ha reparado en que el incumplimiento de alcanzar los NSP fue consecuencia de causas ajenas a su voluntad e imputables a los usuarios, producto de factores externos fuera de su control, derivados entre otros, por la deficiente estiba de la carga al interior de las naves, las particularidades propias de la carga, la capacidad logística de los usuarios y las medidas necesarias de seguridad; por tal motivo, la primera instancia habría vulnerado los principios de presunción de licitud y culpabilidad.
- En lo que respecta al beneficio ilícito, el apelante señala que los criterios para su cálculo, contenidos en la resolución recurrida son incorrectos, toda vez que:
 - Una mayor eficiencia en los servicios brindados permite al concesionario reducir costos fijos y variables, y por ende genera beneficios económicos que pueden ser aprovechados por éste; por el contrario una demora en la prestación de dichos servicios impide aprovechar tales beneficios, por lo que APMTC tiene incentivos para incrementar la eficiencia de sus operaciones, no para reducirlas.
 - Las tarifas que se cobran a los usuarios por los servicios portuarios no se encuentran estructuradas en función de la eficiencia o ineficiencia en su prestación.
 - La tasa de ocupación de los distintos muelles del TNM son bastante altas, por lo que cualquier demora en la atención de una nave, en lugar de beneficios, genera perjuicios, porque impide al Concesionario atender un mayor número de naves y prestar un mayor número de servicios.
 - El cálculo efectuado por OSITRAN no tiene en cuenta los montos dejados de percibir por APMTC por el hecho de no disponer de la infraestructura portuaria para atender otras naves.

Que, la Gerencia General de OSITRAN tomó conocimiento del recurso de apelación el día de su presentación, es decir, el 12 de setiembre de 2016;

Que, mediante Oficio N° 302-16-GG-OSITRAN del 22 de setiembre de 2016, la Gerencia General de OSITRAN concedió al Concesionario audiencia para el uso de la palabra; no obstante, a través de la Carta N° 537-2016-APMTC/LEG recibida por OSITRAN el 27 de setiembre de 2016, el Concesionario comunicó que teniendo en consideración que el 23 de agosto de 2016 hizo uso de la palabra respecto de los recursos de apelación presentados con anterioridad y que dado que los hechos e imputaciones son muy similares en cada uno de los casos indicados en el Oficio N° 302-16-GG-OSITRAN, en el que se incluye el caso materia de análisis, considero conveniente que se





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

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

195

tome en cuenta los argumentos expuestos en la referida audiencia de uso de la palabra, por lo que remitió copia de la presentación realizada en dicha audiencia;

Que, en atención a lo solicitado por la Gerencia de Asesoría Jurídica, a través del Informe N° 038-16-GRE-OSITRAN de fecha 28 de setiembre de 2016, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de OSITRAN (GRE) emitió su pronunciamiento sobre los argumentos esgrimidos por APMTC respecto a la cuantificación de la multa impuesta mediante Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0077-2016-GSF-OSITRAN;

Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica mediante el Informe N° 116-16-GAJ-OSITRAN, recomendó declarar fundado en parte el Recurso de Apelación presentado por el Concesionario, conforme a lo siguiente:

- En torno al argumento del Concesionario de que en el presente caso se ha vulnerado el principio de tipicidad se debe señalar que, estando a lo dispuesto en el Contrato de Concesión, la Ley del Sistema Portuario Nacional, su Reglamento, el Reglamento de Operaciones y la Metodología para la medición de los NSP, resulta evidente que los NSP previstos en el Contrato de Concesión son obligaciones que el Concesionario debe cumplir cabalmente durante las operaciones que se realicen en el terminal portuario. En ese sentido, las operaciones que el Concesionario lleva a cabo en el terminal, como parte de su derecho a explotar la Concesión, se encuentran condicionadas a que el Concesionario cumpla estrictamente los indicadores de servicio y productividad mínimos exigidos (NSP), caso contrario, será pasible de las sanciones a que hubiere lugar. Por lo tanto, los NSP califican como condiciones de operación a que se refiere el numeral 12.2 del artículo 12 del RIS, razón por la cual el argumento del apelante debe desestimarse.
- El argumento del Concesionario respecto a que las partes han descartado la posibilidad de aplicar sanciones frente al incumplimiento de un NSP que no tiene una penalidad, conllevaría a que el Concedente no cuente con mecanismos efectivos para incentivar el cumplimiento de las obligaciones contractuales del Concesionario, lo cual resulta incoherente. Asimismo, una lectura como la del Concesionario también sería contraria al principio de la buena fe contractual, previsto en el artículo 1362 del Código Civil, por cuanto se incentivaría a que el Concesionario incurra constantemente en trasgresiones al referido indicador, sin que su actuación, ajena al debido cumplimiento de sus obligaciones contractuales, reciba una consecuencia legal. Por tal razón, este argumento también se debe descartar.
- Respecto al argumento de que los incumplimientos de los NSP en el décimo sexto trimestre no le fueron imputables, se debe precisar que el Concesionario es el único responsable de la gestión del terminal y, por tanto, de la planificación y organización de las operaciones que a su interior se realicen, por lo que el incumplimiento de los NSP fue consecuencia de una inadecuada gestión del terminal, hecho atribuible directamente al Concesionario al ser éste el que asume el riesgo operativo de la Concesión y el que responde frente al Estado por el incumplimiento de sus compromisos contractuales. En tal sentido, este argumento también deviene en infundado.
- Respecto al cuestionamiento del apelante sobre la forma en que se ha calculado el beneficio ilícito, la GRE sostiene que el beneficio ilícito calculado por la primera instancia corresponde en realidad a los ingresos obtenidos por el Concesionario por la prestación de un servicio con condiciones y características inferiores a las pactadas contractualmente, sin tomar en cuenta los costos incurridos para su prestación. Asimismo, concluyo que si bien se han presentado altas tasas de ocupación en los muelles del TNM, estas podrían derivarse no sólo de la alta



OSITRAN
EL REGULADOR DE LA INFRAESTRUCTURA
DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

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

194

demanda por parte de este tipo de naves, sino también podría ser el resultado del ineficiente manejo de carga por parte del Concesionario, que obligaría a las naves a permanecer amarradas por un tiempo mayor al necesario debido a sus demoras en las operaciones de embarque o descarga, lo cual genera que estas naves asuman mayores cobros por concepto de amarradero, constituyendo un ingreso real para el Concesionario. Estando a ello, la GRE calcula que el beneficio ilícito para el presente caso en realidad asciende a S/. 1 173 770,84; en tal sentido, el argumento del Concesionario resulta correcto en este extremo, y dado que este elemento permite obtener el monto de la multa, se deberá recalcular la multa impuesta por la primera instancia.

- En atención a lo expuesto, corresponde determinar el nuevo monto de la multa, por lo que considerando los agravantes y atenuantes del presente caso, la multa impuesta al Concesionario debería ascender a 416.02 UIT, en tal sentido se recomienda que el recurso de apelación en este extremo sea declarado fundado en parte.

Que, conforme lo manifiesta la Gerencia de Asesoría Jurídica en el Informe N° 116-16-GAJ-OSITRAN, en el marco de las atribuciones otorgadas a través de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 012-2015-PCM, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del OSITRAN, el Consejo Directivo de OSITRAN mediante el literal d) del Acuerdo N° 1820-546-15-CD-OSITRAN acordó que los casos vinculados con Procedimientos Administrativos Sancionadores, penalidades y otros asuntos que correspondan ser conocidos por el Tribunal en Asuntos Administrativos de OSITRAN, en concordancia con lo establecido en el artículo 209 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, serán conocidos por la Gerencia General, hasta la instalación e inicio de funciones del referido órgano colegiado;

Que, luego de revisar el Informe de Vistos, la Gerencia General manifiesta su conformidad con los fundamentos y conclusiones de dicho Informe, razón por la cual lo constituye como parte integrante de la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 6.2 del artículo 6 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;

Por lo expuesto, en virtud a las facultades conferidas en el artículo 5 de la Ley N° 26917, Ley de Creación de OSITRAN; el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; el Reglamento de Organización y Funciones de OSITRAN, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2015-PCM y sus modificatorias; el literal d) del Acuerdo N° 1820-546-15-CD-OSITRAN; el Reglamento de Infracciones y Sanciones de OSITRAN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 023-2003-CD-OSITRAN;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar fundado en parte el Recurso Administrativo de Apelación presentado por APM TERMINALS CALLAO S.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0077-2016-GSF-OSITRAN, por los fundamentos precedentemente expuestos; y, en consecuencia, modificar la multa impuesta al Concesionario de 450 UIT a 416.02 UIT; dándose por agotada la vía administrativa.

Artículo 2.- Declarar que la presente Resolución tiene carácter ejecutivo, siendo el plazo de APM TERMINALS CALLAO S.A. para el pago de la sanción establecida, de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución, conforme a lo señalado en los artículos 74 y 75 del Reglamento de Infracciones y Sanciones de OSITRAN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 023-2003-CD-OSITRAN.

OSITRAN
EL REGULADOR DE LA INFRAESTRUCTURA
DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO



Página 5 de 6

Calle Los Negocios N°182, piso 4
REYNA DE LOS ANGELES RUBIO BEDREGAL Surquillo - Lima
Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público-OSITRAN
(Para uso exclusivo del organismo)
Teléfono: (01)440.5115
www.ositran.gob.pe
FECHA: 02 NOV. 2016



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

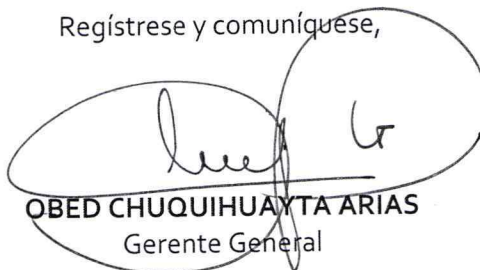
OSITRAN

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

193

Artículo 3.- Notificar la presente Resolución, así como el Informe N° 116-16-GAJ-OSITRAN, a la Sociedad Concesionaria APM TERMINALS CALLAO S.A.; asimismo, poner tales documentos en conocimiento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en su calidad de Concedente y, de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, para los fines correspondientes de acuerdo a ley.

Regístrese y comuníquese,


OBED CHUQUIHUAYTA ARIAS
Gerente General

Reg. Sal. GG.38263-16



Verifico que la fotocopia es fiel réplica del
original que he tenido a la vista.

REYNA DE LOS ANGELES RUBIO BEDREGAL
FISCALARIO
Organismo Supervisor de la Inversión en
Infraestructura de Transporte de Uso Público-OSITRAN
(Para uso exclusivo de la entidad)

FECHA:

02 NOV. 2016