



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

Firmado por: MEJIA
CORNEJO Juan
Carlos FAU
20420248645 hard
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/04/2025
18:17:28 -0500

RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL

N° 00064-2025-GG-OSITRAN

Lima, 25 de abril de 2025

VISTOS:

El recurso de apelación presentado por APM Terminals Callao S.A. en contra de los Oficios N° 00056-2025-GRE-OSITRAN y N° 00122-2025-GRE-OSITRAN; y, el Informe N° 00082-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 24 de abril de 2025, emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, el 11 de mayo de 2011, el Estado de la República del Perú, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, Concedente), y APM TERMINALS CALLAO S.A. (en adelante, Concesionario o APMT), suscribieron el Contrato de Concesión para el Diseño, Construcción, Financiamiento, Conservación y Explotación del Terminal Norte Multipropósito en el Terminal Portuario del Callao (en adelante, Contrato de Concesión);

Que, mediante Carta CAAAP N° 006-2024 de fecha 21 de febrero de 2024, la Asociación de Agentes de Aduana del Perú (en adelante, la AAAP) solicitó a este Organismo Regulador que se ordene el retiro de la cláusula de responsabilidad solidaria de los agentes de aduana del Reglamento de Tarifas y Política Comercial de APMT (en adelante, RETAEP);

Que, con Oficio N° 00020-2025-GRE-OSITRAN de fecha 22 de enero de 2025, este Organismo Regulador solicitó a APMT que, en un plazo de tres (03) días hábiles, remita el sustento legal para la aplicación de la cláusula de responsabilidad solidaria en virtud de la cual se exige el pago por la prestación de los servicios a la carga, al agente de aduanas, agente de carga u otro designado; y, en el caso de servicios a la nave, al agente marítimo. Asimismo, les remitió la Carta N° CAAP 006-2024 presentada por AAAP para que, de considerarlo pertinente, se manifiesten sobre la misma;

Que, el 30 de enero de 2025, APMT remitió la Carta N° 00185-2025-APMT/LEG, a través de la cual atendió lo solicitado en el referido Oficio N° 00020-2025-GRE-OSITRAN;

Que, mediante Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN de fecha 07 de marzo de 2025 y notificado el mismo día, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos (en adelante, GRE), solicitó al Concesionario que, en un plazo máximo de tres (3) días hábiles, publique en su portal web la rectificación de su RETAEP en la cual se retire la cláusula de responsabilidad solidaria y toda alusión a ella; y, dentro del mismo plazo, comunique a este Organismo Regulador la publicación de la rectificación de dicho reglamento;

Que, con Carta N° 0457-2025-APMTC/LEG recibida el 13 de marzo de 2025, el Concesionario interpuso Recurso de Apelación contra el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN;

Que, a través del Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN de fecha 14 de marzo de 2025 y notificado el 17 de marzo de 2025, la GRE reiteró el cumplimiento del requerimiento formulado en el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN, precisando que el plazo de tres (3) días hábiles otorgado se computará a partir del día hábil siguiente a su notificación;

Que, mediante Memorando N° 00069-2025-GRE-OSITRAN de fecha 19 de marzo de 2025, la GRE elevó a la Gerencia General, en su calidad de superior jerárquico, con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica, el recurso de apelación interpuesto por el Concesionario contra el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN, así como los actuados del procedimiento a través de un enlace digital;

Visado por: SHEPUT STUCCHI
Humberto Luis FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/04/2025 18:06:22 -0500

Visado por: JIMENEZ CERRON Tito
Fernando FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/04/2025 18:02:51 -0500

Que, por medio de la Carta N° 00566-2025-APMTC/LEG de fecha 27 de marzo de 2025, el Concesionario formuló una ampliación de los argumentos legales de su recurso de apelación contra el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN y, a su vez, bajo los mismos argumentos, interpuso Recurso de Apelación contra el Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN, el cual fue remitido por la GRE a la Gerencia General mediante proveído consignado en el NT 2025043127;

Que, el 09 de abril de 2025, a través de la plataforma Microsoft Teams, se llevó a cabo la audiencia de uso de palabra solicitada por el APMT, en la cual sus representantes expusieron los argumentos que sustentan el recurso de apelación;

Que, a través Carta N° 00728-2025-APMTC/LEG de fecha 16 de abril de 2025, el Concesionario solicitó tener presente los elementos formulados en dicha Carta, relacionados con su recurso de apelación contra el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN y N° 00122-2025-GRE-OSITRAN;

Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica Ad Hoc mediante el Informe N° 00082-2025-GAJ-OSITRAN, opinó y recomendó declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Concesionario, concluyendo lo siguiente:

[...]

IV. CONCLUSIONES

81. *Queda acreditado que la primera instancia ha actuado conforme al debido procedimiento administrativo, al haber proporcionado al Concesionario los fundamentos técnicos y jurídicos que sustentan su actuación, y al haber garantizado un plazo razonable para ejercer su derecho de defensa. Asimismo, si bien el recurso de apelación interpuesto por APMT cumple con los requisitos formales previstos en la normativa administrativa, su contenido no se enmarca dentro de las competencias del Consejo Directivo de Ositrán, dado que no se trata de una discrepancia sobre la interpretación o aplicación de una norma regulatoria, sino de un cuestionamiento a la validez de una cláusula de responsabilidad solidaria. Por tanto, su solicitud de que se elevaran los actuados al Consejo Directivo corresponde sea desestimada.*
82. *La Gerencia de Regulación y Estudios Económicos (GRE) del Ositrán cuenta con competencia legal para formular observaciones y requerir la rectificación de cláusulas en los Reglamentos de Tarifas, incluso después de su entrada en vigencia, cuando estas contravienen el marco legal conforme a lo señalado en el Contrato de Concesión. En ese contexto, la cláusula de responsabilidad solidaria impuesta al Agente de Aduana en el Reglamento de Tarifas y Precios (RETAEP) no resulta acorde y desnaturaliza la figura del mandato con representación regulada por la Ley General de Aduanas y el Código Civil, trasladando indebidamente responsabilidades del representado al representante. Asimismo, no se ha vulnerado competencia alguna del Tribunal de Solución de Controversias (TSC), pues la actuación de la GRE se limita a verificar la legalidad de las disposiciones establecidas en el RETAEP conforme a sus atribuciones. En consecuencia, los cuestionamientos del concesionario carecen de sustento en este extremo.*
83. *Los argumentos del Concesionario sobre la supuesta ilegalidad de la orden emitida por la GRE carecen de sustento jurídico. El Reglamento de Tarifas y Precios (RETAEP) no requiere aprobación del Consejo Directivo de Ositrán, ya que su emisión y modificación corresponde exclusivamente a las Entidades Prestadoras, bajo deberes de publicidad y comunicación. Además, la cláusula 4.3 del RETAEP, que impone una responsabilidad solidaria al Agente de Aduana, no resulta acorde y contradice la naturaleza del mandato con representación según la Ley General de Aduanas y el Código Civil, desnaturalizando dicha figura legal. Por tanto, la GRE actuó dentro de sus competencias al ordenar el retiro de dicha cláusula, garantizando así el respeto al marco normativo vigente y a la seguridad jurídica.*
84. *La orden emitida por la GRE no vulnera el principio de seguridad jurídica, pues se enmarca dentro de lo dispuesto por el TUO de la LPAG en relación con la predictibilidad y la modificación de criterios interpretativos. La nueva interpretación sobre la cláusula de responsabilidad solidaria en los RETAEP se encuentra debidamente fundamentada en la normativa vigente —Ley General de Aduanas y Código Civil—, y responde al*

interés general al evidenciarse la desnaturalización del mandato con representación y la existencia de una clara asimetría de poder de negociación entre las partes contratantes. Asimismo, se justifica la necesidad de retirar dicha cláusula por sus efectos negativos sobre los agentes que actúan en representación, sin posibilidad real de negociación, evidenciándose que APMT suspendió por incumplimientos de pago derivados de responsabilidad solidaria a 120 Agentes de Aduanas en clara afectación de sus intereses. Por tanto, los argumentos del Concesionario en este extremo corresponde sean desestimados.

85. *La GRE ha cumplido con el deber de motivación exigido por el TUO de la LPAG, al sustentar sus actos administrativos con una exposición clara de los hechos relevantes, la normativa aplicable y una relación lógica entre ambos. Los fundamentos se desarrollan detalladamente en los anexos del Oficio N° 056-2025-GRE-OSITRAN complementado por el Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN, donde se analiza la incompatibilidad de la cláusula de responsabilidad solidaria con la normativa vigente y la existencia de una asimetría de poder de negociación en perjuicio de los agentes que actúan bajo mandato con representación reiterándose el hecho de que APMT suspendió por incumplimientos de pago derivados de responsabilidad solidaria a 120 Agentes de Aduanas en clara afectación de sus intereses. Por tanto, los cuestionamientos del Concesionario sobre una supuesta falta de motivación carecen de sustento y deben ser rechazados.*
86. *La cláusula de responsabilidad solidaria establecida en el numeral 4.3 del RETAEP no solo es contraria al marco jurídico vigente -al imponer al Agente de Aduanas obligaciones que corresponden al mandante-, sino que además resulta irrazonable desde el punto de vista operativo. Dicha cláusula desnaturaliza la figura del mandato con representación y coloca sobre el Agente de Aduana una carga económica desproporcionada que distorsiona su función técnica en la cadena logística. Por tanto, su observación y retiro ordenada por parte de la GRE está debidamente justificada, y los argumentos del Concesionario carecen de sustento legal y razonabilidad.”*

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 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS;

Por lo expuesto, en virtud a las facultades conferidas mediante la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público; la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; el Reglamento General del Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM; el Reglamento de Organización y Funciones del Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2015-PCM; el Reglamento General de Tarifas del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 0003-2021-CD-OSITRAN; y el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS;

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por APM Terminals Callao S.A. contra la decisión de la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de solicitar a dicho concesionario, la rectificación de su Reglamento de Tarifas y Política Comercial en la cual se retire la cláusula de responsabilidad solidaria y toda alusión a ella; y, en consecuencia, CONFIRMAR la solicitud de la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos recaída en los Oficios N° 00056-2025-GRE-OSITRAN y N° 00122-2025-GRE-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos antes expuestos.

SEGUNDO. – Notificar la presente Resolución y el Informe N° 00082-2025-GAJ-OSITRAN a APM Terminals Callao S.A.

TERCERO. – Poner en conocimiento la presente Resolución y el Informe N° 00082-2025-GAJ-OSITRAN a la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, para los fines correspondientes.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

Regístrese y comuníquese.

Firmado por
JUAN CARLOS MEJIA CORNEJO
Gerente General
Gerencia General

Visado por
TITO JIMÉNEZ CERRÓN
Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica Ad Hoc
Gerencia de Asesoría Jurídica


Visado por
HUMBERTO SHEPUT STUCCHI
Asesor Legal Especializado en Concesiones y App
Gerencia General

NT 2025057665

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias.
La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

INFORME N° 00082-2025-GAJ-OSITRAN

Firmado por:
JIMENEZ CERRON
Tito Fernando FAU
20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 24/04/2025
19:13:07 -0500



Para : **JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO**
Gerente General

Asunto : Evaluación del recurso de apelación presentado por APM TERMINALS CALLAO S.A. en contra del Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN y el Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN.

Referencias : a) Memorando N° 00069-2025-GRE-OSITRAN.
b) Carta N° 00566-2025-APMTC/LEG, recibida el 27.03.2025.
c) Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN.
d) Carta N° 0457-2025-APMTC/LEG, recibida el 13.03.2025.
e) Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN.

Fecha : 24 de abril de 2025

I. OBJETO

1. El presente informe tiene por objeto emitir opinión sobre el recurso de apelación interpuesto por APM TERMINALS CALLAO S.A. contra el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN emitido por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, mediante el cual se le solicitó que en un plazo máximo de tres (3) días hábiles, publique en su portal web la rectificación de su Reglamento de Tarifas y Política Comercial retirándose la cláusula de responsabilidad solidaria y toda alusión a ella; y, dentro del mismo plazo, comunique a este Organismo Regulador la publicación de la rectificación de dicho reglamento. Cabe mencionar que la referida apelación fue complementada mediante el documento de la referencia b), en el que APMT también presenta recurso de apelación contra el Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN, el cual complementa el referido oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN.

II. ANTECEDENTES

2. Con fecha 11 de mayo de 2011, el Estado de la República del Perú, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, Concedente), y APM TERMINALS CALLAO S.A. (en adelante, Concesionario o APMT), suscribieron el Contrato de Concesión para el Diseño, Construcción, Financiamiento, Conservación y Explotación del Terminal Norte Multipropósito en el Terminal Portuario del Callao (en adelante, Contrato de Concesión).
3. Mediante Carta CAAAP N° 006-2024 de fecha 21 de febrero de 2024, la Asociación de Agentes de Aduana del Perú (en adelante, la AAAP) solicitó a este Organismo Regulador que se ordenara el retiro de la cláusula de responsabilidad solidaria de los agentes de aduana del Reglamento de Tarifas y Política Comercial de APMT (en adelante, RETAEP), específicamente para el servicio de uso de área operativa. En dicha comunicación, AAAP se pronunció sobre el Informe N° 164-2023-GAJ-OSITRAN, remitido a AAAP a través del Oficio N° 0758-2023-GAU-OSITRAN.
4. A través del Oficio N° 0510-2024-GAU-OSITRAN de fecha 17 de abril de 2024, se solicitó a APMT la absolución de determinadas consultas y la presentación de información referida a las operaciones desarrolladas en el Terminal Norte Multipropósito del Callao.
5. Por medio de la Carta N° 00657-2024-APMTC/COM de fecha 08 de mayo de 2024, APMT presentó la absolución de consultas e información solicitada mediante Oficio N° 0510-2024-GAU-OSITRAN.
6. Posteriormente, con fecha 22 de enero de 2025, se solicitó a APMT a través del Oficio N° 00020-2025-GRE-OSITRAN, que en un plazo de tres (03) días hábiles, remita el

Visado por: ZEGARRA ROMERO
Jose Hector FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 24/04/2025 18:04:33 -0500

Visado por: RODRIGUEZ HERRERA
Oswaldo Jehoshua FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 24/04/2025 17:56:55 -0500

sustento legal para la aplicación de la cláusula de responsabilidad solidaria en virtud de la cual se le exige al agente de aduanas, agente de carga u otro designado el pago por la prestación de los servicios aplicados la carga; y, en el caso de servicios a la nave, al agente marítimo. Asimismo, les remitió la Carta N° CAAP 006-2024 presentada por AAAP a fin de que, de considerarlo pertinente, manifiesten lo que estimen conveniente sobre la misma.

7. Con fecha 30 de enero de 2025, APMT remitió la Carta N° 00185-2025-APMT/LEG, a través de la cual atendió lo solicitado en Oficio N° 00020-2025-GRE-OSITRAN.
8. Posteriormente, mediante el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN (en adelante, Oficio Impugnado) de fecha 07 de marzo de 2025, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos (en adelante, GRE), solicitó al Concesionario que en un plazo máximo de tres (3) días hábiles, publique en su portal web la rectificación de su RETAEP en la cual se retire la cláusula de responsabilidad solidaria y toda alusión a ella; y, dentro del mismo plazo, comunique a este Organismo Regulador la publicación de la rectificación de dicho reglamento.
9. Mediante Carta N° 0457-2025-APMTC/LEG recibida el 13 de marzo de 2025, el Concesionario interpuso Recurso de Apelación contra el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN.
10. Por medio del Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN de fecha 14 de marzo de 2025 y notificado el 17 del mismo mes, la GRE reiteró a APMT el cumplimiento del requerimiento formulado en el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN, precisando que el plazo de tres (3) días hábiles otorgado se computaría a partir del día hábil siguiente a su notificación, esto es, del Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN.
11. A través del Memorando N° 00069-2025-GRE-OSITRAN de fecha 19 de marzo de 2025, la GRE elevó a la Gerencia General, en su calidad de superior jerárquico, con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica (en adelante, GAJ), el recurso de apelación interpuesto por el Concesionario contra el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN, así como los actuados del procedimiento a través de un enlace digital.
12. Mediante Carta N° 00566-2025-APMTC/LEG de fecha 27 de marzo de 2025, el Concesionario formuló una ampliación de los argumentos legales de su recurso de apelación contra el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN y, a su vez, bajo los mismos argumentos, interpuso Recurso de Apelación contra el Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN y remitido por la GRE a la Gerencia General mediante proveído consignado en el NT 2025043127.
13. Mediante Oficio N° 127-2025-GG-OSITRAN de fecha 03 de abril de 2025, la Gerencia General concedió el uso de la palabra al Concesionario a fin de que exponga los argumentos que sustentan su recurso de apelación, actuación procesal programada para el 9 de abril de 2025, de manera no presencial a través de la plataforma Microsoft Teams.
14. Con fecha 09 de abril de 2025, a través de la plataforma Microsoft Teams, se llevó a cabo la audiencia de uso de palabra solicitada por el APMT, en la cual sus representantes expusieron los argumentos que sustentan el recurso de apelación.
15. Por medio de la Carta N° 00728-2025-APMTC/LEG de fecha 16 de abril de 2025, el Concesionario solicitó tener presente los elementos formulados en dicha Carta, relacionados con su recurso de apelación contra el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN y N° 00122-2025-GRE-OSITRAN, solicitando que este sea resuelto por el Consejo Directivo de Ositran de conformidad con lo previsto en el artículo 20° del Reglamento General del Ositrán.

III. ANÁLISIS

16. Según lo señalado en el objeto del presente Informe, a fin de evaluar el recurso de apelación interpuesto por APMT, se abordarán y evaluarán los siguientes puntos:
- A. Cuestiones Previas: Análisis de admisibilidad del recurso y competencia para resolver el recurso de apelación.
 - B. Análisis de los argumentos del Concesionario.
 - B.1. Sobre la alegada vulneración al Principio del Debido Procedimiento.
 - B.2. Sobre la alegada falta de competencia de la GRE.
 - B.3. Sobre la alegada ilegalidad de la orden contenida en el Oficio impugnado.
 - B.4. Sobre la alegada vulneración al Principio de Seguridad Jurídica.
 - B.5. Sobre la alegada vulneración al Deber de Motivación.
 - B.6. Sobre la alegada legalidad y razonabilidad de la Cláusula de Responsabilidad Solidaria.
- A. **Cuestión Previa: Análisis de admisibilidad del recurso y competencia para resolver el recurso de apelación.**
17. Antes de ingresar al análisis de fondo, es importante precisar que el recurso de apelación interpuesto fue evaluado en cuanto al cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 124¹ 220² y 221³ del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).
18. De otro lado, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218⁴ del TUO de la LPAG, el plazo para la interposición de los recursos

¹ **Artículo 124.- Requisitos de los escritos**

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados. (*)
(Texto según el artículo 113 de la Ley N° 27444).

² **Artículo 220.- 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.
(Texto según el artículo 209 de la Ley N° 27444).*

³ **Artículo 221.- Requisitos del recurso**

*El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.
(Texto según el artículo 211 de la Ley N° 27444, modificado según el artículo 2 Decreto Legislativo N° 1272).*

⁴ **Artículo 218.- Recursos administrativos**

[...]

*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.
(Texto según el artículo 207 de la Ley N° 27444).*

administrativos es de quince (15) días hábiles perentorios. Al respecto, se advierte que el Oficio N.º 00056-2025-GRE-OSITRAN fue notificado a APMT con fecha 07 de marzo de 2025, por lo que el plazo máximo para interponer el recurso de apelación vencía el 28 de marzo de 2025⁵.

19. En la medida en que el recurso de apelación fue presentado ante el Ositrán el 13 de marzo de 2025, y su ampliación el 27 de marzo de 2025, se verifica que se ha cumplido con interponerse dentro del plazo legal, correspondiendo que se evalúen los argumentos de fondo del citado recurso. En ese sentido, el plazo para resolver el recurso de apelación presentado por el Concesionario vencerá el 28 de abril del 2025.
20. Ahora bien, en cuanto a la pretensión referida a que el recurso de apelación interpuesto por APMT sea resuelto por el Consejo Directivo de Ositrán, corresponde hacer referencia al artículo 7 de la Ley N.º 26917 Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, el cual establece que una de las funciones de este organismo regulador es la de operar el sistema tarifario aplicable a la infraestructura bajo su ámbito de competencia, en los términos siguientes:

“Artículo 7.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

[...]

b) Operar el sistema tarifario de la infraestructura bajo su ámbito, dentro de los siguientes límites:

i. En el caso que no exista competencia en el mercado, fijar las tarifas, peajes y otros cobros similares y establecer reglas claras y precisas para su correcta aplicación, así como para su revisión y modificación, en los casos que corresponda.

ii. En el caso que exista un contrato de concesión con el Estado, velar por el cumplimiento de las cláusulas tarifarias y de reajuste tarifario que éste contiene.

[...]”.

[Subrayado agregado]

21. Por su parte, los artículos 16 y 20 del REGO señalan textualmente lo siguiente:

“Artículo 16.- Función Reguladora

El OSITRAN regula, fija, revisa o desregula las tarifas de los servicios y actividades derivadas de la explotación de la Infraestructura, en virtud de un título legal o contractual, así como los Cargos de Acceso por la utilización de las Facilidades Esenciales. Asimismo, establece las reglas para la aplicación de los reajustes de tarifas y el establecimiento de los sistemas tarifarios que incluyan los principios y reglas para la aplicación de tarifas, así como las condiciones para su aplicación y dictar las disposiciones que sean necesarias para tal efecto.

[...]

Artículo 20.- Discrepancias sobre la interpretación o aplicación normativa y/o regulatoria

En caso de surgir una discrepancia sobre la interpretación o aplicación que realicen los órganos del OSITRAN respecto de una disposición normativa y/o reguladora en un caso particular por parte de la Entidad Prestadora correspondiente, el Consejo Directivo conoce y resuelve, en última instancia administrativa, los recursos de apelación que se presenten contra aquellas. Por esta vía no es posible cuestionar el contenido mismo de la regulación y/o disposición normativa, sino sólo su aplicación o interpretación”.

[Subrayado agregado]

⁵ Cabe señalar que mediante el Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN notificado el 17 de marzo de 2025, se amplió por 15 días hábiles el plazo para presentar recurso impugnativo contra el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN el cual contaba desde la notificación del referido Oficio, es decir hasta el 7 de abril de 2025.

22. En ese mismo sentido, el numeral 11 del artículo 7 del ROF del Ositrán, establece que le corresponde a su Consejo Directivo, en única y última instancia administrativa, resolver las discrepancias que surjan en la aplicación de una disposición normativa o regulatoria en un caso particular.
23. Por tanto, de acuerdo con las disposiciones legales antes señaladas, como parte del ejercicio de su función reguladora, Ositrán se encuentra facultado para dirimir las controversias que surjan entre sus órganos y las entidades prestadoras, respecto de la aplicación de una disposición normativa o reguladora a un caso en concreto, a través de su Consejo Directivo.
24. Ahora bien, la aplicación del artículo 20 del REGO, que APMT invoca como amparo de su derecho de impugnación, debe ser ejercida en concordancia con las normas del TUO de la LPAG, que regulan la contradicción de los actos administrativos emitidos por la administración.
25. Al respecto, para evaluar la validez del recurso de apelación plantado por APMT se tendrá en cuenta no sólo lo señalado en el artículo 20 del REGO que invoca el Concesionario, sino también lo que sobre el particular establece el TUO de la LPAG, a saber:
- a) Los actos administrativos impugnables son aquellos que ponen fin a una instancia y, por excepción, los de mero trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión (numeral 217.2 del artículo 217).
 - b) La 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 (artículo 220).
 - c) El término para su interposición es de quince (15) días perentorios, y deben ser resueltos en el término de treinta (30) días (numeral 218.2 del artículo 218). Vencido este plazo se pierde el derecho a contradecirlo y el acto queda firme (artículo 220).
 - d) En el escrito de apelación se deberá indicar el acto que se recurre y cumplir los demás requisitos previstos en el artículo 124 de la misma norma (artículo 221).
26. En el presente caso, se advierte que con ocasión de la presentación de su escrito de apelación, el Concesionario ha identificado clara y precisamente la cláusula general de contratación cuya aplicación es observada por parte de la GRE: el artículo 4.3 del Capítulo IV del RETAEP; asimismo, ha identificado el acto administrativo (el Oficio N° 0056-2025-GRE-OSITRAN) que acredita la solicitud de retiro de la cláusula de responsabilidad solidaria que hace la GRE; finalmente, en dicho escrito presenta y sustenta también sus fundamentos de validez y legalidad de la mencionada cláusula de responsabilidad solidaria.
27. Por tanto, en el marco de lo señalado en el artículo 20 del REGO, el Consejo Directivo está facultado únicamente para conocer “discrepancias sobre la interpretación o aplicación normativa y/o regulatoria” en casos concretos, mas no para revisar la validez sustantiva de cláusulas contractuales. En el presente supuesto, APMT interpone recurso de apelación contra la observación y solicitud de rectificación del retiro de la cláusula 4.3 del Capítulo IV del RETAEP formulada por la GRE, cuestión que no corresponde a la aplicación o interpretación de una disposición reglamentaria. Si bien el escrito de apelación cumple los requisitos formales previstos en el TUO de la LPAG, no encuadra en el supuesto habilitante del artículo 20 del REGO, dado que no se debate la interpretación de una norma regulatoria, sino la validez de una cláusula de responsabilidad solidaria. En consecuencia, el Consejo Directivo carece de competencia para conocer y resolver este recurso de apelación.

28. En tal sentido, respecto de la competencia para resolver el presente recurso de apelación, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 220⁶ del TUO de la LPAG y el artículo 38⁷ del Reglamento de Organización y Funciones de Ositrán aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 012-2015-PCM (en adelante, el ROF), es la Gerencia General del Ositrán como órgano superior jerárquico, la instancia competente para resolver las apelaciones contra los actos administrativos emitidos por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos por lo que se desestima la solicitud de APMT de elevar los actuados al Consejo Directivo de Ositrán⁸.

B. Análisis de los argumentos del Concesionario.

B.1. Sobre la alegada vulneración al Principio del Debido Procedimiento

29. Sobre este punto, el Concesionario formuló los siguientes argumentos:

- a) La notificación del Oficio N.º 00056-2025-GRE-OSITRAN adolece de nulidad, en tanto se sustenta en informes que —según afirma— no le habrían sido debidamente notificados, vulnerando el principio del debido procedimiento contemplado en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
- b) La omisión de los documentos citados en el Anexo I del Oficio impugnado ha restringido su capacidad para ejercer adecuadamente su derecho de defensa.
- c) El artículo 6.2 del TUO de la LPAG, establece que toda motivación administrativa que se base en documentos o informes debe ser notificada conjuntamente con estos al administrado, lo cual —según su posición— no se habría cumplido en el presente caso.
- d) En virtud de lo anterior, solicita se declare la nulidad de la notificación efectuada mediante Oficio N.º 00056-2025-GRE-OSITRAN, al amparo del artículo 26 del TUO de la LPAG, y se emita una nueva comunicación que incluya todos los documentos que conforman el sustento de la medida, a fin de garantizar plenamente su derecho de defensa.

Análisis de los argumentos del Concesionario

30. En relación con los cuestionamientos planteados por el Concesionario en los literales a) al d), es preciso señalar que los fundamentos técnicos y jurídicos que motivaron el requerimiento formulado mediante el Oficio N.º 00056-2025-GRE-OSITRAN se encuentran debidamente desarrollados y contenidos en los siguientes anexos: i) el Anexo I, titulado “Evaluación de las cláusulas de responsabilidad solidaria aplicables a los agentes de aduana, agentes de carga, agentes marítimos u otros que actúen bajo

⁶ **Artículo 220.- 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.
(Texto según el artículo 209 de la Ley N° 27444).*

⁷ **Artículo 38.- De la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos**

La Gerencia de Regulación y Estudios Económicos es el órgano de línea responsable de proponer el sistema tarifario, de conducir e instruir los procedimientos tarifarios, así como de promover y dirigir estudios, investigaciones y publicaciones orientadas al fortalecimiento del sistema regulatorio en el ámbito de competencia del OSITRAN.

La Gerencia de Regulación y Estudios Económicos depende de la Gerencia General.

⁸ En cuanto a la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo contenido en los oficios 00056-2025-GRE-OSITRAN y N.º 00122-2025-GRE-OSITRAN, carece de objeto pronunciarse al respecto en la medida que una vez presentada la apelación por parte de APMT, la ejecución de lo dispuesto por los referidos oficios no ha sido exigida estando en trámite ante esta segunda instancia la revisión de la referida impugnación, a efectos de que la Gerencia General emita el pronunciamiento correspondiente.

representación"; y, ii) el Anexo II, denominado "*Matriz de Comentarios*". Ambos documentos fueron adjuntados al referido Oficio en el momento de su notificación.

31. Adicionalmente, es necesario precisar que la observación dirigida a APMT relativa al retiro de la cláusula de responsabilidad solidaria, así como cualquier mención a la misma en el RETAEP requerida mediante el Oficio N.º 00056-2025-GRE-OSITRAN, fue complementada por la GRE a través del Oficio N.º 00122-2025-GRE-OSITRAN. Mediante dicho oficio se remitieron al Concesionario los informes técnicos y jurídicos N.º 032-14-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN, N.º 006-15-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN y N.º 164-2023-GAJ- OSITRAN (mencionados en el sustento contenido en el Anexo I antes señalado), a fin de garantizar el conocimiento pleno de antecedentes del caso en cuestión, reiterando que los informes que sirvieron de sustento a la posición del Regulador fueron remitidos en los Anexos I y II adjuntos al Oficio N.º 00056-2025-GRE-OSITRAN como se ha señalado en el párrafo anterior Sin perjuicio de lo señalado, en dicha comunicación se precisó además que el plazo de tres (3) días otorgado en el Oficio N.º 00056-2025-GRE-OSITRAN se computaría a partir del día hábil siguiente de notificada esta última comunicación (Oficio N.º 00122-2025-GRE-OSITRAN) , con lo cual se otorgó un plazo razonable y adecuado para garantizar plenamente el adecuado ejercicio del derecho de defensa del concesionario.
32. En atención a lo expuesto, se verifica que Ositrán ha cumplido con las exigencias establecidas en el Principio del Debido Procedimiento. En primer lugar, porque ha proporcionado al administrado todos los elementos necesarios para comprender, analizar y de considerarlo rebatir los fundamentos técnicos y jurídicos de la actuación administrativa, mediante la entrega oportuna de los informes que se mencionan en la decisión impugnada. En segundo lugar, porque ha garantizado un plazo razonable para ejercer el derecho de defensa, conforme lo establece la normativa administrativa vigente. En consecuencia, no se verifica que se haya configurado vulneración alguna al debido procedimiento, por lo que, los argumentos planteados por el Concesionario en este punto deben ser desestimados por carecer de sustento jurídico.

B.2. Sobre la alegada falta de competencia de la GRE

33. Sobre este punto, el Concesionario manifiesta lo siguiente:
- a) El Oficio impugnado adolece de nulidad absoluta por incompetencia, pues la GRE no cuenta con norma habilitante alguna para dictar medidas correctivas de la índole de la modificación del RETAEP ni para eliminar la cláusula de responsabilidad solidaria.
 - b) El artículo 246 del TUO de la LPAG establece que las autoridades administrativas sólo pueden imponer correcciones cuando estén expresamente facultadas por Ley o Decreto Legislativo. La GRE fundamenta su actuación en el artículo 50 del Reglamento General de Tarifas del Ositrán⁹ (en adelante, RETA), el cual no tiene rango legal y no le otorga facultades para dictar medidas correcciones al RETAEP, sino para formular observaciones a los tarifarios y reglamentos de tarifas, únicamente verificando su conformidad con el contrato de concesión y las disposiciones emitidas por el Regulador.
 - c) La "medida correctiva" contenida en el Oficio N.º 00056-2025-GRE-OSITRAN, reiterada en el Oficio N.º 00122-2025-GRE-OSITRAN, desconoce el principio de legalidad y el ejercicio legítimo del poder.
 - d) La GRE no tiene competencia para modificar los criterios establecidos por el Tribunal de Solución de Controversias de Ositrán (en adelante, TSC), los cuales gozan de autoridad de cosa juzgada administrativa. Conforme al artículo VI del TUO de la LPAG, el órgano que dictó originalmente un acto firme es quién puede revisarlo

⁹ Aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N.º 0003-2021-CD-OSITRAN de fecha 21.03.21 y modificatoria.

y motivadamente modificar su propio criterio. Al tratarse de un órgano distinto al TSC, la GRE carece de facultad para revisar o cambiar esos criterios.

- e) Un órgano de línea como la GRE, no puede modificar los criterios del TSC, en su calidad de órgano resolutorio independiente, autónomo e imparcial, siendo competente para evaluar la legalidad y razonabilidad de una cláusula que corresponde a la relación entre concesionario y usuario intermedio en el marco de un procedimiento de solución de controversias. En diversas resoluciones (Expedientes N.º 015-2009-TSC-OSITRAN, N.º 131-2016-TSC-OSITRAN y N.º 101-2019-TSC-OSITRAN), el Tribunal ha reconocido que la cláusula de responsabilidad solidaria es válida y conforme con la normativa vigente. Estos criterios han sido expresados claramente, como en la resolución del Expediente 015-2009-TSC-OSITRAN en la cual se establece además que tanto usuarios intermedios como usuarios finales responden solidariamente.
- f) Por estas razones, solicita que se declare nulo el Oficio Impugnado, puesto que la GRE no tiene la competencia para modificar los criterios previamente establecidos por el TSC.

Análisis de los argumentos del Concesionario

34. Respecto a los cuestionamientos planteados por APMT en los literales a) al c), es necesario analizar las disposiciones del ROF, en el cual se establece el ámbito competencial de la GRE en los siguientes términos:

- Artículo 38 del ROF del Ositrán:

“Artículo 38.- De la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos

La Gerencia de Regulación y Estudios Económicos es el órgano de línea responsable de proponer el sistema tarifario, de conducir e instruir los procedimientos tarifarios, así como de promover y dirigir estudios, investigaciones y publicaciones orientadas al fortalecimiento del sistema regulatorio en el ámbito de competencia del OSITRAN.
[...].”

[Subrayado agregado]

- Artículo 39 del ROF del Ositrán:

“Artículo 39.- Funciones de la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos

[...]

2. Conducir y proponer, de oficio o a solicitud de parte, los procedimientos de fijación, de revisión y de desregulación de tarifas de los servicios derivados de la explotación de la infraestructura de transporte de uso público, así como determinar las condiciones para su aplicación, conforme a la normativa de la materia.
[...]

6. Verificar que los tarifarios publicados por parte de las entidades prestadoras cumplan con lo establecido en el contrato de concesión y las disposiciones emitidas por OSITRAN,
[...]

11. Otras que le sean asignadas por la Alta Dirección y por la normativa de la materia vinculada al ejercicio de sus funciones”.

[Subrayado agregado]

35. Visto lo anterior, la GRE cuenta con competencia para ejercer funciones vinculadas al sistema tarifario, siempre que guarden relación con el ámbito de sus atribuciones, conforme al numeral 11 del artículo 39 del ROF. Bajo este marco, considerando que el reglamento de tarifas forma parte del sistema tarifario aplicable a una infraestructura, resulta razonable y jurídicamente válido que la GRE formule observaciones sobre su contenido cuando advierta posibles contradicciones con el contrato de concesión o con las normas regulatorias. Por tanto, no se advierte infracción alguna al principio de

legalidad, en tanto la intervención de la GRE en esta materia se sustenta en una habilitación funcional prevista por el ROF, la cual permite ejercer competencias necesarias para cautelar la integridad del marco tarifario.

36. Ahora bien, el numeral 50.3 del artículo 50 del RETA establece que el Ositrán tiene la facultad de formular observaciones y solicitar la rectificación sobre disposiciones previstas en los RETAEP, antes de su entrada en vigencia o con posterioridad a ello, de la siguiente manera:

“Artículo 50.- Observaciones y medidas correctivas

[...]

50.1. Corresponde al Ositrán verificar que los tarifarios y, cuando corresponda, los Reglamentos de Tarifas y Precios, de las Entidades Prestadoras, incluyendo sus respectivas modificaciones, cumplan con lo establecido en el contrato de concesión y las disposiciones emitidas por el Ositrán.

50.2. En el marco de la labor de verificación indicada en el párrafo anterior, el Ositrán podrá efectuar observaciones respecto al tarifario de las Entidades Prestadoras y, cuando corresponda, sobre los Reglamentos de Tarifas y Precios de dichas Entidades, y sus respectivas modificaciones, antes de su entrada en vigencia o con posterioridad a ello.

50.3 Las observaciones que el Ositrán efectúe sobre el tarifario o el Reglamento de Tarifas y Precios deberán ser subsanadas por las Entidades Prestadoras en el plazo que el Ositrán establezca para tal efecto. Asimismo, las Entidades Prestadoras deberán publicar la rectificación de su tarifario y, cuando corresponda, de su Reglamento de Tarifas y Precios, en la forma y plazo que establezca el Ositrán. Caso contrario, resulta de aplicación el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán”.

[Subrayado agregado]

37. En este punto, cabe recordar que, en aplicación del criterio organizativo de distribución interna de competencias, con sustento en principios como la eficacia, especialización y jerarquía funcional, recogidos en el artículo 85¹⁰ del TUO de la LPAG, las competencias se ejercen de acuerdo con la jerarquía administrativa y las normas legales que regulan cada entidad, en función de su especialidad y nivel jerárquico, favoreciendo la eficacia administrativa y la especialización de los órganos dentro de las entidades.
38. Tal como se observa, el artículo 50 del RETA otorga expresamente al Ositrán -y por ende a la GRE en su rol técnico, en concordancia con el ROF- la facultad de formular observaciones sobre los Reglamentos de Tarifas y Precios, incluso con posterioridad a su entrada en vigencia, y exigir su rectificación cuando corresponda.
39. En consecuencia, la observación y solicitud de rectificación de la GRE respecto al RETAEP no configura una actuación carente de competencia o legalidad, sino más bien el ejercicio legítimo de una atribución funcional orientada a preservar la conformidad del sistema tarifario con el marco normativo y contractual aplicable.

¹⁰ **Artículo 85.- Desconcentración**

85.1 La titularidad y el ejercicio de competencia asignada a los órganos administrativos se desconcentran en otros órganos de la entidad, siguiendo los criterios establecidos en la presente Ley.

La desconcentración de competencia puede ser vertical u horizontal. La primera es una forma organizativa de desconcentración de la competencia que se establece en atención al grado y línea del órgano que realiza las funciones, sin tomar en cuenta el aspecto geográfico. La segunda es una forma organizativa de desconcentración de la competencia que se emplea con el objeto de expandir la cobertura de las funciones o servicios administrativos de una entidad.

[...]

85.3 A los órganos jerárquicamente dependientes se les transfiere competencia para emitir resoluciones, con el objeto de aproximar a los administrados las facultades administrativas que conciernan a sus intereses.

85.4 Cuando proceda la impugnación contra actos administrativos emitidos en ejercicio de competencia desconcentrada, corresponderá resolver a quien las haya transferido, salvo disposición legal distinta.

40. Asimismo, es importante señalar que la observación y solicitud de rectificación comunicada por la GRE no se enmarca en un procedimiento administrativo sancionador, por lo que la orden dictada no califica como una medida correctiva que busque revertir o disminuir los efectos nocivos de una conducta infractora. La orden dictada por la GRE constituye más bien una evaluación técnica dentro del ámbito de las atribuciones dispuesto en el artículo 50 del RETA con el objeto de verificar que los Reglamentos de Tarifas cumplan con el contrato de concesión y disposiciones del regulador.
41. Cabe precisar que **en virtud del numeral 1.23.68 del Contrato de Concesión de APMT¹¹, el Concesionario queda sujeto al pleno respeto y cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico aplicable**: desde la Constitución Política del Perú, las Normas Regulatorias, los reglamentos, directivas y resoluciones, vigentes, así como aquellas que sean dictadas por cualquier Autoridad Gubernamental competente.
42. En ese sentido, a fin de corroborar que la cláusula de responsabilidad solidaria se integra válidamente en el marco legal, resulta esencial analizar la naturaleza de la obligación que pesa sobre el Agente de Aduanas (Ada). Para ello, conviene remitirse al artículo 129 de la Ley General de Aduanas, aprobada por el Decreto Legislativo N.º 1053 y modificatorias (en adelante, LGA), el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 129.- Mandato

Acto por el cual el dueño, consignatario o consignante encomienda el despacho aduanero de sus mercancías a un agente de aduanas, que lo acepta por cuenta y riesgo de aquellos, es un mandato con representación que se regula por el presente decreto legislativo y su Reglamento y en lo no previsto por estos, por el Código Civil.

El mandato se constituye mediante:

- a) el endoso del documento de transporte u otro documento que haga sus veces.*
- b) poder especial otorgado en instrumento privado ante notario público; o*
- c) los medios electrónicos que establezca la Administración Aduanera.*

El Reglamento establece los casos en que el mandato electrónico es obligatorio.”

[Subrayado agregado]

43. Según lo anterior, el agente de aduana actúa en calidad de representante legal del dueño, consignatario o consignante de las mercancías, en virtud de un mandato con representación. En la medida que la Ley General de Aduanas establece que el despacho aduanero se realiza “por cuenta y riesgo” del mandante, ello significa que el agente de aduanas no asume como propio el riesgo jurídico o económico de las obligaciones contraídas por el representado, sino que por el contrario, dicha expresión confirma que es el mandante quien soporta las consecuencias derivadas del acto realizado por el agente, limitándose este último a ejecutar funciones de intermediación técnica y legal en nombre del titular de la mercancía. En tal sentido, cualquier intento de extender al agente de aduana una responsabilidad solidaria por obligaciones ajenas al mandato desnaturaliza su rol de representante, afectando el marco normativo que regula su actuación.
44. Ahora bien, respecto a las normas aplicables específicamente al mandato con representación, el Código Civil señala en su artículo 1790, que: *“Por el mandato el mandatario se obliga a realizar uno o más actos jurídicos, por cuenta y en interés del mandante”*. Asimismo, el artículo 1806 del Código Civil, precisa que: *“Si el mandatario fuere representante por haber recibido poder para actuar en nombre del mandante, son también aplicables al mandato las normas del título III del Libro II [...]”*; al respecto, el

¹¹ 1.23.68. Leyes y Disposiciones Aplicables

Es el conjunto de disposiciones legales peruanas que regulan el Contrato de Concesión y el Contrato de Asociación en Participación que la SOCIEDAD CONCESIONARIA se encuentra en la obligación de cumplir. Incluyen la Constitución Política del Perú, las normas con rango de ley, las Normas Regulatorias, los reglamentos, directivas y resoluciones, vigentes así como aquellas que sean dictadas por cualquier Autoridad Gubernamental competente.

título III del Libro II del referido código, regula la Representación, señalando en el artículo 160 lo siguiente:

“Representación Directa

Artículo 160.- *El acto jurídico celebrado por el representante, dentro de los límites de las facultades que se le haya conferido, produce efecto directamente respecto del representado”.*

[subrayado nuestro]

45. Como se puede advertir, el mandato con representación implica que el agente de aduanas actúa en nombre y por cuenta del representado, de modo que los efectos jurídicos de sus actuaciones recaen directamente sobre este último, y no sobre el agente. Esto es, el Código Civil delimita el alcance de la representación y excluye la posibilidad de trasladar al representante consecuencias jurídicas por actos válidamente celebrados dentro de las facultades conferidas. En consecuencia, resulta incompatible con esta regulación imponerle al agente de aduana, el agente de carga, el agente marítimo, u otro designado una responsabilidad solidaria por obligaciones que son propias del representado, pues ello desnaturalizaría la figura del mandato y contravendría el marco legal que rige las relaciones de representación.
46. En ese contexto, de acuerdo a lo señalado, los negocios jurídicos pactados por los AdA generarán efectos en la esfera jurídica del dueño, consignatario o consignante de las mercancías, ello, en tanto los primeros actúan por cuenta, riesgo e interés de los segundos. En tal sentido, cualquier cláusula contractual que pretenda trasladar al AdA una responsabilidad directa por obligaciones ajenas a su rol representativo desnaturaliza dicha relación, toda vez que ni la Ley General de Aduanas ni el Código Civil le atribuyen una obligación sustantiva directa, sino que lo enmarcan en una función de representación sujeta a los límites del encargo recibido.
47. En el presente caso, la GRE cuenta con la competencia para requerir al concesionario el retiro de la cláusula de responsabilidad solidaria prevista en el RETAEP, en tanto esta no resulta acorde al ordenamiento jurídico vigente. En efecto, dicha cláusula desnaturaliza a figura del mandato regulada por la LGA y el Código Civil -relación jurídica que vincula al AdA con el dueño, consignante o consignatario de la mercancía- al imponerle a aquel una responsabilidad solidaria por obligaciones que no le son propias. La incorporación de una disposición de tal naturaleza altera sustancialmente el carácter representativo de dicha relación, generando una transferencia indebida de cargas jurídicas que no encuentra respaldo legal. En consecuencia, la actuación de la GRE se encuentra dentro del ámbito de sus competencias legales, sustentado en la necesidad de asegurar la sujeción de los contratos portuarios al marco jurídico aplicable, conforme a lo señalado precedentemente.
48. Por otro lado, respecto a los cuestionamientos planteados por APMT en los literales d) al f), con relación a la competencia del TSC, el artículo 65 del ROF establece que dicho órgano *“resuelve en segunda y última instancia administrativa las controversias que se presenten entre dos entidades prestadoras, entre una entidad prestadora y un usuario intermedio, sobre los reclamos de los usuarios, así como otras materias expresamente establecidas en la normativa correspondiente”*. Esto es, resuelve casos concretos planteados ante su instancia. Asimismo, conforme al artículo 10 del Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 019-2011-CD-OSITRAN y modificatorias, las resoluciones del TSC *“[...] pone fin a la instancia administrativa y puede constituir precedente de observancia obligatoria cuando la propia resolución así lo disponga expresamente conforme a ley”*. Por tanto, su ámbito de actuación está restringido a casos concretos, y sus pronunciamientos adquieren carácter vinculante solo bajo determinadas condiciones formales.
49. En ese sentido, no se advierte que el Oficio Impugnado haya desconocido, modificado o contravenido en específico alguno de los pronunciamientos emitidos por el TSC, ni que se haya atribuido competencias conferidas a dicho tribunal. El análisis contenido

en el Oficio se circunscribe más bien a evaluar la compatibilidad de una cláusula específica -la imposición de responsabilidad solidaria al Agente de Aduana- con el marco normativo vigente que regula la relación jurídica entre dicho agente y el consignatario o dueño de la mercancía. En tal medida, lo que se evidencia es una acción orientada a verificar la conformidad del RETAEP -en específico dicha cláusula general del contrato- con lo establecido en la LGA y el Código Civil. Por tanto, no resulta estimable jurídicamente sostener que el pronunciamiento contenido en el Oficio Impugnado transgreda competencias del TSC, cuando su objetivo es asegurar la legalidad y coherencia normativa en las relaciones contractuales propias del sistema portuario.

50. En este punto, cabe precisar que así como el TSC tiene la competencia exclusiva para resolver los reclamos de usuarios intermedios contra concesionarios y debe emitir un pronunciamiento de acuerdo con el marco contractual y legal, lo que explica que se sujete a lo dispuesto en los Reglamentos de Tarifas y Tarifarios de las Entidades Prestadoras; es precisamente la GRE, de acuerdo con el ROF de Ositrán en concordancia con el RETA, el órgano que cuenta plenamente con la competencia exclusiva para realizar observaciones y requerir rectificaciones en dichos Reglamentos de Tarifas y Tarifarios de las Entidades Prestadoras.
51. Por todo lo expuesto, se concluye que la cláusula de responsabilidad solidaria contenida en el numeral 4.3 del Capítulo IV del RETAEP no resulta acorde al marco normativo que regula el mandato con representación, al atribuir al Agente de Aduana una responsabilidad solidaria por obligaciones que, conforme a la Ley General de Aduanas y el Código Civil, recaen exclusivamente sobre el titular de la mercancía. Dicha cláusula no solo resulta contraria a disposiciones legales vigentes, sino que además evidencia una manifiesta asimetría en la negociación, al trasladar al representante riesgos jurídicos que no le son atribuibles. En consecuencia, los argumentos del concesionario sobre la falta de competencia de la GRE y la validez de dicha cláusula carecen de sustento jurídico.

B.3. Sobre la alegada ilegalidad de la orden contenida en el Oficio Impugnado

52. Sobre este punto, el Concesionario manifiesta lo siguiente:
 - a) La orden contenida en el Oficio Impugnado carecería de sustento legal, en tanto cuestiona la validez de la cláusula 4.3 del RETAEP, la cual fue aprobada por el Consejo Directivo de Ositrán y, en consecuencia, ostenta carácter vinculante. En virtud del artículo 5.3 del TUO de la LPAG, los actos administrativos aprobados por el Consejo Directivo no pueden ser dejados sin efecto por la GRE a través de un simple oficio. A fin de sustentar dicha posición, el Concesionario invoca los siguientes documentos o dispositivos:
 - Resolución N° 3 del Expediente 015-2009-TSC-OSITRAN, que reconoce el derecho de una entidad prestadora a cobrar los servicios tanto al agente marítimo como al propietario de la carga.
 - Artículo 39 del Reglamento de Usuarios de Infraestructuras de Transporte de Uso Público, que indica que el cobro de servicios se rige por el Derecho Civil.
 - Resolución N° 004-2003-TSC/OSITRAN, que confirma la solidaridad en los pagos entre armadores y agentes marítimos, y entre propietarios de carga y agentes de aduana.
 - b) La cláusula 4.3 del RETAEP se encuadra dentro de las cláusulas generales de contratación, según el artículo 1392 del Código Civil, al ser de uso extendido en los servicios públicos por su función de dotar previsibilidad y estabilidad a las relaciones contractuales con los usuarios. La cláusula en cuestión encuentra sustento en el artículo 1183 del citado Código, que permite pactar la solidaridad contractual, argumentando que el numeral 85 del Anexo I del Oficio impugnado reconoció

expresamente que los usuarios aceptan la responsabilidad solidaria al adherirse al RETAEP, lo que reflejaría una aceptación contractual válida.

- c) La cláusula de responsabilidad solidaria está amparada por el principio de libertad contractual, en tanto no existe disposición alguna en el RETA ni en el Contrato de Concesión que prohíba expresamente la posibilidad de establecer esquemas de solidaridad en el pago. Por el contrario, el referido Contrato de Concesión permite al Concesionario definir sus propias condiciones comerciales aplicables a los servicios portuarios.
- d) La finalidad de la cláusula 4.3 del RETAEP es reforzar la posición del acreedor frente a posibles situaciones de incumplimiento de pago, reducir los costos de transacción y mitigar los riesgos asociados a la morosidad, contribuyendo así a la sostenibilidad económica de los servicios prestados en el Terminal.
- e) Al actuar en nombre del propietario de la carga, justifica plenamente la aplicación del régimen de responsabilidad solidaria, toda vez que ambos resultan beneficiarios del uso de la infraestructura portuaria, lo que evidencia un vínculo que habilita la extensión de dicha responsabilidad.
- f) El marco regulatorio vigente faculta al Concesionario a implementar, dentro de su RETAEP, mecanismos que aseguren la recuperación de los costos incurridos en la prestación de los servicios, en ese sentido, al establecer un esquema de responsabilidad solidaria, la cláusula 4.3 resulta plenamente legal, razonable y adecuada, por lo que no existiría justificación válida para ordenar su eliminación.

Análisis de los argumentos del Concesionario

53. En relación con la afirmación del Concesionario respecto a que el RETAEP habría sido aprobado por el Consejo Directivo de Ositrán, corresponde examinar el contenido del artículo 51 del RETA, que establece lo siguiente:

“Artículo 51.- Reglamento de Tarifas y Precios de las Entidades Prestadoras Portuarias

51.1. Las Entidades Prestadoras que exploten infraestructura portuaria deben contar con un Reglamento de Tarifas y Precios, cuando sus contratos de concesión así lo establezcan. Dicho reglamento debe contener como mínimo el procedimiento para la aplicación de las tarifas y precios de los servicios brindados por la Entidad Prestadora.

51.2. En el caso de nuevas concesiones, las Entidades Prestadoras referidas en el párrafo anterior deben presentar al Ositrán su Reglamento de Tarifas y Precios en el plazo que se establezca en el contrato de concesión o, en su defecto, a más tardar en la fecha de inicio de la explotación de la concesión, debiendo en esa misma fecha publicar dicho reglamento conforme con el inciso 51.3.

51.3. Las Entidades Prestadoras referidas en los párrafos anteriores deben mantener publicado en su página web su Reglamento de Tarifas y Precios vigente para conocimiento de los usuarios. Asimismo, en el tarifario de la Entidad Prestadora debe indicarse la dirección de la página web de dicha Entidad en la cual se encuentra disponible el mencionado reglamento.

51.4. Las modificaciones que se realicen al Reglamento de Tarifas y Precios relativos a la descripción y alcance de los servicios para los cuales se cobra una tarifa o un precio, o sobre información vinculada a descuentos, ofertas, paquetes de servicios y promociones en general, o sobre recargos, deben entrar en vigencia en la misma fecha que entren en vigencia las modificaciones respectivas que se realicen en el tarifario de la Entidad Prestadora. Para ello, la Entidad Prestadora deberá cumplir con publicar su Reglamento de Tarifas y Precios en su página web y comunicarla al Ositrán, con la antelación establecida en el artículo 49 del presente Reglamento, según corresponda.

51.5. En los demás casos, las modificaciones que se realicen en el Reglamento de Tarifas y Precios deben publicarse en su página web y comunicarse al Ositrán, con una antelación mínima de cinco (05) días”.

[subrayado nuestro]

54. Del análisis del citado artículo, se desprende que el RETAEP no se sujetó a un procedimiento de aprobación por parte del Consejo Directivo, tal como afirma el Concesionario. La norma es clara en asignar a las Entidades Prestadoras la responsabilidad de emitir y modificar su reglamento tarifario, estableciendo únicamente deberes de publicidad y comunicación, mas no de autorización o validación por parte del Consejo Directivo. Este diseño responde a la naturaleza de instrumento de índole contractual y técnica -no de acto administrativo regulatorio-, cuya eficacia deriva del cumplimiento de requisitos de publicidad y comunicación al regulador, y no de una aprobación expresa del Consejo Directivo. Por tanto, no resulta jurídicamente amparable la alegación del Concesionario de dotar al RETAEP del carácter de acto aprobado por el Consejo Directivo.
55. Ahora bien, conforme al artículo 1183 del Código Civil, relacionado con la responsabilidad solidaria, este señala que *“La solidaridad no se presume. Sólo la ley o el título de la obligación la establecen en forma expresa”*. En el presente caso, la responsabilidad solidaria no emana de una disposición legal, sino de un pacto contractual, lo que exige un examen de su concordancia con el marco normativo aplicable al mandato con representación, que es precisamente lo realizado en los párrafos precedentes.
56. Por otro lado, si bien se invoca el artículo 1392¹² del mismo Código para encuadrar la cláusula 4.3 del RETAEP como una “cláusula general de contratación”, la GRE no cuestiona dicha clasificación. Lo que observa la GRE no es su naturaleza de cláusula general, sino su incompatibilidad con las disposiciones de la Ley General de Aduanas y el Código Civil.
57. En efecto, la cláusula 4.3 impone al Agente de Aduana una solidaridad ajena a la naturaleza del mandato con representación:
- El artículo 129 de la Ley General de Aduanas define al despacho aduanero como un mandato con representación “por cuenta y riesgo” del mandante, atribuyendo al Agente de Aduana únicamente facultades de intermediación técnica y legal, sin conferirle responsabilidad personal por las obligaciones del titular de la mercancía.
 - Los artículos 160, 1790 y 1806 del Código Civil precisan que los actos celebrados dentro de los límites del encargo producen efectos exclusivamente en la esfera del representado, excluyendo la posibilidad de trasladar al mandatario consecuencias jurídicas de obligaciones ajenas a su mandato.
58. De ello se colige que la cláusula 4.3 del RETAEP, al imponer al AdA una obligación solidaria por deudas que sólo corresponden al mandante, desnaturaliza la figura del mandato con representación, no resultando acorde con las disposiciones de la LGA y el Código Civil, lo que justifica la observación y pedido de rectificación por parte de la GRE.
59. En este contexto, si bien en pronunciamientos contenidos en los Informes Conjuntos y de GAJ -que han venido recogiendo los pronunciamientos establecidos por el TSC sobre casos particulares- se validó la aplicación de la cláusula de responsabilidad solidaria del numeral 4.3 del RETAEP, cabía revisar la naturaleza jurídica propia de la

¹² **Cláusulas generales de contratación**

Artículo 1392.- Las cláusulas generales de contratación son aquéllas redactadas previa y unilateralmente por una persona o entidad, en forma general y abstracta, con el objeto de fijar el contenido normativo de una serie indefinida de futuros contratos particulares, con elementos propios de ellos.

relación entre el AdA y el dueño de la mercancía, análisis que debía partir del reconocimiento de que, conforme al artículo 129 de la LGA y a los artículos 160 y 1790 del Código Civil, el AdA actúa bajo un mandato con representación, acto jurídico que por definición, produce efectos exclusivamente en la esfera del mandante y no otorga al mandatario obligaciones personales adicionales como se ha desarrollado en los párrafos precedentes.

60. Ni la libertad contractual ni la aceptación de cláusulas generales, ni argumentos tales como reforzar la función del acreedor frente a posibles incumplimientos de pago, reducir costos de transacción o mitigar riesgos asociados a la morosidad; pueden aplicarse en discordancia con las disposiciones que el ordenamiento ha estipulado respecto del mandato representativo. En tal sentido, la GRE, en ejercicio de sus competencias y de acuerdo con el marco legal, está facultada para ordenar el retiro de la cláusula 4.3 del RETAEP, restableciendo la coherencia del régimen de responsabilidades portuarias con las normas de la Ley General de Aduanas, el Código Civil y el Contrato de Concesión. Cualquier intento de persistir en una solidaridad indebida no solo contraviene la ley, sino que menoscaba la seguridad jurídica de los operadores del sistema y el interés general. En ese sentido, los argumentos sobre la alegada ilegalidad de la Orden de la GRE, corresponde sean desestimados.

B.4. Sobre la alegada vulneración al Principio de Seguridad Jurídica

61. Sobre este punto, el Concesionario manifiesta lo siguiente:

- a) La GRE ha adoptado un criterio distinto al previamente sostenido por Ositrán sobre la validez de la cláusula de responsabilidad solidaria, lo que afecta la seguridad jurídica porque introduce incertidumbre respecto a la estabilidad de los criterios administrativos, esto es, afecta la confianza en la actuación del Regulador. Se argumenta que:
- La GRE previamente había validado la legalidad y razonabilidad de esta cláusula en informes oficiales.
 - A pesar de ello, el Oficio N° 00056-2025-GRE-OSITRAN revoca este criterio sin una justificación suficiente, calificándola de "excesivamente gravosa".
 - El Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN reitera esta decisión sin abordar los fundamentos previos que sustentaban la validez de la cláusula.
- b) La GRE ha transgredido los principios de confianza legítima (predictibilidad) y buena fe, pues la LPAG establece que la administración debe actuar de manera predecible y coherente con sus propios actos. Un cambio de criterio solo es válido si está debidamente motivado y responde a razones justificadas, lo que no ocurre en este caso, pues en el Oficio Impugnado, la GRE no desarrolla un análisis que justifique el cambio de criterio, por el contrario, los siguientes informes sustentarían que la cláusula es razonable desde una perspectiva legal y económica, destacando que mitiga riesgos en la operación portuaria:
- Informe N° 032-14-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN: Responde a una consulta de la Asociación de Agentes de Aduana del Perú y confirma la validez de la responsabilidad solidaria en el RETA, explicando que los agentes de aduana actúan en representación de los dueños de la mercancía y que el régimen de responsabilidad solidaria se justifica en las cláusulas generales de contratación.
 - Informe N° 006-15-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN: Reafirma que la responsabilidad solidaria es parte de la autonomía del concesionario en la gestión del terminal, basándose en la cláusula 8.1 del Contrato de

Concesión, que otorga al concesionario libertad para organizar los servicios dentro del terminal.

- c) El artículo VI de la LPAG, que permite modificar criterios interpretativos solo cuando la interpretación anterior es incorrecta o contraria al interés general, sin embargo, no se acredita que el criterio previo fuera incorrecto ni que su modificación responda a un interés general debidamente sustentado, agregando que la referencia a los artículos 160 y 1790 del Código Civil resulta impertinente y no justifica el cambio de criterio.
- d) La falta de justificación adecuada en el cambio de postura de la GRE vulnera la seguridad jurídica, la confianza legítima y la buena fe administrativa, por lo que, el Oficio impugnado carece de sustento suficiente, afectando la previsibilidad de las decisiones administrativas y generando incertidumbre en los administrados.

Análisis de los argumentos del Concesionario

62. Con relación al principio de seguridad jurídica, corresponde revisar el marco normativo que lo sustenta. En ese sentido, el TUO de la LPAG señala en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar, lo siguiente:

“1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.”

[subrayado nuestro]

63. Por su parte el artículo VI del TUO de la LPAG señala lo siguiente:

“Artículo VI.- Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.

3. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes.”

[subrayado nuestro]

64. El numeral 2 de la norma antes citada, dispone que se los criterios interpretativos podrán ser modificados cuando se considere incorrecta la interpretación anterior o contraria al interés general.
65. En ese sentido, bajo el Principio de predictibilidad o confianza legítima la administración debe actuar de manera coherente con los criterios previamente sostenidos, salvo que se fundamente adecuadamente por escrito la modificación del criterio.

66. Cabe señalar que en el presente caso, la GRE justifica la observación y pedido de rectificación realizado mediante el Oficio Impugnado, entre otros, por las siguientes razones:

“64. Al respecto, es preciso tener en cuenta que, el artículo 129 de la Ley General de Aduanas, aprobada por el Decreto Legislativo N° 105315 (en adelante, LGA), prevé que el agente de aduana se vincula al consignatario o dueño de la carga a través de un contrato de mandato con representación para realizar el despacho aduanero de las mercancías, por cuenta y riesgo del dueño o consignatario de la carga. Según se indica en el mencionado dispositivo legal, dicho contrato se regula por lo previsto en el referido decreto legislativo y su reglamento, y, en lo no previsto por estos, por el Código Civil.

65. En cuanto al mandato con representación, lo que abarca a todo aquel que actúe bajo representación – como el agente de aduana, el agente de carga, el agente marítimo, u otro designado –, el artículo 1806 del Código Civil establece que, si el mandatario fuere representante por haber recibido poder para actuar en nombre del mandante, son también aplicables al mandato las normas del título III del Libro II del Código Civil. Sobre el particular, el artículo 160 del Código Civil estipula que el acto jurídico celebrado por el representante, dentro de los límites de las facultades que se le haya conferido, produce efecto directamente respecto del representado.

66. Al respecto, el artículo 1790 del Código Civil establece que, por el mandato, el mandatario se obliga a realizar uno o más actos jurídicos por cuenta e interés del mandante. Asimismo, el artículo 1792 establece que el mandato comprende no solo los actos para los cuales ha sido conferido, sino también aquellos que son necesarios para su cumplimiento.

67. Considerando lo anterior, queda claro que los negocios jurídicos pactados por los agentes de aduana generarán efectos en la esfera jurídica de los consignatarios, ello, en tanto los primeros actúan por cuenta, riesgo e interés de los segundos. Lo mismo sucede con los agentes marítimos, los agentes de carga u otro designado, respecto a sus representados.”
(...)

78. En el presente caso, existe una asimetría de poder en la negociación de los servicios portuarios. Por un lado, tenemos a la Entidad Prestadora portuaria y, de otro lado, los agentes de aduana, los agentes de carga, los agentes marítimos u otro designado. La primera cuenta con poder de mercado y en ese sentido redacta las cláusulas generales de contratación en beneficio propio, con el fin de facilitar el cobro por los servicios prestados, y poder dirigirse, tanto contra el beneficiario del servicio (dueño de la carga o dueño de la nave) como contra el agente que actúa en representación de aquel. Por su parte, los segundos, que no actúan en beneficio propio, sino en beneficio de su mandante, no cuentan con alternativas para negociar, pues si niegan a aceptar la cláusula de responsabilidad solidaria no les serían brindados los servicios portuarios y por ende se encontrarían imposibilitados de desarrollar su actividad comercial en el puerto.

79. Considerando la asimetría antes mencionada, se considera pertinente evaluar si corresponde retirar la cláusula de responsabilidad solidaria de los respectivos RETAEP. Como se mencionó anteriormente, si bien la cláusula de responsabilidad solidaria contemplada en los RETAEP portuarios tienen por finalidad asegurar el pago por los servicios prestados, lo cierto es que repercuten de forma negativa en los agentes de aduana, agentes marítimos, agentes de carga u otro designado, quienes se ven obligados a asumir el pago de las deudas de sus representados en virtud de dicha cláusula, situación que se agrava en la medida que a falta de pago, la Entidad Prestadora puede suspender la prestación de servicios al agente de aduanas, incluso aunque éste actúe en representación de un usuario distinto al que mantiene la deuda impaga.”

[subrayado nuestro]

67. En ese sentido, mediante la interpretación de las normas aplicables, la GRE se aparta de los pronunciamientos contenidos en los Informes Conjuntos y de GAJ, que han venido recogiendo los pronunciamientos establecidos por el TSC, pues al evaluar la

aplicación de la cláusula de responsabilidad solidaria en cuestión, concluyó lo siguiente:

- Se desnaturaliza la relación jurídica (AdA y Consignatario o propietario de la mercancía) en aplicación de la LGA y el CC.
 - La existencia de una asimetría de poder de negociación que repercuten en forma negativa en los Agencias de Aduanas, agravada por la posibilidad de suspensión de sus prestaciones.
68. Según lo sustentado por la GRE en el Oficio impugnado, se evidencia la necesidad de coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, en ese sentido la interpretación anterior resulta actualmente incompatible con una lectura sistemática de la LGA y el Código Civil. Asimismo, se sustenta la pertinencia de evaluar si corresponde retirar la cláusula de responsabilidad solidaria del RETAEP, conforme al pedido formulado por la AAAP mediante Oficio N° 0510-2024-GAU-OSITRAN de fecha 17 de abril de 2024 y la información remitida por APMT mediante Carta N° 00657-2024-APMTC/COM¹³, el cual señala que entre 2022 abril de 2024 APMT suspendió por incumplimientos de pago derivados de responsabilidad solidaria a 120 AdA en clara afectación de sus intereses, de un total de 1693, lo que representa 7% del total; en ese sentido, se puede sostener que el criterio anterior a la fecha genera efectos que no responden al interés general¹⁴.
69. Por los fundamentos expuestos, consideramos que el Oficio impugnado no vulnera el principio de seguridad jurídica en tanto se encuentra acorde con lo establecido en el TUO de la LPAG, esto es, con lo señalado en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar, respecto de la *Principio de predictibilidad o de confianza legítima*, y con el artículo VI *Precedentes Administrativos*; en tanto sí se evidencian las razones y motivos que sustentan la interpretación sistemática de la normativa aplicable conforme al interés general -LGA y el Código Civil- respecto de la cláusula de responsabilidad solidaria. En consecuencia, los argumentos del Concesionario sobre la supuesta vulneración al principio de seguridad jurídica carecen de sustento y deben desestimarse.

B.5. Sobre la alegada vulneración al Deber de Motivación

70. Sobre este punto, el Concesionario manifiesta lo siguiente:
- a) De acuerdo con el artículo 6 del TUO de la LPAG, la motivación de los actos administrativos debe ser clara, expresa y fundamentada en razones jurídicas y normativas aplicables al caso concreto. En el presente caso, el Oficio impugnado carece de una motivación adecuada, lo que constituye una vulneración al principio del debido procedimiento.
 - b) El debido procedimiento administrativo exige que toda decisión que imponga una carga o perjuicio a un administrado debe estar suficientemente fundamentada. En este caso, el Oficio ordena la eliminación de una cláusula que permite al concesionario mitigar sus riesgos por falta de pago. Esto configura un acto de gravamen, pues expone a APMTC los riesgos derivados de la falta de pago.
 - c) El Oficio Impugnado no cumple con los requisitos de una adecuada motivación, por las siguientes razones:

¹³ A través de la referida, según señala el Oficio, se reportó que existen ciento veinte (120) agencias de aduana a las cuales se les ha suspendido la prestación de los servicios producto de la aplicación de dicha cláusula en el periodo comprendido entre el 2022 y el 15 de abril de 2024

¹⁴ "El interés general es aquel que corresponde a la colectividad en su conjunto, y no a intereses particulares o sectoriales. Justifica limitaciones a derechos fundamentales cuando existe un fin constitucionalmente legítimo." STC Exp. N.° 0008-2003-AI/TC

- No justifica por qué amerita retirar la cláusula de responsabilidad solidaria, a pesar de ser considerada legal y razonable por OSITRAN.
 - La referencia a la relación de representación no es suficiente ni pertinente, pues, más bien justifica la necesidad de mantener el régimen de responsabilidad solidaria.
 - No se explica por qué ameritaría cambiar un criterio sostenido por años por parte del TSC. La sola mención a la posibilidad de modificar un criterio no resulta suficiente.
- d) Dado que el Oficio Impugnado carece de una motivación adecuada, solicita que sea declarado nulo y se deje sin efecto, al confirmarse que vulnera el principio del debido procedimiento y el derecho a una decisión administrativa debidamente motivada.

Análisis de los argumentos del Concesionario

71. Sobre el deber de motivación, el TUO de la LPAG, señala lo siguiente:

“Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- *El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.”*

“Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 *La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.*

(...)

6.3 *No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.*

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

(...)”

[subrayado nuestro]

72. En ese sentido podemos señalar que para una debida motivación se debe cumplir con lo siguiente: i) describir claramente los hechos relevantes del caso, de ser pertinentes; ii) describir la normativa legal aplicable, precisando los artículos respectivos; y iii) establecer una relación lógica y coherente entre los hechos acreditados y la normativa invocada que justifique la decisión adoptada; es decir, la motivación del acto administrativo debe contener una relación concreta y directa de los hechos probados y las razones jurídicas que justifican el acto adoptado.
73. Como se ha señalado en el presente informe, los fundamentos técnicos y jurídicos que motivaron el requerimiento formulado mediante el Oficio N.º 00056-2025-GRE-OSITRAN se encuentran debidamente desarrollados y contenidos en los siguientes anexos: i) el Anexo I, titulado *“Evaluación de las cláusulas de responsabilidad solidaria aplicables a los agentes de aduana, agentes de carga, agentes marítimos u otros que actúen bajo representación”*; y, ii) el Anexo II, denominado *“Matriz de Comentarios”*.
74. En el Anexo I titulado *“Evaluación de las cláusulas de responsabilidad solidaria aplicables a los agentes de aduana, agentes de carga, agentes marítimos u otros que actúen bajo representación”*, se sustenta no solo en los antecedentes, sino que también

se realiza el análisis que sustenta la observación y el pedido de rectificación por parte de la GRE. Como se ha transcrito en el numeral 66 del presente informe, se verifica que los Oficios GRE realizan un análisis mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico y las razones jurídicas y normativas que sustentan su posición.

75. Respecto a los principales fundamentos podemos señalar:
- Incompatibilidad de la cláusula de responsabilidad solidaria con el artículo 129 de la Ley General de Aduana y los artículos 160 y 1790 del Código Civil; y,
 - La existencia de una asimetría de poder de negociación que repercuten en forma negativa en los Agencias de Aduanas, agravada por la posibilidad de suspensión de sus prestaciones.
 - La pertinencia de retirar la cláusula de responsabilidad solidaria del RETAEP, conforme al pedido formulado por la AAAP mediante Oficio N° 0510-2024-GAU-OSITRAN de fecha 17 de abril de 2024 y la información remitida por APMT mediante Carta N° 00657-2024-APMTC/COM, en donde se señala que entre 2022 abril de 2024, APMT suspendió por incumplimientos de pago derivados de responsabilidad solidaria a 120 AdA en clara afectación de sus intereses, de un total de 1693, lo que representa 7% del total; siendo factible sostener que el criterio anterior genera efectos que no responden al interés general
76. En ese sentido, se puede advertir que la GRE sí cumplió con el deber de motivación de los Oficios N° 056-2025-GRE-OSITRAN y N° 127-2025-GRE-OSITRAN. En consecuencia, los argumentos del concesionario sobre la supuesta vulneración al deber de motivación carecen de fundamento, por lo que deben ser desestimados.

B.6. Sobre la alegada legalidad y razonabilidad de la Cláusula de Responsabilidad Solidaria

77. Sobre este punto, el Concesionario manifiesta lo siguiente:
- a) La cláusula de responsabilidad solidaria establecida en el numeral 4.3 del RETAEP es legalmente válida, razonable y está alineada con las necesidades operativas y económicas del sistema portuario, ya que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 1392 del Código Civil, que regula las cláusulas generales de contratación, conforme al cual, las cláusulas redactadas unilateralmente por la entidad, son vinculantes una vez aceptadas por las partes. Se trata de un pacto que se integra al contrato celebrado entre el concesionario y el agente de aduanas Además, el concesionario tiene la autonomía para definir las condiciones comerciales dentro del marco de la normativa vigente, sin que el regulador o el concedente puedan interferir en su gestión, como lo establece el Contrato de Concesión.
- b) La cláusula de responsabilidad solidaria tiene un fundamento económico y comercial claro. El agente de aduanas, como responsable del despacho de mercancías, asume una posición que le permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y portuarias. La solidaridad reduce el riesgo de incumplimiento y mejora la operatividad del puerto al optimizar la cadena logística; asimismo, crea incentivos para que el agente de aduanas actúe con mayor diligencia, eligiendo clientes solventes y reduciendo riesgos operacionales. Además, permite al concesionario suspender al agente de aduanas en caso de incumplimiento, lo que actúa como una medida de presión para garantizar el cumplimiento de las obligaciones.

Análisis de los argumentos del Concesionario

78. En relación con la afirmación del Concesionario de que la cláusula de responsabilidad solidaria establecida en el numeral 4.3 del RETAEP es legalmente válida, razonable y está alineada con las necesidades operativas y económicas del sistema portuario; es relevante señalar que se han presentado los mismos argumentos que afirman que

dicha cláusula se ajusta a lo dispuesto en el artículo 1392 del Código Civil que regula las cláusulas generales de contratación. En virtud de ello, se ratifican los argumentos expuestos en los numerales 55 al 59 del presente informe, los cuales demuestran que, si bien la cláusula puede considerarse conocida por las partes, su contenido no resulta acorde con el mandato regulado en el artículo 129 de la Ley General de Aduanas y los artículos 160, 1790 y 1806 del Código Civil, al imponer al AdA obligaciones que corresponden exclusivamente al mandante, desnaturalizando así la figura del mandatario y contraviniendo expresamente el marco jurídico aplicable, lo que justifica plenamente su observación y retiro por parte de la GRE.

79. Ahora bien, el Concesionario sostiene que la cláusula de responsabilidad solidaria tiene un fundamento económico y comercial, puesto que, el AdA garantiza el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y portuarias, la solidaridad reduce el riesgo de incumplimiento y mejora la operatividad del puerto al optimizar la cadena logística, y permite al concesionario suspender al AdA en caso de incumplimiento, lo que garantiza el cumplimiento de las obligaciones. Al respecto, se ratifican los argumentos expuestos en los numerales 41 al 47 del presente informe, el cual concluye que la inclusión de la solidaridad contractual en el numeral 4.3 del RETAEP resulta incompatible con la naturaleza jurídica del mandato con representación que vincula al Agente de Aduanas y al propietario de la mercancía, pues impone al mandatario cargas patrimoniales y obligaciones personales ajenas al encargo recibido, desnaturalizando su rol y contraviniendo de manera manifiesta el marco legal vigente.
80. Por lo expuesto, se advierte que la cláusula de responsabilidad solidaria contenida en el numeral 4.3 del RETAEP no solo contraviene de forma expresa el marco jurídico aplicable al desnaturalizar la figura del mandatario al imponerle obligaciones propias del mandante, sino que además resulta irrazonable desde una perspectiva operativa, pues traslada al AdA un riesgo excesivo que distorsiona su rol técnico dentro de la cadena logística, sin que ello pueda ser justificado bajo argumentos de eficiencia contractual ni autonomía del concesionario.

IV. CONCLUSIONES

81. Queda acreditado que la primera instancia ha actuado conforme al debido procedimiento administrativo, al haber proporcionado al Concesionario los fundamentos técnicos y jurídicos que sustentan su actuación, y al haber garantizado un plazo razonable para ejercer su derecho de defensa. Asimismo, si bien el recurso de apelación interpuesto por APMT cumple con los requisitos formales previstos en la normativa administrativa, su contenido no se enmarca dentro de las competencias del Consejo Directivo de Ositrán, dado que no se trata de una discrepancia sobre la interpretación o aplicación de una norma regulatoria, sino de un cuestionamiento a la validez de una cláusula de responsabilidad solidaria. Por tanto, su solicitud de que se elevaran los actuados al Consejo Directivo corresponde sea desestimada.
82. La Gerencia de Regulación y Estudios Económicos (GRE) del Ositrán cuenta con competencia legal para formular observaciones y requerir la rectificación de cláusulas en los Reglamentos de Tarifas, incluso después de su entrada en vigencia, cuando estas contravienen el marco legal conforme a lo señalado en el Contrato de Concesión. En ese contexto, la cláusula de responsabilidad solidaria impuesta al Agente de Aduana en el Reglamento de Tarifas y Precios (RETAEP) no resulta acorde y desnaturaliza la figura del mandato con representación regulada por la Ley General de Aduanas y el Código Civil, trasladando indebidamente responsabilidades del representado al representante. Asimismo, no se ha vulnerado competencia alguna del Tribunal de Solución de Controversias (TSC), pues la actuación de la GRE se limita a verificar la legalidad de las disposiciones establecidas en el RETAEP conforme a sus atribuciones. En consecuencia, los cuestionamientos del concesionario carecen de sustento en este extremo.
83. Los argumentos del Concesionario sobre la supuesta ilegalidad de la orden emitida por la GRE carecen de sustento jurídico. El Reglamento de Tarifas y Precios (RETAEP) no

requiere aprobación del Consejo Directivo de Ositrán, ya que su emisión y modificación corresponde exclusivamente a las Entidades Prestadoras, bajo deberes de publicidad y comunicación. Además, la cláusula 4.3 del RETAEP, que impone una responsabilidad solidaria al Agente de Aduana, no resulta acorde y contradice la naturaleza del mandato con representación según la Ley General de Aduanas y el Código Civil, desnaturalizando dicha figura legal. Por tanto, la GRE actuó dentro de sus competencias al ordenar el retiro de dicha cláusula, garantizando así el respeto al marco normativo vigente y a la seguridad jurídica.

84. La orden emitida por la GRE no vulnera el principio de seguridad jurídica, pues se enmarca dentro de lo dispuesto por el TUO de la LPAG en relación con la predictibilidad y la modificación de criterios interpretativos. La nueva interpretación sobre la cláusula de responsabilidad solidaria en los RETAEP se encuentra debidamente fundamentada en la normativa vigente —Ley General de Aduanas y Código Civil—, y responde al interés general al evidenciarse la desnaturalización del mandato con representación y la existencia de una clara asimetría de poder de negociación entre las partes contratantes. Asimismo, se justifica la necesidad de retirar dicha cláusula por sus efectos negativos sobre los agentes que actúan en representación, sin posibilidad real de negociación, evidenciándose que APMT suspendió por incumplimientos de pago derivados de responsabilidad solidaria a 120 Agentes de Aduanas en clara afectación de sus intereses. Por tanto, los argumentos del Concesionario en este extremo corresponden sean desestimados.
85. La GRE ha cumplido con el deber de motivación exigido por el TUO de la LPAG, al sustentar sus actos administrativos con una exposición clara de los hechos relevantes, la normativa aplicable y una relación lógica entre ambos. Los fundamentos se desarrollan detalladamente en los anexos del Oficio N° 056-2025-GRE-OSITRAN complementado por el Oficio N° 00122-2025-GRE-OSITRAN, donde se analiza la incompatibilidad de la cláusula de responsabilidad solidaria con la normativa vigente y la existencia de una asimetría de poder de negociación en perjuicio de los agentes que actúan bajo mandato con representación reiterándose el hecho de que APMT suspendió por incumplimientos de pago derivados de responsabilidad solidaria a 120 Agentes de Aduanas en clara afectación de sus intereses. Por tanto, los cuestionamientos del Concesionario sobre una supuesta falta de motivación carecen de sustento y deben ser rechazados.
86. La cláusula de responsabilidad solidaria establecida en el numeral 4.3 del RETAEP no solo es contraria al marco jurídico vigente -al imponer al Agente de Aduanas obligaciones que corresponden al mandante-, sino que además resulta irrazonable desde el punto de vista operativo. Dicha cláusula desnaturaliza la figura del mandato con representación y coloca sobre el Agente de Aduana una carga económica desproporcionada que distorsiona su función técnica en la cadena logística. Por tanto, su observación y retiro ordenada por parte de la GRE está debidamente justificada, y los argumentos del Concesionario carecen de sustento legal y razonabilidad.

V. RECOMENDACION

87. Se recomienda declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por APM TERMINALS CALLAO S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos los Oficios N° 00056-2025-GRE-OSITRAN y N° 00122-2025-GRE-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos antes expuestos.

Atentamente,

Firmado por
TITO JIMÉNEZ CERRÓN
Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica (Ad hoc)
Gerente de Asesoría Jurídica

Visado por
José Zegarra Romero
Jefe de la Jefatura de Asuntos Jurídico-Regulatorios y Administrativos (Ad hoc)
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
Oswaldo Jehoshua Rodríguez Herrera
Asesor Legal de la Jefatura de Asuntos Jurídico-Regulatorios y Administrativos
Gerencia de Asesoría Jurídica

Se adjunta lo siguiente:
- Proyecto de Resolución de Gerencia General
- Proyecto de Oficio de Gerencia General

NT: 2025057167