



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

Firmado por: MEJÍA CORNEJO Juan Carlos FAU 20420248645 hard Motivo: Firma Digital Fecha: 25/04/2025 20:05:05 -0500



RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL

Nº 00065-2025-GG-OSITRAN

Lima, 25 de abril de 2025

VISTOS:

El recurso de apelación presentado por Terminales Portuarios Euroandinos Paita S.A. en contra de los Oficios N° 00060-2025-GRE-OSITRAN y N° 00126-2025-GRE-OSITRAN; y, el Informe N° 00084-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 25 de abril de 2025, emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, con fecha 09 de septiembre de 2009, el Estado de la República del Perú, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, actuando a través de la Autoridad Portuaria Nacional (en adelante, Concedente), y Terminales Portuarios Euroandinos S.A (en adelante, Concesionario o TPE), suscribieron el Contrato de Concesión para el Diseño, Construcción, Financiamiento, Conservación y Explotación del Terminal Portuario de Paita (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 (en adelante, RETAEP);

Que, con Oficio N° 00019-2025-GRE-OSITRAN de fecha 22 de enero de 2025, este Organismo Regulador solicitó a TPE 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° CAAAP 006-2024 presentada por AAAP para que, de considerarlo pertinente, se manifiesten sobre la misma;

Que, el 28 de enero de 2025, TPE remitió la Carta N° 022-2025-TPE-GG, a través de la cual atendió lo solicitado por Ositrán a través del Oficio N° 00019-2025-GRE-OSITRAN;

Que, mediante Oficio N° 00060-2025-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 Reglamento de Tarifas y Precios (en adelante, 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° 062-2025-TPE/GG recibida el 13 de marzo de 2025, el Concesionario interpuso Recurso de Apelación contra el Oficio N° 00060-2025-GRE-OSITRAN;

Que, a través del Oficio N° 00126-2025-GRE-OSITRAN de fecha 17 de marzo de 2025 y notificado el mismo día, la GRE reiteró el cumplimiento del requerimiento formulado en el Oficio N° 00060-2025-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° 00070-2025-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° 00060-2025-GRE-OSITRAN, así como los actuados del procedimiento a través de un enlace digital;

Visado por: SHEPUT STUOCHI Humberto Luis FAU 20420248645 soft Motivo: Firma Digital Fecha: 25/04/2025 18:38:25 -0500

Visado por: JIMENEZ CERRON Tito Fernando FAU 20420248645 soft Motivo: Firma Digital Fecha: 25/04/2025 18:32:11 -0500



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

Que, por medio del Escrito N° 01 de fecha 20 de marzo de 2025, el Concesionario formuló una ampliación de los argumentos legales de su recurso de apelación contra el Oficio N° 00060-2025-GRE-OSITRAN y, a su vez, bajo los mismos argumentos, interpuso Recurso de Apelación contra el Oficio N° 00126-2025-GRE-OSITRAN;

Que, con fecha 21 de marzo de 2025, a través del Memorando N° 00073-2025-GRE-OSITRAN, 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 los Oficio N° 00060-2025-GRE-OSITRAN y N° 00126-2025-GRE-OSITRAN, así como los actuados del procedimiento a través de un enlace digital;

Que, el 14 de abril de 2025, a través de la plataforma Microsoft Teams, se llevó a cabo la audiencia de uso de palabra solicitada por el TPE, en la cual sus representantes expusieron los argumentos que sustentan el recurso de apelación;

Que, a través del Escrito N° 3, presentado el 15 de abril de 2025, el Concesionario remitió copia de la presentación utilizada durante la audiencia virtual de Informe Oral, en la que se expusieron los argumentos que fundamentan su recurso de apelación contra los Oficios N° 00060-2025-GRE-OSITRAN y N° 00126-2025-GRE-OSITRAN;

Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica Ad Hoc mediante el Informe N° 00084-2025-GAJ-OSITRAN, opinó y recomendó declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Concesionario, concluyendo lo siguiente:

“[...]

IV. CONCLUSIONES

62. 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 conforme con el ordenamiento jurídico y desnaturaliza la figura del mandato con representación, regulada por la Ley General de Aduanas y el Código Civil, al trasladar indebidamente responsabilidades del representado al representante.
63. La GRE tiene competencia para requerir la eliminación de la cláusula de responsabilidad solidaria del RETAEP sin que ello implique una afectación a las competencias del Tribunal de Solución de Controversias (TSC), toda vez que, así como el TSC tiene la competencia exclusiva para resolver los reclamos de usuarios intermedios contra concesionarios, debiendo pronunciarse conforme al marco contractual y legal -incluyendo lo dispuesto en los Reglamentos de Tarifas y Tarifarios de las Entidades Prestadoras-, la GRE, de acuerdo con el ROF de Ositrán en concordancia con el RETA, ejerce competencia exclusiva para formular observaciones y requerir rectificaciones en dichos Reglamentos. Por tanto, ambas competencias coexisten sin superposición ni interferencia.
64. La orden emitida por la GRE no vulnera el principio de predictibilidad, pues se encuentra amparada en 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 una desnaturalización del mandato con representación.
65. Al evaluar la aplicación de la cláusula de responsabilidad solidaria contenida en el numeral 4.3 del Capítulo IV del RETAEP, la GRE concluyó que esta resulta jurídicamente incompatible con el régimen del mandato con representación, conforme a la LGA y el Código Civil, al atribuir al Agente de Aduanas una responsabilidad solidaria por obligaciones que legalmente recaen exclusivamente sobre el titular de la mercancía,



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

lo que genera una asignación de riesgos que no encuentra sustento normativo ni contractual. En ese sentido, la interpretación anterior resulta actualmente incompatible con una lectura sistemática de la LGA y el Código Civil.

66. *La cláusula de responsabilidad solidaria resulta especialmente gravosa si se considera la indiscutible asimetría de poder de negociación entre el concesionario portuario y las agencias de aduana, las cuales se ven en la situación de aceptar las condiciones contractuales que aquél le propone. Esta situación se agrava ante la posibilidad de que el concesionario suspenda la prestación de servicios portuarios en caso de controversia o retraso en el pago, generando una presión adicional que desincentiva la objeción de este tipo de cláusulas por parte de los agentes de aduanas.*
67. *Finalmente, señalar que la eliminación de la cláusula de responsabilidad solidaria no impide al concesionario exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales al consignatario o propietario de la mercadería conforme a la normativa aplicable.”*

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 Terminales Portuarios Euroandinos Paita 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 Precios 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° 00060-2025-GRE-OSITRAN y N° 00126-2025-GRE-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos antes expuestos.

SEGUNDO. – Notificar la presente Resolución y el Informe N° 00084-2025-GAJ-OSITRAN a Terminales Portuarios Euroandinos Paita S.A.

TERCERO. – Poner en conocimiento la presente Resolución y el Informe N° 00084-2025-GAJ-OSITRAN a la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, para los fines correspondientes.

Regístrate y comuníquese.

Firmado por
JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO
Gerente General
Gerencia General

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

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

NT 2025057864

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° 00084-2025-GAJ-OSITRAN

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

Asunto : Evaluación del recurso de apelación presentado por Terminales Portuarios Euroandinos Paita S.A. en contra de los Oficios N° 00060-2025-GRE-OSITRAN y N° 00126-2025-GRE-OSITRAN.

Referencias : a) Memorando N° 00073-2025-GRE-OSITRAN.
b) Escrito N° 02, recibida el 20.03.2025.
c) Oficio N° 00126-2025-GRE-OSITRAN.
d) Memorando N° 00070-2025-GRE-OSITRAN.
e) Carta N° 062-2025-TPE/GG, recibida el 13.03.2025.
f) Oficio N° 00060-2025-GRE-OSITRAN.

Fecha : 25 de abril de 2025

Firmado por:
JIMENEZ CERRON
Tito Fernando FAU
20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/04/2025 17:07:24 -0500



I. OBJETO

1. El presente informe tiene por objeto emitir opinión sobre el recurso de apelación interpuesto por Terminales Portuarios Euroandinos Paita S.A. contra el Oficio N° 00060-2025-GRE-OSITRAN emitida por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, mediante la 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 Precios 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. Cabe mencionar que, la apelación fue complementada mediante el documento de la referencia b), en el que TPE también presenta recurso de apelación contra el Oficio N° 00126-2025-GRE-OSITRAN, el cual reitera el cumplimiento del referido Oficio N° 00060-2025-GRE-OSITRAN.

II. ANTECEDENTES

2. Con fecha 09 de septiembre de 2009, el Estado de la República del Perú, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, actuando a través de la Autoridad Portuaria Nacional (en adelante, Concedente), y Terminales Portuarios Euroandinos S.A (en adelante, Concesionario o TPE), suscribieron el Contrato de Concesión para el Diseño, Construcción, Financiamiento, Conservación y Explotación del Terminal Portuario de Paita (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 ordene el retiro de la cláusula de responsabilidad solidaria de los agentes de aduana del Reglamento de Tarifas¹. En dicha comunicación, AAAP se pronuncia sobre el Informe N° 164-2023-GAJ-OSITRAN, remitido a AAAP a través del Oficio N° 0758-2023-GAU-OSITRAN.
4. Posteriormente, este Organismo Regulador, a través del Oficio N° 00019-2025-GRE-OSITRAN de fecha 22 de enero de 2025, solicitó a TPE, 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

¹ Con fecha 18 de junio de 2024, se llevó a cabo una reunión virtual entre la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos y la Gerencia de Asesoría Jurídica con representantes de la AAAP a efectos de absolver algunas consultas sobre el alcance de su pedido realizado mediante la Carta CAAAP N° 006-2024. En dicha reunión, AAAP precisó su pedido, señalando que este consiste en que se disponga el retiro de la cláusula de responsabilidad solidaria para todos las Entidades Prestadoras portuarias.

Visado por: ZEGARRA ROMERO
José Héctor FAU 20420248645
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/04/2025 17:02:56 -0500

Visado por: RODRIGUEZ HERRERA
Osvaldo Jehoshua FAU 20420248645
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/04/2025 16:57:26 -0500

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.

5. Con fecha 28 de enero de 2025, TPE remitió la Carta N° 022-2025-TPE-GG, a través de la cual atendió lo solicitado por Ositrán mediante el Oficio N° 00019-2025-GRE-OSITRAN.
6. Mediante el Oficio N° 00060-2025-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 Reglamento de Tarifas y Precios (en adelante, 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.
7. Mediante carta N° 062-2025-TPE/GG recibida el 13 de marzo de 2025, el Concesionario interpuso Recurso de Apelación contra el Oficio N° 00060-2025-GRE-OSITRAN.
8. Por medio del Oficio N° 00126-2025-GRE-OSITRAN de fecha 17 de marzo de 2025 notificado el mismo día, la GRE reiteró a TPE el cumplimiento del requerimiento formulado en el Oficio N° 00060-2025-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° 00126-2025-GRE-OSITRAN.
9. A través del Memorando N° 00070-2025-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° 00060-2025-GRE-OSITRAN, así como los actuados del procedimiento a través de un enlace digital.
10. Por medio del Escrito N° 01 de fecha 20 de marzo de 2025, el Concesionario formuló ampliación de los argumentos legales de su recurso de apelación contra el Oficio N° 00060-2025-GRE-OSITRAN y, a su vez, bajo los mismos argumentos, interpuso Recurso de Apelación contra el Oficio N° 00126-2025-GRE-OSITRAN.
11. Con fecha 21 de marzo de 2025, a través del Memorando N° 00073-2025-GRE-OSITRAN, la GRE elevó a la Gerencia General, en su calidad de superior jerárquico, con copia a la GAJ, el recurso de apelación interpuesto por el Concesionario contra los Oficios N° 00060-2025-GRE-OSITRAN y N° 00126-2025-GRE-OSITRAN, así como los actuados del procedimiento a través de un enlace digital.
12. Mediante Oficio N° 128-2025-GG-OSITRAN de fecha 3 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. Sin embargo, en atención al Escrito N° 2, presentado el 4 de abril de 2025 por el Concesionario, mediante Oficio N° 132-2025-GG-OSITRAN, la Gerencia General dispuso la reprogramación de la audiencia inicialmente prevista para el 8 de abril de 2025, señalando como nueva fecha el 14 de abril de 2025 de manera no presencial y a través de la plataforma del Microsoft Teams.
13. Con fecha 14 de abril de 2025, a través de la plataforma Microsoft Teams, se llevó a cabo la audiencia de uso de palabra solicitada por el TPE, en la cual sus representantes expusieron los argumentos que sustentan el recurso de apelación.
14. A través del Escrito N° 3, presentado el 15 de abril de 2025, el Concesionario remitió copia de la presentación utilizada durante la audiencia virtual de Informe Oral, en la que se expusieron los argumentos que fundamentan su recurso de apelación contra los Oficios N° 00060-2025-GRE-OSITRAN y N° 00126-2025-GRE-OSITRAN.

III. ANÁLISIS

15. Según lo señalado en el objeto del presente Informe, a fin de evaluar el recurso de apelación interpuesto por TPE, 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 falta de competencia de la GRE y la vulneración del marco legal.
 - B.2. Sobre la alegada vulneración al Principio de Predictibilidad.
 - B.3. Sobre la legalidad de la Cláusulas Generales de Contratación.
 - B.4. Sobre la alegada validez de la Cláusula de Responsabilidad Solidaria.
- A. Cuestión Previa: Análisis de admisibilidad del recurso y competencia para resolver el recurso de apelación.**
16. 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 124² 220³ y 221⁴ del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).
17. De otro lado, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218⁵ del TUO de la LPAG, el plazo para la interposición de los recursos

² **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).*

³ **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).

⁴ **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).

⁵ **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° 00060-2025-GRE-OSITRAN fue notificado a TPE con fecha 10 de marzo de 2025, por lo que el plazo máximo para interponer el recurso de apelación vencía el 31 de marzo de 2025⁶.

18. En la medida en que el recurso de apelación fue presentado ante el Ositrán el 13 de marzo de 2025, y su ampliación el 20 de marzo de 2025, se verifica que se ha cumplido con interponerlo 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 2025⁷.

B. Análisis de los argumentos del Concesionario.

B.1. Sobre la alegada falta de competencia de la GRE y la vulneración del marco legal

19. Sobre este punto, el Concesionario manifiesta lo siguiente:
 - a) Conforme al artículo 50 del Reglamento General de Tarifas del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 0003-2021-CD-OSITRAN (en adelante, RETA), el Regulador únicamente está facultado para verificar que los tarifarios y reglamentos tarifarios se ajusten al Contrato de Concesión y a las disposiciones emitidas por Ositrán. Dicha verificación debe circunscribirse estrictamente a aspectos tarifarios y de cobro de servicios; en consecuencia, las observaciones de Ositrán han de basarse exclusivamente en disposiciones contractuales y reglamentarias referidas a tarifas y precios, sin extralimitarse en la interpretación o aplicación de otras normas.
 - b) La GRE ha excedido su ámbito de actuación al formular observaciones que no guardan relación alguna con la regulación tarifaria ni con el cumplimiento del Contrato de Concesión. En virtud del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores, las funciones de dichos entes deben respetar los alcances y limitaciones establecidos en sus normas habilitantes. Así, la GRE sólo podría cuestionar, por ejemplo, tarifas superiores a los límites contractuales, descripciones incorrectas de servicios o la omisión en la publicación de tarifarios. Sin embargo, el contenido del Oficio impugnado versa sobre disposiciones contractuales de naturaleza privada, invadiendo competencias que no le corresponden.
 - c) La Cláusula 8.2 del Contrato de Concesión de TPE le confiere la potestad de diseñar y administrar los servicios portuarios, incluyendo la determinación de su política comercial y las reglas de operación aplicables a los usuarios, siempre dentro del marco normativo vigente. En tal virtud, Ositrán carece de facultades para modificar unilateralmente dichas disposiciones ni para imponer condiciones comerciales que trasciendan el ámbito tarifario regulado por el RETA.
 - d) Solo el Tribunal de Solución de Controversias de Ositrán (en adelante, TSC) está investido de la competencia para dirimir la legalidad de las cláusulas contractuales del Concesionario. Así, la GRE carece de autoridad para ordenar la eliminación de una cláusula de responsabilidad solidaria cuya validez no ha sido previamente cuestionada ante dicho Tribunal. En consecuencia, la orden contenida en los Oficios impugnados debe ser declarada nula por carecer de sustento legal.

⁶ Cabe señalar que mediante el Oficio N° 00126-2025-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° 00060-2025-GRE-OSITRAN el cual contaba desde la notificación del referido Oficio, es decir hasta el 7 de abril de 2025.

⁷ En cuanto a la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo contenido en los oficios 00060-2025-GRE-OSITRAN y N° 00126-2025-GRE-OSITRAN, carece de objeto pronunciarse al respecto en la medida que una vez presentada la apelación por parte de TPE, 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.

Análisis de los argumentos del Concesionario

20. En cuanto a los cuestionamientos planteados por TPE en los literales a) y b), es necesario analizar las disposiciones del Reglamento de Organización y Funciones de Ositrán aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2015-PCM (en adelante, el 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]
21. 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 advierte 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.
22. En esa misma línea, el numeral 50.3 del artículo 50 del RETA establece que Ositrán tiene la facultad de formular observaciones y solicitar la rectificación sobre las 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]

23. En este punto, cabe recordar que, en aplicación del criterio organizativo de distribución interna de competencias, con sustento en principios como eficacia, especialización y jerarquía funcional, recogidos en el artículo 85⁸ del TUO de la LPAG; las competencias se ejercen de acuerdo con la jerarquía administrativa y las normas legales que regulan a cada entidad, en función de su especialidad y nivel jerárquico, favoreciendo la eficacia administrativa y la especialización de los órganos dentro de las entidades.
24. 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 de las Entidades Prestadoras, incluso con posterioridad a su entrada en vigencia, y exigir su rectificación cuando corresponda.
25. En consecuencia, la observación y solicitud de rectificación dispuesta por 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.
26. Por otro lado, respecto de lo planteado por TPE en el literal c) respecto a que la cláusula 8.2 del Contrato de Concesión⁹ le confiere la potestad de diseñar y administrar los servicios portuarios, incluyendo la determinación de su política comercial y las reglas de operación aplicables a los usuarios -todo ello dentro del marco normativo vigente-, resulta pertinente remitirse a lo establecido en **el numeral 1.18.64 del mismo contrato**, el cual dispone:

"1.18.64. Leyes y Disposiciones Aplicables

Es el conjunto de disposiciones legales peruanas que regulan el Contrato. Incluyen la Constitución Política del Perú, las normas con rango de ley, los reglamentos, directivas y resoluciones, que pueda dictar cualquier Autoridad Gubernamental competente".

[Énfasis y subrayado agregado]

⁸ **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 conciernen 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.

⁹ **ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO**

"8.2. Corresponde al CONCESIONARIO diseñar y administrar los Servicios que proporcionará a los Usuarios del Terminal Portuario de Paita de conformidad con los parámetros establecidos para tal efecto en el Contrato y en el Expediente Técnico".

27. 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 jurídica de la obligación atribuida al 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 sus modificatorias (en adelante, LGA), la 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]

28. 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 aduana 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.
29. Ahora bien, respecto a las normas aplicables específicamente al mandato con representación, el Código Civil dispone 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*”. A su vez, 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 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]

30. 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.
31. 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.

32. En el caso concreto, 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 la 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 aquél 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.
33. Por su parte, respecto a al cuestionamiento planteado por TPE en el literal d), 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.
34. 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.
35. 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 sujeten 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.
36. 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.2. Sobre la alegada vulneración al Principio de Predictibilidad

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

- a) La Cláusula de responsabilidad solidaria ha estado vigente desde el inicio de operaciones de TPE en 2009 y ha sido ratificada en varias oportunidades por instancias como la Gerencia de Asesoría Jurídica y el TSC, sin haber sido cuestionada en el pasado. Desde aquella fecha, no ha habido cambios en la regulación de Ositrán, el Código Civil o los hechos que justifiquen el retiro de la regla de solidaridad, por lo que, se evidencia que el cambio de criterio establecido en el Oficio Impugnado carece de justificación legal y es nulo por contradecir el principio de predictibilidad.
- b) La GRE ha malinterpretado el rol de los agentes de aduanas en la cadena logística y ha aplicado incorrectamente las normas del Derecho Civil, debido a que ha adoptado la postura de la AAAP - que no se fundamenta en variaciones normativas ni en hechos relevantes - según la cual la representación de los agentes de aduana solo tiene efectos en materia aduanera. La AAAP sostiene que la representación de los agentes de aduana se limita exclusivamente al ámbito aduanero. Sin embargo, el Decreto Legislativo N° 1053 (Ley General de Aduanas) y su Reglamento (Decreto Supremo No. 010-2009-EF) establecen que los agentes de aduana tienen la facultad de realizar actos relacionados con el despacho y retiro de mercancías, lo que implica su intervención frente a operadores logísticos y concesionarios portuarios. Limitar su representación solo a la relación con SUNAT es contrario al marco normativo vigente y desconoce su rol integral dentro del comercio exterior.
- c) Al respecto, la GRE ha ignorado que los agentes de aduana actúan como Usuarios Intermedios según el Reglamento de Usuarios de Ositrán, facilitando el acceso de los beneficiarios de la carga a los servicios portuarios. Por lo que, la eliminación de la responsabilidad solidaria permitiría que los agentes de aduana soliciten servicios portuarios sin asumir responsabilidad alguna. Separar artificialmente el papel de los agentes de aduana de la gestión logística que realizan en los terminales portuarios afectaría la seguridad jurídica de los concesionarios portuarios y la estabilidad del sector.
- d) Se evidencia que la decisión de la GRE es contraria a la operatividad del comercio exterior y a la lógica del servicio integral que brindan los agentes de aduana, en los que aceptan las cláusulas generales de contratación aplicables como consecuencia de las actividades que desarrollan. Siendo ello así, la aplicación del régimen de solidaridad no implica una vulneración a los artículos 160 y 1790 del Código Civil. En ese sentido, pretender establecer una regla única para distintas entidades prestadoras, sin considerar sus diferencias operativas y comerciales, resulta un cambio de criterio injustificado además de contrario al principio de predictibilidad.

Análisis de los argumentos del Concesionario

38. Con relación al principio de predictibilidad, 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]

39. 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]

40. El numeral 2 de la norma antes citada, dispone que los criterios interpretativos podrán ser modificados cuando se considere incorrecta la interpretación anterior o contraria al interés general.
41. 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.
42. Cabe señalar que, en el presente caso, la GRE justifica la observación y pedido de rectificación realizado mediante el Oficio Impugnado, entre otras, 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 II16 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 aquél. 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 portuarias 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]
43. 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.
44. 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; además, que se evidencia que el criterio anterior a la fecha genera efectos que no responden al interés general¹⁰.

¹⁰ “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.º 0008-2003-AI/TC

45. De otro lado, cabe señalar que la decisión de la GRE no involucra una distorsión de la operatividad del comercio exterior ni del servicio que brindan los agentes de aduana, puesto que -como se ha señalado en el presente informe- dicha decisión apunta a evidenciar una desnaturalización de la figura del mandato regulada por la LGA y el Código Civil, como parte de la relación jurídica vinculada entre un agente de aduana con el dueño, consignante o consignatario de la mercancía, en la que se le asigna a dicho agente una responsabilidad solidaria que no debe formar parte de sus obligaciones.
46. Si bien TPE alega que los agentes de aduana aceptan las cláusulas generales de contratación aplicables como consecuencia de las actividades que desarrollan, no debe perderse de vista que tales cláusulas son propuestas unilateralmente por el Concesionario y aceptadas por los usuarios intermedios en atención a la asimetría de poder de negociación que ostenta TPE en su condición de único administrador de la infraestructura portuaria otorgada mediante el Contrato de Concesión.
47. Asimismo, el concesionario alega impactos negativos que podrían derivarse de la eliminación de la cláusula observada por la GRE; sin embargo, no desarrolla de manera concreta y objetiva la alegada afectación efectiva a su operatividad o incluso a la estabilidad del sector. Cabe señalar que la eliminación de la cláusula de responsabilidad solidaria no impide al concesionario exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales al consignatario o propietario de la mercadería conforme a la normativa aplicable.
48. 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- respeto 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.3. Sobre la legalidad de la Cláusulas Generales de Contratación

49. Sobre este extremo, el Concesionario manifiesta lo siguiente:
 - a) Las cláusulas generales de contratación implementadas por TPE se encuentran expresamente contempladas en el Reglamento de Usuarios de Ositrán y están sujetas a los mecanismos de control y reclamo previstos en el marco regulatorio, lo que acredita su plena concordancia con el Contrato de Concesión y las disposiciones emitidas por Ositrán.
 - b) El Reglamento de Usuarios de Ositrán reconoce la validez de las cláusulas generales de contratación en las relaciones entre Entidades Prestadoras y Usuarios, tanto Intermedios (agentes de aduana) como Finales (propietarios de carga). Según el artículo 6 de dicho reglamento, estas cláusulas pueden incorporarse a través de directivas, reglamentos, formularios u otros documentos emitidos por la Entidad Prestadora, siempre que sean accesibles o de conocimiento público. Una vez que los Usuarios las aceptan, se integran al contrato y generan obligaciones exigibles. Además, Ositrán ha establecido mecanismos claros para que los Usuarios cuestionen condiciones contractuales impuestas por dichas cláusulas.
 - c) Asimismo, según el artículo 39 del Reglamento de Usuarios de Ositrán, el cobro de servicios por parte de las Entidades Prestadoras se rige por las normas del Derecho Civil. En caso de impago, las Entidades Prestadoras deben emplear los

mecanismos ordinarios de cobro de deudas, bajo las mismas condiciones que cualquier empresa privada en el Perú, sin requerir facultades especiales adicionales.

- d) Además, el artículo 43 del Reglamento de Usuarios confiere a los Usuarios el derecho de presentar reclamos relativos al cobro de servicios, los cuales deben tramitarse conforme al artículo 33 del Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias de Ositrán. Es decir, los Usuarios pueden interponer reclamaciones ante la Entidad Prestadora en materia de facturación y cobro; estos reclamos deben resolverse inicialmente por la propia Entidad Prestadora y, de persistir la controversia, ser elevados al TSC, órgano facultado para evaluar si una cláusula general de contratación vulnera los derechos de los Usuarios.
- e) Sobre el particular, los precedentes emitidos por el TSC confirman la legalidad de incluir la responsabilidad solidaria en los reglamentos tarifarios del sector portuario. Dichos pronunciamientos respaldan expresamente la aplicación de esta figura en reclamos por cobros de servicios portuarios, reconociéndola como una disposición válida y ajustada al marco normativo vigente.

Análisis de los argumentos del Concesionario

- 50. Antes de abordar las alegaciones del Concesionario, es relevante señalar que se han presentado los mismos argumentos que afirman que los precedentes emitidos por el TSC confirman la legalidad de incluir la responsabilidad solidaria en los reglamentos tarifarios del sector portuario. En virtud de ello, se ratifican los argumentos expuestos en los numerales 33 al 35 del presente informe, los cuales demuestran que la GRE tiene competencia para requerir el retiro de la cláusula de responsabilidad solidaria del RETAEP, toda vez 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; la GRE, de acuerdo con el ROF de Ositrán en concordancia con el RETA, es 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. Ahora bien, respecto a los cuestionamientos planteados por TPE, recogidos en los literales a) al e), es necesario recordar que los Informes Conjuntos N° 032-14-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN y N° 006-2015-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN y el Informe N° 00164-2023-GAJ-OSITRAN adoptaron el criterio del TSC¹¹, en el sentido de que la cláusula de responsabilidad solidaria presente en los RETAEP constituye una cláusula general de contratación que rige la relación contractual entre el prestador del servicio y el usuario; asimismo, que resulta aplicable a los agentes de aduanas en su calidad de deudores solidarios de las deudas impagadas que se hayan generado producto de su actividad de representación de los consignatarios o dueños de la carga.
- 52. No obstante, a partir de una interpretación sistemática del marco normativo aplicable, la GRE se aparta del criterio previamente sostenido 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, contenida en el numeral 4.3 del Capítulo IV del RETAEP, concluyó que esta resulta jurídicamente incompatible con el régimen del mandato con representación, conforme a la LGA y el Código Civil, al atribuir al AdA una responsabilidad solidaria por obligaciones que legalmente recaen exclusivamente sobre el titular de la mercancía, lo cual genera una asignación de riesgos que no encuentra sustento normativo ni contractual. En ese sentido, la interpretación anterior resulta actualmente incompatible con una lectura sistemática de la LGA y el Código Civil; además, que se evidencia una manifiesta

¹¹ Resoluciones del TSC recaídas en los Expedientes N° 015-2009-TSC-OSITRAN; N° 131-2016-TSC-OSITRAN; N° 046-2017-TSC-OSITRAN y N° 101- 2019-TSC-OSITRAN.

asimetría en la negociación; por lo que el criterio anterior a la fecha genera efectos que no responden al interés general.

53. Cabe resaltar que la observación formulada por la GRE a la cláusula de responsabilidad solidaria se encuentra debidamente sustentada precisamente en el mismo marco del Derecho Civil que invoca el Concesionario, en ese sentido es que verificamos que la inclusión de dicha cláusula resulta incompatible con el régimen legal aplicable a los agentes de aduana bajo la Ley General de Aduanas y el Código Civil.
54. Adicionalmente, cabe señalar que la cláusula de responsabilidad solidaria resulta especialmente gravosa si se considera la indiscutible asimetría de poder de negociación entre el concesionario portuario y las agencias de aduana, las cuales se ven en la situación de aceptar las condiciones contractuales que aquel le propone. Esta situación se agrava ante la posibilidad de que el concesionario suspenda la prestación de servicios portuarios en caso de controversia o retraso en el pago, generando una presión adicional que desincentiva la objeción de este tipo de cláusulas por parte de los agentes de aduana.
55. Por todo lo expuesto, corresponde concluir que la cláusula de responsabilidad solidaria incluida por TPE en el RETAEP resulta jurídicamente incompatible con el régimen del mandato con representación, conforme a la LGA y el Código Civil; asimismo, la existencia de una clara asimetría de poder de negociación entre las partes contratantes evidencia que el criterio anterior a la fecha genera efectos que no responden al interés general. En consecuencia, dicha cláusula carece de respaldo contractual y normativo.

B.4. Sobre la alegada validez de la Cláusula de Responsabilidad Solidaria

56. Sobre este punto, el Concesionario manifiesta lo siguiente:
 - a) En el RETAEP se establece que el uso de los servicios brindados en el TPE implica la aceptación de las condiciones tarifarias y comerciales establecidas, incluyendo la responsabilidad solidaria de los dueños de la carga y los agentes de aduana respecto de las obligaciones de pago derivadas de los servicios solicitados. Esta disposición ha sido difundida públicamente y puesta a disposición de los usuarios, quienes además aceptan y consienten expresamente su aplicación a través de la firma del documento “Designación de Agentes de Aduana, Marítimos y/o Depósitos Extráportuarios”, instrumento que formaliza la relación jurídica y confirma la aceptación de la cláusula de solidaridad.
 - b) El artículo 1183 del Código Civil establece que una obligación puede ser solidaria cuando así lo dispongan las partes o la ley. En este caso, la solidaridad nace de un acuerdo contractual derivado del RETAEP, lo que se encuentra plenamente habilitado por el marco normativo vigente. Asimismo, la validez de la cláusula debe ser analizada a la luz del artículo 1398 del Código Civil, el cual establece los supuestos en los que un contrato es nulo. En el presente caso, la regla de solidaridad:
 - No contraviene norma imperativa ni de orden público.
 - No vulnera la moral ni las buenas costumbres.
 - No adolece de vicio en la manifestación de voluntad.

Por lo tanto, la regla de solidaridad es jurídicamente válida y plenamente exigible.

- c) La eliminación de la responsabilidad solidaria implicaría que TPE deba realizar cambios significativos en sus procesos internos, lo que afectaría la eficiencia de sus operaciones. Entre los impactos más relevantes, se destacan: la necesidad de implementar procesos de evaluación crediticia para cada importador y exportador que requiera acceder a los servicios del terminal portuario, el incremento en los costos administrativos y operativos asociados a la gestión de crédito y cobranza, el riesgo financiero, al incrementar la exposición de TPE a situaciones de

incumplimiento de pago por parte de usuarios individuales, etc. Y que dicho impacto alcanzaría a los propios usuarios finales, al generar restricciones adicionales para el acceso a los servicios portuarios.

- d) En ese sentido, la cláusula de la responsabilidad solidaridad no solo es válida jurídicamente, sino que su eliminación generaría efectos perjudiciales para todas las partes involucradas en la cadena logística.

Análisis de los argumentos del Concesionario

57. En respuesta a la argumentación del Concesionario, según la cual el RETAEP fue debidamente publicado y aceptado por los usuarios mediante la firma del documento “Designación de Agentes de Aduana, Marítimos y/o Depósitos Extrahacienda”, es necesario enfatizar la literalidad del artículo 1183 del Código Civil: “*La solidaridad no se presume. Sólo la ley o el título de la obligación la establecen en forma expresa*”. En este supuesto, la solidaridad no surge de una norma imperativa, por lo que resulta indispensable someter dicho pacto a un riguroso examen de conformidad con el régimen jurídico del mandato con representación, tal como se ha hecho en los apartados precedentes.
58. De acuerdo con los argumentos desarrollados en este informe, la cláusula de responsabilidad solidaria del numeral 4.3 del Capítulo IV del RETAEP se revela incompatible con el ordenamiento jurídico, pues contraviene 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.
59. Si bien TPE alega que la eliminación de la cláusula de responsabilidad solidaria generaría impactos en la gestión del terminal, ello no justifica la inclusión de disposiciones que contravengan la naturaleza jurídica del mandato con representación. El interés público que sustenta la actividad reguladora del Estado exige que los RETAEP se ajusten a la legalidad y respeten los derechos de los usuarios intermedios. La eficiencia operativa no puede lograrse a costa de 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.
60. En efecto, tal como se ha desarrollado en los fundamentos previos, la figura del agente de aduanas se rige por la Ley General de Aduanas y el Código Civil, en lo relativo al mandato con representación, lo cual excluye expresamente la posibilidad de atribuirle responsabilidad directa o solidaria por actos que no le son propios.
61. Si bien TPE manifiesta que la eliminación de la responsabilidad solidaria implicaría que deba realizar cambios significativos en sus procesos internos y alega los impactos relevantes que se producirían, al igual que lo señalado en párrafos precedentes, no desarrolla de manera concreta y objetiva como se materializarían tales impactos negativos; cabiendo reiterar que los argumentos del Concesionario vinculados al costo o complejidad de sus procesos internos no constituyen argumento ni justificación legal para sostener una cláusula que contraviene expresamente las normas que rigen la relación entre los agentes de aduana y los dueños o consignatarios de la mercancía,

siendo que nada le impide exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales al consignatario o propietario de la mercadería conforme a la normativa aplicable.

IV. CONCLUSIONES

62. 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 conforme con el ordenamiento jurídico y desnaturaliza la figura del mandato con representación, regulada por la Ley General de Aduanas y el Código Civil, al trasladar indebidamente responsabilidades del representado al representante.
63. La GRE tiene competencia para requerir la eliminación de la cláusula de responsabilidad solidaria del RETAEP sin que ello implique una afectación a las competencias del Tribunal de Solución de Controversias (TSC), toda vez que, así como el TSC tiene la competencia exclusiva para resolver los reclamos de usuarios intermedios contra concesionarios, debiendo pronunciarse conforme al marco contractual y legal -incluyendo lo dispuesto en los Reglamentos de Tarifas y Tarifarios de las Entidades Prestadoras-, la GRE, de acuerdo con el ROF de Ositrán en concordancia con el RETA, ejerce competencia exclusiva para formular observaciones y requerir rectificaciones en dichos Reglamentos. Por tanto, ambas competencias coexisten sin superposición ni interferencia.
64. La orden emitida por la GRE no vulnera el principio de predictibilidad, pues se encuentra amparada en 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 una desnaturalización del mandato con representación.
65. Al evaluar la aplicación de la cláusula de responsabilidad solidaria contenida en el numeral 4.3 del Capítulo IV del RETAEP, la GRE concluyó que esta resulta jurídicamente incompatible con el régimen del mandato con representación, conforme a la LGA y el Código Civil, al atribuir al Agente de Aduanas una responsabilidad solidaria por obligaciones que legalmente recaen exclusivamente sobre el titular de la mercancía, lo que genera una asignación de riesgos que no encuentra sustento normativo ni contractual. En ese sentido, la interpretación anterior resulta actualmente incompatible con una lectura sistemática de la LGA y el Código Civil.
66. La cláusula de responsabilidad solidaria resulta especialmente gravosa si se considera la indiscutible asimetría de poder de negociación entre el concesionario portuario y las agencias de aduana, las cuales se ven en la situación de aceptar las condiciones contractuales que aquel le propone. Esta situación se agrava ante la posibilidad de que el concesionario suspenda la prestación de servicios portuarios en caso de controversia o retraso en el pago, generando una presión adicional que desincentiva la objeción de este tipo de cláusulas por parte de los agentes de aduanas.
67. Finalmente, señalar que la eliminación de la cláusula de responsabilidad solidaria no impide al concesionario exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales al consignatario o propietario de la mercadería conforme a la normativa aplicable.

V. RECOMENDACION

68. Se recomienda declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por Terminales Portuarios Euroandinos Paita S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos los Oficios N° 00060-2025-GRE-OSITRAN y N° 00126-2025-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: 2025057794