

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso PúblicoFirmado por: MEJIA
CORNEJO Juan
Carlos FAU
20420248645 hard
Motivo: Firma Digital
Fecha: 09/05/2025
17:16:40 -0500**RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL****N° 00068-2025-GG-OSITRAN**

Lima, 9 de mayo de 2025

VISTOS:

El recurso de apelación presentado por Terminal Portuario Paracas S.A. en contra del Oficio N° 00057-2025-GRE-OSITRAN; y, el Informe N° 00091-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 8 de mayo de 2025, emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, con fecha 21 de julio de 2014, 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 Terminal Portuario Paracas S.A. (en adelante, Concesionario o PdP), suscribieron el Contrato de Concesión para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Conservación y Explotación del Terminal Portuario General San Martín - Pisco (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° 00016-2025-GRE-OSITRAN de fecha 23 de enero de 2025, este Organismo Regulador solicitó a PdP 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, PdP remitió la Carta PdP GA N° 038-2025, a través de la cual atendió lo solicitado en el Oficio N° 00016-2025-GRE-OSITRAN;

Que, mediante Oficio N° 00057-2025-GRE-OSITRAN 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;

Que, a través de la Carta PdP GA N° 069-2025 recibida el 13 de marzo de 2025, el Concesionario reafirmó los argumentos expuestos en la Carta PdP GA N° 038-2025, precisando que la cláusula de responsabilidad solidaria no constituye una imposición arbitraria, sino que obedece a las exigencias de la operativa del comercio exterior y a la necesidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de pago por los servicios portuarios;

Que, por medio del Oficio N° 00123-2025-GRE-OSITRAN de fecha 14 de marzo de 2025, la GRE reiteró a PdP el cumplimiento del requerimiento formulado en el Oficio N° 00057-2025-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° 00123-2025-GRE-OSITRAN;

Que, mediante Carta PdP GA N° 074-2025 recibida el 20 de marzo de 2025, el Concesionario reiteró los argumentos sostenidos en la Carta PdP GA N° 069-2025;

Visado por: SHEPUT STUCCHI
Humberto Luis FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 09/05/2025 16:29:54 -0500Visado por: JIMENEZ CERRON Tito
Fernando FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 09/05/2025 15:25:34 -0500

Que, por medio de la Carta PdP GA N° 081-2025 recibida el 28 de marzo de 2025, el Concesionario interpuso Recurso de Apelación contra el Oficio N° 00057-2025-GRE-OSITRAN;

Que, con fecha 02 de abril de 2025, a través del Memorando N° 00089-2025-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° 00057-2025-GRE-OSITRAN, así como los actuados del procedimiento a través de un enlace digital;

Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica Ad Hoc mediante el Informe N° 00091-2025-GAJ-OSITRAN, opinó y recomendó declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Concesionario, concluyendo lo siguiente:

"[...]"

IV. CONCLUSIONES

39. *El mandato con representación implica que el AdA 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. El Código Civil delimita con claridad 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.*
40. *Se advierte que la cláusula de responsabilidad solidaria contenida en el numeral 4.1.4 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 o autonomía del concesionario. En ese sentido, los argumentos del concesionario sobre la validez de dicha cláusula en torno a lo establecido en la cláusula 8.1 del Contrato de Concesión carecen de sustento jurídico.*
41. *La libertad del concesionario para dirigir y gestionar su negocio no le habilita a incorporar disposiciones que vayan en contra de las disposiciones normativas que regulan la naturaleza jurídica de los agentes de aduanas o agentes marítimos, menos aun cuando existe una evidente asimetría de poder de negociación con los agentes de aduana. En esa línea, lo dispuesto por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos (GRE) del Ositrán no afecta el derecho del concesionario a garantizar el cobro de servicios ni a implementar mecanismos de gestión de riesgo crediticio, siempre que estos se enmarquen en el respeto al marco legal vigente y no impongan obligaciones a terceros que no les corresponden por ley.*
42. *Aun cuando las partes hayan tenido conocimiento de la cláusula de responsabilidad solidaria, su contenido no resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley General de Aduanas y en los artículos 160, 1790 y 1806 del Código Civil, al imponer al AdA obligaciones que corresponden exclusivamente al mandante. Esta desnaturalización contraviene el marco jurídico vigente relacionado a la figura jurídica del mandato en perjuicio de los agentes de aduanas, agentes marítimos y agentes de carga, lo que justifica su observación y retiro por parte de la GRE. En ese sentido, los argumentos sobre mantener la cláusula de responsabilidad solidaria en el RETAEP, corresponde sean desestimados."*

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;

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros**OSITRÁN**Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público

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 Terminal Portuario Paracas 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 el Oficio N° 00057-2025-GRE-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos antes expuestos.

SEGUNDO. – Notificar la presente Resolución y el Informe N° 00091-2025-GAJ-OSITRAN a Terminal Portuario Paracas S.A.

TERCERO. – Poner en conocimiento la presente Resolución y el Informe N° 00091-2025-GAJ-OSITRAN a la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, para los fines correspondientes.

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 de la GG
Gerencia General

NT 2025063515

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° 0091-2025-GAJ-OSITRAN

Firmado por:
JIMENEZ CERRON
Tito Fernando FAU
20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 08/05/2025
17:27:16 -0500



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

Asunto : Evaluación del recurso de apelación presentado por TERMINAL PORTUARIO PARACAS S.A. en contra del Oficio N° 00057-2025-GRE-OSITRAN.

Referencias : a) Memorando N° 00089-2025-GRE-OSITRAN.
b) Carta PdP GA N° 081-2025.
c) Oficio N° 00123-2025-GRE-OSITRAN.
d) Oficio N° 00057-2025-GRE-OSITRAN.

Fecha : 8 de mayo de 2025

I. OBJETO

1. El presente informe tiene por objeto emitir opinión sobre el recurso de apelación interpuesto por Terminal Portuario Paracas S.A. en contra del Oficio N° 00057-2025-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, comuniqué a este Organismo Regulador la publicación de la rectificación de dicho reglamento. Cabe mencionar que el referido Oficio N° 00057-2025-GRE-OSITRAN fue complementado mediante el Oficio N° 00123-2025-GRE-OSITRAN.

II. ANTECEDENTES

2. Con fecha 21 de julio de 2014, el Estado de la República del Perú, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, Concedente), y Terminal Portuario Paracas S.A. (en adelante, Concesionario o PdP), suscribieron el Contrato de Concesión para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Conservación y Explotación del Terminal Portuario General San Martín - Pisco (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 Tarifas¹. 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. Posteriormente, este Organismo Regulador, a través del Oficio N° 00016-2025-GRE-OSITRAN de fecha 23 de enero de 2025, solicitó a PdP 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.

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 todas las Entidades Prestadoras portuarias.

Visado por: ZEGARRA ROMERO
Jose Hector FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 08/05/2025 17:08:16 -0500

Visado por: RODRIGUEZ HERRERA
Oswaldo Jehoshua FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 08/05/2025 16:49:58 -0500

5. Con fecha 30 de enero de 2025, PdP remitió la Carta PdP GA N° 038-2025, a través de la cual atendió lo solicitado en el Oficio N° 00016-2025-GRE-OSITRAN.
6. Mediante el Oficio N° 00057-2025-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 Política Comercial de PdP (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. A través de la Carta PdP GA N° 069-2025 recibida el 13 de marzo de 2025, el Concesionario reafirmó los argumentos expuestos en la Carta PdP GA N° 038-2025, precisando que la cláusula de responsabilidad solidaria no constituye una imposición arbitraria, sino un mecanismo que responde a la realidad operativa del comercio exterior y a la necesidad de contar con garantías en el pago de los servicios portuarios.
8. Por medio del Oficio N° 00123-2025-GRE-OSITRAN de fecha 14 de marzo de 2025, la GRE reiteró a PdP el cumplimiento del requerimiento formulado en el Oficio N° 00057-2025-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° 00123-2025-GRE-OSITRAN.
9. Mediante Carta PdP GA N° 074-2025 recibida el 20 de marzo de 2025, el Concesionario reiteró los argumentos sostenidos en la Carta PdP GA N° 069-2025.
10. A través de la Carta PdP GA N° 081-2025 recibida el 28 de marzo de 2025, el Concesionario interpuso Recurso de Apelación contra el Oficio N° 00057-2025-GRE-OSITRAN.
11. Con Memorando N° 00089-2025-GRE-OSITRAN de fecha 02 de abril 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° 00057-2025-GRE-OSITRAN, así como los actuados del procedimiento a través de un enlace digital².

III. ANÁLISIS

12. Según lo señalado en el objeto del presente Informe, a fin de evaluar el recurso de apelación interpuesto por PdP, 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 del derecho a la explotación de la concesión y la recuperación de la inversión.
 - B.2. Sobre la legalidad y procedencia de la cláusula de responsabilidad solidaria.

A. Cuestión Previa: Análisis de admisibilidad del recurso y competencia para resolver el recurso de apelación.

² Según se señala en el referido memorando, en aplicación de lo previsto en el numeral 3 del artículo 86 y 223 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, la GRE procedió con su encausamiento como recurso de apelación, lo cual fue comunicado al Concesionario mediante Oficio N° 00182-2025-GRE-OSITRAN de fecha 1.4.25 y notificado el 2.4.2025

13. 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 124³ 220⁴ y 221⁵ del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).
14. De otro lado, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218⁶ del TUO de la LPAG, el plazo para la interposición de los recursos administrativos es de quince (15) días hábiles perentorios. Al respecto, se advierte que el Oficio N.º 00057-2025-GRE-OSITRAN fue notificado a PdP 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 2025⁷.
15. En la medida en que el recurso de apelación fue presentado ante el Ositrán el 28 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 15 de mayo del 2025.

B. Análisis de los argumentos del Concesionario.

B.1. Sobre la alegada vulneración del derecho a la explotación de la concesión y la recuperación de la inversión

16. Sobre este punto, el Concesionario invoca el numeral 8.1 del Contrato de Concesión para sostener que:

³ **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.º 27444).

⁴ **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.º 27444).

⁵ **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.º 27444, modificado según el artículo 2 Decreto Legislativo N.º 1272).

⁶ **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.º 27444).

- ⁷ Cabe señalar que mediante el Oficio N.º 00123-2025-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.º 00057-2025-GRE-OSITRAN el cual contaba desde la notificación del referido Oficio, es decir hasta el 7 de abril de 2025.

- a) La explotación del Terminal Portuario General San Martín - Pisco constituye simultáneamente un derecho (mecanismo para recuperar la inversión en obras) y un deber (mantener la operatividad y prestar servicios a los usuarios).
 - b) El mismo numeral reconoce al Concesionario “la libertad en la dirección y gestión del negocio” dentro de los límites contractuales y normativos. Eliminar la cláusula de solidaridad atentaría contra ambos pilares:
 - Restringiría su derecho a garantizar el cobro de servicios;
 - Limitaría su autonomía operativa para tomar decisiones sobre tarifas y riesgos crediticios.
17. Asimismo, señala el Concesionario que la solidaridad es razonable y necesaria para cada uno de los tres actores intervinientes: Agente Marítimo, Agente de Aduana y Agente de Carga, lo cual permite dinamizar las operaciones portuarias y garantizar la viabilidad financiera del terminal.

Análisis de los argumentos del Concesionario

18. En relación con la afirmación del Concesionario respecto a que la cláusula 8.1 del Contrato de Concesión⁸ le confiere un derecho y un deber en la explotación del Terminal Portuario General San Martín - Pisco, así como la libertad en la dirección y gestión del negocio dentro de los límites contractuales y normativos, resulta pertinente remitirnos a lo establecido en el numeral 1.29.70 del mismo Contrato, el cual dispone:

“1.29.70. Leyes y Disposiciones Aplicables

Es el conjunto de disposiciones legales peruanas que regulan el Contrato de Concesión y que el CONCESIONARIO y el CONCEDENTE se encuentran 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, así como cualquier otra norma que conforme al ordenamiento jurídico de la República del Perú, vigente o que sea dictada durante el plazo de la concesión por cualquier Autoridad Gubernamental competente”.

[Énfasis y subrayado agregado]

19. En tal contexto, para verificar la compatibilidad de la cláusula de responsabilidad solidaria con el marco legal aplicable, resulta esencial examinar la naturaleza jurídica de la obligación atribuida al Agente de Aduanas (AdA). Para ello, corresponde atender a lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley General de Aduanas, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1053 y sus modificatorias (en adelante, LGA), que señala:

“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.

⁸ **DERECHOS Y DEBERES DEL CONCESIONARIO**

“8.1. La Explotación del TP GSM por el CONCESIONARIO constituye un derecho en la medida que es el mecanismo mediante el cual el CONCESIONARIO recuperará su inversión en las Obras, así como un deber, en la medida en que el CONCESIONARIO está obligado a mantener la operatividad de dicho Terminal Portuario y a prestar los Servicios a los Usuarios. Para el cumplimiento de tal obligación, el CONCESIONARIO deberá observar, como mínimo, lo establecido en el Contrato y en sus Anexos.
[...]

El CONCESIONARIO tiene derecho a disponer la organización de los Servicios dentro del TP GSM y a tomar las decisiones que considere más convenientes para su adecuada operación y funcionamiento, respetando los términos y condiciones del presente Contrato y las Leyes y Disposiciones Aplicables. Este derecho comprende la libertad del CONCESIONARIO en la dirección y gestión del negocio, dentro de los límites contenidos en el presente Contrato y en las Leyes y Disposiciones Aplicables [...]”.

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]

20. En virtud de lo anterior, el AdA actúa en calidad de representante legal del dueño, consignatario o consignante de las mercancías, en virtud de un mandato con representación.
21. 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.
22. 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 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]

23. Así, se concluye que el mandato con representación implica que el AdA 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. Por tanto, el Código Civil delimita con claridad 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.
24. Bajo esa premisa, los negocios jurídicos realizados por los AdA generarán efectos directamente 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. De modo que, cualquier cláusula contractual que pretenda trasladar al AdA 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.
25. Es de precisar que, el numeral 50.3 del artículo 50 Reglamento General de Tarifas del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 0003-2021-CD-OSITRAN (en adelante, RETA) establece que Ositrán tiene la facultad de formular observaciones y solicitar la rectificación sobre las disposiciones previstas en los RETAEP 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]

26. Como se puede apreciar, el artículo 50 del RETA otorga expresamente al Ositrán -y por ende a la GRE en su rol técnico, en concordancia con los artículos 38⁹ y 39¹⁰ del Reglamento de Organización y Funciones de Ositrán aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2015-PCM (en adelante, 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 se adviertan incumplimientos.
27. 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 numeral 4.1.4 del Capítulo IV del 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 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 asimetría en la negociación, al trasladar al representante riesgos jurídicos que no encuentran respaldo legal.

⁹ 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.
[...]

¹⁰ 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.

28. 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.
29. 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 aduanas.
30. Ahora bien, con relación a lo alegado por PdP, en el sentido de que lo dispuesto por la GRE restringiría su derecho a garantizar el cobro de servicios y limitaría su autonomía operativa para tomar decisiones sobre tarifas y riesgos crediticios, enmarcado en la libertad en la dirección y gestión del negocio, corresponde señalar lo siguiente: La competencia de la GRE, conforme al artículo 50 del RETA, implica la verificación de la legalidad y razonabilidad de las cláusulas tarifarias, y no la gestión directa del negocio del concesionario. Lo dispuesto, en el marco de su función reguladora, busca garantizar el respeto del marco legal vigente. La invocada autonomía operativa 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. En ese sentido, lo dispuesto por la GRE no vulnera la libertad en la dirección y gestión del negocio, en tanto dicha libertad debe ejercerse dentro de los límites del marco normativo y regulatorio aplicable por el Ositrán.
31. Lo dispuesto por la GRE no prohíbe al concesionario adoptar mecanismos de gestión de riesgo crediticio; únicamente impide que lo haga mediante cláusulas contrarias al ordenamiento jurídico, como la imposición de una responsabilidad solidaria a agentes que actúan bajo un mandato con representación. El derecho a garantizar el cobro de servicios o la eficiencia en 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 mercancía, conforme a la normativa aplicable. Consecuentemente, también 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 o autonomía del concesionario.
32. Por todo lo expuesto, corresponde concluir que la cláusula de responsabilidad solidaria incluida por PdP en el RETAEP resulta incompatible con el régimen del mandato con representación, conforme a la LGA y el Código Civil; asimismo, la existencia de 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. En ese sentido, los argumentos del concesionario sobre la validez de dicha cláusula en torno a lo establecido en la cláusula 8.1 del Contrato de Concesión carecen de sustento jurídico.

B.2. Sobre la legalidad y procedencia de la cláusula de responsabilidad solidaria.

33. Sobre este punto, el Concesionario plantea una fundamentación jurídica que justifica la cláusula de responsabilidad solidaria en los Reglamentos de Tarifas:

- a) De conformidad con el numeral 1.3 del Capítulo I – Disposiciones Generales del Procedimiento de Aplicación de Tarifas vigente, el uso de la infraestructura y los servicios del terminal implica la aceptación expresa de las tarifas y disposiciones aplicables.
- b) Lo establecido en el artículo 1683 del Código Civil, la cláusula de responsabilidad solidaria cumple el requisito legal al constar de modo expreso en su RETAEP.

Análisis de los argumentos del Concesionario

- 34. En cuanto a los argumentos presentados por el Concesionario sobre este punto, corresponde recordar que el artículo 1183 del Código Civil, al regular la responsabilidad solidaria, dispone de forma taxativa que:

*“Artículo 1183. - **La solidaridad no se presume.** Sólo la ley o el título de la obligación la establecen en forma expresa”.*

[Énfasis nuestro])

- 35. En el presente caso, respecto de la cláusula de responsabilidad solidaria en el RETAEP, debemos señalar que la solidaridad no emana de una norma imperativa, sino de un acuerdo entre partes; por lo que resulta indispensable verificar si dicho pacto resulta acorde con el régimen del mandato con representación, tal como se ha hecho en los apartados precedentes.
- 36. De acuerdo con los argumentos desarrollados en este informe, la cláusula de responsabilidad solidaria del numeral 4.1.4 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.
- 37. De lo anterior se desprende que la cláusula de responsabilidad solidaria, al imponer al AdA obligaciones de pago que corresponden únicamente al mandante, desnaturaliza la institución del mandato con representación y resulta incompatible con los preceptos de la LGA y del Código Civil, lo que justifica tanto su observación como la solicitud de rectificación formulada por la GRE.
- 38. En consecuencia, aun cuando las partes hayan tenido conocimiento de dicha cláusula, su contenido desnaturaliza lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley General de Aduanas y en los artículos 160, 1790 y 1806 del Código Civil, al imponer al AdA obligaciones que corresponden exclusivamente al mandante. Esta desnaturalización contraviene el marco jurídico vigente relacionado a la figura jurídica del mandato en perjuicio de los agentes de aduanas, agentes marítimos y agentes de carga, lo que justifica plenamente su observación y retiro por parte de la GRE. En ese sentido, los argumentos sobre mantener la cláusula de responsabilidad solidaria en el RETAEP, corresponde sean desestimados.

IV. CONCLUSIONES

39. El mandato con representación implica que el AdA 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. El Código Civil delimita con claridad 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.
40. Se advierte que la cláusula de responsabilidad solidaria contenida en el numeral 4.1.4 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 o autonomía del concesionario. En ese sentido, los argumentos del concesionario sobre la validez de dicha cláusula en torno a lo establecido en la cláusula 8.1 del Contrato de Concesión carecen de sustento jurídico.
41. La libertad del concesionario para dirigir y gestionar su negocio no le habilita a incorporar disposiciones que vayan en contra de las disposiciones normativas que regulan la naturaleza jurídica de los agentes de aduanas o agentes marítimos, menos aun cuando existe una evidente asimetría de poder de negociación con los agentes de aduana. En esa línea, lo dispuesto por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos (GRE) del Ositrán no afecta el derecho del concesionario a garantizar el cobro de servicios ni a implementar mecanismos de gestión de riesgo crediticio, siempre que estos se enmarquen en el respeto al marco legal vigente y no impongan obligaciones a terceros que no les corresponden por ley.
42. Aun cuando las partes hayan tenido conocimiento de la cláusula de responsabilidad solidaria, su contenido no resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley General de Aduanas y en los artículos 160, 1790 y 1806 del Código Civil, al imponer al AdA obligaciones que corresponden exclusivamente al mandante. Esta desnaturalización contraviene el marco jurídico vigente relacionado a la figura jurídica del mandato en perjuicio de los agentes de aduanas, agentes marítimos y agentes de carga, lo que justifica su observación y retiro por parte de la GRE. En ese sentido, los argumentos sobre mantener la cláusula de responsabilidad solidaria en el RETAEP, corresponde sean desestimados.

V. RECOMENDACION

43. Se recomienda declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por Terminal Portuario Paracas S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos el Oficio N° 00057-2025-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: 2025062968