



PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL INCREMENTO DE LA COMPETITIVIDAD PORTUARIA Y DEL COMERCIO EXTERIOR

El Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, a iniciativa de la Congresista **Natalie Condori Jahuirá**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le faculta el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el Artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente Iniciativa legislativa:

LEY PARA EL INCREMENTO DE LA COMPETITIVIDAD PORTUARIA Y DEL COMERCIO EXTERIOR

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

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

Artículo 2°.- Definiciones

Incorpórese y modifíquese las siguientes definiciones al artículo 2° del Decreto Legislativo 1053 Ley General de Aduanas.

(...)

***Contrato de Transporte Internacional Marítimo de Mercancías:** Se refiere al compromiso de transporte documentado por un Conocimiento de Embarque, en el cual se regula las relaciones entre el transportista y el tenedor del mismo. Incluye todos los gastos, servicios, operaciones, cumplimiento de obligaciones administrativas inherentes al ingreso o salida del medio de transporte con mercancías hacia o desde el territorio aduanero, y en general cualquier costo o gasto conexo y servicios complementarios que resulten necesarios para la entrega de la carga al consignatario o para el embarque de mercancías, los cuales deberán estar consignados en mencionado documento de transporte internacional. Los servicios portuarios así como los demás relacionados directa o indirectamente con la carga requeridos por el transportista para el cumplimiento de su contrato de transporte deben ser facturados al transportista que los solicitó y no al consignatario o consignante de la carga.*

***Punto de Llegada:** Única área de desembarque, embarque o tránsito de carga correspondiente a los Terminales Portuarios, Aeroportuarios y Terminales Terrestres de frontera según lo señalado en su contrato de concesión, considerada como zona primaria en las que se realizan operaciones aduaneras de mercancías.*

Artículo 3.- Naturaleza y Características del Contrato de Transporte Internacional de Mercancías.

Precisase que el Contrato de Transporte Internacional de Mercancías es una relación jurídico - patrimonial entre el transportista y el dueño o consignatario de la carga, se perfecciona con el consentimiento y/ o aceptación de la oferta por parte del dueño de la carga, carece de validez si no hay acuerdo de las partes las cuales determinarán libre y voluntariamente el contenido del mismo, siempre que no sea contrario con la normativa nacional e internacional vigente sobre la materia de acuerdo al principio de la buena fe y común intención de las partes. Las condiciones expresadas en la oferta del transportista lo obligan a su cumplimiento salvo pacto expreso en contrario, la

aceptación de los dueños o consignatarios de la carga perfecciona el contrato de prestación de servicios.

Artículo 4.- Entrega de Mercancía

Dispóngase que los concesionarios portuarios deberán entregar las mercancías a las personas indicadas en el documento de transporte, o a quien lo posea debidamente endosado, siempre que cuenten con la respectiva autorización de la Administración Aduanera las cuales no podrán ser retenidas en el punto de llegada ni derivadas a recintos o depósitos temporales aduaneros a solicitud del medio de transporte u otro operador de comercio por obligaciones no expresadas en el Contrato de Transporte Internacional.

Artículo 5.- De las Obligaciones Aduaneras y Tributarias

Precisase que las obligaciones aduaneras y tributarias del transportista o de sus agentes o almacenes aduaneros en el país, no serán considerados como servicios facturables al consignatario o consignaste de la mercancía, por corresponder a una obligación legal de dichos operadores. La emisión de comprobantes de pago no debe estar sujeta a pago alguno distinto al servicio facturado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera Deróguese el literal c) del artículo 114° del Decreto Legislativo N° 1053.

Segunda Dispóngase que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones establecerá un plazo máximo para que los puertos y aeropuertos internacionales adecuen sus instalaciones para el efectivo cumplimiento de lo indicado en el Artículo 11° de la Ley General de Aduanas, aprobada mediante Decreto Legislativo 1053 y en consecuencia derógase el Decreto Supremo 037-2008-MTC y las demás normas que se opongan a la presente disposición.

Tercera Otórguese a la Autoridad Nacional Portuaria el plazo de seis meses para que ponga en funcionamiento lo dispuesto en el inciso q) del artículo 24° de la Ley 27943, Ley del Sistema Nacional Portuario.



AUSTINIANO RAMÍLO ARIZA ORDÓÑEZ
Congresista de la República

Ri...
[Signature]

JUAN PABLO CHOQUECOTA
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 30 de Abril del 2015.

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición Nº 4451 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO;
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.-

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor(e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política del Perú establece en sus artículos 59° y 61° que el Estado garantiza la libertad de comercio, facilita y vigila la libre competencia, combatiendo toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes. Asimismo, el artículo 62° consagra la libertad de contratar, en la cual se garantiza que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato, sin que los términos contractuales puedan ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Del mismo modo, en el artículo 103° se señala que no se ampara el abuso del derecho.

Los servicios portuarios y complementarios al contrato de transporte internacional marítimo de mercancías constituyen servicios de interés público y de interés general por ser parte de la cadena logística de importación y exportación de mercancías, tomando en consideración que el mayor porcentaje del total de estas operaciones se realiza por vía marítima. En ese sentido, resulta prioritario que el Estado garantice la competitividad en este sector de la economía.

Cabe señalar con respecto al contrato de transporte internacional marítimo de mercancías, las partes que lo suscriben no se encuentran en igualdad de condiciones para negociar los términos contractuales, tal como lo demostraron los siguientes estudios elaborados por diferentes entidades públicas:

“Estudio de Costos y Sobrecostos de la Cadena de Servicios Logísticos en los Terminales Portuarios de Uso Público” (APN): concluye que existen sobrecostos (servicios ficticios) en la prestación de servicios portuarios complementarios al transporte internacional marítimo de mercancías siendo más oneroso el despacho en el depósito portuario que el efectuado fuera del puerto, neutralizando el ahorro generado por las concesiones portuarias. Asimismo, detectó que existen acuerdos de índole contractual entre líneas navieras, agencias marítimas y depósitos temporales respecto de los citados servicios complementarios y gastos conexos al transporte.

Estudio “Identificación de las Barreras y Obstáculos en el Despacho Aduanero Anticipado” (MINCETUR): concluye que no se ha desarrollado una normativa que simplifique la operatividad portuaria, verificándose que el importador no elige el terminal donde despachará su mercancía pues la Línea Naviera lo hace. Igualmente, señaló que terceras empresas exigen el pago de servicios no previstos en el contrato de transporte internacional marítimo de mercancías.

Consultoría Investigaciones sobre el Nivel de Competencia Relacionado con el Mercado de Servicios Portuarios y Resolución N° 1645-2011/SC1-INDECOPI de la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 (INDECOPI): Se concluyó que existe una falta de transparencia en la facturación y en la determinación de los costos de los servicios portuarios y complementarios al contrato de transporte internacional marítimo de mercancías. Se afirmó que no existieron indicios de colusión en la concertación de condiciones de comercialización, siendo que la falta de claridad en la prestación de los servicios puede deberse a una falta de regulación de los mismos.

En este contexto y en base a estas conclusiones elaboradas por instituciones especializadas del Estado, resulta importante que en observancia al Principio de

Legalidad, se asegure que entre privados no se desconozca el respecto a los derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual está vinculado con en el artículo 103° de la Constitución Política de Perú, la cual no ampara el abuso del derecho. En consecuencia, y con el objetivo de garantizar la libertad contractual entre las partes, se ha desarrollado la presente propuesta legislativa que regula los servicios complementarios y gastos conexos al contrato de transporte internacional marítimo de mercancías.

Estamos planteando introducir en el artículo 2° de la Ley General de Aduana una definición clara de lo que se trata el "Contrato de Transporte Internacional de Mercancías", para así evitar que aprovechando un vacío legal, los transportistas direccionen la carga hacia almacenes privados con el consecuente perjuicio del dueño o consignatario de la carga, quien tendrá que pagar por servicios que no contrató.

De igual modo, mediante el Artículo 5.2 (Despacho de Mercancías) del Capítulo 5 (Administración Aduanera y facilitación de Comercio) del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, el Gobierno del Perú se encuentra obligado a permitir que las mercancías que se importan en nuestro país sean despachadas en el Punto de Llegada, sin el traslado temporal a depósitos u otros recintos, **es decir en los Puertos y no en Terminales Extra portuarios**. Por tal motivo estamos incluyendo la definición de punto de llegada que esté acorde con esta disposición.

Se recogen los principios y reglas generales en base a los cuales se regulan los contratos en general y en qué momento se perfecciona el contrato; siendo relevante la regla de que **"únicamente existe la obligación de pago de servicios en el caso de los servicios portuarios y aquellos realizados fuera del puerto complementarios al transporte internacional de mercancías para quién los ha libremente elegido y contratado"**, sin que se le pueda imponer el pago de servicios accesorios no consignados en el contrato de transporte, es decir, no negociados. Desconocer ello supondría una vulneración a la libertad de contratar de los dueños o consignatarios de la carga por parte de las líneas navieras y de los terceros prestadores de servicios complementarios y conexos al contrato de transporte.

La Ley General de Aduanas, aprobada por el Decreto Legislativo N°1053 en su artículo 114° determina lo siguiente:

Artículo 114º.- Traslado de las mercancías a los almacenes aduaneros

Las mercancías serán trasladadas a un almacén aduanero en los casos siguientes:

- a. Cuando se trate de carga peligrosa y ésta no pueda permanecer en el puerto, aeropuerto o terminal terrestre internacional;*
- b. Cuando se destinen al régimen de depósito aduanero;*
- c. Cuando se destinen con posterioridad a la llegada del medio de transporte;*
- d. Otros que se establezcan por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía Finanzas.*

Es decir en virtud el inciso c) se puede enviar la carga a cualquier almacén sin mediar razón alguna, es decir sin pedir permiso o autorización al dueño, obligándole a pagar servicios y tasas que encarecen el despacho, por tal motivo **estamos proponiendo la eliminación de dicho inciso porque es un abuso** y además no guarda relación con los demás que determinan situaciones especiales en los que la carga puede ser enviada a almacenes aduaneros privados. Con esta modificación estamos proponiendo que la carga sea entregada en el puerto de llegada, sin que se produzca ese direccionamiento arbitrario como sucede ahora.

En la actualidad se está buscando fomentar el uso del Sistema Anticipado de Despacho Aduanero (SADA) como sistema preferente para la declaración aduanera, para lo cual se requiere efectuar precisiones a nivel normativo priorizando la entrega de la carga en el terminal portuario (sin hacer referencia con ello a los depósitos temporales que operan en el mismo) y **supeditar la entrega en locales ubicados fuera de este, sólo si el dueño o consignatario así lo decide**. Al revisar el documento que sirve de constancia del contrato de transporte entre la línea naviera y el dueño o consignatario, es decir, el Conocimiento de Embarque, este establece como acuerdo para el lugar de entrega el "Point of Delivery" (Punto de Entrega) o "Place of Delivery" (Lugar de Entrega) el puerto de destino, no otro lugar o almacén alguno.

El artículo 11° de la Ley General de Aduanas determina lo siguiente en cuanto al lugar de llegada y reconocimiento físico de las mercancías:

Artículo 11°.- Condiciones mínimas del servicio

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones garantizará que los Puertos, Aeropuertos o Terminales Terrestres Internacionales cuenten con:

- a) Instalaciones adecuadas para el desempeño apropiado de las funciones de la Administración Aduanera;*
- b) Patio de contenedores o de carga y zonas de reconocimiento físico y de desconsolidación de mercancías, proporcionales al movimiento de sus operaciones;*

Es decir el reconocimiento o aforo físico se debe realizar en el puerto o aeropuerto de llegada entonces, la ley determina que deberían disponer de un espacio para ello entonces **¿por que se realiza en almacenes privados con el consiguientemte perjuicio para el dueño de la carga?** Lamentablemente es necesario proponer una ley para que se cumpla otra, ya que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha cumplido con lo que dispone la Ley General de Aduanas.

Este incumplimiento es el pretexto para el secuestro de la carga, para que se la lleven a almacenes privados contratados a espaldas del dueño y le hagan pagar servicios caros que nunca contrató. En ese sentido estamos proponiendo que el MTC disponga, tal como dice la Ley General de Aduanas el cumplimiento de esta disposición y así no distorsionar el espíritu de la ley. Asimismo estamos exigiendo ala Autoridad Nacional Portuaria que también cumpla lo dispuesto en la Ley del Sistema Nacional Portuario ya que tiene una función importante para establecer sistemas alternativos de solución de controversias entre operadores y usuarios por materias de libre disposición de las partes.

Cabe destacar que en el caso portuario se dictó el Decreto Supremo N° 031-2008-MTC mediante el cual se aprobaron los requisitos de infraestructura y facilidades operativas y logísticas mínimas con los que deben contar los terminales portuarios de uso público para permitir el despacho aduanero eficiente en los términos de las obligaciones asumidas por el Perú en el Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos. En tal sentido, se garantizan una serie de medidas de seguridad y de control aduanero que hacen posible la estadía de la mercancía en las zonas de almacenamiento de los terminales portuarios, si así lo dispusiera el consignatario.

La responsabilidad de la prestación de los servicios portuarios debe recaer en el transportista desde el momento en que tiene en custodia la mercancía hasta el momento de la entrega al terminal portuario, esto está establecido en el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías 1978 (Reglas de Hamburgo).

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa llena un vacío normativo respecto a la regulación aplicable sobre los servicios portuarios y gastos conexos complementarios al contrato de transporte internacional marítimo de mercancías. Modifica la Ley General de Aduanas aprobada por Decreto Legislativo 1053 incorporando y modificando definiciones existentes en el artículo 2°, establece las características de dicho contrato de transporte para que así el dueño o consignatario no pague por servicios que no contrató y que encarecen el despacho aduanero, asimismo modifica el artículo 114° para evitar que se distorsione el espíritu de la ley y evitar que las cargas sean direccionadas a almacenes privados sin consentimiento del dueño o consignatario. Finalmente retoma la obligación del MTC de cumplir lo dispuesto en el artículo 11° de la Ley General de Aduanas que tanto puertos como aeropuertos tengan espacios en los que se realice el aforo físico y la desconsolidación de la carga.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto no demandará mayores recursos al Estado, ya que se trata de eliminar sobrecostos que en la actualidad están asumiendo los importadores y exportadores, costos que nunca contrataron ni consintieron pero que el transportista de la carga se los obliga a pagar contra la liberación de su carga. Asimismo fomenta la aplicación del sistema de despacho anticipado el cual también es un objetivo actual de la administración aduanera con el consecuente ahorro de costos del traslado de mercancías, con lo cual se genera una simplificación en las operaciones de importación, cumpliendo lo dispuesto en nuestra normativa nacional y lo establecido en los Acuerdos Comerciales suscritos por el Perú.