



**“CRITERIOS PARA CALIFICAR SI UN SERVICIO PORTUARIO
DEBE SER REGULADO O NO: CASO CERTIFICADO VGM”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Regulación y Gestión de Servicios Públicos**

Presentado por

Sr. Rolando Roque Torres Márquez

Sr. Oscar Isaac Ochoa Ochoa

Asesor: José Luis Bonifaz Fernández

2018

Dedico el presente trabajo a Dios, a Gilda mi esposa y a mi hijo Andrés.

A mi esposa Rosa Rebeca y a mi pequeña Ariahna.

Agradecemos a todas las personas que colaboraron de una u otra forma en la elaboración de este proyecto.

Resumen ejecutivo

La presente tesis tiene como objetivo principal determinar si la emisión del denominado certificado de masa bruta verificada (VGM por sus siglas en inglés) constituye un servicio que debe ser regulado o no, para el caso de la concesión del Terminal Norte Multipropósito en el Terminal Portuario del Callao, también denominada concesión del Terminal Multipropósito Muelle Norte – Callao (TMMN - Callao) y si se encuentra justificado el cobro de una tarifa o precio por este servicio. Asimismo, establecer si la emisión de un certificado VGM puede formar parte del servicio estándar que incluye las actividades de pesaje de contenedores y la transmisión electrónica de dicha información por parte de la Sociedad Concesionaria (concesionario) del TMMN - Callao y, por ende, no se justificaría un cobro adicional por este concepto.

Ello resulta relevante toda vez que del análisis efectuado se evidenció que para el caso de la emisión del certificado VGM, la norma técnica de la Autoridad Portuaria Nacional (APN) contiene lineamientos susceptibles de más de una interpretación, lo que está generando problemas en su implementación en los puertos nacionales concesionados y, por consiguiente, los concesionarios portuarios consideran viable cobrar por este concepto como un nuevo servicio no previsto en el contrato de concesión o como un servicio no portuario y, por ende, no sujeto a la regulación del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran).

Actualmente, si bien el regulador viene denegando tanto la solicitud del concesionario del TMMN - Callao como las solicitudes de los demás concesionarios portuarios, se aprecian inconsistencias en su posición, al considerar principalmente que dicho servicio VGM forma parte del servicio estándar, toda vez que el pesaje de los contenedores, el cual permite la obtención de la masa bruta verificada VGM y la transmisión electrónica de la información de dicho pesaje son, a su criterio, actividades esenciales para completar el proceso de embarque de contenedores.

Al respecto, se evidenció que el servicio de emisión del certificado VGM consiste en la consolidación de la información del pesaje de los contenedores de exportación de un expedidor o embarcador, obtenida de sus propias balanzas calibradas o de las balanzas calibradas de terceros que le presten dicho servicio y solo se traslada la información de los comprobantes o tickets de pesaje al formato del anexo I de la norma técnica de la APN o a las instrucciones de

embarque en el mensaje electrónico respectivo. Entre otros, también se confirmó que existen condiciones de competencia en la prestación del servicio de emisión del certificado VGM en el Perú, debido a que puede ser efectuado, en cuanto al pesaje del contenedor de exportación y transmisión de la información estructurada como VGM, por los siguientes operadores: depósitos temporales o terminales portuarios.

Igualmente, se pudo establecer que el concesionario del TMMN - Callao cometió un error al proponer el pesaje del contenedor como parte del servicio de emisión VGM y asumir que puede emitir un documento que certifique dicho peso, cuando resulta suficiente para el expedidor o embarcador que traslade la información de los tickets de pesaje para emitir el certificado VGM con el método 1 de la norma técnica de la APN, sin pesajes o certificaciones adicionales.

A lo largo de esta investigación se analizó y determinó que el servicio de pesaje de contenedores del TMMN - Callao y la transmisión de la información forman parte del servicio estándar, pero el regulador incurre en error cuando incluye la emisión del certificado VGM como parte del servicio estándar, pues se trata de la transmisión de información estructurada como VGM (que requiere de un pesaje previo en balanzas calibradas), que es una actividad de carácter administrativo, que no cumple con la característica de ser necesaria o indispensable, puesto que este servicio puede obtenerse fuera del terminal portuario en condiciones de libre competencia por distintos operadores (incluso extraportuarios), por lo que el servicio de emisión del certificado VGM no califica como un servicio portuario.

En tal sentido, en la parte final del presente trabajo de investigación se plantean las conclusiones sobre lo señalado y se proponen recomendaciones que conllevan a modificar la actual norma técnica de la APN para contribuir a superar las diferentes interpretaciones suscitadas por la regulación nacional del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar (Solas por sus siglas en inglés) y los problemas en su interpretación y aplicación por parte de los concesionarios portuarios y usuarios finales, así como la problemática de su regulación por parte del Ositran.

Índice de contenidos

Índice de tablas.....	ix
Índice de gráficos	x
Índice de anexos	xi
Capítulo I. Introducción.....	1
Capítulo II. Planteamiento del problema.....	4
1. Definición del problema.....	4
2. Justificación	4
3. Preguntas de investigación.....	5
4. Objetivo general.....	5
5. Objetivos específicos	6
6. Hipótesis principal	6
7. Hipótesis secundarias.....	6
8. Metodología de investigación	6
9. Alcances y limitaciones.....	8
Capítulo III. Marco teórico	10
1. Condiciones del mercado portuario	10
1.1. Mercado relevante.....	10
1.2. Análisis de competencia.....	11
1.2.1. La concentración del mercado	12
1.2.2. El poder de mercado y la posición de dominio	14
1.2.3. Barreras de entrada.....	15
2. Servicios portuarios.....	15
2.1. Definición de servicios portuarios	16
2.2. Servicios portuarios en el contrato de concesión del Terminal Multipropósito Muelle Norte Callao	16

2.2.1. Servicios estándar	17
2.2.2. Servicios especiales.....	20
2.2.3. Régimen económico: tarifas y precios	21

Capítulo IV. Diagnóstico y evolución del servicio regulado: emisión del certificado VGM23

1. Diagnóstico del servicio regulado.....	23
1.1. Convenio Solas y norma técnica de la APN	23
1.1.1. Obligatoriedad de la Norma Solas en el Perú	25
1.1.2. Principales disposiciones del Convenio Solas respecto de la emisión del certificado VGM26	
1.2. Características del servicio y posibles proveedores	28
1.2.1. Disposiciones de la norma técnica de la APN.....	28
1.2.2. Procedimiento operativo de pesaje de contenedores de exportación	31
2. Evolución del servicio regulado.....	32
2.1. Deficiencias normativas y operativas.....	34
3. Experiencias internacionales en la regulación del servicio emisión del certificado VGM	35
3.1. Sobre regulación del VGM	35
3.2. Sobre cobro del VGM	36

Capítulo V. Criterios sobre la regulación del servicio de emisión de certificado VGM39

1. Criterios del concesionario APMT.....	39
1.1. Criterios para calificar un servicio como no portuario.....	39
1.2. Criterios para calificar un servicio especial o nuevo.....	40
2. Criterios del regulador	41
2.1. Criterios para calificar la emisión del certificado VGM como servicio estándar o como servicio especial	41

Capítulo VI. Determinación de la emisión del certificado VGM como servicio regulado o no regulado

1. Identificación del servicio regulado	44
2. Determinación del mercado relevante.....	44

2.1. Mercado de producto relevante	44
2.2. Mercado geográfico relevante.....	47
2.3. Análisis de las condiciones de competencia del servicio: emisión del certificado VGM	48
2.3.1. Costos logísticos de exportación en el Perú	50
2.3.2. Barreras de entrada.....	52
2.3.3. Existencia de poder de mercado, posición de dominio	52
3. Servicio de emisión del certificado VGM como servicio no regulado	53
Conclusiones y recomendaciones	60
1. Conclusiones	60
2. Recomendaciones.....	61
Bibliografía	63
Anexos	68
Notas biográficas	71

Índice de tablas

Tabla 1.	Tráfico portuario de contenedores	13
Tabla 2.	Tráfico manejado por los principales operadores de terminales de contenedores.	14
Tabla 3.	Número de contenedores embarcados – Terminal Portuario del Callao	46
Tabla 4.	Tarifas VGM en depósitos temporales marítimos – Jurisdicción Callao	48
Tabla 5.	Estructura de costos promedio enfrentada por exportadores (a diciembre 2015)..	51

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Número de contenedores exportados - Callao.....	45
Gráfico 2.	Número de VGM estimados - Callao	46

Índice de anexos

Anexo 1.	Ejemplo de tickets emitidos por el operador de balanza	69
Anexo 2.	Flujograma de procedimiento de emisión de VGM en TMMN - Callao.....	70

Capítulo I. Introducción

La norma técnica de la Autoridad Portuaria Nacional (APN), en cumplimiento del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar (Solas por sus siglas en inglés) aprobado por la Organización Marítima Internacional (OMI), del cual el Perú es parte signataria, estableció la obligación para el embarcador o expedidor de un contenedor de exportación, de entregar a la naviera, la certificación de la masa bruta verificada (VGM por sus siglas en inglés); caso contrario, este no podrá embarcarse en el buque.

Esta obligación generó diferentes interpretaciones e implicancias respecto de las operaciones de los concesionarios de terminales portuarios en el Perú, principalmente con respecto a los servicios de pesaje de contenedores y de transmisión de la información que deben brindar, para hacer posible la emisión de dicho certificado VGM. En este caso de estudio, respecto del concesionario del Terminal Portuario Norte Multipropósito del Callao, la empresa APM Terminals.

Es así que el concesionario APMT solicitó al organismo regulador considerar la creación de un servicio especial denominado “emisión del certificado VGM”, ya que a su criterio implicaría la generación de nuevos servicios y, por ende, un sobrecosto y un servicio no previsto en su contrato de concesión y, asimismo, planteó alternativamente que dicho servicio podría ser considerado también como un servicio no portuario, que no forma parte de un paquete de servicios estándar y, por ende, no susceptible de regulación.

Ante ello, el Ositran se pronunció indicando que es una actividad adicional que la empresa concesionaria debe entregar como parte de su responsabilidad sobre la infraestructura portuaria y como parte de su servicio estándar; en consecuencia, es un servicio regulado. Dicho pronunciamiento es, en esencia, el mismo emitido respecto de las solicitudes similares presentadas por otros concesionarios portuarios como el concesionario del Terminal Portuario Muelle Sur del Callao, el concesionario del Terminal Portuario General San Martín de Pisco y el concesionario del Terminal Portuario de Paita.

En este contexto, surge la pregunta ¿qué elementos se debe considerar en un servicio portuario para determinar si este debe ser regulado o no? Al respecto, se considera conveniente evaluar si esta norma técnica de la APN originaría al concesionario nuevas responsabilidades que podrían tener un impacto en el sistema regulatorio.

Del análisis efectuado se evidenció que para el caso de la emisión de VGM, la norma técnica de la APN contiene lineamientos susceptibles de más de una interpretación, lo que está generando problemas en su implementación en los puertos nacionales concesionados y, por consiguiente, los concesionarios portuarios consideran viable cobrar por este concepto como un nuevo servicio no previsto en el contrato de concesión o como un servicio no portuario y, por ende, no sujeto a la regulación del Ositran.

Entonces, el objeto de la realidad que se analiza en el presente trabajo de investigación se desarrolla desde el punto de vista de las consecuencias regulatorias, no desde las posibles responsabilidades contractuales y extracontractuales del concesionario frente a la naviera o al embarcador o exportador, en el supuesto de proveer el servicio de emisión del certificado VGM, cuyo análisis jurídico resultaría más adecuado para una tesis de derecho.

En tal sentido, si bien el concesionario del TMMN - Callao brinda servicios de manera exclusiva en el ámbito del monopolio establecido en su contrato de concesión, corresponde evaluar si la provisión del servicio de emisión del certificado VGM califica como un servicio portuario que pueda formar parte de los servicios estándar que ya viene brindando o se trata de un servicio no portuario independiente, que puede ser proporcionado a los usuarios en condiciones de competencia o no.

Al respecto, el objetivo general plasmado en el segundo capítulo sobre planteamiento del problema, de esta investigación es determinar si la emisión del certificado VGM constituye un servicio que debe ser regulado o no, para el caso del TMMN - Callao y si se encontraría justificado el cobro de una tarifa o precio por este servicio. Igualmente, analizar si la emisión de un certificado VGM puede formar parte del servicio estándar que incluye las actividades de pesaje de contenedores y la transmisión electrónica de dicha información por parte del concesionario del TMMN - Callao.

En ese sentido, en el tercer capítulo se realizará un repaso teórico de los conceptos claves que ayudarán a analizar el tema objeto de estudio, desarrollando las condiciones de competencia, cómo se define el mercado relevante, la doctrina de las facilidades esenciales, la definición y ámbito de los servicios portuarios desde el punto de vista normativo y del contrato de concesión del TMMN - Callao. En el cuarto capítulo se abordará el diagnóstico y evolución del servicio regulado: emisión del certificado VGM, analizando el Convenio Solas y la norma técnica de la APN, las características del servicio y posibles proveedores, la evolución del servicio regulado,

así como las experiencias internacionales en la regulación del servicio: emisión del certificado VGM.

En los capítulos quinto y sexto se analizarán las condiciones de competencia específicas para el servicio de emisión de certificados VGM; se comentarán las posiciones del concesionario y del regulador respecto de la calificación del servicio de emisión del certificado VGM, y se finalizará la investigación con las respectivas conclusiones y recomendaciones producto del análisis efectuado. El desarrollo de los temas planteados permitirá validar la hipótesis principal e hipótesis secundarias planteadas en el segundo capítulo.

Capítulo II. Planteamiento del problema

1. Definición del problema

En cumplimiento del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar (Solás por sus siglas en inglés) aprobado por la Organización Marítima Internacional (OMI), del cual el Perú es parte signataria, la norma técnica de la Autoridad Portuaria Nacional (APN) estableció para el embarcador o expedidor de un contenedor de exportación, la obligación de entregar a la naviera, la certificación de la masa bruta verificada (VGM por sus siglas en inglés), caso contrario este no podrá embarcarse en el buque; ello, con el objeto de evitar que una sobrecarga del peso de los contenedores pueda generar un siniestro o naufragio de dichas naves, en perjuicio de la vida de los tripulantes y de la integridad de la carga a bordo.

La implementación de esta norma generó diferentes interpretaciones e implicancias respecto de las concesiones de terminales portuarios en el Perú, sobre los servicios de pesaje de contenedores y de transmisión de la información que deben brindar para hacer posible la emisión de un certificado VGM y específicamente en el caso del concesionario del TMMN - Callao, la empresa APMT solicitó al Ositran considerar la creación de un servicio especial denominado “emisión del certificado VGM”, como un nuevo servicio y, por ende, un sobre costo y un servicio no previsto en su contrato de concesión; planteando alternatively que podría ser considerado también un servicio no portuario, que no forma parte de un paquete de servicios estándar, no siendo susceptible de regulación.

El problema consiste en determinar si la emisión del denominado certificado VGM constituye un servicio que debe ser regulado o no, para el caso del TMMN – Callao y si se encuentra justificado el cobro de una tarifa o precio por este servicio. Igualmente, establecer si la emisión de un certificado VGM puede formar parte del servicio estándar que incluye las actividades de pesaje de contenedores y la transmisión electrónica de dicha información por parte del concesionario del TMMN - Callao.

2. Justificación

Esta investigación resulta relevante, puesto que del análisis efectuado se evidenció que para el caso de la emisión del certificado VGM, la norma técnica de la APN contiene lineamientos susceptibles de más de una interpretación, lo que está generando problemas en su

implementación en los puertos nacionales concesionados y, por consiguiente, los concesionarios portuarios consideran viable cobrar por este concepto como un nuevo servicio no previsto en el contrato de concesión o como un servicio no portuario y, por ende, no sujeto a la regulación del Ositran.

Actualmente, si bien el regulador denegó tanto la solicitud del concesionario del TMMN – Callao como las solicitudes de los demás concesionarios portuarios, se aprecian inconsistencias en su posición, al considerar principalmente que dicho servicio VGM forma parte del servicio estándar, toda vez que el pesaje de los contenedores, el cual permite la obtención de la masa bruta verificada VGM y la transmisión electrónica de la información de dicho pesaje si bien pueden ser consideradas parte del servicio estándar, no constituyen una certificación VGM.

Esta situación aún no está totalmente definida, ya que el concesionario del Terminal de Contenedores Muelle Sur Callao (TCMS - Callao) inició la etapa de trato directo con el concedente para definir si el criterio del regulador respecto de la emisión del certificado VGM; en este caso en particular, queda confirmado o no, en la eventualidad de iniciarse un arbitraje al respecto, lo cual podría tener implicancias en el caso del concesionario del TMMN - Callao.

3. Preguntas de investigación

A continuación, se presentan las preguntas principales de esta investigación:

- ¿Qué elementos se deben considerar en un servicio portuario para determinar si este debe o no ser regulado, en el caso del Terminal Norte Multipropósito del Callao?
- ¿La emisión de un certificado VGM puede formar parte del servicio estándar que incluye las actividades de pesaje de contenedores y la transmisión electrónica de dicha información por parte del concesionario del Terminal Norte Multipropósito del Callao?
- ¿Cómo se encuentra regulada la emisión de los certificados VGM en el ámbito internacional, se considera un servicio portuario distinto del pesaje de contenedores en el terminal portuario?

4. Objetivo general

Determinar si la emisión del certificado VGM constituye un servicio que debe ser regulado o no, para el caso del Terminal Portuario Muelle Norte del Callao y si se encuentra justificado el cobro de una tarifa o precio por este servicio.

5. Objetivos específicos

Establecer si la emisión de un certificado VGM puede formar parte del servicio estándar que incluye las actividades de pesaje de contenedores y la transmisión electrónica de dicha información por parte del concesionario del TMMN - Callao.

Determinar si la norma técnica VGM emitida por la APN requiere precisar conceptos y procedimientos, para evitar diferentes interpretaciones por parte de los concesionarios portuarios y del regulador.

6. Hipótesis principal

La emisión del certificado VGM constituye un servicio no portuario que se presta en condiciones de competencia, por lo que calificaría como un servicio no regulado.

7. Hipótesis secundarias

El servicio de pesaje de contenedores y la transmisión electrónica de dicha información por parte del concesionario del TMMN – Callao forman parte del servicio estándar, el cual no incluye la emisión de un certificado VGM.

Resulta necesario que la APN modifique su norma técnica VGM, con la finalidad de precisar conceptos y procedimientos que vienen generando diferentes interpretaciones.

8. Metodología de investigación

La metodología aplicada en este trabajo se adhiere a una de las posibles secuencias planteadas por Hernández *et al.* (2010) en su trabajo “Metodología de la investigación para investigaciones cualitativas-exploratorias”. Se opta por un enfoque cualitativo-exploratorio, debido a que la regulación de la emisión de certificados VGM en el Perú, desde el ámbito de la APN y de la regulación del Ositran respecto a los servicios portuarios relacionados a dicha certificación en las concesiones portuarias, es un problema cuyo análisis sistémico se encuentra aún en una etapa incipiente y difícilmente abordable desde un enfoque cuantitativo por falta de variables numéricas.

Es preciso señalar, que de la revisión de la bibliografía sobre VGM, no se ha encontrado ningún estudio cuantitativo que aborde directamente este tema. La relación entre la certificación VGM y el ámbito regulatorio del Ositran para las concesiones portuarias, como se evidencia en el desarrollo del presente trabajo, resulta complejo abordar en un estudio que no sea de manera exploratoria. Bajo un enfoque cualitativo-exploratorio, las hipótesis de trabajo son «generales o amplias, emergentes, flexibles y contextuales, se adaptan a los datos y avatares del curso de la investigación» (Hernández *et al.* 2010: 370).

Así, se presenta a continuación la secuencia metodológica para explicar cómo esta se aplicará concretamente al estudio del objeto de la investigación:

- (a) Revisión de la literatura pertinente sobre el tema de investigación, base sobre la cual se formula un marco conceptual. Como parte de este proceso se analizó la Resolución MSC.380(94) de la OMI que modifica el Convenio Solas estableciendo directrices relativas a la masa bruta verificada de los contenedores con carga; la Resolución de Acuerdo de Directorio N° 037-2016-APN/DIR mediante la cual la APN incorporó dicha regulación internacional a la legislación portuaria nacional; la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2016-CD-OSITRAN que fija los criterios del regulador para calificar la emisión del certificado VGM como servicio estándar en el caso de APMT, así como la Resolución de Consejo Directivo N° 047-2016-CD-OSITRAN que desestima la reconsideración planteada por APMT; la Resolución de Consejo Directivo N° 039-2012-CD-OSITRAN y la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2013-CD-OSITRAN que establecen criterios sobre los alcances del servicio estándar y los servicios no portuarios para el caso de APMT; se revisó, asimismo, literatura sobre determinación de un mercado relevante, regulación de acceso en terminales portuarios y regulación de infraestructura de transporte en servicios públicos; literatura sobre terminales marítimos de contenedores y procedimientos aduaneros de exportación en contenedores por vía marítima y procedimientos operativos específicos del concesionario APMT para contenedores de exportación; se revisó también normativa e información sobre la implementación de la certificación VGM en otros países. Dicha información permitió establecer un marco conceptual para el desarrollo de la presente investigación.
- (b) Mapeo de actores y principales mecanismos o esquemas de relacionamiento en los ambientes pertinentes en los que se produce el fenómeno a investigar; en este caso la Concesión del TMMN – Callao con especial énfasis en la implementación del servicio de certificación VGM, la posición del Ositran respecto a esta concesión y la concesión TCMS - Callao, la posición de la APN y de Gremios Empresariales como el Conudfi; así como las

- experiencias internacionales en la implementación de la certificación VGM. La descripción sistemática de las relaciones entre estos actores respecto del fenómeno a investigar permite establecer un marco referencial sobre el mismo, sus antecedentes y su situación actual.
- (c) Descripción del marco referencial; selección del tipo de muestra a analizar en función de las preguntas que se espera responder y de las particularidades del problema de investigación; recolección y análisis de la información recogida de la muestra seleccionada, seguida por un reporte de resultados. Considerando el hecho que la regulación de la certificación VGM como servicio portuario en el Perú, es un tema sobre el cual un número reducido de personas tiene conocimiento en profundidad, se seleccionó para la fase de muestreo la modalidad de «muestra de expertos», a quienes se aplica la metodología de entrevistas en profundidad (Hernández *et al.* 2010: 397, 418-425). La muestra reúne a expertos seleccionados por su conocimiento de la problemática específica sobre la regulación de la certificación VGM como servicio portuario o por la relevancia de su trayectoria profesional para esta investigación. Se trató de un grupo relativamente reducido de expertos para la muestra, porque, como señalan Hernández et al., «En los estudios cualitativos el tamaño de muestra no es importante desde una perspectiva probabilística, pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia. Asimismo, se considerarán los factores que intervienen para “determinar” o sugerir el número de casos que compondrán la muestra» (2010: 392). En este caso, el factor determinante sería la ausencia de un número mayor de personas expertas en este tema.
- (d) Presentación de principales puntos de convergencia y divergencia encontrados a lo largo de las entrevistas, patrones de respuesta, y recomendaciones. Esta secuencia conduce a la sección final (capítulo VI), en la que se plantean análisis específicos sobre las preguntas de investigación, que nos permiten arribar a conclusiones respecto a la consideración de la emisión del certificado VGM como un servicio no regulado distinto del pesaje de contenedores y la transmisión electrónica de información que forman parte del servicio estándar de la concesión TMMN – Callao.

9. Alcances y limitaciones

La presente investigación tiene por ámbito de estudio la regulación de la certificación VGM respecto de los servicios portuarios en el TMMN - Callao, para determinar si la posible prestación de este servicio por el concesionario APMT, debe ser un servicio regulado o no y si se justifica por ende el cobro de una tarifa o de un precio.

Entre las limitaciones se encuentra la escasa literatura específica sobre el tema, ya que la norma técnica de la APN sobre la certificación VGM entró en vigencia en el Perú recién el 1 de junio de 2016, es decir, recientemente, por lo que la problemática regulatoria de su implementación en las concesiones portuarias se encuentra en pleno desarrollo, aún no existen estudios cuantitativos al respecto, por lo que el problema se aborda principalmente con una metodología cualitativa exploratoria, en la que se recurre también al análisis de las principales experiencias internacionales en cuanto a la regulación de la certificación VGM en las concesiones portuarias de diferentes países.

Capítulo III. Marco teórico

1. Condiciones del mercado portuario

En este capítulo, se revisarán los conceptos que ayudarán a entender las condiciones de mercado donde se desarrolla una actividad regulada, las cuales podrían generar condiciones de competencia, enfocándose en el mercado portuario.

1.1. Mercado relevante

Para entender el análisis de las condiciones de competencia, primero se debe identificar el mercado relevante. En un mercado libre, es necesario distinguir el campo de acción de los consumidores y productores, ya que la actuación de ambos puede generar ventajas a los consumidores, puesto que tienen la posibilidad de adquirir convenientemente bienes y servicios ante diversas alternativas y, por otro lado, también existe la posibilidad de que algunos productores asuman actitudes abusivas cuando ostentan posición de dominio en dicho mercado.

El decreto legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (Indecopi s.f.) establece que el mercado relevante está integrado por el mercado de producto y el mercado geográfico y, por tanto, define dichos conceptos:

- (a) mercado de producto relevante: «es, por lo general, el bien o servicio materia de la conducta investigada y sus sustitutos. Para el análisis de sustitución, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, las preferencias de los clientes o consumidores; las características, usos y precios de los posibles sustitutos; así como las posibilidades tecnológicas y el tiempo requerido para la sustitución».
- (b) mercado geográfico relevante: «es el conjunto de zonas geográficas donde están ubicadas las fuentes alternativas de aprovisionamiento del producto relevante. Para determinar las alternativas de aprovisionamiento, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, los costos de transporte y las barreras al comercio existentes».

Es así como, según Li Ning (2014), para determinar el mercado relevante, lo primordial es hallar el grado de sustituibilidad, tanto respecto de la demanda como de la oferta. Luego, según Oxera (2011), para definir un mercado relevante se deben considerar dos espacios para analizar: el mercado de producto o servicio y el mercado geográfico. El primero viene dado por el conjunto de actividades que forman parte del servicio o grupo de servicios comprendidos en el

servicio o paquete de servicios bajo análisis. Para este caso, el servicio de interés es el servicio estándar a la carga contenedorizada, en relación específicamente a la emisión del certificado VGM. Entonces, la identificación del mercado relevante por producto o servicio tiene que considerar la diferencia entre un servicio individual o empaquetado. Una vez definido esto, se debe medir el grado de sustituibilidad por el lado de la demanda. Para ello, se toman en cuenta tres factores relevantes (Apoyo 2014):

- (i) La demanda derivada implica que el servicio portuario es consecuencia de la demanda por transporte y, por tanto, un cambio en el costo portuario no tendrá tanto impacto en la decisión de un consumidor, que piensa en el costo de transporte total.
- (ii) La infraestructura existente, que determinará las alternativas disponibles de transporte.
- (iii) Las características de los bienes a comercializar, ya que el tipo de transporte empleado está en función al valor de la mercadería.

Por otro lado, el mercado geográfico viene a ser el área donde se presta el servicio. En este caso, se debe analizar el impacto que tendría la ubicación del TMMN - Callao frente a otros terminales, y en el caso de estudio, el TCMS - Callao se encuentra muy cerca. El mercado geográfico está definido por el grado de sustituibilidad entre dos o más puertos en la provisión de un servicio, que en este caso sería el servicio de pesaje de contenedores y la emisión de su certificado VGM.

1.2. Análisis de competencia

Es posible definir a la competencia como la existencia de un gran número de empresas o personas, a estas se les denomina oferentes, las cuales realizan la oferta y venta de un producto en un determinado mercado, en el cual también existen unas personas o empresas, denominadas consumidores o demandantes, las cuales, según sus preferencias y necesidades, les compran o demandan esos productos a los oferentes (Subgerencia Cultural del Banco de la República 2015). De acuerdo con la manera en que se manifiesta esta competencia, se puede clasificar en diferentes niveles, y esta clasificación depende también de la cantidad de control que sobre los precios puedan tener tanto el que ofrece como el que demanda, la variedad de los bienes que se encuentran en el mercado y la facilidad con la que los nuevos oferentes entran al mercado.

Es así como es posible distinguir dos tipos de competencia: la competencia perfecta y la competencia imperfecta. La competencia perfecta es aquella en la cual el número de personas o empresas que ofrecen y demandan un determinado producto es tan grande que dicho número se

puede considerar infinito; además, no existen barreras a la entrada de nuevos oferentes del mismo producto y, de esta forma, ningún oferente o demandante tiene control sobre el mercado ni sobre el precio con el cual se negocia el producto. En este sentido, se trataría de un mercado perfectamente competitivo, visto más desde lo teórico que como una realidad (Subgerencia Cultural del Banco de la República 2015). Por otro lado, existe la llamada competencia imperfecta, la cual se ajusta más a la realidad, es decir, a las fallas de mercado. Aquí se encuentran las siguientes: el monopolio, la competencia monopolística, el oligopolio y el monopsonio (Subgerencia Cultural del Banco de la República 2015).

Una vez definido el mercado relevante, se analizan las condiciones de competencia para evaluar el grado de este y si alguno de los operadores portuarios o agentes que operan en otros mercados de la cadena cuenta con posición de dominio en el servicio de interés. Para ello, se toman en cuenta los siguientes factores (Gamarra 2006): tasa de utilización de capacidad instalada en el puerto, nivel tarifario, poder de negociación de los usuarios finales, nivel de desempeño de cada terminal portuario, simetría en las condiciones de los competidores, barreras de acceso al mercado, concentración de mercado y transparencia de mercado. De estos conceptos, se desarrollarán los que se estime que estarían enmarcados en el trabajo de investigación, es decir, en el servicio de emisión de certificado VGM.

1.2.1. La concentración del mercado

La concentración de mercado depende de dos factores: el número de empresas y su tamaño relativo. En este sentido, un mercado estará más concentrado mientras menor sea el número de empresas y mientras mayor diferencia exista entre el tamaño de estas (Economipedia s.f.a). Para cuantificar la concentración de mercado, se utilizan indicadores, a fin de compararlos con la situación de competencia perfecta en donde se supone que existen numerosas empresas competidoras de pequeño tamaño (Economipedia s.f.a). Entre los índices de concentración más utilizados se encuentran el índice recíproco del número de empresas, el índice de razón de concentración de k empresas y el índice Hirschman – Herfindhal.

De acuerdo con Enzo Defilippi (2010), los cambios significativos causados por la utilización estandarizada de los contenedores marítimos modernos en todos los puertos a nivel mundial generaron que se desarrollen importantes operadores de terminales portuarios, lo cual permitió que estos hayan mostrado cambios de manera dinámica y, consecuentemente, ahora es mayor el porcentaje de tráfico mundial y el número de competidores es menor que antes.

Sobre el particular, se señala que en el año 2002 el tráfico manejado por los principales operadores de terminales de contenedores en el mundo alcanzó un valor de 154,6 millones de TEU¹ que representaba el 56 % del tráfico mundial; mientras que para el año 2006 el valor llegó a 308,9 millones de TEU; incrementando el tráfico a un 70 % (Defilippi 2010). Según la Review of Maritime Transport (UNCTAD 2015), de la información del tráfico portuario de contenedores en 80 países o territorios en desarrollo y economías. A continuación, se muestran los valores del tráfico peruano en la tabla 1.

Tabla 1. Tráfico portuario de contenedores

País/Detalles	Tráfico en millones de TEU		
	Año 2012	Año 2013	Año 2014
Perú	2.031	2.086	2.235
Total mundial	624.480	651.201	684.429
Porcentaje de participación	0,33 %	0,32 %	0,33 %

Fuente: UNCTAD, 2015. Elaboración propia

De la tabla anterior, es posible destacar que, en el Perú, el índice del tráfico portuario de contenedores no ha sufrido variación notable ya que se ha mantenido en un 0,3 % de la participación del tráfico mundial ocupando el lugar 28 del ranking (UNCTAD 2015).

Según la Review of Maritime Transport (UNCTAD 2016), el tráfico señalado por Defilippi (2010) se muestra actualizado para los años 2013, 2014 y 2015 en la siguiente tabla.

¹ TEU es una unidad de medida de capacidad inexacta del transporte marítimo en terminales portuarios expresada en contenedores y sus siglas proviene del acrónimo del término en inglés *twenty-foot equivalent unit*, que significa unidad equivalente a veinte pies.

Tabla 2. Tráfico manejado por los principales operadores de terminales de contenedores

Terminal de contenedores	Tráfico en millones de TEU		
	Año 2013	Año 2014	Año 2015
Total Top 20 (millones de TEU)	294.245	310.877	312.546

Fuente: UNCTAD, 2016. Elaboración propia

En tanto, se podría deducir que el tráfico manejado por los principales operadores de terminales de contenedores se ha mantenido desde el año 2006 hasta la fecha con una variación poco significativa. Por lo señalado, la tendencia actual es que las operaciones de gran volumen se consolidan como las más eficientes y esto genera que los niveles de competencia aumenten. Esto se aprecia en la actualidad y concuerda con la estabilidad de los montos de las tarifas de los servicios portuarios.

1.2.2. El poder de mercado y la posición de dominio

Una empresa tiene posición de dominio en un mercado cuando tiene la capacidad de actuar de manera independiente de sus competidores, proveedores, distribuidores e incluso, del consumidor final (Economipedia s.f.b). Es posible inferir que una empresa con posición de dominio cuenta con un alto poder de mercado, de modo tal que es capaz de incrementar los precios, vender productos con baja calidad o reducir el grado de innovación con respecto al escenario competitivo.

Para evaluar la existencia de posibles prácticas de abuso de posición dominante en un servicio portuario o un determinado puerto, se tiene una metodología práctica (Gamarra 2006) que sigue los siguientes pasos: (a) Definir el mercado relevante, es el primer paso para definir si existe abuso de posición dominante en un determinado servicio portuario; (b) definir si existe posición de dominio, debe seguirse la metodología en forma secuencial, ya que solo en caso de que se encuentre posición de dominio, se procede con el siguiente paso y (c) analizar la conducta de posición de dominio; se debe analizar principalmente la conducta de la empresa que posee posición de dominio. Estas conductas pueden ser de dos tipos: (i) exclusorias o depredatorias; y (ii) prácticas explotativas.

1.2.3. Barreras de entrada

Las barreras de entrada a un mercado están dadas por los diferentes obstáculos que complican o dificultan el ingreso a un mercado de empresas, marcas o productos nuevos. Estas barreras pueden ser de carácter económico, legal o incluso relacionado con ámbitos como la ética o la imagen pública (Economipedia s.f.c). De acuerdo con el Reglamento del Marco de Acceso (REMA) del Ositran (2003), la barrera de acceso se define de la siguiente manera: «Se considera barrera al Acceso a cualquier limitación que impide, encarece o desalienta el Acceso a un mercado, sea de naturaleza legal, tecnológica o estratégica. Se dirá que existen barreras al Acceso cuando la empresa establecida puede generar ganancias extraordinarias sin atraer la entrada de nuevos competidores».

Este concepto denominado barreras de entrada fue desarrollado por Michael Porter (2014) como parte importante de los factores de competencia básicos, de las estrategias de mercado y el posicionamiento en él. Este tipo de barreras consiste en las distintas dificultades que podría encontrar una empresa interesada en entrar a competir en un mercado determinado, o cuando quiera salir del mismo en el caso de las barreras de salida. Por tal motivo, este concepto es relevante para medir el nivel de competencia y la rentabilidad. La existencia de barreras de entrada detiene el ingreso de nuevos competidores y protege las expectativas de rentabilidad de los ya instalados.

Es importante considerar en las barreras a la entrada los siguientes puntos: el tamaño del sector en el que van a entrar, sus principales canales de distribución o la preparación necesaria para el personal participante y que es necesario contratar. Así, Porter (2014) identificó seis barreras de entrada que podían usarse para crearle a una corporación una ventaja competitiva: economías de escala, diferenciación del producto, inversiones de capital, desventaja en costos independientemente de la escala, acceso a los canales de distribución y política gubernamental.

2. Servicios portuarios

Al ser objeto de esta investigación, la calificación de un servicio portuario como regulado o no, resulta pertinente analizar las características de un servicio portuario, desde el punto de vista normativo y de lo establecido en el contrato de concesión de este caso de estudio, la concesión del TMMN - Callao.

2.1. Definición de servicios portuarios

Conforme a lo establecido en la Ley 27493, Ley del Sistema Portuario Nacional, en su vigésimo sexta disposición final – Glosario de Términos, señala: «Los servicios portuarios son los que se prestan en las zonas portuarias para atender a las naves, a la carga, embarque y desembarque de personas». Asimismo, el Decreto Supremo N° 003-2004-MTC, Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional establece que los servicios portuarios se clasifican en servicios generales, aquellos servicios comunes que presta un administrador portuario y de los que se benefician los usuarios del puerto sin necesidad de solicitud, y servicios básicos, aquellas actividades comerciales desarrolladas en régimen de competencia que permiten la realización de las operaciones de tráfico portuario.

Adicionalmente, el reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional señala que los servicios portuarios son las actividades que se desarrollan en la zona portuaria, siendo necesario para la correcta explotación de estos que se presten en condiciones de seguridad, eficacia, eficiencia, calidad, regularidad, continuidad y no discriminación. De lo anterior se colige que un servicio considerado como portuario debería estar contenido dentro de las actividades establecidas mediante la ley de la materia, no siendo servicios portuarios aquellos que aunque se brinden en los puertos no se encuentren regulados como tales.

2.2. Servicios portuarios en el contrato de concesión del Terminal Multipropósito Muelle Norte Callao

También resulta relevante para el análisis de las características de un servicio portuario, en el caso de estudio, conocer con detalle las cláusulas pertinentes del contrato de concesión del TMMN - Callao, las que toman como fuente la regulación portuaria nacional, conforme a lo dispuesto en la cláusula 1.23.68 sobre Leyes y Disposiciones Aplicables, cuando hace referencia a las normas dictadas por cualquier autoridad gubernamental competente, en este caso la APN cuando se trata de normar técnica y operativamente lo conveniente para el desarrollo y la prestación de los servicios portuarios².

En tal sentido, en la cláusula 1.23.62 de la sección definiciones del referido contrato, se especifica que se considera como infraestructura portuaria a las obras civiles e instalaciones

² Autoridad Portuaria Nacional. Artículo 24 de la Ley 27493, Ley del Sistema Portuario Nacional, sobre las atribuciones de la Autoridad Portuaria Nacional: «j) Establecer las normas técnico-operativas para el desarrollo y la prestación de las actividades y los servicios portuarios acorde con los principios de transparencia y libre competencia».

mecánicas, eléctricas y electrónicas, fijas y flotantes, construidas o ubicadas en los puertos, para facilitar el transporte y el intercambio modal; precisándose a su vez en la cláusula 1.23.91 que para efectos de dicho contrato de concesión, se considera puerto a la localidad geográfica y unidad económica de una localidad, donde se ubican los terminales, infraestructuras e instalaciones, terrestres y acuáticos, naturales o artificiales, acondicionados para el desarrollo de actividades logísticas y portuarias.

A efectos de delimitar el ámbito territorial del puerto se establece en la cláusula 1.23.92 que el denominado recinto portuario es el espacio comprendido entre las obras de abrigo o línea externa de demarcación del área operativa acuática y el límite perimetral terrestre del área en que se ubican las instalaciones portuarias. Efectuadas estas consideraciones previas sobre el ámbito conceptual en el que se desarrollan los denominados servicios portuarios, corresponde realizar el análisis específico de los servicios portuarios en sí mismos; para tal efecto, el contrato de concesión en estudio contiene algunas disposiciones al respecto:

En la cláusula 1.23.97 de la sección definiciones, se consideran servicios a todos los servicios portuarios que la sociedad concesionaria, directamente o a través de terceros, presta en el área de la concesión a todo usuario que lo solicite. En ese sentido, en el contrato de concesión no se definen específicamente los servicios portuarios, pues dicho concepto forma parte implícita del contrato, al encontrarse regulado en la Ley del Sistema Portuario Nacional, aplicable a esta relación contractual.

No obstante, se utiliza el término general servicios, el cual incluiría tanto a los servicios portuarios regulados o no, dependiendo de si existen condiciones de competencia al respecto. Ello sin perjuicio de la facultad del regulador de poder calificar de manera general si un servicio portuario o no, deba ser regulado en la medida que se preste a los usuarios dentro del ámbito de la concesión portuaria por la sociedad concesionaria, generando el cobro de una tarifa o precio según corresponda. En el contrato se establece que los servicios a brindar por el concesionario pueden ser: servicios estándar y servicios especiales.

2.2.1. Servicios estándar

Conforme a lo pactado en el contrato de concesión en las cláusulas 1.23.99 y 8.19, son los servicios portuarios que, durante el período de vigencia de la concesión, el concesionario deberá prestar obligatoriamente a todo usuario que lo solicite, directamente o a través de terceros, tanto

a la nave como a la carga, respecto de los cuales cobrará las tarifas correspondientes. Estos servicios deben cumplir los niveles de servicio y productividad señalados en el anexo 3 del contrato.

Dichos servicios incluyen todas las actividades operativas y administrativas necesarias para llevar a cabo el embarque o descarga y comprenden en el caso de embarque, desde que la carga ingresa al TMMN – Callao hasta que la nave en la que se embarque sea desamarrada para zarpar. En el caso de descarga, comprende desde el amarre de la nave, hasta el retiro de la carga por el usuario. Asimismo, tanto en el caso de embarque como en el de descarga, incluye una permanencia de la carga en el almacén del TMMN – Callao libre de pago, así como de cualquier cargo por gasto administrativo, operativo u otros que implique la prestación del servicio estándar. Dicho plazo se contabilizará desde que la nave ha terminado la descarga o una vez que la carga ingrese en el patio del TMMN – Callao para su posterior embarque.

En el contrato de concesión se especifica también que los servicios estándar se dividen en (a) servicios en función a la nave y (b) servicios en función a la carga. La tarifa por estos servicios será la única contraprestación que los usuarios están obligados a pagar a la sociedad concesionaria por dicho concepto; no es posible condicionar la prestación del servicio estándar a la aceptación por el usuario de ningún otro servicio o pago adicional.

(a) Servicios en función a la nave

Comprenden la utilización de los amarraderos del TMMN - Callao. La tarifa por este concepto se aplica por metro de eslora de la nave y por hora o fracción de hora. Se calcula por el tiempo total que la nave permanezca amarrada a muelle, computándose a partir de la hora en que pase la primera espía en la operación de atraque, hasta la hora que largue la última espía en la operación de desatraque. La tarifa incluye el servicio de amarre y desamarre de la nave que corresponde ser cobrada a la nave.

(b) Servicios en función a la carga

Comprenden los servicios de descarga o embarque de cualquier tipo de carga, así como la utilización de la infraestructura y equipamiento portuario del TMMN - Callao. Para el caso de la carga contenerizada, de principal interés para la presente tesis, según el contrato de concesión, la tarifa incluye la prestación de los siguientes servicios estándar:

- (i) El servicio de descarga/embarque, incluyendo la estiba/desestiba, utilizando la infraestructura y equipamiento necesario
- (ii) El servicio de tracción entre el costado de la nave y el área de almacenaje, o viceversa en el embarque
- (iii) El servicio de manipuleo –en el área de almacenaje, patio y nave– para la recepción de la carga de la nave y carguío al medio de transporte que designe el usuario, o viceversa en el embarque
- (iv) El servicio de trinca o destrinca
- (v) El servicio de verificación de la carga para la tarja, incluyendo la transmisión electrónica de la información
- (vi) El servicio de pesaje, incluyendo la transmisión electrónica de la información
- (vii) La revisión de precintos
- (viii) Otros servicios vinculados con regímenes aduaneros previstos en las leyes y disposiciones aplicables, que deban prestarse únicamente en el terminal por la sociedad concesionaria. No incluye, de ser el caso, los servicios relacionados con el movimiento de la carga para la realización del aforo o similares dentro del Terminal. La prestación de estos servicios en ningún caso afectará el cumplimiento de las obligaciones de carácter aduanero que correspondan a los diferentes operadores de comercio exterior, conforme a la normativa vigente.

Específicamente en el caso del servicio de pesaje que se brinda a la carga contenerizada, esta se realiza a través de las balanzas debidamente calibradas y certificadas de acuerdo con lo reglamentado por el Instituto Nacional de Calidad (Inacal), que el concesionario debe tener implementadas al ingreso y salida del terminal portuario, tal como lo exigen los niveles de servicio señalados en el anexo 3 del contrato y que es un servicio que se viene brindando de manera regular a los usuarios desde el inicio de la concesión. Dichas balanzas deben estar en condiciones de generar tickets de balanza, con el peso bruto registrado del camión y contenedor o solo del camión cuando corresponda.

A su vez, constituye una obligación contractual del concesionario la transmisión electrónica de la información sobre el pesaje obtenido en las balanzas del TMMN - Callao, sea por requerimiento de la normativa aduanera previa al embarque, en el caso de las exportaciones (Sunat 2009) o por requerimiento de los usuarios³. En este punto, resulta indispensable también incorporar los criterios establecidos por el organismo regulador para determinar la naturaleza y

³ Cabe mencionar que en el contrato de concesión de otros operadores portuarios como DPW para el caso del Terminal Portuario Muelle Sur del Callao, no se incluyó de manera literal en su contrato la transmisión electrónica de la información sobre el pesaje como parte de su servicio estándar.

alcance de los servicios estándar, de acuerdo con la interpretación de la cláusula 8.19 del contrato de concesión realizada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 039-2012-CD-OSITRAN y el Informe N° 025-GRE-GS-GAL-OSITRAN que la sustenta.

En tal sentido, el organismo regulador establece que la naturaleza y alcance de los servicios estándar se determina por la presencia conjunta de las siguientes características:

- (i) Que su prestación sea necesaria o indispensable para completar el proceso de embarque o descarga de la carga
- (ii) Que sean actividades que se efectúan de manera recurrente, de manera que son susceptibles de ser sistematizadas
- (iii) Que su prestación sea obligatoria en virtud de que se cumple (i) y que el concesionario posee exclusividad para la prestación de servicios en el Terminal Norte Multipropósito

En los casos de la carga fraccionada, líquida a granel, sólida a granel y carga rodante, el contrato de concesión del TMMN – Callao también detalla cuáles son los servicios estándar incluidos en las respectivas tarifas.

2.2.2. Servicios especiales

De conformidad con lo establecido en las cláusulas 1.23.98 y 8.20 del contrato de concesión, son todos los servicios portuarios distintos a los servicios estándar que la sociedad concesionaria está facultada a prestar directamente o a través de terceros a todos los usuarios que los soliciten y por los cuales tendrá el derecho de cobrar un precio o una tarifa, según corresponda. La sociedad concesionaria podrá cobrar un precio por la prestación de los servicios especiales indicados en el anexo 22 del contrato de concesión, o una tarifa respecto de los servicios especiales indicados en el anexo 5 del contrato de concesión. La sociedad concesionaria se encuentra obligada a prestar a los usuarios que lo soliciten los servicios especiales con tarifa.

Respecto de los servicios especiales con tarifa, la sociedad concesionaria en ningún caso podrá cobrar tarifas que superen los niveles máximos actualizados, de acuerdo con el procedimiento establecido en el contrato de concesión, sobre la base de lo contenido en el anexo 5. Antes de iniciar la prestación de cualquier servicio especial no previsto en el contrato de concesión, o cuando se trate de servicios nuevos, tal como están definidos en el reglamento general de tarifas de Ositran, estos deben ser autorizados. Dichos servicios nuevos se definen así: «Servicios Nuevos: Son aquellos servicios derivados de la explotación de la Infraestructura de Transporte

de Uso Público que por primera vez son prestados a los usuarios de una determinada infraestructura». Antes de la última modificación del artículo 3 del RETA se encontraban definidos también los servicios ordinarios y eventuales.

En los mercados derivados de la explotación de la infraestructura de transporte de uso público en los que no existan condiciones de competencia que limiten el abuso de poder de mercado, el Ositran determinará las tarifas aplicables a los servicios relativos a dichos mercados. En estos casos, el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a solicitud de la entidad prestadora, determinando la obligación de la sociedad concesionaria de brindar los referidos servicios especiales con tarifa a todo usuario que lo solicite, bajo los mismos términos y condiciones. En tal sentido, el anexo 5: régimen tarifario, del contrato de concesión establece como servicios especiales con tarifa, los que figuran en este anexo. Por su parte, en el anexo 22 del contrato de concesión, se encuentran listados los servicios especiales con precio que la sociedad concesionaria está facultada a prestar, desde el inicio de la explotación de la concesión.

Cabe mencionar que con posterioridad a la suscripción del contrato de concesión e inicio de operaciones del concesionario APMT, se iniciaron procedimientos para la calificación de servicios especiales, los mismos que en algunos casos dieron origen a servicios especiales como emisión de certificado de pesaje, lavado de llantas de camiones en el terminal portuario, etc. En este punto es importante resaltar el criterio del organismo regulador establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 039-2012-CD-OSITRAN antes citado, cuando considera que los servicios estándar y especiales son actividades portuarias que han sido agrupadas siguiendo claramente criterios operativos portuarios, dejándose de lado cualquier otro criterio regulatorio en sus definiciones. Es decir, para la calificación de dichos servicios, para el análisis respectivo, se considerará primordialmente su naturaleza de servicio portuario o no.

2.2.3. Régimen económico: tarifas y precios

En concordancia con lo comentado anteriormente respecto de los servicios estándar y especiales, el contrato de concesión establece como contraprestaciones al concesionario por los servicios prestados, el pago de tarifas o precios. En ese sentido, en su cláusula 1.23.87 respecto del precio, el contrato establece que son las contraprestaciones que la sociedad concesionaria cobra por la prestación de servicios especiales, incluyendo los impuestos que resulten aplicables; asimismo, se dispone literalmente que el precio no estará sujeto a regulación.

Igualmente, cuando se refiere a la tarifa, el contrato establece en su cláusula 1.23.102 que es la contraprestación económica que cobrará la sociedad concesionaria por la prestación de los servicios estándar o de ser el caso, de un servicio especial (cuando sea regulado), de acuerdo con lo que establezca el organismo regulador, sin incluir los impuestos que resulten aplicables. En el mismo sentido, en cuanto a las tarifas, la cláusula 8.25 del contrato, dispone que, a partir del quinto año contado desde el inicio de la explotación, el organismo regulador realizará la primera revisión de las tarifas, aplicando el mecanismo regulatorio “RPI-X”, establecido en el Reglamento General de Tarifas del Ositran (RETA) tanto para los servicios estándar como para los servicios especiales con tarifa.

Cabe señalar que de acuerdo con lo establecido por el RETA las disposiciones del contrato de concesión, respecto al establecimiento y revisión de las tarifas, será de aplicación directa para regular estos aspectos, correspondiendo al RETA su aplicación supletoria a todos los ámbitos tarifarios no establecidos expresamente en el contrato. No obstante, es importante mencionar que conforme al artículo 34 del RETA, el concesionario está obligado a comunicar su tarifario y sus modificaciones al Ositran con anterioridad a la entrada de vigencia de estas y a más tardar en la fecha de publicación de ser el caso; el regulador puede formular las observaciones que estime pertinentes.

Capítulo IV. Diagnóstico y evolución del servicio regulado: emisión del certificado VGM

1. Diagnóstico del servicio regulado

En el caso de estudio, el concesionario APMT solicitó al regulador que el servicio denominado emisión del certificado VGM sea considerado alternativamente como un servicio no portuario cuyo precio estaría sujeto al libre mercado o, en su defecto, como un servicio especial regulado con una tarifa autorizada por el regulador. Previo al análisis de los fundamentos de la solicitud del concesionario y los argumentos del regulador, que desestiman dichas pretensiones, considerando dicho servicio como parte del servicio estándar, se efectuará un breve análisis de los antecedentes de la normativa de la APN que generó dicha obligación legal y de las características de la emisión del denominado certificado VGM.

Se señalarán también las deficiencias normativas y operativas identificadas en la norma nacional que regula la emisión del certificado VGM y las diferentes interpretaciones generadas sobre la misma, por los distintos operadores de la norma; analizándose también las condiciones de competencia respecto de dicho servicio y las principales experiencias internacionales sobre la regulación de la emisión del certificado VGM.

1.1. Convenio Solas y norma técnica de la APN

Un aspecto relevante para los fines de la presente investigación lo constituye el Convenio Solas de la OMI, una de cuyas enmiendas generó la exigencia de la verificación del peso de la carga bruta en contenedores por la APN en Perú y luego por mandato legal a los concesionarios portuarios, entre ellos APMT en el TMMN - Callao.

Al respecto, «la OMI es el organismo especializado de las Naciones Unidas responsable de la seguridad y protección de la navegación y de prevenir la contaminación del mar por los buques. Es la autoridad mundial encargada de establecer normas para la seguridad, la protección y el comportamiento ambiental que han de observarse en el transporte marítimo internacional. Su función principal es establecer un marco normativo para el sector del transporte marítimo que sea justo y eficaz, y que se adopte y aplique en el plano internacional» (Organización Marítima Internacional [OMI] s.f.). Siendo el transporte marítimo una industria verdaderamente internacional, solo puede funcionar de manera eficaz si sus reglamentos y normas se acuerdan, adoptan y aplican a nivel internacional. La OMI es la instancia internacional en la que se

desarrolla este proceso; sus disposiciones comprenden todos los ámbitos del transporte marítimo internacional.

Por su parte, el Convenio Solas aprobado por los países miembros de la OMI, en sus diferentes versiones, es considerado como el más importante de todos los tratados internacionales relativos a la seguridad de los buques mercantes. La primera versión fue adoptada en 1914, en respuesta a la catástrofe del Titanic; la segunda, en 1929; la tercera, en 1948; y la cuarta, en 1960. En la versión de 1974 se incluye una modificación trascendental para facilitar la aplicación de dicho convenio; el denominado procedimiento de aceptación tácita por el que se establece que una enmienda entrará en vigor en una fecha determinada a menos que, antes de esa fecha, un determinado número de partes haya formulado objeciones (OMI 1974).

En síntesis, el objetivo principal del Convenio Solas es establecer normas mínimas relativas a la construcción, el equipo y la utilización de los buques (incluyendo los límites de carga que pueden llevar), compatibles con su seguridad. Los Estados de abanderamiento son responsables de asegurar que los buques que enarbolan su pabellón cumplan las disposiciones del convenio, el cual prescribe la expedición de una serie de certificados como prueba de ello. La última versión de dicho convenio establece obligaciones de carácter general, procedimientos de enmienda y otras disposiciones, acompañado de un anexo dividido en doce capítulos. Cabe resaltar que las enmiendas adoptadas por el Comité de Seguridad Marítima (MSC por sus siglas en inglés) a la versión de 1974 del Convenio Solas figuran en las denominadas resoluciones MSC.

En ese sentido, la Resolución MSC.380(94) (adoptada el 21 de noviembre de 2014) “Enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida humana en el Mar (Convenio Solas), 1974, enmendado”, modifica entre otras, la regla 2, información sobre la carga, estableciendo la obligatoriedad de la certificación de la carga bruta de mercancías en contenedores (VGM), por lo que la APN, en su calidad de organismo técnico especializado encargado del Sistema Portuario Nacional, adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobó la norma técnica que establece los lineamientos para la certificación de VGM, para los contenedores llenos, en cumplimiento de dicho convenio internacional.

1.1.1. Obligatoriedad de la Norma Solas en el Perú

Conforme lo dispone el artículo 24, literales (k) y (o) de la Ley del Sistema Portuario Nacional – Ley N° 27943, corresponde a la APN normar en lo técnico, operativo y administrativo, lo relativo al ingreso, permanencia y salida de las naves y de la carga en los puertos sujetos al ámbito de su competencia, lo pertinente a la apertura y cierre de los puertos, remolcaje, recepción y despacho, seguridad del puerto y de las naves, así como establecer las normas para mejorar la calidad total del Sistema Portuario Nacional y la seguridad internacional de los puertos y para el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales en esta materia.

En el mismo sentido, los artículos 130 y 131 del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2004-MTC, han establecido que la APN establecerá los estándares mínimos de los sistemas de seguridad integral de los puertos y terminales portuarios, así como lo relativo a la implementación de los convenios internacionales sobre seguridad marítima y portuaria en que el Perú es signatario.

Es así que la “Conferencia de los Gobiernos contratantes del Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974”, organizada por la OMI, modificó el Convenio Solas, en cuyo texto modificatorio los Estados incorporaron a la OMI, a través de su MSC, como organismo encargado de la implementación del referido instrumento internacional y a través del cual se han venido aprobando directrices y enmiendas al referido convenio, con la finalidad de mejorar los mecanismos de seguridad marítima internacional.

Por ende, ya que el Perú es un Estado miembro de la OMI desde el año 1968, de conformidad con la Resolución Suprema N° 178 de fecha 12 marzo 1968, debe cumplir con las disposiciones contenidas tanto en el Convenio Solas como en el convenio constitutivo de dicha organización de derecho internacional público a través, entre otros, de la adopción de normas que incorporen al derecho nacional la implementación de lo establecido en los referidos convenios, en virtud de lo establecido en los literales (a) y (b) del artículo I del referido Convenio Solas, en los cuales se refiere que los gobiernos contratantes se obligan a hacer efectivas sus disposiciones y a promulgar todas las leyes, decretos, órdenes y reglamentos, y a tomar todas las medidas que se precisen para dar al convenio plena efectividad, respectivamente.

En ese sentido, el MSC de la OMI, en su 93 periodo de sesiones (14 a 23 de mayo de 2014) aprobó las “Directrices relativas a la masa bruta verificada de los contenedores con carga” –que

entrarán en vigencia el 1 de julio de 2016– con las que se desarrolla lo establecido en el capítulo IV y en la regla III/3 del Convenio Solas y que, al constituir un instrumento que la OMI recomienda a los Estados miembros incorporar en su legislación interna, correspondió a la APN aprobar las disposiciones respectivas para su implementación, tomando en consideración además, de un lado, las competencias y atribuciones de la APN y por otro, que la Constitución Política establece en su artículo 1 como fin supremo del Estado, la protección de la vida humana.

En cumplimiento de dicha obligación de implementación de este convenio internacional, mediante Resolución de Acuerdo de Directorio N° 037-2016-APN/DIR, de fecha 24 de junio de 2016, se aprobó la “Norma Técnica que establece lineamientos para la certificación de la masa bruta verificada/*verified gross mass* (VGM) para los contenedores llenos”.

1.1.2. Principales disposiciones del Convenio Solas respecto de la emisión del certificado VGM

Como se refirió anteriormente, la Resolución MSC.380(94) del MSC de la OMI que modifica el Convenio Solas estableció las directrices relativas a la masa bruta verificada de los contenedores con carga. Dicha norma internacional que constituye la fuente principal para la incorporación normativa o regulación nacional por los países miembros, para los fines de la presente investigación puede sintetizarse en las siguientes principales disposiciones:

- (a) La responsabilidad de obtener y documentar la masa bruta verificada de un contenedor lleno corresponde al expedidor.
- (b) Los contenedores llenos de bultos y elementos de la carga no deberían embarcarse en un buque que se rige por las reglas del Convenio Solas a menos que el capitán o su representante y el representante de la terminal hayan obtenido, antes del embarque en el buque, la masa bruta real verificada del contenedor.
- (c) Por expedidor se entiende la entidad o persona jurídica mencionada en el conocimiento de embarque o en la carta de porte marítimo o documento de transporte multimodal equivalente (por ejemplo, un conocimiento de embarque “directo”) como expedidor o la persona que haya concertado (o en cuyo nombre o por cuenta de la cual se haya concertado) un contrato de transporte de mercancías con una compañía naviera.

- (d) Por documento de expedición se entiende el documento que utiliza el expedidor para comunicar la VGM del contenedor lleno. Este documento puede incluirse entre las instrucciones del transporte dadas a la compañía naviera o constituir una comunicación aparte (por ejemplo, una declaración en la que se incluya el certificado de peso expedido por un punto de pesaje).
- (e) Por representante de la terminal se entiende la persona que actúa en nombre de una entidad o persona jurídicas que se dedica a proporcionar servicios de amarre, atraque, estiba, almacenamiento u otros servicios de manipulación de la carga para los buques.
- (f) Por masa bruta verificada se entiende la masa bruta total de un contenedor lleno, obtenida mediante uno de los métodos descritos en dicha directriz.
- (g) El expedidor tiene la obligación de verificar la masa bruta de los contenedores llenos mediante el Método N° 1 o el Método N° 2 y de comunicar en el documento de expedición oportuno la VGM. Este documento puede incluirse entre las instrucciones del transporte dadas a la compañía naviera o constituir una comunicación aparte (por ejemplo, una declaración en la que se incluya el certificado de peso expedido por un punto de pesaje tras utilizar equipo calibrado y certificado en la ruta entre el origen del expedidor y la terminal portuaria). En uno u otro caso, se debería hacer constar claramente en el documento que la masa bruta proporcionada es la VGM.
- (h) Cualquiera que sea su forma, el documento en el que se declare la VGM del contenedor lleno debería estar firmado por la persona que haya sido debidamente autorizada por el expedidor. La firma podrá ser una firma electrónica o podrá sustituirse por el nombre, en letras mayúsculas, de la persona autorizada a firmarlo.
- (i) Para embarcar un contenedor lleno en un buque que se rige por las reglas del Convenio Solas, es preciso proporcionar su VGM al capitán del buque o su representante y al representante de la terminal por medios electrónicos preferiblemente, como el intercambio electrónico de datos (EDI) o el tratamiento electrónico de datos (EDP), con tiempo suficiente antes del embarque para que la información se utilice en la elaboración e implantación del plano de estiba del buque.
- (j) Dado que el contrato de transporte se firma entre el expedidor y la compañía naviera, y no entre el expedidor y la instalación de la terminal portuaria, el expedidor podrá cumplir la obligación prevista en las reglas del Convenio Solas presentando a la compañía naviera la VGM. Seguidamente es la compañía naviera la responsable de proporcionar la información relativa a la VGM del contenedor lleno al representante de la terminal antes del embarque. El expedidor puede igualmente proporcionar la

VGM al representante de la instalación de la terminal portuaria al entregarse el contenedor a la instalación portuaria antes del embarque.

- (k) Cualquier discrepancia que exista entre la VGM de un contenedor lleno obtenida antes de la entrega del contenedor a la instalación de la terminal portuaria y la VGM de ese mismo contenedor obtenida al pesarse el contenedor en esa instalación portuaria debería solucionarse haciendo uso de esta última VGM obtenida por la instalación de la terminal portuaria.

Conocer las principales disposiciones de la norma internacional resulta relevante, debido a que en el caso del Perú (como se verá más adelante), la regulación nacional efectuada por la APN mediante Resolución de Acuerdo de Directorio N° 037-2016-APN/DIR, de fecha 24 de junio de 2016, estableció algunas disposiciones imprecisas que generaron diferencias de interpretación por parte de los usuarios exportadores y sus representantes, los concesionarios portuarios y el organismo regulador.

1.2. Características del servicio y posibles proveedores

De manera previa a determinar las características del denominado servicio de emisión de certificado VGM y los posibles proveedores de este, resulta necesario analizar brevemente las disposiciones de la norma técnica de la APN y de la legislación aduanera peruana que permitan configurar dichas características.

1.2.1. Disposiciones de la norma técnica de la APN

Las principales características del denominado servicio de emisión del certificado VGM son las siguientes:

- (a) Este servicio se brinda únicamente a los contenedores de exportación que se embarcarán por vía marítima.
- (b) El documento de expedición o certificado VGM es un documento con carácter de declaración jurada, que debe incluir el número del contenedor, la VGM Kg., método utilizado, entidad generadora del comprobante del instrumento de pesaje, razón social del expedidor o embarcador, el nombre del representante, el lugar y fecha de expedición o pesaje, así como la firma del representante.
- (c) El servicio de emisión del certificado VGM consiste en la consolidación de la información del pesaje de los contenedores de exportación de un expedidor o embarcador, obtenida de sus propias balanzas calibradas o de las balanzas calibradas de terceros que le presten dicho

servicio; solo se traslada la información de los comprobantes o tickets de pesaje al formato del anexo I de la norma o a las instrucciones de embarque en el mensaje electrónico respectivo. La utilización de formatos impresos con firmas manuscritas es poco probable y excepcional. No existe una certificación del peso como tal, solo una declaración jurada del expedidor embarcador.

- (d) La firma del documento de expedición o certificado VGM que efectúe el expedidor o la persona autorizada por este, podrá ser una firma electrónica o sustituirse por el nombre, en letras mayúsculas, de la persona autorizada a firmarlo.
- (e) El servicio de pesaje de los contenedores es distinto del servicio de emisión del certificado VGM. La VGM del contenedor lleno se obtendrá partiendo del pesaje realizado en los depósitos temporales, terminales portuarios, local del exportador u otros que este designe.
- (f) En el Perú, el servicio de emisión del certificado puede ser efectuado como expedidor o embarcador o como representante de estos por los siguientes operadores: exportador, agente marítimo, agente de carga internacional, agente de aduana, depósito temporal. Sin embargo, a criterio de los autores del presente trabajo de investigación, el servicio de pesaje del contenedor, indispensable para el VGM y la emisión del VGM por un mismo operador solo puede ser realizado en el Perú por un depósito temporal marítimo o el mismo terminal portuario, lo cual resulta más eficiente y económico desde el punto de vista logístico de exportación.
- (g) El certificado VGM se podrá enviar mediante correo electrónico, intercambio electrónico de datos, haciendo uso de las instrucciones de embarque u otros documentos afines, siempre y cuando cumplan con los datos contenidos en el anexo 1 de la norma técnica de la APN.
- (h) Si existe discrepancia entre la VGM y el peso del contenedor obtenido al ingreso del terminal portuario, en caso de exceder el 3,0 %, la línea naviera podrá hacer uso del peso del contenedor proporcionado por el terminal portuario, contando con su consentimiento. De no estar de acuerdo el terminal portuario, podría ser necesario efectuar un nuevo pesaje fuera del recinto portuario o que no se pueda embarcar el contenedor, conforme se infiere de la actual norma técnica de la APN.

Cabe resaltar que en la práctica, el expedidor o embarcador solo consolida la información de pesaje obtenida de sus propias balanzas calibradas (de poseerlas) o de las balanzas calibradas de terceros que le presten dicho servicio, que es lo más frecuente, por lo que realmente solo traslada la información de los comprobantes o tickets de pesaje al formato del anexo I o a las instrucciones de embarque en el mensaje electrónico respectivo; asumiendo responsabilidad con su firma, frente a la naviera, por posibles fraccionamientos o hundimientos del buque, debido a

un sobrepeso de sus contenedores que le resulte atribuible. Esta afirmación, también fue señalada por Guillermo Bouroncle⁴ de la APN, quien comparte la opinión de los autores del presente trabajo.

No obstante, resulta evidente que existirá una responsabilidad contractual de la entidad que realizó el pesaje frente al expedidor o embarcador que suscribió el denominado documento de expedición, por las indemnizaciones que le corresponda asumir, de producirse alguna diferencia significativa en el peso de los contenedores, por problemas de la balanza calibrada o por la información del comprobante o ticket de pesaje proporcionado por la entidad que brindó el servicio de pesaje. Dado que este no es el tema objeto de la presente investigación, no se profundizará en las implicancias de carácter legal contractual que plantea esta situación.

Asimismo, es importante mencionar que actualmente los agentes de aduanas, como parte de sus servicios a los exportadores peruanos en la gestión aduanera para la realización del trámite de exportación y la gestión del embarque de los respectivos contenedores, pueden brindar el servicio de emisión y transmisión electrónica del denominado certificado VGM a las compañías navieras. Ello se ve facilitado por su condición de representantes legales para fines aduaneros de los exportadores; esta gestión administrativa puede estar incluida en su paquete de servicios generales a la exportación y, por ende, en los costos totales de los mismos. Esta opinión es compartida por Juan Carlos León Siles⁵, director y presidente del consejo directivo del Conudfi.

De manera similar, las agencias marítimas en su condición de representantes de las navieras y dado que brindan servicios a estas, pueden efectuar dicho servicio de emisión y transmisión de certificados VGM, si les es proporcionada la información de pesaje del contenedor, por el exportador o su representante o por el terminal portuario.

No obstante, como se señaló anteriormente, el servicio de pesaje del contenedor y la emisión del VGM por un mismo operador resulta más eficiente y económico desde el punto de vista logístico de exportación; puede ser realizado solo por un depósito temporal marítimo o el mismo terminal portuario.

⁴ Entrevista realizada el 22 de marzo de 2017 en la sede de la APN por los autores del presente trabajo a Guillermo Bouroncle, Jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica y actual Gerente General.

⁵ Entrevista realizada el 3 de julio de 2017 en la sede de ADEX por los autores del presente trabajo a Juan Carlos León Siles, actual Director y Presidente del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Usuarios del Sistema de Distribución Física Internacional (Conudfi).

1.2.2. Procedimiento operativo de pesaje de contenedores de exportación

El pesaje de contenedores de exportación por parte del concesionario APMT se sujeta al procedimiento PRO-005, Versión 00 del 13/04/2012, Ingreso por Balanza de Contenedores para Exportación. Este procedimiento operativo remitido por el concesionario al organismo regulador detalla las etapas y procedimientos que deben seguir los embarcadores para el ingreso y pesaje de sus contenedores, de manera previa a su embarque al exterior, lo cual resulta relevante para establecer si existen diferencias entre el procedimiento implementado por el concesionario antes y después de la entrada en vigor de la certificación VGM.

En tal sentido, dicho procedimiento establece que para el ingreso a balanza, solo los camiones que lleven contenedores de exportación, que cuenten previamente con un número de autorización podrán ser pesados dentro del horario establecido (apertura de *stucking*) y previo registro de la información del camión, el chofer y la carga en el sistema SIOP, el cual es un sistema informático de gestión portuaria implementado para estos fines, como parte de las mejoras desarrolladas por el concesionario portuario. Una vez pesado el camión, el operador de balanza compara el peso manifestado en la guía del camión contra el peso de control de balanza, pudiendo presentarse una de estas situaciones:

(a) Diferencia de peso mayor a 100 kg

En caso de que el peso del SIOP tenga una diferencia mayor a 100 kg con respecto al peso de la guía, el operador de balanza debe indicar al chofer esta situación y el chofer puede decidir retirarse a regularizar la situación (se dirige a su almacén extraportuario) o ingresar. Si el camión con el contenedor va a ingresar (con o sin diferencia de peso), el operador de balanza marca el ingreso del contenedor emite el ticket de peso del SIOP (ver anexo 1). El operador de balanza entrega el ticket de peso original al chofer del camión y se queda con la copia.

(b) Ausencia o diferencia de precintos

El *checker* (verificador) en balanza toma los precintos del contenedor, los contrasta con los precintos declarados en la guía y los digita en el Hand Held (dispositivo portátil). En caso de que el contenedor no tenga precintos o los precintos no coincidan con los declarados, se debe informar al supervisor de balanza e indicar al chofer la discrepancia, el cual debe retirarse a

regularizar la diferencia de precintos. Luego de tomar los precintos se debe tener en cuenta las siguientes situaciones:

- Contenedores sin inconvenientes: Se retira de balanza hacia el patio.
- Contenedores para inspección Brigada de Operaciones Especiales (BOE) Sunat: Si fuera un contenedor que debe pasar inspección BOE, el operador de balanza debe comunicarle esta situación al chofer, quien se retira de balanza hacia el patio.
- Contenedores con diferencia de peso mayor a 100 kg: En caso de que el contenedor esté ingresando con diferencia de peso, el supervisor de balanza debe informar a aduanas, quienes decidirán si el contenedor se abre o no. Si no se va a abrir, el camión se retira de balanza como si no tuviera inconvenientes y se dirige al patio.
- En caso de que se decida abrir el contenedor, el supervisor de balanza comunica al supervisor de patio, el mismo que se dirige hacia el almacén de aduanas y asigna a un *checker* para presenciar la inspección. El supervisor de patio le informa al *dispatcher* (responsable del envío de los contenedores al muelle) que el contenedor se dirige al almacén de aduanas para inspección. Luego, el chofer se retira de balanza y se dirige al patio.

Como se evidencia, el uso de sistemas de gestión portuaria informáticos para el pesaje de contenedores, la emisión de tickets de balanza e incluso el procedimiento operativo para el pesaje de contenedores de exportación, eran preexistentes a la norma técnica de la APN sobre la certificación VGM, los mismos que no experimentaron modificaciones con su entrada en vigencia. No obstante, el sistema y los procedimientos implementados están diseñados para la emisión de tickets de balanza con los pesos brutos tanto del contenedor como del camión al ingreso (primera pesada), como del camión solo o con carga de importación a la salida del terminal portuario (segunda pesada).

Es decir, el procedimiento operativo actual del concesionario portuario no permite obtener directamente la certificación VGM del peso de los contenedores de exportación, corresponde al embarcador o su representante calcular dicho peso sobre la base de los tickets de balanza emitidos por dicho concesionario.

2. Evolución del servicio regulado

Una vez emitida la norma técnica de la APN, el 29 de junio de 2016, APMT solicitó al Ositran que esta emisión del VGM sea considerado como un servicio especial no previsto en el contrato de concesión, ya que implicaría la generación de nuevos servicios. Dicha solicitud fue presentada al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la

Propiedad Intelectual (Indecopi) con copia al regulador y este último determinó que el servicio denominado “Servicio de emisión de certificado VGM” no calificaba como servicio especial no previsto en el contrato de concesión o servicio nuevo, dado que se enmarca en el alcance del servicio estándar previsto en el referido contrato. Pese a que el concesionario APMT interpuso un recurso de reconsideración, el Ositran lo declaró infundado y confirmó la resolución anterior en todos sus extremos.

Resulta pertinente considerar el caso similar del concesionario portuario del TCMS - Callao, DP World (DPW), cuando comunicó al regulador acerca de la actualización de su tarifario, la cual consideraba la inclusión de nuevos servicios especiales, entre los que se encontraban “Destare de camión y validación y procesamiento de datos”, “Emisión de formato certificado VGM” y “Paquete VGM Depósito Temporal DPW 4004”. Sin embargo, el Ositran comunicó al concesionario que debía retirar esos servicios de su tarifario y reglamento de tarifas y política comercial.

Sobre el particular, el concesionario manifestó su disconformidad con lo dispuesto por el Ositran, pero ante el recurso de apelación interpuesto por el concesionario, el regulador declaró infundado dicho recurso considerando que la actividad de pesaje está referida al pesaje de los contenedores, y no al pesaje del contenedor y del camión que lo ha trasladado hasta el Terminal Muelle Sur, dichas actividades forman parte del servicio estándar desde el inicio de la concesión. En ese sentido, no es posible cobrar por el “Destare de camión y validación y procesamiento de datos” un monto adicional al de la tarifa por el servicio estándar.

También cabe mencionar que otros concesionarios portuarios como el concesionario del Terminal Portuario General San Martín de Pisco y el concesionario del Terminal Portuario de Paita, también presentaron al regulador sus tarifarios incluyendo servicios relacionados a la emisión del certificado VGM. En todos los casos, el regulador desestimó dichas solicitudes y consideró que el servicio de emisión del certificado VGM forma parte del servicio estándar de sus contratos de concesión. La información señalada fue comentada a través de una entrevista⁶ con Carlos Aliaga Calderón, jefe de puertos de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF) del Ositran.

⁶ Entrevista realizada el 21 de marzo de 2017 en la sede del Ositran por los autores del presente trabajo a Carlos Aliaga Calderón, jefe de puertos de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Ositran.

De la entrevista sostenida con uno de los directores del Consejo Nacional de Usuarios del Sistema de Distribución Física Internacional (Conudfi)⁷, representante de exportadores y operadores logísticos; se tomó conocimiento de que actualmente los embarcadores y exportadores vienen recibiendo el servicio de emisión del certificado VGM por parte de operadores distintos de los terminales portuarios tales como agentes de aduana, agentes de carga internacional y depósitos temporales.

2.1. Deficiencias normativas y operativas

El Conudfi, el 22 de agosto de 2016, presentó ante la APN una solicitud⁸ para la modificación de la Resolución de Acuerdo de Directorio N° 037-2016-APN/DIR que aprobó la “Norma Técnica que establece lineamientos para la certificación de la masa bruta verificada/verified gross mass (VGM) para los contenedores llenos”, al identificar problemas en la regulación nacional de la norma Solas, que pueden generar problemas operativos para los embarcadores o exportadores.

En ese sentido, las deficiencias normativas identificadas por el Conudfi se concentran principalmente en las definiciones de documento de expedición, declaración jurada, el procedimiento operativo en el terminal portuario, la regulación del ticket emitido por el terminal portuario y la certificación VGM y la regulación de las discrepancias entre el peso de la VGM consignado por el embarcador o exportador, que excedan el 3,0 % y el peso brindado por el terminal portuario. En todos estos casos se requieren mayores precisiones o modificaciones para evitar la confusión que vienen generando entre los operadores de la norma.

En el mismo sentido, adicionalmente a lo identificado por el Conudfi, se considera que también se requieren modificaciones al artículo 11 de la norma técnica de la APN, la cual dispone que esta autoridad supervisará el cumplimiento de su norma técnica sin establecer mayores precisiones al respecto, generando también más de una posible interpretación respecto de las obligaciones de los emisores de certificaciones VGM y otros aspectos vinculados.

⁷ Entrevista realizada el 3 de julio de 2017 en la sede de ADEX por los autores del presente trabajo a Juan Carlos León Siles, actual director y presidente del Conudfi

⁸ Documento proporcionado por Juan Carlos León Siles, en la entrevista realizada el 3 de julio de 2017, en la sede de ADEX por los autores del presente trabajo.

3. Experiencias internacionales en la regulación del servicio emisión del certificado VGM

3.1. Sobre regulación del VGM

En el ámbito internacional respecto del servicio de emisión del certificado VGM, se encuentran regulaciones normativas similares, ya que la fuente normativa principal en todos los casos es el Convenio Solas, por lo que algunos países optaron por incorporar literal o casi literalmente dichas disposiciones internacionales, mientras que otros incorporaron regulaciones nacionales complementarias, como en los casos de España, Bélgica, Reino Unido, Canadá, Chile, Argentina, Uruguay, Colombia o Perú, con mayor o menor grado de regulación nacional.

En los Estados Unidos, la United States Coast Guards, como autoridad portuaria estatal, declaró y comunicó la equivalencia del régimen regulatorio de dicho país para la provisión del peso verificado de contenedores de exportación para los manifiestos de carga masters, con los requerimientos del Convenio Solas de la OMI, puesto que dichas regulaciones ya establecían la provisión de un peso verificado y suscrito por los embarcadores o *shippers*⁹.

Respecto de la experiencia en Chile, de acuerdo con lo señalado por la información del Terminal Pacífico Sur - TPS Valparaíso (TPS Valparaíso 2016), en ese puerto chileno se aplica la normativa internacional Solas relacionada con el pesaje de contenedores de manera similar a los terminales portuarios concesionados en el Perú. Quien exporte un contenedor o su representante deberá entregar al terminal la VGM y quién lo certificó, o deberá contratar el servicio de pesaje en el terminal.

En cuanto a la experiencia en Argentina, la autoridad marítima competente en dicho país es la Prefectura Naval Argentina, que en concordancia con el convenio internacional Solas, publicó las “Medidas relativas a la verificación de la Masa Bruta de los contenedores llenos”, y de la información revisada (Prefectura Naval Argentina s.f.), la obligación de verificar la masa bruta de los contenedores llenos y de comunicar en el documento de expedición oportuno, sigue un modelo idéntico al de la normativa peruana de la APN.

En España, existen ejemplos de autoridades portuarias que están desarrollando procedimientos electrónicos que incluyan los intercambios documentales necesarios para transmitir el VGM

⁹ Commandant U.S. Coast Guard. (2016 abril). “U.S. Declares an Equivalency to Regulation VI/2 of the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)”. *Marine Safety Information Bulletin*. MSIB Number: 009/16.

desde el cargador al consignatario y la terminal, además de prever tener sistemas para verificar el peso dentro de sus instalaciones, siendo el caso de los procedimientos desarrollados por Valencia Port (que incluye los puertos de Valencia, Sagunto y Gandía) o el Port de Barcelona.

En el ámbito internacional, conforme a lo señalado por TIBA España¹⁰, las reacciones ante la normativa son sorprendentemente diversas, muchas terminales en Estados Unidos, como las de Los Ángeles – Long Beach, ya han anunciado que no ofrecerán servicios de pesaje, ya que no cuentan con las infraestructuras para ello, además de pretender evitar congestión en sus recintos, por lo cual los exportadores tendrán que buscar soluciones fuera de los recintos portuarios. Lo mismo habría anunciado en su web la autoridad portuaria de Auckland¹¹, Nueva Zelanda, dejando bien claro el procedimiento “No VGM, no entry”.

En dicho artículo¹², se refiere también que otras terminales, como la de Mumbai o las inglesas operadas por DP World, en cambio, ya tomaron la delantera y confirmaron que implementarán equipos para ofrecer el servicio, para contrarrestar la posibilidad que muchos contenedores entren en sus recintos sin el VGM. Igualmente, más de un fabricante ha sabido ver una oportunidad en Solas y ha decidido desarrollar soluciones para la industria, por ejemplo, el sistema de pesaje de Strainstall incluye sensores colocados en los anclajes de las grúas que cargan los contenedores o el sistema de Avery Weigh-Tronix cuenta con dispositivos similares a un gato hidráulico, que elevan el contenedor y lo pesan con un margen de error de 25 Kg que se pueden controlar desde un *software* de aplicación (app) en el *smartphone*¹³.

3.2. Sobre cobro del VGM

Con relación a las referencias internacionales sobre el cobro por VGM en puertos internacionales, según lo señalado por el concesionario en su recurso de reconsideración (APM Terminals 2016a), existen diversos precios y tarifas establecidas en otros terminales portuarios; por ejemplo, en los terminales portuarios de Guayaquil (Contecon Guayaquil s.f.) se cobra el monto de US\$ 5,00 por emisión de certificado VGM para cada contenedor, en el puerto de Buenos Aires en Argentina, se cobra una tarifa de US\$ 20,00 por emisión de certificado VGM,

¹⁰ TIBA España (2018). Convenio SOLAS: Nueva regulación sobre VGM o peso bruto verificado [En línea]. España. Fecha de consulta: 12/08/2018. Disponible en: <https://www.tibagroup.com/es/convenio-solas>

¹¹ TIBA España (2018b)

¹² TIBA España (2018c)

¹³ Romeu, Blanca. TIBA España (2016). Convenio SOLAS: Nueva regulación sobre VGM o peso bruto verificado. [En línea]. Fecha de consulta: 16/07/2017. Disponible en: <https://www.tibagroup.com/es/convenio-solas>

en puerto Lirquén, en Chile, se tiene un precio cuando se trata de pesaje con VGM y un pesaje de contenedor sin VGM.

En otros casos, también se tiene la información de que las líneas navieras cobrarían a los contenedores embarcados en los puertos de Hamburgo, Rotterdam y Amberes por el certificado VGM. Este sería el caso de la línea naviera de Israel ZIM Integrated Shipping Ltd (ZIM s.f.).

En contraposición se puede mencionar el caso de Colombia¹⁴, en cuyos puertos nacionales no se cobra por este concepto por consideraciones similares a las del organismo regulador peruano, al considerar que dicho servicio no implica costos adicionales a los normales, para el concesionario o administrador portuario.

En opinión de operadores logísticos, como JCV Shiping España, la implementación del VGM conllevaría problemas logísticos y costos adicionales, como en el caso de que no se facilite el VGM con “la antelación suficiente” a la preparación del plano de estiba, por lo que tendría que estar notificado antes de la entrada del contenedor en el terminal, pues si un VGM no está notificado antes de ese momento y no se contrata a la terminal el pesaje, el contenedor se admitirá pero pasará a una pila de contenedores previa a la definitiva para el embarque, hasta que el VGM sea notificado; dicho paso intermedio, según indicaciones de representantes de las dos principales terminales de contenedores de Barcelona (BEST y AMPT Barcelona), se facturarían como un movimiento horizontal adicional¹⁵.

Adicionalmente, considera que el VGM tendrá que comunicarse por diferentes vías a las navieras o consignatarios para que, a su vez, se transmita a la terminal portuaria, lo que implicaría que estas diferentes vías suponen o un extracoste por contenedor si la transmisión es manual a la naviera (en función de la naviera puede llegar a ser de hasta 25 EUR/ contenedor, pesaje aparte) o un trabajo extra de tiempo (entrar en cada web de cada naviera para meter los datos en el sistema que cada naviera ha desarrollado según sus necesidades, contenedor a contenedor) o implementar módulos informáticos compatibles con los sistemas de cada empresa que también suponen un coste.

¹⁴ Información proporcionada en la entrevista realizada el 2 de junio de 2017 al funcionario Mauricio Patiño del MINCOMERCIO de Colombia por los autores del presente trabajo en un viaje de trabajo a Colombia.

¹⁵ JCV Shiping. España (2016). Mis dudas sobre el VGM. [En línea]. Fecha de consulta: 16/07/2017. Disponible en: <https://jcvshipping.com/mis-dudas-sobre-el-vgm/>

Como no todos los contenedores se cargan siempre el mismo día y dado que el VGM se tiene que notificar con anterioridad a la entrada del contenedor en el terminal portuario, esto supone que, en cada carga de cada contenedor, se tendrá que ir volcando la información de manera individual, con el tiempo que ello conllevará.

Cada compañía naviera ha implementado algún tipo de procedimiento para la transmisión del VGM, ya sea, a través de sus páginas web, a través de portales, tipo INTTRA, GT Nexus o Smart Cargo, o a través de formularios enviados vía *e-mail*. El recargo “VGM Surcharge” tendrá un costo de USD 14+IVA /contenedor.

De manera similar, el operador logístico Norgistic de Chile, estima que si el embarcador no posee el VGM antes de que el contenedor ingrese a *stacking*, los principales terminales portuarios en Chile han implementado diferentes métodos para proveer este servicio, ya sea directamente pesando el contenedor o bien pesando el camión más contenedor cargado y luego destarando el peso del camión; este servicio debe ser solicitado con anticipación, ingresando el requerimiento a través de las páginas web de cada terminal, para que así el *gate* control autorice el ingreso del camión y le informe el proceso para la obtención del VGM, el cual luego será transmitido directamente a la compañía naviera vía transmisión electrónica de datos (EDI)¹⁶. El costo de la gestión de pesaje con los terminales (que ya incluye el “VGM Surcharge”) tendrá un costo de US\$ 20+IVA/contenedor más el costo que cobre cada terminal (aproximadamente entre US\$ 20 y US\$ 50+IVA) por los servicios relacionados al embarque del contenedor de exportación.

Como se evidencia, tanto en la regulación nacional para la implementación de la certificación VGM como en las experiencias internacionales respecto a su cobro como un concepto logístico propio o como parte de un paquete de servicios que incluye al pesaje de contenedores, existen diversas situaciones en el ámbito internacional que revelan una falta de uniformidad o criterios comunes al respecto; incluso existen países como Colombia y Perú en que el regulador no considera pertinente el cobro por este concepto a los exportadores.

¹⁶ NORGISTIC. Chile. 2016. VGM (MBV) – Información para Clientes. [En línea]. Fecha de consulta: 19/08/2018. Disponible en: http://www.norgistics.com/files/Informativo_VGM.pdf

Capítulo V. Criterios sobre la regulación del servicio de emisión de certificado VGM

En este capítulo, se desarrollarán los criterios planteados por la empresa concesionaria del TMMN – Callao y del regulador respecto de la calificación del denominado servicio emisión del certificado VGM como servicio especial o no portuario; asimismo, se efectuará el respectivo análisis de las condiciones de competencia de dicho servicio, así como un análisis conjunto de todo lo desarrollado que permitirá determinar si el servicio en estudio constituye o no un servicio regulado, respecto del cual corresponda la aplicación de una tarifa o un precio.

1. Criterios del concesionario APMT

En el marco del contrato de concesión del TMMN - Callao, el concesionario APMT presentó ante Indecopi, con copia al Ositran, una solicitud (APM Terminals 2016b) con la propuesta de un servicio denominado “Emisión de certificado VGM”. Por ello, APMT requiere que el servicio se califique como uno portuario, y en el caso de calificar como un servicio especial portuario, solicitó el respectivo pronunciamiento de la entidad competente respecto a sus condiciones de competencia en el mercado. Asimismo, en dicho documento APMT (2016) indica que solicita al Ositran «que se sirva autorizar la prestación del servicio desde el 1 de julio de 2016 y se pronuncie sobre la naturaleza del servicio que se propone, es decir si es especial portuario o un servicio no portuario».

1.1. Criterios para calificar un servicio como no portuario

De acuerdo con lo señalado por el concesionario en su solicitud (APM Terminals 2016b), se considera los siguientes criterios para calificar el servicio de emisión de certificado VGM como un servicio no portuario:

- (a) El servicio de emisión de certificado VGM no forma parte de un paquete de servicios, ya que su prestación se realiza de manera independiente de la prestación de los demás servicios a la carga o a la nave. El carácter de la prestación del servicio realizado de forma independiente responde a que la elección del servicio de emisión de certificado VGM no implica que se tenga que sustituir otro grupo de servicios.
- (b) Este servicio podría ser calificado como un servicio no portuario, ya que tiene como alcance más una actividad de tipo administrativo que no implica el uso de equipos que califiquen como infraestructura portuaria, que faciliten el transporte e intercambio modal. La determinación final de la calificación del servicio de emisión de certificado VGM se encontraría a cargo del Ositran.

- (c) Desde el punto de vista del análisis de condiciones de competencia, el servicio de emisión de certificado VGM no se presta de manera conjunta o como complemento de otros servicios brindados a algún paquete de servicios, por lo que se puede definir que el mercado relevante está representado por el referido servicio que demandan los embarcadores de la carga o sus representantes (mercado de servicio relevante) y que se presta en el Terminal Norte y sus alrededores (mercado geográfico relevante).
- (d) Dentro del mercado relevante se ha identificado que los usuarios de la carga, cuentan con alternativas de aprovisionamiento del servicio relevante, donde destacan el Terminal Muelle Sur, los depósitos temporales extraportuarios y los locales del exportador. Por tanto, existen condiciones de competencia en el servicio especial denominado “emisión de certificado VGM”, razón por la cual este servicio debe ser tratado como un servicio no regulado, cuyo precio será determinado de acuerdo con la oferta y la demanda en el mercado.
- (e) El concesionario resalta en su solicitud (APM Terminals 2016b) el criterio utilizado por el regulador (que le resultaría aplicable) en un caso tramitado anteriormente, en una resolución de consejo directivo (Ositran 2013), en el que se estableció que APMT podría brindar servicios no portuarios siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: (i) Ositran debe determinar que las actividades del servicio en cuestión no se ajusten a la definición de infraestructura de transporte de uso público en conformidad con el RETA y (ii) La actividad que se propone no consista en un servicio portuario bajo los términos establecidos en el contrato de concesión y en las normas legales aplicables.

1.2. Criterios para calificar un servicio especial o nuevo

De acuerdo con lo señalado por el concesionario en su solicitud (APM Terminals 2016b), se considera que los siguientes criterios deberían ser tomados en cuenta por el regulador para calificar el servicio de emisión de certificado VGM como un servicio especial:

- (a) El servicio propuesto no se enmarca en el servicio estándar de pesaje y transmisión electrónica de la información, el cual responde a una finalidad distinta.
- (b) El servicio propuesto es similar a otros que se prestan en el terminal portuario, como el certificado de pesaje o copia de ticket de pesaje, que están sujetos a precios y no tarifas.
- (c) El servicio propuesto no es una actividad que, de manera obligatoria, deba brindar exclusivamente APMT.
- (d) El certificado VGM no posee las mismas características básicas que poseen los servicios que forman parte del servicio estándar de contenedores.
- (e) A nivel nacional e internacional se viene cobrando un precio o tarifa adicional por la emisión del certificado VGM.

- (f) El servicio denominado “Emisión de certificado VGM” tiene como alcance la elaboración, emisión y entrega del certificado de masa bruta verificada (VGM) del contenedor lleno, para el embarque, de los usuarios que lo soliciten.
- (g) La prestación de este servicio desde el 1 de julio de 2016 por parte de APMT Callao es necesaria y otorga beneficios en términos de ahorro de costos a los usuarios y, en general, permite que el comercio exterior de exportación no se vea afectado.
- (h) Si Ositran decide considerar el servicio de emisión de certificado VGM como un servicio especial, resulta relevante que Indecopi analice las condiciones de competencia.

2. Criterios del regulador

A continuación, se analizará el enfoque del servicio propuesto, denominado emisión del certificado VGM desde el punto de vista del Ositran sobre la base de las resoluciones de consejo directivo mediante los cuales se emitió pronunciamiento al respecto.

2.1. Criterios para calificar la emisión del certificado VGM como servicio estándar o como servicio especial

De acuerdo con la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2016-CD-OSITRAN (Ositran 2016), los principales argumentos del regulador se pueden sintetizar así:

- (a) El servicio propuesto tiene como único alcance la emisión del certificado VGM de los contenedores de embarque. Ello se da toda vez que la información a utilizar para la preparación del referido certificado corresponde al peso del contenedor que se obtiene como parte del servicio estándar. Por tanto, no se verifica la necesidad de asignar personal adicional, ni tampoco se requeriría adecuar los sistemas informáticos para la elaboración, emisión y entrega del certificado VGM. Por el contrario, el alcance del servicio propuesto es la transmisión electrónica de la información de pesaje de los contenedores, actividad que está incluida de manera explícita dentro de los alcances de los servicios estándar a la carga en contenedores y que se viene prestando desde el inicio de las operaciones de APMT.
- (b) El alcance y características del servicio propuesto no son diferentes de la actividad de transmisión electrónica de la información de pesaje de los contenedores de embarque, por lo cual se enmarca dentro del servicio estándar por las siguientes razones:
 - (i) El servicio propuesto por APMT resulta necesario o indispensable para completar el proceso de embarque o descarga de la carga. El pesaje de los contenedores, el cual conlleva la obtención de la masa bruta verificada VGM y la transmisión electrónica de la información de pesaje son actividades esenciales para completar el proceso de embarque de contenedores. Así, pues, desde un punto de vista operativo, es necesario que la línea naviera

cuenta con la información antes señalada como insumo para la correcta estiba de la carga. Del mismo modo, desde un punto de vista legal, es necesario que las autoridades aduaneras cuenten con esta información en virtud de lo establecido en el Procedimiento General “Manifiesto de Carga” INTAPG-09 (Sunat 2010).

- (ii) Es una actividad que se efectúa de manera recurrente en cada movilización de la carga.
- (iii) Su prestación es obligatoria por parte del concesionario, dado que son actividades necesarias para completar el proceso de embarque y descarga de contenedores y, por ende, el concesionario es el único que puede realizar dichas actividades.
- (c) Las actividades dentro del alcance del servicio propuesto, si bien forman parte del servicio estándar, tampoco se encuentran incluidas en los servicios especiales considerados en el contrato de concesión, ni aquellos que se han creado bajo el procedimiento considerado en la cláusula 8.23 del mismo, respecto del precio o la tarifa de los servicios especiales.

Por otro lado, en la Resolución de Consejo Directivo N° 047-2016-CD-OSITRAN (Ositran 2016b), los principales argumentos del regulador se pueden sintetizar en los siguientes:

- (d) Sobre la base de los criterios operativos portuarios, queda evidenciado que, para el embarque de contenedores llenos, el servicio de pesaje que se realiza como parte del servicio estándar es equivalente al procedimiento de pesaje indicado como método N° 1 en el artículo 2 de la norma técnica aprobada por la APN; y producto del referido servicio se emite el ticket de salida, el mismo que contiene la información necesaria para determinar el VGM. En ese sentido, dado que dichos tickets de balanza, emitidos como consecuencia del pesaje del servicio estándar, contienen la información necesaria para obtener el VGM, no existe sustento para calificar la propuesta de servicio “Emisión del certificado VGM” como servicio especial; por ello, la sola adecuación de un formato no implica la necesidad de asignar personal ni equipos adicionales en cada oportunidad para obtener y remitir el VGM.
- (e) Corresponde desestimar el argumento del concesionario referido a la similitud entre el servicio propuesto y los cobros por “Emisión de certificado de peso” y “Copia de ticket de pesaje”, puesto que dichos servicios no cumplen con las tres características que distinguen a los servicios estándar. Estas fueron detalladas en la interpretación (Ositran 2012) de la cláusula 8.19 del contrato de concesión respecto a los servicios estándar.

En ese sentido, los criterios que el regulador debe considerar para calificar un servicio dado como servicios estándar, son los siguientes:

- (i) La prestación debe ser necesaria o indispensable para completar el proceso de embarque o descarga de la carga.

- (ii) Sus actividades se deberían efectuar de manera recurrente en cada movilización de la carga, de tal manera que sean susceptibles de ser sistematizadas o estandarizadas.
- (iii) Los servicios deberán ser de prestación obligatoria por parte del concesionario, como consecuencia del primer criterio. Además, este debe ser el único que pueda prestarlos, según lo establecido en la cláusula 2.7 del contrato de concesión, respecto de la exclusividad que tiene el concesionario para prestar todos los servicios dentro del terminal portuario.

En el informe que sustenta la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2016-CD-OSITRAN (Ositran 2016c) no se ha indicado que, con la norma técnica, APMT u otro agente se encuentren obligados a realizar el cálculo del VGM utilizando los datos de su ticket de pesaje. El objetivo del referido informe es determinar si el servicio propuesto por el concesionario califica como un servicio estándar o especial. En ese sentido, se llegó a la conclusión de que el servicio propuesto cumple con los criterios que fueron establecidos por el consejo directivo del Ositran para calificar a un determinado servicio como parte del servicio estándar.

El hecho de que una actividad pueda ser realizada por entidades distintas al concesionario no establece si esa actividad forma parte o no de los servicios estándar. Otras actividades no se realizan exclusivamente en terminales portuarios y no por ello se ha cuestionado su naturaleza de servicio estándar, como el almacenamiento. El régimen de prestación de servicios de otros terminales portuarios o los cargos que realicen líneas navieras no influyen en la decisión del regulador sobre la naturaleza de un servicio propuesto por el concesionario, ya que la prestación de servicios en otros terminales se rige, en el caso de terminales nacionales concesionados, por las reglas contractuales previstas en el respectivo contrato de concesión, y en el caso de terminales portuarios extranjeros, se rige acorde al marco normativo de cada país.

Capítulo VI. Determinación de la emisión del certificado VGM como servicio regulado o no regulado

1. Identificación del servicio regulado

Resulta relevante para los fines del presente trabajo efectuar un análisis del denominado servicio de emisión del certificado VGM desde el punto de vista de las condiciones de competencia en que se desarrolla, si existen barreras de entrada para la provisión de dicho servicio, ¿cuál es su mercado relevante? Y si existe poder de mercado o un eventual abuso de posición de dominio que limite o impida la prestación de este servicio por otros operadores distintos del Concesionario del TMMN - Callao, concesión que constituye nuestro caso de estudio.

2. Determinación del mercado relevante

De acuerdo con lo establecido por el artículo 6 del Decreto Legislativo 1034 que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, el mercado relevante está integrado por el mercado de producto y el mercado geográfico.

2.1. Mercado de producto relevante

Según la información revisada¹⁷, el mercado relevante de producto se compone de todos aquellos productos o servicios que los consumidores ven como intercambiables o sustituibles ya sea por las características del producto, su precio o su uso. El artículo 6.2 del DL 1034 define el mercado de producto relevante como el bien o servicio materia de investigación y sus sustitutos.

Para determinar el grado de sustituibilidad, se debe analizar las preferencias de los consumidores o clientes, las características del producto, las posibilidades tecnológicas y el tiempo requerido para la sustitución.

Al analizar la sustituibilidad por el lado de la demanda, es necesario preguntarse si existen servicios que los consumidores perciban como sustitutos y si existen costos de cambio entre servicios. Un concepto empleado en economía para determinar el grado de sustitución o intercambiabilidad entre distintos bienes o servicios es la elasticidad cruzada. La cantidad

¹⁷ Definición del mercado relevante y poder de mercado. [En línea]. Fecha de consulta: 19/08/2018. Disponible en: <https://leandrozipitria.files.wordpress.com/2011/05/clase-3-mercado-relevante-y-poder-de-mercado.pdf>

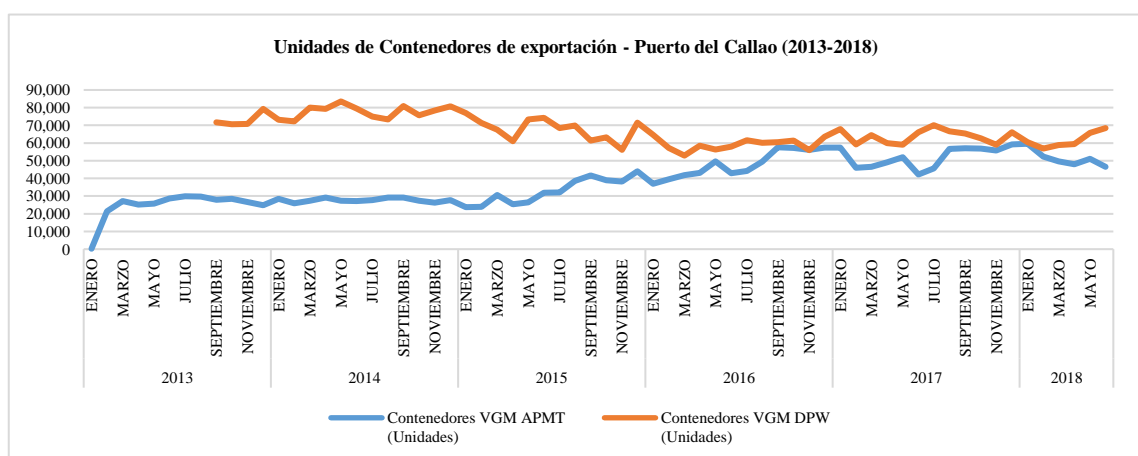
demandada de un determinado bien o servicio puede ser más o menos sensible a cambios en el precio u otros sustitutos potenciales.

El mercado relevante para el servicio materia de análisis es el servicio de emisión del certificado VGM para los contenedores de exportación que se embarquen por el TMMN - Callao. La dimensión de este mercado solo está orientada a un grupo de embarcadores o exportadores o sus representantes, que requieren que se brinde este servicio para los contenedores de exportación que se embarquen por el TMMN - Callao.

En consecuencia, desde el punto de vista de los usuarios de dicho servicio no existen sustitutos al mismo, pues por mandato legal de la norma técnica de la APN todos los contenedores de exportación que se embarquen por vía marítima requieren transmitir dicha información en un documento principalmente electrónico, suscrito por el expedidor embarcador o su representante, el cual no puede ser sustituido por otro documento o certificado proporcionado por el Terminal Portuario u otro operador logístico. No obstante, cabe mencionar que se evidenció la existencia de un mercado potencial efectivo, con competencia por el mercado.

Según la información del concesionario –reportes mensuales al Ositran–, se ha elaborado el siguiente gráfico, el cual muestra la evolución del número de contenedores de exportación que fueron embarcados por el puerto del Callao desde enero del 2013 hasta mayo del 2018, ya sea desde el terminal administrado por APM Terminals Callao S.A. o DP World S.R.L.

Gráfico 1. Número de contenedores exportados – Callao

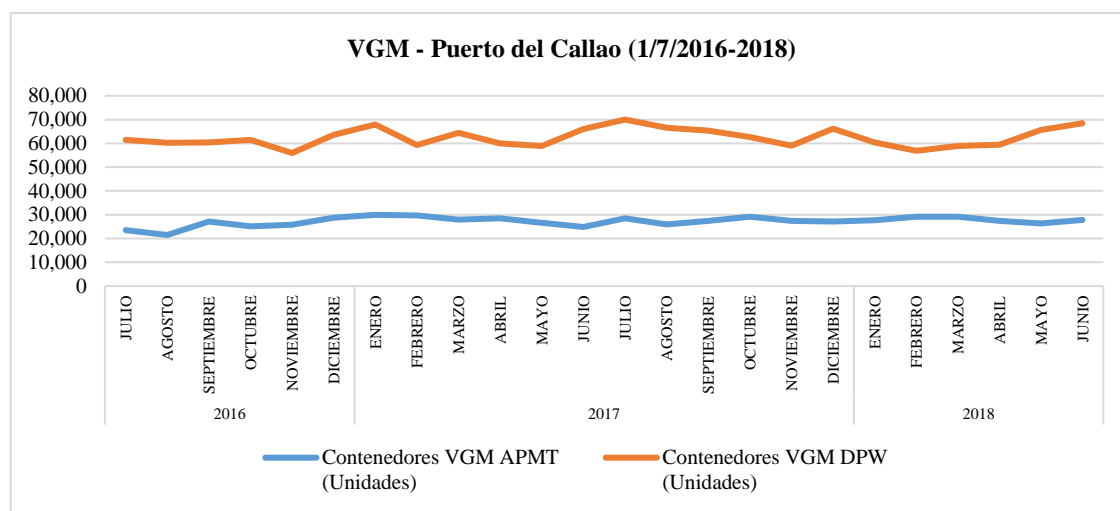


Fuente: Elaboración propia

Dado que a partir del 1 de julio de 2016 resulta exigible la presentación de un certificado VGM por cada contenedor de exportación, el siguiente gráfico muestra el número de posibles

certificados VGM asociados a contenedores de exportación embarcados por el puerto del Callao utilizando los terminales portuarios APMT y DPW durante el período julio 2016 – junio 2018.

Gráfico 2. Número de VGM estimados – Callao



Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, se observa que desde la implementación de la norma se han embarcado en un período de dos años (desde el 1 de julio 2016 hasta el 30 de junio 2018) un total de 2.151.594 contenedores para ser exportados desde el Terminal Portuario del Callao, los cuales, de acuerdo con la disposición de la APN, solo pudieron ser embarcados si contaban con el certificado VGM respectivo. A continuación, se muestra el detalle del número de contenedores embarcados en el Terminal Portuario del Callao para el período señalado.

Tabla 3. Número de contenedores embarcados – Terminal Portuario del Callao

Año	Contenedores VGM APMT (unidades)	Contenedores VGM DPW (unidades)
2016	151.901	363.061
2017	332.909	766.561
2018	167.330	369.832
Total, por terminal	652.140	1.499.454
Total	2.151.594	

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a un posible análisis, aplicando el SSNIP Test (por sus siglas en inglés “Small but Significant Non-Transitory Increase in Price”), su aplicación en este trabajo de investigación

enfrenta limitaciones con respecto a la disponibilidad de información histórica que a la fecha no se encuentra sistematizada por la APN, que es el órgano competente sobre el particular y al cual se consultó al respecto.

No obstante, con la información disponible del número de contenedores de exportación embarcados en el Terminal Portuario del Callao se planteó un escenario hipotético de un solo proveedor (monopolio) que brinda el servicio a un determinado precio. En dicho escenario, considerando la disposición normativa de la APN, el certificado VGM es el único documento que acredita el peso bruto verificado del contenedor y su carga; no existe otro certificado o documento que cumpla dicha finalidad, por lo que se infiere que un incremento del 5 % o 10 % en el precio del servicio no afectaría significativamente la cantidad demandada del mismo. En consecuencia, este hipotético proveedor monopólico no enfrenta restricciones competitivas significativas de otros servicios dentro de la zona geográfica.

2.2.Mercado geográfico relevante

El numeral 6.3 del D. Leg. 1034 define al mercado geográfico relevante como el conjunto de zonas geográficas donde están ubicadas las fuentes alternativas de aprovisionamiento del producto relevante (servicio en este caso). Desde la óptica de mercado geográfico, este se encontraría configurado por los agentes marítimos, agentes de carga internacional, agentes de aduana y depósitos temporales, autorizados a operar en la jurisdicción de la Aduana Marítima del Callao, además del TCMS - Callao que potencialmente podría brindar también el servicio y que se ubica al lado del TMMN - Callao.

Al respecto, corresponde determinar si existen fuentes alternativas de aprovisionamiento del servicio relevante que brinda APMT, teniendo presente que la norma emitida por la Autoridad Portuaria Nacional exige que, ya sea por el método 1 o 2 para obtener la masa bruta verificada, el requisito indispensable es usar un instrumento debidamente calibrado, certificado y vigente, de acuerdo con lo reglamentado por el Inacal, entidad que acredita el sistema de pesaje en el Perú.

En el TMMN – Callao existen dos operadores portuarios que manejan carga en contenedores: APMT y DPW. Por tanto, la competencia interportuaria es limitada debido a lo siguiente:

- La distancia existente entre los demás terminales portuarios que pueden movilizar contenedores a través de APMT y DPW

- La infraestructura
- La capacidad de movilización de contenedores

De acuerdo con la información que brinda la Sunat, de manera pública, referida a los depósitos temporales en la jurisdicción Callao, se han identificado quince depósitos temporales marítimos, que constituyen los potenciales o efectivos ofertantes del servicio en el mercado de emisión de certificados VGM. A continuación, se identifican dichos depósitos temporales incluyendo información sobre las tarifas aplicables para el servicio VGM o servicios relacionados:

Tabla 4. Tarifas VGM en depósitos temporales marítimos – Jurisdicción Callao

Nombre	Razón social	Tarifa VGM o relacionada
01.-IMUPESA	INVERSIONES MARITIMAS UNIVERSALES PERU S.A.	No incluido en tarifario
02.-TRAMARSA	TRABAJOS MARITIMOS S.A.	No incluido en tarifario
03.-LICSA	LOGISTICA INTEGRAL CALLAO S.A.	No incluido en tarifario
04.-TPP	TERMINALES PORTUARIOS PERUANOS SAC	Tarifario no disponible
05.-DPWORLD CALLAO	DP WORLD CALLAO S.R.L.	US\$ 8 / contenedor (1)
06.-IGL	INTEGRATED GLOBAL LOGISTICS S.A.	Tarifario no disponible
07.-APM TERMINALS	APM TERMINALS CALLAO S.A.	No incluido en tarifario
08.-RANSA	RANSA COMERCIAL S A	Tarifario no disponible
09.-NEPTUNIA S.A.	NEPTUNIA S.A.	\$ 24.50 por hora/fracción por Cnt (2)
10.-ALCONSA	APM TERMINALS INLAND SERVICES S.A.	US\$ 21.28 / contenedor (3)
11.-CONTRANS S.A.C.	CONTRANS S.A.C.	No incluido en tarifario
12.-DINET	DT DINETPERU S.A.C.	No incluido en tarifario
13.-UNIMAR	UNIMAR S A	US\$ 20 / contenedor
14.-ALMUSA	ALMACENES MUNDO S.A.	Tarifario no disponible
15.-FARGOLINE S.A.	FARGOLINE SOCIEDAD ANONIMA	Tarifario no disponible

Fuente: (Sunat s.f.a). Elaboración propia

- (1) Procesamiento, transmisión, y control de datos VGM para los operadores de nave (n9): Incluye el procesamiento, transmisión, y control de datos vía medios electrónicos o alternativos, revisión y verificación del CAL, adecuación de planos de estiba y procesos operativos a la norma Solas. No aplica en caso de vigencia de un acuerdo de paquete de servicios relacionados a la estiba/desestiba (2.11.8 & 2.11.9) o similar.
- (2) Servicio extraordinario de balanza
- (3) Uso de balanza. Cubre el servicio de repesaje del contenedor de acuerdo con solicitud del consignatario o su representado.

2.3. Análisis de las condiciones de competencia del servicio: emisión del certificado VGM

Tal como se refirió en el presente trabajo, al analizar las características del servicio de emisión del certificado VGM, dicho servicio consiste en la consolidación de la información del pesaje de los contenedores de exportación de un expedidor o embarcador, obtenida de sus propias balanzas calibradas o de las balanzas calibradas de terceros que le presten dicho servicio; solo se traslada la información de los comprobantes o tickets de pesaje al formato del anexo I de la

normativa de la APN o a las instrucciones de embarque en el mensaje electrónico respectivo. La utilización de formatos impresos con firmas manuscritas es poco probable y excepcional. No existe una certificación del peso como tal, se cuenta solo con una declaración jurada del expedidor embarcador.

Asimismo, el servicio de pesaje de los contenedores es distinto del servicio de emisión del certificado VGM; la VGM del contenedor lleno se puede calcular a partir del pesaje realizado en los depósitos temporales, terminales portuarios, local del exportador u otros que este designe.

En consecuencia, si bien no resulta indispensable que el pesaje del contenedor y la emisión del certificado VGM deban ser brindados por el mismo operador que realiza el pesaje, esto sí resulta más idóneo desde el punto de vista logístico y económico, puesto que no se tendrá que contratar por separado esos servicios y se evitará problemas por diferencias de pesos entre distintas balanzas y la necesidad de posibles repesajes.

En el Perú, el servicio de emisión del certificado VGM si bien es independiente del pesaje del contenedor, puede ser efectuado por un solo operador por los terminales portuarios y depósitos temporales; por ello resulta pertinente formular las siguientes preguntas: ¿Se puede decir que existe competencia?, ¿se trata de competencia efectiva o potencial?

Considerando que el objeto de estudio es el caso del TMMN - Callao, se analizará si los demás operadores que brindan sus servicios en el ámbito del puerto del Callao y zonas adyacentes pueden ser considerados como competencia efectiva o potencial.

Cabe recordar que la competencia efectiva es aquella existente al momento de analizar el mercado, mientras que la competencia potencial es aquella que se proyecta a presentarse en un corto o mediano plazo tomando en cuenta las condiciones de mercado, por lo que es posible inferir que todos los depósitos temporales y el TCMS - Callao están en condiciones de prestar tanto el servicio de carácter administrativo consistente en la transmisión electrónica de la información estructurada del VGM, como el pesaje previo de los contenedores de exportación para el cálculo del VGM, a partir de los tickets o comprobantes de peso.

Como se puede apreciar en la tabla 4, para los fines del presente estudio se considera como competencia efectiva a los cuatro depósitos temporales que incluyen de manera expresa en sus tarifarios públicos el concepto VGM o un concepto relacionado al mismo; mientras que, se

estima como competencia potencial a los otros diez depósitos temporales (sin considerar a APMT) de la jurisdicción de la Aduana Marítima del Callao, que cuentan con la infraestructura y autorizaciones respectivas para brindar tanto la emisión del VGM como el pesaje del contenedor de exportación, pero cuya información en sus tarifarios públicos no incluye este concepto o no se encuentra disponible para el conocimiento público. En síntesis, es posible afirmar que existen condiciones de competencia en la provisión del servicio de emisión del certificado VGM.

De manera complementaria se puede mencionar que otros terminales portuarios, concesionados fuera del ámbito del Puerto del Callao, incluyen en sus tarifarios públicos conceptos relacionados con la certificación VGM como en el caso del Puerto de Paita, en el cual el Concesionario Terminales Portuarios Euroandinos Paita S.A. incluye el concepto: Envío de dato de peso para comparación según proceso VGM, con una tarifa de US\$ 20,00 (S/ 65,00) por contenedor¹⁸. En el mismo sentido, en el caso del Puerto de Matarani el Concesionario Terminal Internacional del Sur S.A. incluyó en su tarifario público, en la sección de tarifas no reguladas, el concepto: Contenedores y Carga en Tránsito. Emisión y Transmisión de datos, con una tarifa de US\$ 15,00 (S/ 58,06) por contenedor¹⁹.

2.3.1. Costos logísticos de exportación en el Perú

Asimismo, resulta pertinente para los fines del presente estudio determinar de manera aproximada qué porcentaje de los costos logísticos de exportación en el Perú representa el costo promedio de la certificación VGM. En promedio, el costo de los terminales extraportuarios es de US\$ 353 para contenedores de 20 pies de exportación en el Callao y de US\$ 278 en Paita. En el caso de los contenedores de 40 pies de exportación, se da una situación parecida, US\$ 413 y US\$ 321 en Callao y Paita, respectivamente. Similar situación se va a presentar para el caso de los contenedores reefer y para las importaciones²⁰.

El estudio consultado elaborado por el Mincetur incluye una estructura de los costos marítimos y portuarios haciendo uso de los datos recabados en la cadena logística de puertos para cada uno de los principales actores –depósitos temporales, depósitos de vacíos, línea naviera, agente

¹⁸ Terminales Portuarios Euroandinos Paita S.A. Perú. 2018. Tarifario al público general. [En línea]. Fecha de consulta: 19/08/2018. Disponible en: http://www.puertopaita.com/archivos/notas/803_TARIFARIO_V11.pdf

¹⁹ Terminal Internacional del Sur S.A. Perú. 2018. Tarifario. [En línea]. Fecha de consulta: 19/08/2018. Disponible en: http://www.tisur.com.pe/sites/default/files/escritorio/tarifario_rev_49.pdf

²⁰ Análisis de los Costos Marítimos y Portuarios (Documento electrónico). Mincetur – Grupo Banco Mundial, Año 2017.

marítimos, agente de aduanas y agentes del Estado— construyendo una aproximación de la estructura de costos logísticos agregada que enfrentan los exportadores de contenedores secos y refrigerados y los importadores de contenedores secos, haciendo uso para ello de las rutas de comercio más importantes para los principales productos de exportación, tomándose como destinos de exportación de referencia Hamburgo (Alemania) y Nueva York (Estados Unidos).

A continuación, en la tabla 5, se puede apreciar el detalle de la estructura de costos logísticos que enfrentan los exportadores incluyendo a los principales actores del proceso logístico y una representación en porcentajes del costo de cada servicio respecto del monto total por cada destino de exportación tomado como referencia.

Tabla 5. Estructura de costos promedio enfrentada por exportadores (a diciembre de 2015)

Nro.	Quién cobra	US\$/contenedor		
		Contenedor seco (Hamburgo)	Contenedor seco (Nueva York)	Contenedor refrigerado (Vigo)
1	Depósito temporal	278,87	278,87	278,87
2	Depósito de vacíos	130,00	130,00	133,00
3	Línea naviera	2.348,67	1.400,00	3.135,67
4	Agente marítimo	199,00	199,00	199,00
5	Agente de aduana	45,00	45,00	45,00
6	Agencias de Estado	45,00		45,00
Costos totales promedios		3.046,54	2.052,87	3.836,54
Nro.	Quién cobra	% costos totales		
		Contenedor seco (Hamburgo)	Contenedor seco (Nueva York)	Contenedor refrigerado (Vigo)
1	Depósito temporal	9,15	13,58	7,27
2	Depósito de vacíos	4,27	6,33	3,47
3	Línea naviera	77,09	68,20	81,73
4	Agente marítimo	6,53	9,69	5,19
5	Agente de aduana	1,48	2,19	1,17
6	Agencias de Estado	1,48		1,17
Costos totales promedios		100,00	100,00	100,00

Fuente: Mincetur – Grupo Banco Mundial²¹. Elaboración propia

De la información disponible, se puede tomar como referencia un costo promedio de US\$ 20,00 por concepto de emisión de VGM por cada contenedor de exportación, en los depósitos temporales y terminales portuarios concesionados en el Perú.

²¹ Análisis de los Costos Marítimos y Portuarios (Documento electrónico). Mincetur – Grupo Banco Mundial. Año 2017.

Con relación al porcentaje de los costos totales promedios mencionados en la tabla anterior, el costo promedio del VGM representaría un valor inferido promedio de 0,67 % de los costos totales promedio de una exportación.

2.3.2. Barreras de entrada

Para tener idea acerca de cómo un competidor potencial puede aspirar a ser un competidor efectivo en el mercado del servicio de emisión del certificado VGM y, además, para efectuar la evaluación por parte del regulador sobre si existe o persiste una condición de abuso de posición de dominio que crea algún tipo de restricción para la prestación del servicio de emisión del certificado VGM, es importante conocer cuáles son las barreras de entrada al mercado del servicio.

En este caso, la prestación del servicio de emisión del certificado VGM en el TMMN - Callao, al tratarse de un servicio de carácter principalmente administrativo que requiere de un pesaje previo, puede ser brindado por más de un tipo de operador, y se enfrenta a dos tipos de barreras de entrada: de tipo económica y de tipo legal.

La barrera de entrada del tipo económico consiste en la inversión necesaria para entrar al mercado, que es en este caso, el costo de adquisición y calibración de la balanza, báscula o cualquier otro dispositivo para determinar la masa bruta real del contenedor. La barrera de carácter legal es la certificación y renovación de la vigencia del certificado que emita el Inacal y los requerimientos para la autorización administrativa de Sunat – Aduanas para los nuevos depósitos temporales o terminales portuarios. Por ello, es posible afirmar que sí existen barreras de entrada; sin embargo, considerando el número de empresas que brindan el servicio de manera efectiva o potencial, se puede concluir que dichas barreras no son significativas.

2.3.3. Existencia de poder de mercado, posición de dominio

Bajo el modelo de competencia perfecta, los productores, actuando individualmente, no tienen la capacidad de influir en el precio de mercado, lo toman como dato y en función de este deciden los niveles de producto a ofrecer; una empresa dominante o, en el extremo, monopólica, sí se encuentra en capacidad de influir por sí sola en los niveles de precios del mercado. El ejercicio de dicha capacidad o poder de mercado, en este último caso determinará la imposición de un precio monopólico (Indecopi 2007: 17). El abuso de posición de dominio se configura

cuando este poder de mercado es mal utilizado para sacar ventaja indebidamente, como hacer cobros excesivos. En el caso de la emisión del VGM por el concesionario del TMMN – Callao, si bien, este posee el monopolio para la explotación de la infraestructura de dicho terminal portuario, este servicio en particular puede ser prestado en condiciones de competencia por varios operadores logísticos, incluso por el propio exportador embarcador, por lo que no se configura una posición de dominio al respecto.

De manera complementaria, aunque la realidad internacional, en países como Argentina, Chile y España, permite que las terminales portuarias realicen el pesaje y emitan el VGM, el crecimiento de la actividad de exportación y la falta de espacios para realizar maniobras dentro de los terminales permite recomendar que se obtenga el VGM fuera de los terminales portuarios para evitar posible colapso en las mismas. Así, en países como España son los operadores logísticos extraportuarios son los encargados de realizar el pesaje, emitir el certificado VGM y comunicar a la empresa naviera y al terminal sobre el VGM (empresa Damex - Barcelona).

Asimismo, operadores logísticos, como Damex de España, establecieron un margen de tolerancia, para diferencia de peso respecto del pesaje del terminal portuario del 0,6 % dentro de una tolerancia permitida por su norma nacional de hasta 5 %, lo cual evidencia que el margen de diferencia entre las balanzas calibradas resulta mínimo entre operadores logísticos portuarios.

3. Servicio de emisión de certificado VGM como servicio no regulado

A efectos de determinar si el servicio VGM tiene la condición de regulado o no, se analizará en primer término los criterios tanto del concesionario como del regulador.

Dado que el servicio de emisión del certificado VGM consiste en la consolidación de la información del pesaje de los contenedores de exportación de un expedidor o embarcador, obtenida de sus propias balanzas calibradas o de las balanzas calibradas de terceros que le presten dicho servicio, siendo básicamente un traslado de la información de los comprobantes o tickets de pesaje al formato del anexo I de la norma técnica de la APN o a las instrucciones de embarque en el mensaje electrónico respectivo; es posible inferir que se trata de un servicio de carácter administrativo que no implica el uso de la infraestructura portuaria o de sus equipos, para hacer viable una operación de carga de las mercancías de exportación en contenedores.

En ese sentido, el servicio de emisión del certificado VGM no califica como un servicio portuario desde el punto de vista de la normativa portuaria nacional y del contrato de concesión del Terminal Portuario Muelle Norte del Callao, pues se trata de una obligación legal establecida por la norma técnica de la APN, relacionada a la responsabilidad contractual expresa que asume el expedidor o embarcador frente a la naviera, por eventuales perjuicios a la seguridad de la vida e integridad física de la tripulación y daños a la carga, por un sobrepeso de sus contenedores de exportación y que se materializa con la firma electrónica o manuscrita en el documento de expedición, con carácter de declaración jurada.

Adicionalmente, este servicio de carácter administrativo al no ser portuario no forma parte de algún paquete de servicios considerados estándar en el contrato de concesión, por lo que su prestación puede efectuarse de manera independiente de otros servicios regulados o no. Otro elemento a tomar en consideración es que existen condiciones de competencia en la prestación del servicio de emisión del certificado VGM en el Perú (como se evidenció del análisis anterior), ya que este servicio puede ser efectuado como expedidor o embarcador o como representante de los mismos, por diferentes operadores: el exportador, agente marítimo, agente de carga internacional, agente de aduana, depósito temporal o incluso por el terminal portuario (si cuenta con la debida representación). No obstante, el servicio de pesaje del contenedor, indispensable para el VGM y la emisión del VGM por un mismo operador solo puede ser realizado en el Perú por un depósito temporal marítimo o el mismo terminal portuario, lo cual resulta más eficiente y económico desde el punto de vista logístico de exportación.

Por ende, si bien el concesionario identifica el carácter administrativo de dicho servicio y posible prestación en condiciones de competencia, se considera que plantea de manera equivocada su solicitud, puesto que propone alternativamente también la posibilidad de que se trate de un servicio especial regulado con tarifa, pues se requeriría del pesaje de los contenedores y la transmisión de la información como insumos previos y necesarios para la emisión de dicho certificado VGM.

Esta pretensión incurre en dos principales errores, el primero: En cumplimiento de la norma técnica de la APN, el terminal portuario no puede emitir directamente un certificado VGM, esta obligación es exclusiva del expedidor o embarcador, salvo que sea designado representante por alguno de ellos. En todo caso podría brindar un servicio de consolidación y preparación de la información de pesaje para que el mismo expedidor o embarcador la transmita a la naviera o recibir un poder o mandato especial de cualquiera de dichos operadores para poder remitir

directamente el certificado VGM en calidad de representante. Se infiere también de su solicitud la posibilidad de la utilización de formatos impresos con firmas manuscritas o certificaciones de peso, lo cual en la operativa logística es poco probable y excepcional, considerando el alto grado de informatización de los procedimientos y formatos en la logística internacional. Cabe recordar que en la norma técnica VGM no existe una certificación del peso como tal, solo una declaración jurada del expedidor embarcador.

Un segundo error: El concesionario propone el pesaje del contenedor y la transmisión de la información, como parte del servicio de emisión VGM y asume que puede emitir un documento que certifique dicho peso; cuando resulta suficiente para el expedidor o embarcador la información de los tickets de pesaje de ingreso del tracto camión al terminal portuario y del ticket de salida del tracto camión sin contenedor, para calcular el VGM y emitir el respectivo certificado VGM con el método 1 de la norma técnica de la APN, sin necesidad de incurrir en pesajes o certificaciones adicionales. En este punto el concesionario pretende incluir el pesaje del contenedor y la transmisión de la información, como parte del servicio de emisión VGM, afirmando que el pesaje y la transmisión electrónica de la información del servicio estándar responden a una finalidad distinta de la certificación VGM.

Con respecto a los criterios del regulador, se considera que también comete un error, pues el servicio de pesaje de los contenedores y la transmisión de la información son distintos del servicio de emisión del certificado VGM. Tal como se evidenció cuando se analizaron las características del servicio de emisión del certificado VGM, el VGM del contenedor lleno, se obtendrá partiendo del pesaje realizado por el expedidor embarcador, en los depósitos temporales, terminales portuarios, local del exportador u otros que este designe.

En otras palabras, el regulador también asume, al igual que el concesionario, que la emisión del certificado VGM forma parte de un paquete de servicios que incluye el pesaje del contenedor y la transmisión de la información, formando parte todas estas actividades del servicio estándar del concesionario, de lo cual se infiere que este último está obligado a brindar dicho servicio sin cobrar ninguna tarifa ni precio al respecto, si algún usuario se lo solicita.

Se considera que el regulador incurre en error, también, al afirmar que el servicio de pesaje de contenedores del Terminal Portuario Norte del Callao y la transmisión de la información forman parte del servicio estándar, cuando incluye la emisión del certificado VGM como parte de dicho servicio estándar, pues se trata de una actividad de carácter administrativo, que no cumple con

la característica de ser necesaria o indispensable, ya que este servicio puede obtenerse en el ámbito portuario y fuera del terminal portuario en condiciones de libre competencia por otros operadores como el TCMS - Callao y los depósitos temporales marítimos extraportuarios de la jurisdicción aduanera del Callao, respectivamente. Más aún si se analizan los criterios que el Consejo Directivo del Ositran estableció para calificar un servicio dado como servicio estándar, es posible inferir lo siguiente:

- (i) La prestación debe ser necesaria o indispensable para completar el proceso de embarque o descarga de la carga.

Si bien la norma técnica de la APN estableció la obligación de la transmisión del documento de expedición VGM previo al embarque de contenedores de exportación para que la naviera autorice su embarque, cabe recordar que se trata de una obligación legal establecida por la norma técnica de la APN, relacionada a la responsabilidad contractual expresa que asume el expedidor o embarcador frente a la naviera, por eventuales perjuicios a la seguridad de la vida e integridad física de la tripulación y daños a la carga, por un sobrepeso de sus contenedores de exportación y que se materializa con la firma electrónica o manuscrita en el documento de expedición, con carácter de declaración jurada.

Es decir, no es una obligación del terminal portuario emitir dicho documento que involucra a dos actores principales: el embarcador y la línea naviera, sobre todo si, como ya quedó acreditado en cumplimiento de la norma técnica de la APN, el terminal portuario no puede emitir directamente un certificado VGM, esta obligación es exclusiva del expedidor o embarcador, salvo que sea designado representante por alguno de ellos.

La prestación de los servicios de pesaje de contenedores en el Terminal Portuario Norte del Callao y la transmisión de la información si bien forman parte del servicio estándar, no incluyen al servicio de emisión del certificado VGM, pues la emisión del mismo con la información obtenida del terminal portuario o de otra balanza calibrada de terceros, depende de la diligencia y voluntad del expedidor embarcador, no de lo que haga o deje de hacer el terminal portuario respecto a un documento principalmente electrónico, que le corresponde emitir y transmitir a un tercero.

En consecuencia, desde el punto de vista operativo portuario la emisión de dicho documento no resulta ser un servicio necesario o indispensable a cargo del terminal portuario para completar el proceso de embarque.

(ii) Sus actividades se deberían efectuar de manera recurrente en cada movilización de la carga, de tal manera que sean susceptibles de ser sistematizadas o estandarizadas.

La prestación del servicio de emisión del certificado VGM para los contenedores de exportación, al ser recurrentes, sí resultan susceptibles de ser sistematizadas o estandarizadas pero desde el punto de vista administrativo más que operativo portuario, ya que no implican un uso de la infraestructura o equipos del recinto portuario específicamente para dicho servicio, pues, como el mismo regulador reconoce, los servicios de pesaje de contenedores en el Terminal Portuario Norte del Callao y la transmisión de la información forman parte del servicio estándar que se presta a todos los contenedores de exportación que ingresan a dicho terminal, independientemente de si solicitan a dicho terminal la emisión de un certificado VGM o no.

(iii) Los servicios deberán ser de prestación obligatoria por parte del concesionario, como consecuencia del primer criterio señalado, además de que el concesionario debe ser el único que pueda prestarlos, acorde con lo establecido en la cláusula 2.7 del contrato de concesión, respecto a la exclusividad que tiene el concesionario para prestar todos los servicios dentro del terminal portuario.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la emisión del VGM es una obligación legal establecida por la norma técnica de la APN, relacionada a la responsabilidad contractual expresa que asume el expedidor o embarcador frente a la naviera, por eventuales perjuicios a la seguridad de la vida e integridad física de la tripulación y daños a la carga, por un sobrepeso de sus contenedores de exportación. En consecuencia, no es una obligación del terminal portuario emitir dicho documento que involucra a dos actores principales: el embarcador y la línea naviera. Como se puede apreciar, no se cumplirían los criterios establecidos por el mismo regulador para que el servicio de emisión de certificado VGM sea considerado parte del servicio estándar.

Cabe resaltar que también se evidencia un error de apreciación en el regulador cuando afirma en el numeral 37 (iii) del Informe N° 033-2016-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN que sustenta la Resolución 045-2016-CD-OSITRAN: «Su prestación es obligatoria por parte del

Concesionario, en virtud que son actividades necesarias para completar el proceso de embarque y descarga de contenedores y, por ende, el Concesionario es el único que puede prestar dichas actividades».

Como ya se indicó, si bien en el ámbito del recinto portuario de la concesión el terminal portuario sería el único que podría brindar dicho servicio, existen posibles proveedores del servicio en el ámbito portuario y extraportuario por sus características de ser una actividad administrativa, que pueden brindar el servicio de pesaje de contenedores de exportación y la emisión del certificado VGM, como el TCMS - Callao y los depósitos temporales marítimos extra portuarios de la jurisdicción aduanera del Callao respectivamente.

En síntesis, el servicio de emisión del certificado VGM se encuentra en condiciones de competencia en el mercado, por lo que debería constituirse en un servicio nuevo o especial no regulado, correspondiendo el cobro de un precio; en caso de que el servicio sea solicitado al terminal portuario y se cumpla con la condición de representación del expedidor o embarcador establecida por la norma técnica de la APN.

De otra parte, profundizando en el análisis de las condiciones de competencia del servicio de emisión de certificado VGM, desde el punto de vista de los usuarios de dicho servicio no existen sustitutos al mismo, pues por mandato legal de la norma técnica de la APN todos los contenedores de exportación que se embarquen por vía marítima requieren transmitir dicha información en un documento principalmente electrónico, suscrito por el expedidor embarcador o su representante, no puede ser sustituido por otro documento o certificado proporcionado por el terminal portuario u otro operador logístico.

Asimismo, de acuerdo con la información que brinda la Sunat - Aduanas de manera pública, referida a los depósitos temporales y terminales portuarios en la jurisdicción del Callao, se han identificado quince depósitos temporales marítimos o terminales portuarios que constituyen los potenciales o efectivos ofertantes del servicio en el mercado de emisión de certificados VGM. Ello considerando que si bien no resulta indispensable que el pesaje del contenedor y la emisión del certificado VGM deban ser brindados por el mismo operador que realiza el pesaje, esto sí resulta más idóneo desde el punto de vista logístico y económico, puesto que no se tendrá que contratar por separado dichos servicios y se evitarán problemas por diferencias de pesos entre distintas balanzas y la necesidad de posibles repesajes. Sobre el particular, se incluye como

anexo 2 en el presente trabajo, un flujograma en donde se puede identificar los principales agentes que participan en la provisión del servicio de emisión de VGM.

Adicionalmente, si bien para los fines del presente estudio se considera como competencia efectiva a los cuatro depósitos temporales que incluyen de manera expresa en sus tarifarios públicos el concepto VGM o un concepto relacionado al mismo y se toma como competencia potencial a los otros diez depósitos temporales (sin considerar a APMT) que cuentan con la infraestructura y autorizaciones respectivas para brindar tanto la emisión del VGM como el pesaje del contenedor de exportación; podemos afirmar que existen condiciones de competencia en la provisión del servicio de emisión del certificado VGM.

Cabe mencionar que del análisis de las principales experiencias internacionales en cuanto a regulación y cobros del servicio de emisión del certificado VGM, se evidencia que tanto el pesaje del contenedor de exportación, como la emisión de la certificación VGM se presta por diferentes operadores como depósitos temporales extra portuarios, terminales portuarios y centros de pesaje, existen distintos montos por concepto de VGM con pesaje o sin él; se presentan varios casos en los que las autoridades respectivas establecen que el pesaje previo del contenedor de exportación deberá efectuarse por operadores extraportuarios a fin de evitar el colapso o sobresaturación de los terminales portuarios.

En consecuencia, considerando la naturaleza del servicio de emisión del certificado VGM como un servicio administrativo no portuario, que se presta en condiciones de competencia en la provisión de dicho servicio, es posible afirmar que el servicio de emisión del certificado VGM constituye un servicio no portuario que se presta en condiciones de competencia, por lo que calificaría como un servicio no regulado. Igualmente, podemos afirmar que el servicio de pesaje de contenedores y la transmisión electrónica de dicha información por parte del concesionario del TMMN – Callao forman parte del servicio estándar, el cual no incluye la emisión de un certificado VGM.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- 1) El servicio de pesaje de los contenedores es distinto del servicio de emisión del certificado VGM. El VGM del contenedor lleno se obtendrá partiendo del pesaje realizado por el expedidor embarcador, en los depósitos temporales, terminales portuarios, local del exportador u otros que este designe.
- 2) De acuerdo con el análisis para determinar el mercado relevante del servicio de emisión de certificado VGM, desde el punto de vista de los usuarios de dicho servicio no existen sustitutos al mismo, pues por mandato legal de la norma técnica de la APN todos los contenedores de exportación que se embarquen por vía marítima requieren transmitir dicha información en un documento principalmente electrónico, por lo que no puede ser sustituido por otro documento o certificado proporcionado por el Terminal Portuario u otro operador logístico.
- 3) En la jurisdicción de la Aduana Marítima del Callao se identificaron quince (15) depósitos temporales marítimos o terminales portuarios que constituyen los potenciales o efectivos ofertantes del servicio en el mercado de emisión de certificados VGM, considerando que si bien no resulta indispensable que el pesaje del contenedor y la emisión del certificado VGM deban ser brindados por el mismo operador que realiza el pesaje, ello resulta más idóneo desde el punto de vista logístico y económico, para evitar contratar por separado dichos servicios y minimizar problemas por diferencias de pesos entre distintas balanzas y la necesidad de posibles repesajes.
- 4) El servicio de pesaje de contenedores del Terminal Portuario Norte del Callao y la transmisión de la información forman parte del servicio estándar, pero no incluye la emisión de un certificado VGM, por ser un servicio de carácter administrativo que no cumple con la característica de ser necesaria o indispensable y que puede obtenerse fuera del terminal portuario en condiciones de libre competencia por distintos operadores.
- 5) El servicio de emisión del certificado VGM no califica como un servicio portuario desde el punto de vista de la normativa portuaria nacional y del contrato de concesión del Terminal Portuario Muelle Norte del Callao, pues se trata de una obligación legal de carácter

administrativo establecida por la norma técnica de la APN, relacionada a la responsabilidad contractual expresa que asume el expedidor o embarcador frente a la naviera, por eventuales perjuicios a la seguridad de la vida e integridad física de la tripulación y daños a la carga, por un sobrepeso de sus contenedores de exportación.

- 6) Respecto del Terminal Portuario Muelle Norte del Callao, el servicio de emisión del certificado VGM se encuentra en condiciones de competencia en el mercado, por lo que debería constituirse en un servicio especial no regulado, correspondiendo el cobro de un precio.
- 7) El servicio de emisión del certificado VGM constituye un servicio no portuario que se presta en condiciones de competencia, por lo que calificaría como un servicio no regulado.

2. Recomendaciones

La norma técnica de la APN requiere modificaciones que contribuyan a superar las diferentes interpretaciones suscitadas por la regulación nacional del Convenio Solas. En ese sentido, se considera pertinente evaluar las siguientes modificaciones:

- 1) Evaluar la sustitución del término «documento de expedición» por «declaración jurada Masa Bruta Verificada – VGM» en todo el texto normativo.
- 2) Evaluar la modificación del artículo 4, numeral 4.2, retirando el término «según su procedimiento operativo» respecto a la forma como el terminal portuario deberá remitir el ticket de peso del contenedor a la línea naviera.
- 3) Evaluar la modificación del artículo 2, numeral 2.1, literal b), retirando el término «o en todo caso emita directamente la Masa Bruta Verificada – VGM», respecto a la capacidad del instrumento de pesaje de emitir tickets con los datos que permitan el cálculo de la VGM. Los instrumentos de pesaje no emiten directamente el VGM.
- 4) Evaluar la modificación del artículo 5, dejándose sin efecto la mención al consentimiento del terminal portuario y transcribiéndose literalmente el artículo 9.2 de la directiva internacional del Convenio Solas: «5.2 Cualquier discrepancia que exista entre la masa bruta verificada de un contenedor lleno obtenida antes de la entrega del contenedor a la

instalación de la terminal portuaria y la masa bruta verificada de ese mismo contenedor, obtenida al pesarse el contenedor en esa instalación portuaria, debería solucionarse haciendo uso de esta última masa bruta verificada obtenida por la instalación de la terminal portuaria».

- 5) Para implementar las facultades de fiscalización de la APN, se sugiere incorporar en la norma técnica la tipificación específica de las conductas que constituyan infracción respecto de la emisión del denominado documento de expedición con la VGM o también conocido como emisión del certificado VGM, además de las sanciones pecuniarias o de otra índole que corresponda aplicar.

Bibliografía

Agostini, C. y Saavedra, E. (2013 diciembre). “Chile: congestión portuaria y racionamiento eficiente en la transferencia de carga”. *Revista de la CEPAL*, 111.

Análisis de los Costos Marítimos y Portuarios (Documento electrónico). Mincetur – Grupo Banco Mundial. Año 2017.

APM Terminals (2016a). Carta N° 492-2016-APMTC/LEG. Fecha de recepción en Ositran: 07/09/2016.

APM Terminals (2016b). Carta N° 346-2016-APMTC/LEG. Fecha de recepción en Ositran: 01/07/2016.

Kresalja Rosselló, Baldo y Quintana Sánchez, Eduardo (2005). “La doctrina de las facilidades esenciales y su recepción en el Perú”. [En línea]. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/viewFile/12409/12972>. Fecha de consulta: 11/07/2017>.

Castaño, D. (2011). “La concesión: pasado y presente. Crítica a los modelos concesionales de la primera época de vida institucional”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 5, 22. 2017, enero 12, De ProQuest Base de datos.

Congreso de la República del Perú (2003 febrero). Ley 27493, Ley del Sistema Portuario Nacional.

Consultora Apoyo (2014). *Estudio sobre la medición del grado de competencia intraportuaria en el TPC*. Segundo entregable preparado para Ositran. Fecha de consulta: 24/06/2017. Disponible en: <<https://www.ositran.gob.pe/joomlatools-files/docman-files/RepositorioAPS/0/0/par/000001-TEMP/CONSULTAS/02-%20ESTUDIO%20DE%20APOYO%20CONSULTORIA%20-PARTE%201.pdf>>.

Contecon Guayaquil. [En línea]. Fecha de consulta: 16/07/2017. Disponible en: <<http://www.cgsa.com.ec/quienes-somos/historia>>.

Defilippi Angeldonis, Enzo (2010). *Access Regulation for Naturally Monopolistic Port Terminals: Lessons from Regulated Network Industries*. Holanda: Erasmus University Rotterdam.

Defilippi Angeldonis, Enzo. (2012). *Regulación de acceso en terminales portuarios*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

Definición del mercado relevante y poder de mercado. [En línea]. Fecha de consulta: 19/08/2018. Disponible en: <https://leandrozipitria.files.wordpress.com/2011/05/clase-3-mercado-relevante-y-poder-de-mercado.pdf>

Duncan, G. (2008). "EL USO DEL DEA para la estimación del factor X en la definición de tarifas portuarias". *Colombia Internacional*. Bogotá, 68, 24. 2017, enero 12, De ProQuest Base de datos.

Economipedia (s.f.a). *Haciendo la economía fácil*. [En línea]. Fecha de consulta: 10/07/2017. Disponible en: <<http://economipedia.com/definiciones/concentracion-de-mercado.html>>.

Economipedia (s.f.b). *Haciendo la economía fácil*. [En línea]. Fecha de consulta: 11/07/2017. Disponible en: <http://economipedia.com/definiciones/posicion-de-dominio.html>. Fecha de consulta: 11/07/2017

Economipedia (s.f.c). *Haciendo la economía fácil*. [En línea]. Fecha de consulta: 10/07/2017. Disponible en: <<http://economipedia.com/definiciones/barreras-de-entrada.html>>.

Economipedia (s.f.d). *Haciendo la economía fácil*. [En línea]. Fecha de consulta: 10/07/2017. Disponible en: <<http://economipedia.com/definiciones/facilidades-esenciales.html>>.

Gamarra, Edgardo (2006). *Investigación sobre niveles de competencia en los mercados de servicios a la carga en los terminales portuarios de Paita, Callao y Matarani*. Informe técnico final. Indecopi. p.120.

González, F. (2008). "Gobernanza portuaria: principales trayectorias". *Revista de Economía Mundial*, 18, 14. 2017, enero 12, De ProQuest Base de datos.

Indecopi (2007). Informe N.º 053-2007-INDECOPI/ST-CLC elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Libre Competencia, 2007, p. 17.

Indecopi (2008). Decreto Legislativo N° 1034 publicado el 25 de junio de 2008. [En línea]. Fecha de consulta: 28/06/2017. Disponible en: <<https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/196578/dl1034.pdf/66c0472e-46de-4eb3-b872-7369c5279583>>.

JCV Shipping. España (2016). Mis dudas sobre el VGM. [En línea]. Fecha de consulta: 16/07/2017. Disponible en: <https://jcvshipping.com/mis-dudas-sobre-el-vgm/>

Li Ning, Jorge (2014). *La regulación de la industria de infraestructura de transporte en el Perú*. Lima: Universidad San Martín de Porres.

Lobato, F. (2015). *Transporte Internacional de Mercancías*. España: Marcombo.

Modelo de Porter. Barreras de entrada de Modelo de Porter (2014). [En línea]. Fecha de consulta: 11/07/2017. Disponible en: <<http://modelodssporter.blogspot.pe/2014/10/barreras-de-entrada-del-modelo-de-porter.html>>.

Monfort, A.; Aguilar, J.; Vieira, P.; Monteverde, N.; Obrer, R.; Calduch, D.; Martín, A. y Sapiña, R. (2011). *Manual de capacidad portuaria: aplicación a terminales de contenedores*. España: Fundación Valenciaport.

Monfort, A.; Herrando, J.; Ramón, B.; Arnau, E.; Martínez, J.; Monterde, N. y Palomo, P. (2001). *Terminales marítimas de contenedores: el desarrollo de la automatización*. España: Fundación Instituto Portuario de Estudios y Cooperación de la Comunidad Valenciana.

Monfort, A.; Vieira, P.; Monterde, N.; Calduch, D.; Martín, A. y Sapiña, R. (2012). *Innovaciones tecnológicas y de gestión en Terminales Portuarias de Contenedores*. España: Fundación Valenciaport.

NORGISTIC. Chile. 2016. VGM (MBV) – Información para Clientes. [En línea]. Fecha de consulta: 19/08/2018. Disponible en: http://www.norgistics.com/files/Informativo_VGM.pdf

OECD (2008). Policy Roundtables. *Monopsony and buyer power*. Fecha de consulta: 06/07/2017. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/44445750.pdf>.

Organización Marítima Internacional (1974). Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974, Convenio Solas. [En línea]. Londres. Fecha de consulta: 11/07/2017. Disponible en: <http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-%28SOLAS%29%2c-1974.aspx>.

Organización Marítima Internacional (s.f.). Introducción a la OMI. [En línea]. Londres. Fecha de consulta: 11/07/2017. Disponible en: <http://www.imo.org/es/About/Paginas/Default.aspx>.

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [Ositran] (2003). Reglamento Marco Acceso (REMA). [En línea]. Fecha de consulta: 11/07/2017. Disponible en: https://www.ositran.gob.pe/images/NORMAS/R11_-_RESOLUCION_DEL_CONSEJO_DIRECTIVO_N_014-2003-OS-CD-_RGTO_-_REMA.pdf.

Ositran (2012). Resolución de Consejo Directivo N° 039-2012-CD-OSITRAN. Publicada con fecha: 06/12/2012. Adjunta el Informe N° 025-12-GRE-GS-GAL-OSITRAN.

Ositran (2013). Resolución de Consejo Directivo N° 040-2013-CD-OSITRAN. Publicado con fecha: 01/07/2013. Señalado en el Informe N° 024-13-GRE-GAL-OSITRAN.

Ositran (2016a). Resolución de Consejo Directivo N° 045-2016-CD-OSITRAN. Publicada con fecha: 10/08/2016. Adjunta el Informe N° 033-2016-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN.

Ositran (2016b). Resolución de Consejo Directivo N° 047-2016-CD-OSITRAN. Publicada con fecha: 14/11/2016. Adjunta el Informe N° 045-2016-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN.

Ositran (2016c). Resolución de Consejo Directivo N° 045-2016-CD-OSITRAN. Publicada con fecha: 10/08/2016. Adjunta el Informe N° 033-2016-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN.

Ositran (s.f.). *Reglamento General de Tarifas*. Artículo 3. [En línea]. Fecha de consulta: 28/06/2017. Disponible en: <https://www.ositran.gob.pe/images/NORMAS/R09_-_RESOLUCION_DE_CONSEJO_DIRECTIVO_N_043-2004-OS-CD_-_RGTO_-_TARIFAS.pdf>.

Oxera (2011). *Advancing economics in business. Competition issues in ports and port services*

Palacio, P. (2001). *Transporte marítimo de contenedores: organización y gestión*. España: Fundación Instituto Portuario de Estudios y Cooperación de la Comunidad Valenciana.

Prefectura Naval Argentina (s.f.). [En línea]. Disponible en: <http://www.prefectura naval.gov.ar/web/es/html/dpsn_lista_circulares_msc.php?Pagina=4&busc=&camp=>. Fecha de consulta: 16/07/2017>.

Proinversión (2011 mayo). *Contrato de Concesión: Concurso de proyectos integrales del proceso de promoción de la inversión privada del proyecto modernización del Terminal Norte Multipropósito en el Terminal Portuario del Callao*.

Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (2010). *Metodología de la investigación*. McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. Quinta edición. México.

Romeu, Blanca. TIBA España (2016). Convenio SOLAS: Nueva regulación sobre VGM o peso bruto verificado. [En línea]. Fecha de consulta: 16/07/2017. Disponible en: <https://www.tibagroup.com/es/convenio-solas>

Subgerencia Cultural del Banco de la República (2015). Competencias del mercado. Fecha de consulta: 06/07/2017. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/competencias_del_mercado>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [Sunat] (2009). Resolución N°137-2009/SUNAT/A, Procedimiento de Exportación Definitiva, INTA-PG.02 (versión 6) y RIN 0038-2016-SUNAT/5F0000, Aprueban versión 6 del procedimiento General Manifiesto de Carga INTA-PG.09.

Sunat (2010). Resolución N° 500-2010/SUNAT/A. Publicado con fecha: 27/08/2010. [En línea]. Fecha de consulta: 15/07/17. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/despacho/DLeg1053/2010/RSNNA500-2010MANIFIESTOCARGA.pdf>>.

Sunat (s.f.a). *Consulta de Agentes de Aduana*. [En línea]. Callao. Fecha de consulta: 16/07/2017. Disponible en: <<http://www.aduanet.gob.pe/cl-ad-itconsulagen/ConsultaAgenteListado.jsp>>.

Sunat (s.f.b). *Consulta de Terminales Marítimos Callao*. [En línea]. Callao. Fecha de consulta: 16/07/2017. Disponible en: <<http://www.aduanet.gob.pe/servlet/CGAlma>>.

Sunat (s.f.c). *Consulta de Agentes Marítimos Callao*. [En línea]. Callao. Fecha de consulta: 16/07/2017. Disponible en: <<http://www.aduanet.gob.pe/cl-ad-itconsulagen/ConsultaOperadorServlet>>.

TIBA España (2018). Convenio SOLAS: Nueva regulación sobre VGM o peso bruto verificado [En línea]. España. Fecha de consulta: 12/08/2018. Disponible en: <https://www.tibagroup.com/es/convenio-solas>

TPS Valparaíso (2016). [En línea]. Fecha de consulta: 16/07/2017. Disponible en: <<http://portal.tps.cl/nueva-normativa-solas-masa-bruta-verificada-vgm/tps/2016-06-17/160014.html>>.

UNCTAD (2015). *Review of Maritime Transport. United Nations Publication*. [En línea]. Fecha de consulta: 03/07/2017. Disponible en: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2015_en.pdf>.

UNCTAD (2016). *Review of Maritime Transport. United Nations Publication*. [En línea]. Fecha de consulta: 03/07/2017. Disponible en: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2016_en.pdf>.

Urrunaga, R. y Bonifaz, J. (2008). *Estudios de caso sobre regulación en infraestructura y servicios públicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

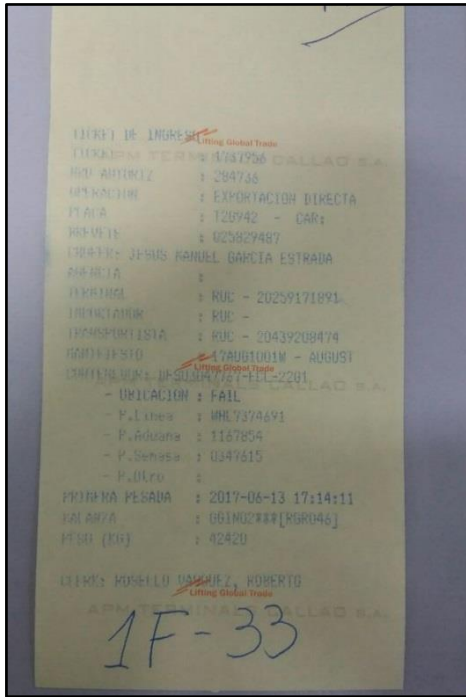
Viloria, J. (2000). “De Colpuertos a las Sociedades Portuarias: los puertos del Caribe colombiano, 1990-1999”. *DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE ECONOMÍA REGIONAL del BANCO DE LA REPÚBLICA*, 16, 74. 2017, enero 12, De ProQuest Base de datos.

ZIM (s.f.). [En línea]. Fecha de consulta: 16/07/2017. Disponible en: <<http://www.zim.com/aboutus/pages/overview.aspx>>.

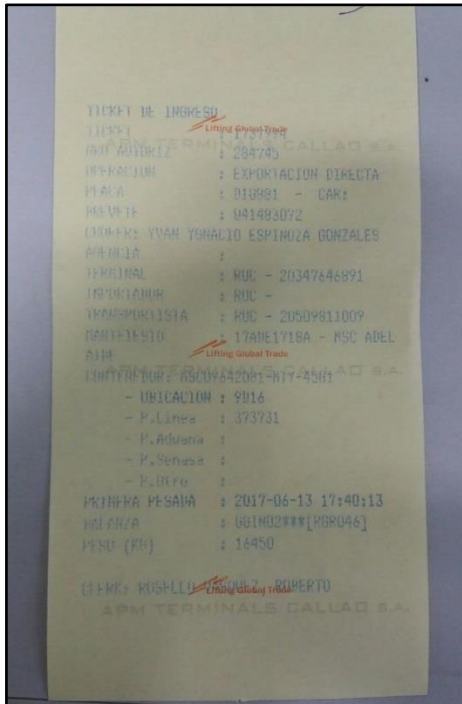
Anexos

Anexo 1. Ejemplo de tickets emitidos por el operador de balanza

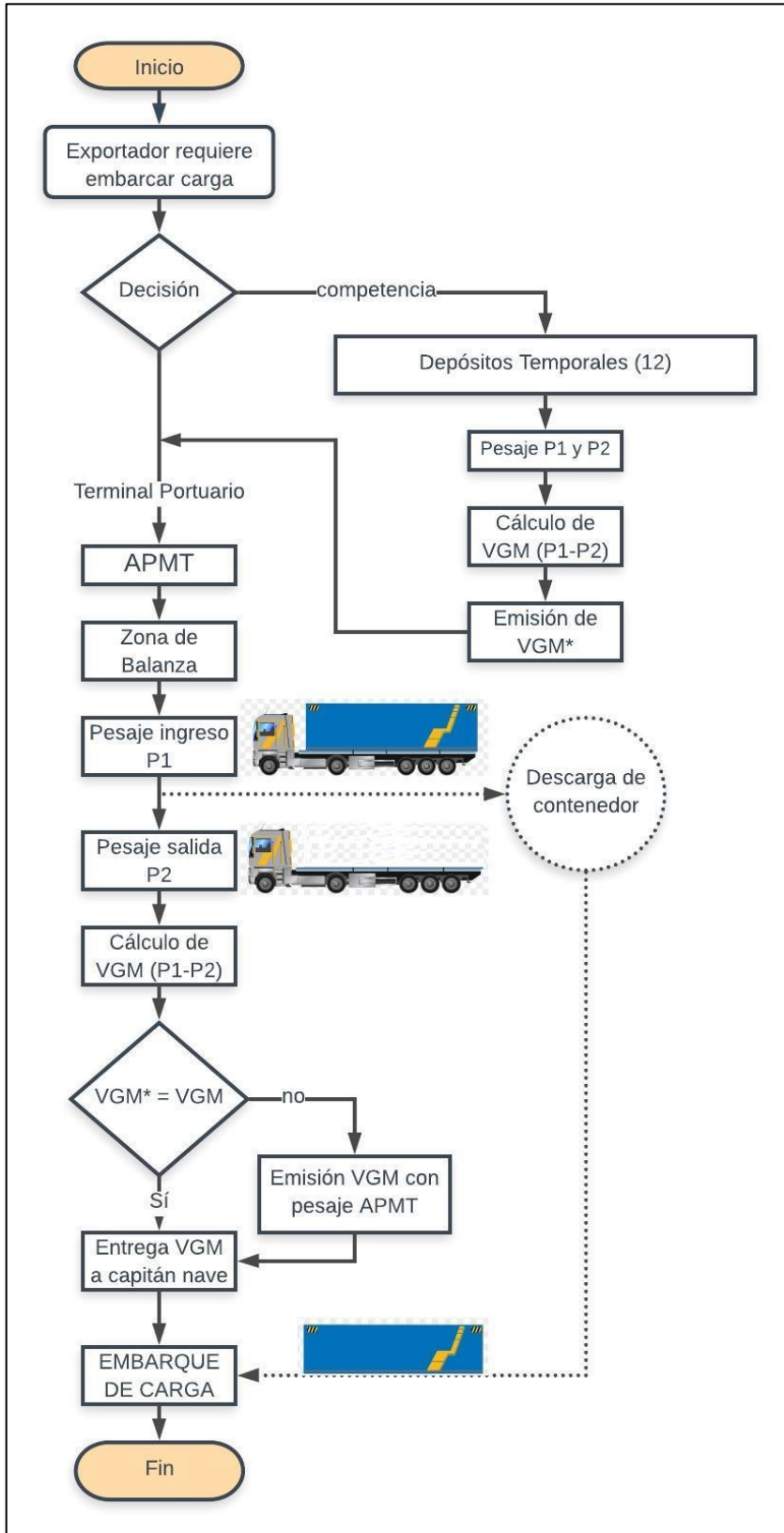
Ticket N° 1737956-20170613



Ticket N° 1737994 -20170613



Anexo 2. Flujoograma de procedimiento de emisión de VGM en TMMN - Callao



Notas biográficas

Rolando Roque Torres Márquez

Ingeniero Civil egresado de la Universidad Nacional de Ingeniería. Cuenta con un máster de Ingeniería Civil con mención en Ingeniería Vial en la Universidad de Piura, Campus Lima, y estudios concluidos en la maestría de Regulación de Servicios Públicos y Gestión de Infraestructura de la Universidad del Pacífico en convenio con la Universidad de Catalunya, España; además, cuenta con estudios de especialización en temas de suelos y pavimentos, gestión vial y regulación de carreteras concesionadas.

Tiene más de veinte años de experiencia profesional en el ámbito público y privado. Actualmente, se desempeña como Supervisor de Operaciones en el Organismo Supervisor de la Inversión de Infraestructura de Transportes de Uso Público (Ositran).

Oscar Isaac Ochoa Ochoa

Abogado graduado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Egresado de la maestría en Regulación de Servicios Públicos y Gestión de Infraestructura de la Universidad del Pacífico y de la maestría en Derecho Empresarial de la Universidad Nacional Federico Villarreal.

Cuenta con dieciséis años de experiencia profesional en el ámbito público y privado. Fue funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y la Cámara de Comercio de Lima. Actualmente, se desempeña como abogado de la Gerencia de Supervisión del Organismo Supervisor de la Inversión de Infraestructura de Transportes de Uso Público (Ositran).