

0362-2015/CEB-INDECOPI

28 de agosto de 2015

**EXPEDIENTE N° 000150-2015/CEB**

**DENUNCIADOS : AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL**

**MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

**DENUNCIANTE : INVERSIONES FORESTALES N Y S E.I.R.L.**

**RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de los derechos de trámite respecto a los procedimientos de Recepción de Naves y Despacho de Naves consignados en los procedimientos N° 02 y N° 03 del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Autoridad Portuaria Nacional, respectivamente, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2005-MTC, modificado por la Resolución Ministerial N° 061-2008-MTC/01.***

***Ello, debido a que dichos procedimientos han sido determinados en función de un criterio distinto al costo que le genera a la entidad tramitar los respectivos procedimientos, lo cual contraviene el artículo 45° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.***

***Se dispone la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal a la denunciante de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por la Ley N° 28996. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escrito del 30 de abril de 2015<sup>1</sup>, Inversiones Forestales N y S E.I.R.L. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra la Autoridad Portuaria Nacional (en adelante, APN) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, consistente en la exigencia de los derechos de trámite respecto a los procedimientos de Recepción de Naves y Despacho de Naves consignados en los procedimientos N° 02 y N° 03 del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Autoridad Portuaria Nacional, respectivamente, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2005-MTC, modificado por la Resolución Ministerial N° 061-2008-MTC/01.
2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:
  - (i) La denunciante es una empresa dedicada a la extracción, compra – venta de todo tipo de especies maderables, transformación a valor agregado de todo tipo de madera, entre otros; asimismo, es propietaria de un empujador fluvial y una barcaza fluvial, utilizados para el traslado de producto forestal.
  - (ii) Desde el inicio de sus actividades ha efectuado los pagos de las tasas por los procedimientos denominados “Recepción de naves” y “Despacho de naves” a favor de la APN, dichos pagos se encuentran establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la APN; sin embargo, no se encuentran relacionados con el costo de tramitación de los mismos, sino que se efectúan en función al arqueo bruto de naves y buques, lo cual vulnera lo dispuesto por el artículo 45° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
  - (iii) Los cobros de las tasas antes mencionadas vienen ocasionando perjuicio a la denunciante en su calidad de agente económico, dificultando su permanencia en el mercado.
  - (iv) Existen precedentes en donde la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) ha suprimido las barreras burocráticas cuestionadas en el presente procedimiento, ordenando su inaplicación por contravenir las normas de simplificación administrativa.

---

<sup>1</sup> Con esta fecha fue presentada la denuncia ante la Oficina Regional del Indecopi Sede Ucayali, la misma que fue remitida a la Sede Central del Indecopi Lima Sur con fecha 18 de mayo de 2015 para su tramitación respectiva.  
M-CEB-02/1E

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0369-2015/STCEB-INDECOPI del 15 de junio de 2015 se admitió a trámite la denuncia; y se concedió a la APN y al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formulen sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la APN, al Ministerio y a su Procuraduría Pública el 16 de junio de 2015 y a la denunciante el 17 de junio del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>2</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

4. El 22 de junio de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) El Código Tributario, cuyo Texto Único Ordenado (TUO) fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 133-2013-EF, indica que la tasa constituye una obligación como hecho generador de la prestación de un servicio público que brinda el Estado. Debiendo tener en consideración que la tasa cuestionada se aplica por la sub clase de derecho dado que es abonada por el uso o aprovechamiento de bienes públicos, en este caso, el puerto.
  - (ii) La racionalidad de cobrar los derechos sólo cuando las embarcaciones sean superiores a las quinientas (500) toneladas de arqueo bruto, debe ser sustentada por la APN. Motivo por el cual corresponde al funcionario a cargo de la oficina de administración de dicha entidad acreditar la razonabilidad económica de diferenciar los pagos en función del arqueo bruto de las embarcaciones respecto de la metodología establecida en la Directiva N° 001-95-INAP/DTS.
  - (iii) El Ministerio es únicamente (sic) la entidad que suscribe el Decreto Supremo con el cual se aprueba el TUPA de la APN, obedeciendo a una atribución conferida por ley sin que esta entidad tenga participación directa en su elaboración.

---

<sup>2</sup> Cédulas de Notificación N° 1630-2015/CEB (dirigida a la APN), N° 1628-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 1629-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública del Ministerio) y N° 1627-2015/CEB (dirigida a la denunciante).  
M-CEB-02/1E

5. El 23 de junio de 2015 la APN presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
- (i) Los procedimientos destinados para autorizar la recepción y despacho de naves constituyen procedimientos administrativos a cargo de la APN, los mismos que están regulados por el ordenamiento jurídico nacional, sin los cuales no sería posible que una embarcación pueda zarpar o arribar a un determinado terminal portuario.
  - (ii) Desde el año 2005 la APN es competente para otorgar las autorizaciones para la recepción y despacho de las naves, conforme lo dispuesto en la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional y su Reglamento<sup>3</sup>. La fuente normativa de los procedimientos cuestionados se encuentra en la citada ley y en el Reglamento para la Recepción y Despacho de Naves en los Puertos de la República del Perú, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2011-MTC.
  - (iii) Mediante Decreto Supremo N° 016-2005-MTC se aprobó el TUPA de la APN, el cual contó con los informes favorables de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y del Ministerio; Informes N° 064-2005-PCM/SGP.ASE y N° 1136-2005-MTC/08 respectivamente, autorizando el cobro de las tasas por derecho de tramitación de los procedimientos de Recepción de Naves y Despacho de Naves consignados en los procedimientos N° 02 y N° 03 del TUPA de la APN.
  - (iv) El criterio de determinación de los derechos de tramitación de los procedimientos N° 02 y N° 03 tiene reconocimiento normativo en nuestro país a través del Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques de 1969, al cual se adhirió el Perú mediante Decreto Supremo N° 041-81-MA. Dicho convenio fue incorporado al ordenamiento jurídico nacional en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 55° y 57° de la Constitución<sup>4</sup>, por lo que su aplicación es de obligatorio cumplimiento.

---

<sup>3</sup> Aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2004-MTC, modificado por el Decreto Supremo N° 010-2005-MTC.

<sup>4</sup> **Constitución Política del Perú**

**Artículo 55°.-** Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.(...)

**Artículo 57°.-** El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso.

- (v) El referido convenio recomienda que el criterio del arqueo bruto sea aceptado como parámetro pertinente cada vez que se utilice dicho término en convenios, leyes y reglamentos y cuando se use como base para datos estadísticos relacionados con el volumen total o de los buques mercantes.
- (vi) El numeral 2.2) del Artículo V° del Título Preliminar de la Ley N° 27444 establece que los tratados y convenios internacionales incorporados al ordenamiento jurídico nacional, constituyen fuentes del procedimiento administrativo.
- (vii) Para la determinación de las tasas por derecho de tramitación fijados en el TUPA se ha seguido la metodología establecida en la Directiva N° 001-95-INAP, la cual establece que el monto del derecho de tramitación es sustentado por el funcionario a cargo de la oficina de administración de cada entidad.
- (viii) El arqueo bruto constituye un criterio equitativo para la determinación de derechos, pues de establecerse un monto promedio y fijo para todas las naves por igual, se perjudicaría a las naves más pequeñas, las cuales no podrían pagar los costos que asumen las naves de mayor envergadura. Dicho criterio tiene en cuenta la capacidad contributiva de las naves y establece una diferencia que es natural en atención al mercado.
- (ix) El Tribunal Constitucional<sup>5</sup> ha señalado que de acuerdo al criterio de razonabilidad, al existir diversas fórmulas para la distribución del costo total de arbitrios, se debe optar por aquella que logre un mejor equilibrio en la repartición de las cargas económicas.
- (x) El Tribunal Constitucional ha manifestado que el costo de los arbitrios debe determinarse en base a la búsqueda de un mejor equilibrio económico entre contribuyentes, lo cual guarda relación con el criterio adoptado en el Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques, el cual busca equilibrar y dotar de justicia a las relaciones portuarias.

---

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.

5

Sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC.

- (xi) El costo de los derechos de tramitación en nuestro país es el más bajo de los países de la región.

## II. ANÁLISIS:

### A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

6. De acuerdo con lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y para velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa contenidas en el Capítulo I del Título II de la Ley N° 27444<sup>6</sup>.
7. De conformidad con lo establecido en el artículo 35º de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, la Comisión es competente para disponer la eliminación de los actos y reglamentos administrativos que impongan barreras burocráticas ilegales e irracionales que impidan u obstaculicen a los agentes económicos el acceso al mercado para la realización de actividades y servicios portuarios, o su permanencia en el mismo<sup>7</sup>.
8. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si la

---

<sup>6</sup> **Decreto Ley N° 25868**

**Artículo 26BISº.-** La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...)

<sup>7</sup> **Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional**

**Artículo 35º.-** Simplificación Administrativa

(...)

35.2 La Comisión de Acceso al Mercado de INDECOPI, conforme a los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo N° 807, dispondrá la eliminación de los actos y reglamentos administrativos que impongan barreras burocráticas e irracionales que impidan u obstaculicen a los agentes económicos el acceso al mercado para la realización de actividades y servicios portuarios, o su permanencia en el mismo. (...)

barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) racional o irracional<sup>8</sup>.

## **B. Cuestión previa:**

### **B.1. Argumento del Ministerio sobre su participación en el presente procedimiento:**

9. El Ministerio ha señalado que corresponde la APN sustentar la racionalidad de los derechos con base al arqueo bruto, debiendo acreditar la razonabilidad económica de diferenciar los pagos en función del arqueo bruto de las embarcaciones respecto de la metodología establecida en la Directiva N° 001-95-INAP/DTS. Asimismo, indica que su sector únicamente ha suscrito el decreto supremo que aprueba el TUPA de la APN.
10. De acuerdo al artículo 11° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los decretos supremos constituyen una manifestación de la facultad normativa del Presidente de la República, a través de las cuales se regula con carácter general la actividad sectorial funcional a nivel nacional; dichos decretos requieren el refrendo del Ministro del sector cuyo ámbito de competencia corresponda.
11. El artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo también establece que el Ministro de Estado tiene la función de refrendar los actos presidenciales que atañen a su ministerio, debiendo asumir la responsabilidad de los mismos conforme lo establece expresamente el artículo 128° de la Constitución Política del Estado<sup>9</sup>.
12. Conforme a la Ley N° 29370, Ley Orgánica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, este sector tiene la competencia específica de regular y gestionar los servicios portuarios y conexos. En concordancia con ello, la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, ha establecido que el Ministerio es el órgano rector que define las políticas sectoriales y la normatividad general

---

<sup>8</sup> Resolución N° 182-97-TDC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el día 20 de agosto de 1997, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, este no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

<sup>9</sup> **Constitución Política del Estado**  
**Responsabilidad de los Ministros**  
**Artículo 128.-** Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. (...)"

correspondiente para todas las actividades orientadas al transporte y las comunicaciones y el Sistema Portuario Nacional.

13. Asimismo, la Ley N° 27943 contempla la creación de la APN como un organismo público descentralizado encargado del Sistema Portuario Nacional, *adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones*, que cuenta con facultades normativas que le son delegadas por el Ministro de este sector<sup>10</sup>.
14. De acuerdo a dichas disposiciones, es el Ministerio el ente rector en materia portuaria a nivel nacional, siendo la APN un organismo adscrito a dicho sector, cuya facultad normativa se encuentra sujeta a delegación del Ministerio; debido a ello, es esta entidad quien establece no solo la política portuaria, sino además las disposiciones generales sobre dicha materia.
15. Con base en dichas competencias y en aplicación del artículo 36° de la Ley N° 27444<sup>11</sup>, es a través de un decreto supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, que ha sido aprobado el TUPA de APN, cuyo contenido ha sido validado y suscrito por el sector correspondiente.
16. En virtud a las disposiciones legales y constitucionales mencionadas, el Ministerio no puede desconocer el deber que le asiste de responder respecto de la legalidad y razonabilidad del contenido de los procedimientos y derechos de trámite contenidos en el TUPA.
17. En ese sentido, resulta necesaria la intervención del Ministerio en el presente procedimiento con el fin de que pueda presentar la documentación e información necesaria para justificar el contenido de los derechos de trámite cuestionadas que se encuentran incorporados en el TUPA de APN.

---

<sup>10</sup> **Ley del Sistema Portuario Nacional**

**Artículo 19°.- Autoridad Portuaria Nacional**

“19.1 Es un Organismo Público Descentralizado encargado del Sistema Portuario Nacional, adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, dependiente del Ministro, con personería jurídica de derecho público interno, patrimonio propio, y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica, y financiera, y facultad normativa por delegación del Ministro de Transportes y Comunicaciones”.

<sup>11</sup> **Ley N° 27444**

**Artículo 36.- Legalidad del procedimiento**

36.1 Los procedimientos, requisitos y costos administrativos se establecen exclusivamente mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, norma de la más alta autoridad regional, de Ordenanza Municipal o de la decisión del titular de las entidades autónomas conforme a la Constitución, según su naturaleza. Dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobados para cada entidad.



18. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento presentado por el Ministerio con relación a que APN es la entidad que debe sustentar los derechos de trámite de los procedimientos de Recepción de Naves y Despacho de Naves.

**C. Cuestión controvertida:**

19. Determinar si la exigencia de los derechos de trámite respecto a los procedimientos de Recepción de Naves y Despacho de Naves consignados en los procedimientos N° 02 y N° 03 del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Autoridad Portuaria Nacional, respectivamente, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2005-MTC, modificado por la Resolución Ministerial N° 061-2008-MTC/01, constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

**D. Evaluación de legalidad:**

**D.1. Naturaleza de los derechos cuestionados:**

20. El Ministerio ha indicado que los cobros cuestionados en el presente caso califican como tasas en la sub-clase de *derecho*, debido al uso o aprovechamiento de un bien público, como son los puertos, definición que estaría regulada en el Código Tributario.
21. De acuerdo al literal c) de la Norma II del Código Tributario<sup>12</sup>, *la Tasa* es el tributo cuya obligación se genera ante la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. A su vez, las tasas pueden ser, entre otros tipos: (i) derechos por la prestación de un servicio administrativo público, o (ii) derechos por el aprovechamiento de bienes públicos.
22. Lo primero a tener en cuenta es que, en el presente caso, la denunciante ha cuestionado los derechos que exige la APN por la prestación de un servicio administrativo (derechos de trámite), cuyo procedimiento está incorporado en su respectivo TUPA y no una tasa que cobre dicha entidad por el uso de un determinado bien de dominio público como puede ser un puerto.

---

<sup>12</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 133-2013-EF.  
M-CEB-02/1E

23. Además por la propia naturaleza de las referidas tasas, corresponde considerarlas como derechos de trámite y no como derechos por el uso o aprovechamiento de un bien público, en la medida que su exigencia se origina en la tramitación de un procedimiento administrativo como es la autorización de la APN para la recepción y despacho de naves.
24. En efecto, el artículo 29° de la Ley N° 27444 define al procedimiento administrativo como el conjunto de actos y diligencias que son tramitados en las entidades administrativas a efectos que se emita un acto que produzca efectos jurídicos individuales sobre los intereses, obligaciones o derechos del administrado que lo solicita. A su vez, dicha ley establece que los procedimientos, requisitos y costos administrativos se deben incluir en el respectivo TUPA.
25. En el caso materia de análisis, el numeral 2) del artículo 2° del Decreto Supremo N° 013-2011-MTC, Reglamento para la Recepción y Despacho de Naves en los Puertos de la República del Perú, considera al despacho como el *“procedimiento por el cual la Autoridad Portuaria en coordinación y con la opinión favorable de las Autoridades Competentes, autoriza el zarpe de una nave del puerto”*. Asimismo, el referido reglamento define a la recepción de naves como *“acto administrativo que consiste en el otorgamiento de la Libre Plática y posteriormente la visita facultativa de las Autoridades competentes en coordinación con la Autoridad Portuaria para la inspección correspondiente”*.
26. De acuerdo con las definiciones previamente citadas, la autorización para el despacho y recepción de naves se viabiliza a través de un procedimiento administrativo, por lo que el pago que se exige por dicho concepto debe calificarse como una tasa por derecho de trámite. Además, los actos y diligencias administrativas para este tipo de autorizaciones han sido incluidas en el TUPA de la APN, el cual por definición legal compendia los procedimientos seguidos de parte ante la respectiva entidad.
27. Considerando que los cobros cuestionados califican como derechos de trámite, debe desestimarse el argumento presentado por el Ministerio respecto a la naturaleza de dichas tasas y, en consecuencia, debe tenerse en cuenta que a tales cobros les son de aplicación las disposiciones sobre límites y fijación de derechos de trámite establecidos en la Ley N° 27444.

## D.2. Competencia de la APN y cumplimiento del artículo 45° de la Ley 27444:

28. La Ley N° 27943<sup>13</sup> señala que el ingreso y salida de naves, el embarque y descarga de mercancías al puerto, así como su recepción, permanencia y tratamiento en el puerto y/o recinto portuario, es de competencia y responsabilidad exclusiva de la APN y de las autoridades portuarias regionales; lo mencionado guarda relación con las atribuciones de la APN previstas en los literales k), p) y w) del artículo 24<sup>o</sup><sup>14</sup> de la citada Ley.
29. En ese sentido la APN y las autoridades portuarias regionales son las únicas autoridades competentes y responsables para el ingreso y salida de naves, el embarque y descarga de mercancías al puerto, así como su recepción, permanencia y tratamiento en el puerto y/o recinto portuario, respecto de aquellos puertos que se encuentran sujetos a su competencia.
30. De acuerdo a lo expuesto, y considerando que los cobros que son efectuados para los Procedimientos N° 02 y N° 03 contenidos en el TUPA de la APN, constituyen derechos de trámite, corresponde evaluar si los mismos han sido determinados cumpliendo con lo previsto en el artículo 45° de la Ley N° 27444<sup>15</sup>, que establece que el monto de un derecho de tramitación debe ser determinado

---

13 Ley del Sistema Portuario Nacional, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de marzo del 2003.

14 Ley del Sistema Portuario Nacional  
Artículo 24°.- Atribuciones de la Autoridad Portuaria Nacional  
"La Autoridad Portuaria Nacional tiene atribuciones exclusivas en lo técnico normativo, y otras atribuciones de carácter ejecutivo delegables a las Autoridades Portuarias Regionales, de acuerdo a lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo Portuario. Las atribuciones son:(...)  
k) Normar en lo técnico, operativo y administrativo, el acceso a la infraestructura portuaria así como el ingreso, permanencia y salida de las naves y de la carga en los puertos sujetos al ámbito de su competencia; los permisos para la navegación comercial de buques; y en lo pertinente la apertura y cierre de los puertos, remolcaje, recepción y despacho, seguridad del puerto y de las naves, así como cualquier otra actividad existente o por crearse. (...)  
p) Coordinar con las demás autoridades nacionales las acciones pertinentes para garantizar la seguridad general y la lucha contra el contrabando y los tráficicos ilegales.  
w) Establecer los procedimientos de coordinación con otras Autoridades e instituciones del Estado para que, manteniendo la responsabilidad única en el trato de las naves y mercancías en las zonas portuarias, cada una de ellas pueda cumplir adecuadamente sus funciones y responsabilidades, de acuerdo a lo dispuesto por la presente Ley y su reglamento (...)."  
(El subrayado es nuestro)

15 **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**  
**Artículo 45°.- Límite de los derechos de tramitación**  
45.1 El monto del derecho de tramitación es determinado en función al importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación y, en su caso, por el costo real de producción de documentos que expida la entidad. Su monto es sustentado por el funcionario a cargo de la oficina de administración de cada entidad.  
Cuando el costo sea superior a una UIT, se requiere acogerse a un régimen de excepción, el cual será establecido mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.  
45.2 Las entidades no pueden establecer pagos diferenciados para dar preferencia o tratamiento especial a una solicitud distinguiéndola de las demás de su mismo tipo, ni discriminar en función al tipo de administrado que siga el procedimiento.

en función al importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio administrativo prestado durante toda su tramitación.

31. De la revisión del TUPA de la APN<sup>16</sup> se aprecia que el monto de los derechos de trámite que corresponden a los Procedimientos N° 02 y N° 03, es determinado en función a una medida denominada *arqueo bruto*, la cual se encuentra referida al volumen de cada nave o buque que solicite la respectiva autorización.
32. Con relación a la utilización del arqueo bruto como criterio para la determinación de los montos de los referidos procedimientos, la APN sostiene que:
  - ✓ Tiene sustento en el Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques de 1969.
  - ✓ Resulta más equitativo para no perjudicar a las pequeñas naves.
  - ✓ Se justifica en la aplicación de la capacidad contributiva de las empresas, lo cual habría sido validado por el Tribunal Constitucional.
  - ✓ El Decreto Supremo que aprobó el TUPA de la APN así como sus costos administrativos, cuentan con informes favorables de la PCM y el Ministerio.
  - ✓ Para la determinación de los derechos cuestionados, se ha tenido en cuenta lo establecido en la Directiva N° 0001-95-INAP.
33. Debe tenerse en cuenta que el Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques no establece que los derechos de tramitación referidos a autorizaciones para el ingreso y la salida de embarcaciones de un puerto deban ser determinados según la medida del arqueo bruto; así, la Recomendación 2 de dicho convenio, *Uso de los arqueos bruto y neto*<sup>17</sup>, señala lo siguiente:

*“La conferencia recomienda que el arqueo bruto y el arqueo neto determinados de acuerdo con las disposiciones del Convenio Internacional de Arqueo de Buques, 1969, sean aceptados como parámetros pertinentes cada vez que se usen esos términos en convenios, leyes y reglamentos, y también como base para datos estadísticos relacionados con el volumen total o capacidad utilizable de los buques mercantes. (...)”*

---

<sup>16</sup> Conforme al TUPA del Portal Web de la APN y el del Portal del Servicio al Ciudadano y Empresas (fecha de visualización 19 de diciembre de 2014).

<sup>17</sup> Citado por la APN en su escrito de descargos.

34. Como se aprecia, la recomendación efectuada está dirigida a que los parámetros establecidos en el Convenio sean aplicados posteriormente como referente de definición, cuando se utilicen los términos arqueo bruto y/o arqueo neto en las normas o reglamentos de los países suscriptores del convenio; lo cual difiere del hecho de que tales aspectos o medidas deban ser utilizados para determinar un tributo.
35. Sobre el particular, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi (en adelante, la Sala), en diversos pronunciamientos ha manifestado lo siguiente respecto de la Recomendación N° 2<sup>18</sup>:

*“65. De la revisión de la citada recomendación se advierte que el Convenio sugiere la uniformización de los criterios utilizados para determinar el arqueo bruto y neto de los buques a efectos de causar el mínimo impacto en la economía de la navegación mercante y operaciones portuarias y así facilitar el comercio internacional. De allí que tal acuerdo desarrolle reglas para el cálculo de los mencionados arqueos<sup>19</sup>.”*

*66. Sin embargo, tal recomendación no ha establecido el uso de los criterios de determinación de arqueo para el cálculo de los procedimientos administrativos requeridos para la realización de actividades de comercio portuario, en tanto dicho tema no era materia de regulación por el Convenio Internacional de Arqueo de Buques de 1969.*

*67. Por ello, contrariamente a lo alegado por la APN y el MTC, el Convenio Internacional de Arqueo de Buques de 1969 no resulta norma aplicable al presente caso, ni dispone que el monto de los derechos cobrados por los procedimientos de recepción y despacho de naves sean fijados en base al arqueo bruto de los buques (volumen)”.*

36. En este mismo sentido, esta Comisión considera que el citado convenio no establece que los derechos de tramitación referidos a autorizaciones para ingreso y salida de embarcaciones de un puerto deban ser determinados en función a la medida del arqueo bruto; por lo tanto, corresponde desestimar dicho argumento.

---

<sup>18</sup> Resolución N° 0119-2010/SC1-INDECOPI y Resolución N° 1124-2011/SC1-INDECOPI.

<sup>19</sup> Al respecto, el artículo 6 ° del Convenio establece que la determinación del arqueo bruto y neto será efectuado por la Administración. En tal sentido, mediante las Reglas 3 y 4 desarrolla la fórmula de cálculo para la obtención de los mencionados arqueos.

37. En cuanto al argumento que el arqueo bruto constituye un criterio equitativo que beneficiaría a las pequeñas naves en función a su capacidad contributiva, cabe indicar que esa afirmación evidencia una contravención a lo dispuesto en el numeral 45.1) del artículo 45º de la Ley N° 27444, toda vez que se estaría acreditando que el monto cobrado por la tramitación no es fijado en función al costo administrativo del procedimiento sino en función a la capacidad contributiva del administrado.
38. Este criterio también vulnera lo dispuesto en el numeral 45.2) del artículo 45º de la Ley N° 27444, que dispone que las entidades no pueden establecer pagos diferenciados para dar preferencia o tratamiento especial a una solicitud distinguiéndola de las demás de su mismo tipo, ni discriminar en función al tipo de administrado (esto es, si la solicitud es presentada por una nave pequeña o grande).
39. Dicha situación podría implicar que el mayor monto que se exija a los administrados con mayor capacidad contributiva (las naves de mayor envergadura), podría estar siendo destinado a cubrir aspectos ajenos a la tramitación de su solicitud. Ello en contravención a lo previsto en el Código Tributario<sup>20</sup> (Norma II) el cual establece que el rendimiento de los tributos distintos a los impuestos (dentro de los cuales se encuentran los derechos de trámite) no pueden tener un destino ajeno al de cubrir el costo de los servicios que constituyen los supuestos de la respectiva obligación.
40. Cabe indicar que conforme lo señalado por esta Comisión<sup>21</sup> y la Sala<sup>22</sup> en anteriores pronunciamientos, la utilización de la capacidad contributiva en materia de tasas, ha sido validada por el Tribunal Constitucional únicamente para el caso de los arbitrios municipales, supuesto distinto al de los derechos de tramitación. Por tanto, contrariamente a lo señalado por la APN, la capacidad contributiva no puede ser utilizada como referente de cálculo en el caso de

---

20

**Código Tributario**

**Norma II: Ámbito de aplicación.**

El rendimiento de los tributos distintos a los impuestos no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.

21

Pronunciamiento emitido mediante Resolución N° 0197-2007/CAM-INDECOPI del 6 de septiembre de 2007, mediante la cual declaró ilegal las tasas por inscripción en el Registro Nacional de Proveedores establecidas en el TUPA de Consucode.

22

Pronunciamiento emitido mediante Resolución N° 0770-2008/TDC-INDECOPI del 17 de abril de 2008, mediante el cual la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Indecopi confirma la Resolución N° 0197-2007/CAM-INDECOPI emitida por la Comisión.

M-CEB-02/1E

derechos de tramitación, por tener una naturaleza distinta a las tasas por arbitrios<sup>23</sup>.

41. En efecto, en los seguidos por la Asociación Peruana de Agentes Marítimos contra APN<sup>24</sup>, respecto al criterio de razonabilidad desarrollado por el Tribunal Constitucional, la Sala señaló lo siguiente:

*“(...) el presente caso no versa sobre tasas impuestas por gobiernos locales en uso de su potestad tributaria, sino que trata de los derechos impuestos por una entidad pública que, si bien es un organismo público descentralizado, no cuenta con el mismo reconocimiento constitucional otorgado a las municipalidades en virtud de las competencias conferidas.*

*Finalmente, los servicios prestados por la APN a través de los procedimientos de recepción y despacho de naves no tienen el carácter de esenciales como sí ocurre con la limpieza pública, mantenimiento de parques y jardines y otros servicios brindados por los gobiernos locales<sup>25</sup>.*

*En efecto, las tasas por derechos de trámite exigidas por las entidades de la administración pública, responden a la prestación de un servicio administrativo no esencial individualizado, esto es, que solo repercute en quien solicita dicho servicio, pero no respecto de los demás administrados.*

*Por tanto, los fundamentos expuestos por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00053-2004-PI/TC no resultan aplicables al presente caso”.*

42. Respecto al argumento esbozado por la APN, en el sentido de que su TUPA cuenta con informes favorables de la PCM y el Ministerio, debe tenerse en cuenta que ello no implica que los derechos de trámite cuestionados hayan sido determinados de conformidad con lo previsto en el artículo 45º de la Ley Nº 27444, más aun teniendo en cuenta que en el presente caso se ha evidenciado

---

23 En efecto, el Tribunal Constitucional -mediante sentencia recaída en el expediente N° 00053-2004-PI/TC- estableció determinadas reglas vinculantes referidas exclusivamente a la determinación de arbitrios municipales, dentro de las que contempló la posibilidad de utilizar excepcionalmente la capacidad contributiva como criterio de determinación, sin embargo dichos precedentes vinculantes no son extensibles a los derechos de trámite.

24 Expediente N° 000025-2009/CEB-INDECOPI.

25 En línea con la normativa tributaria, el Tribunal Constitucional ha señalado que las tasas por arbitrios son exigidas como contraprestación por los servicios prestados por los Gobiernos Locales, que se caracterizan por ser servicios públicos esenciales que atienden simultáneamente el interés particular y general, precisando que en ellos confluye “(...) tanto la utilidad singular como la colectiva”, y resaltando que “(...) no siempre podrá apelarse a un beneficio directo, sino más bien a uno indirecto cuando prioritariamente sea la comunidad la beneficiaria directa.”

que el monto de tales derechos han sido fijados por criterios ajenos al costo del servicio<sup>26</sup>.

43. Por lo tanto, esta Comisión considera que los argumentos de la APN no acreditan que el arqueo bruto constituya un criterio de determinación que se encuentre relacionado al costo que le genera a la entidad tramitar los procedimientos administrativos materia de análisis.
44. La APN y el Ministerio también han manifestado que para la determinación de los derechos de trámite objeto de análisis, se ha tenido en cuenta lo establecido en la Directiva N° 001-95-INAP.
45. Cabe indicar que dicha directiva dispone que el monto de los derechos comprendidos en el TUPA no debe exceder el costo real de tramitación de los procedimientos:

*“Disposiciones Generales:*

*(...) De conformidad con el artículo 30 del Decreto Supremo N° 757, el Director de Administración o su equivalente es responsable de sustentar que el monto de los derechos comprendidos en el TUPA no exceda del costo real de tramitación de los procedimientos”.*

46. De esa manera, la Directiva N° 001-95-INAP/DTSA no establece que los derechos por la tramitación de procedimientos administrativos sean determinados en función a criterios distintos al costo administrativo del procedimiento.
47. Sobre el particular, la Sala ha señalado lo siguiente<sup>27</sup>:

*“Considerando que los procedimientos de recepción y despacho de naves básicamente consisten en la verificación de las condiciones de ingreso y salida de las embarcaciones de los puertos nacionales, en mérito a la evaluación de documentación tal como: (i) rol de tripulación; (ii) lista de pasajeros; (iii) declaración marítima de sanidad; (iv) lista de vacunas; (v) lista de narcóticos; y, (vi) lista de puertos, **el volumen de los buques no incide en los costos de la prestación de los servicios cuestionados, pues no varía de forma alguna***

---

<sup>26</sup> Respecto a ello, a través de las Resoluciones N° 0119-2010/SC1-INDECOPI y Resolución N° 1124-2011/SC1-INDECOPI, la Sala comparte el criterio adoptado por la Comisión, señalando lo siguiente:  
*59. “Asimismo, incluso si los informes citados hubiesen convalidado el uso del arqueo bruto (volumen de las naves) como criterio para fijar las tasas consignadas en el TUPA de la APN, dicho dictamen no convertiría en regular el criterio de cálculo desarrollado por la APN, dado que aún no cumpliría con los requisitos de cálculo establecidos por la Ley 27444”.*

<sup>27</sup> Resolución N° 0119-2010-2010/SC1-INDECOPI del 28 de enero de 2010, en los seguidos por la Asociación Peruana de Agentes Marítimos – APAM contra la Autoridad Portuaria Nacional – APN.



***el proceso de revisión del contenido de la información que debe ser valorada por la APN***.

(Énfasis añadido)

48. Como se puede apreciar, la Sala considera que la aplicación del criterio de arqueo bruto no constituye una variable que refleje los costos de tramitación de los procedimientos de recepción o despachos de naves y, que por tanto, deba ser considerada para establecer el monto de los derechos correspondientes a los referidos procedimientos. De allí que el criterio de fijación de la tasa impuesta por la APN vulneró los límites establecidos por la Ley N° 27444 y la Directiva N° 001-95-INAP/DTSA.
49. Respecto a lo señalado por la APN en el sentido de que la mayoría de países en el mundo pudieran utilizar el criterio cuestionado para procedimientos similares en sus países (lo cual incluso no ha sido acreditado documentalmente), cabe indicar que dicha situación no legalizaría su utilización en el Perú, debido a la existencia de normativa expresa que regula la materia y que es de cumplimiento obligatorio.
50. En atención a que en el presente procedimiento, tanto la APN como el Ministerio (que aprobó el TUPA de la APN), no han cumplido con acreditar que la exigencia de los derechos de trámite respecto a los procedimientos de Recepción de Naves y Despacho de Naves consignados en los procedimientos N° 02 y N° 03 del TUPA de la APN, se encuentren determinados en función al costo que su tramitación les demanda, corresponde declarar que dichos derechos de trámite contravienen lo establecido en el artículo 45° de la Ley N° 27444 y, en consecuencia constituye una barrera burocrática ilegal.
51. Finalmente, cabe señalar que dicha declaración, no impide ni exime a la autoridad competente para aprobar nuevas tasas o derechos de tramitación, conforme al marco legal vigente.

**E. Evaluación de razonabilidad:**

52. De conformidad con la metodología establecida en el precedente de observancia obligatoria aprobado el Tribunal del Indecopi (Resolución N° 182-97-TDC), no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de los derechos de trámite

materia de análisis, debido a que su exigencia ha sido identificada como barrera burocrática ilegal.

**POR LO EXPUESTO:**

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

**RESUELVE:**

**Primero:** declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de los derechos de trámite respecto a los procedimientos de Recepción de Naves y Despacho de Naves consignados en los procedimientos N° 02 y N° 03 del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Autoridad Portuaria Nacional, respectivamente, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2005-MTC, modificado por la Resolución Ministerial N° 061-2008-MTC/01; y, en consecuencia, fundada la denuncia presentada por Inversiones Forestales N y S E.I.R.L.

**Segundo:** disponer la inaplicación a Inversiones Forestales N y S E.I.R.L. de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento y de los actos que la materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

**Tercero:** declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.

**Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Luis Ricardo Quesada Oré, Rafael Alejandro Vera Tudela Wither y Víctor Sebastián Baca Oneto; y con la abstención del señor Cristian Ubia Alzamora.**

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ**

***PRESIDENTE***