



**Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú
(DP World Callao S.A. y APM Terminals Callao S.A.)
debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando
la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas»
en vez del «ticket de peso de salida portuario»**

Curso de Gestión Moderna de Puertos
Programa de Gestión Portuaria de la Conferencia de Las Naciones
Unidas para el Comercio y Desarrollo
(UNCTAD)

Con el auspicio de la Autoridad Portuaria Nacional

Realizada por: César Augusto Terrones Linares
Asociación de Agentes de Aduana del Perú
Perú
Marzo, 2021

Asesor: Jaime Miró Quesada Pflucker
Presidente de la Asociación de Agentes de Aduana del Perú

TABLA DE CONTENIDOS

I.	Resumen	4
II.	Contexto – descripción	5
III.	Objetivo y alcance del trabajo	5
	3.1 Objetivo del trabajo	
	3.2 Alcance del trabajo	
IV.	Justificación	7
V.	Exploración – investigación – análisis	
	5.1 Problema: Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao (DP World Callao S.A. y APM Terminals Callao S.A.)	7
	5.2 Sub problema materia de la presente investigación: Salida de camiones con carga y los documentos tradicionales a portar	8
	5.2.1 «Guía de remisión»: función, responsable y sanción	
	5.2.2 «Constancia de pesos y medidas»: función, responsable y sanción	
	5.2.3 «Ticket de peso de salida portuario»: función, responsable y sanción	
	5.3 Solución (ya implementada) al sub problema: «Ticket de peso de salida portuario» como reemplazo voluntario de los documentos tradicionales	12
	5.4 Control o seguimiento a la solución ya implementada	14
	5.4.1 Indicadores no utilizados	
	5.4.2 Indicador utilizado: Encuesta a los agentes de aduana	
	5.5 Impacto económico o empresarial en otros operadores	16
	5.6 Razones de los operadores por las cuales no utilizan el «ticket de peso de salida portuario de salida» en sustitución de los documentos tradicionales	16
	5.7 Y si todos utilizaran el ticket de peso de salida portuario, ¿se solucionaría el problema?	22
VI.	Desarrollo de la propuesta	23
VII.	Conclusiones y recomendaciones	25

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

VIII.	Anexos y bibliografía / documentación de la referencia	28
8.1	Plano de la avenida Manco Cápac	
8.2	Datos en el «ticket de peso de salida portuario»	
8.3	Normatividad específica para mercancía peligrosa	
8.4	Bibliografía / documentación de la referencia	32

I. Resumen

Una de las causas de la congestión vehicular a las puertas de DP World Callao S.A. y de APM Terminals Callao S.A., empresas portuarias colindantes, es el llenado manual de la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas», al pie del camión, no bien el vehículo ha salido de balanza y traspasado el portón con destino a la ciudad. Entonces se produce un atolladero en la avenida principal y alrededores.

Para solucionarlo, la Autoridad Portuaria Nacional logró que se implementara (normativa e informáticamente) la sustitución de dichos documentos por el «ticket de peso de salida» que emite el puerto, a cuyo formato fueron adicionados campos para ser llenados por el usuario desde su oficina, de manera previa y electrónica.

La presente investigación, pues, corresponde a la fase de control o seguimiento de la medida implantada (UNCTAD 2020a, p. 11).

Después de comprobar que la causa y el problema subsisten, nos propusimos como objetivo encontrar la explicación normativa, informática y cultural de tal persistencia. Habiendo determinado que la solución aún se encuentra vigente, el alcance del trabajo se enrumbo a la superación de los obstáculos que impiden la utilización del «ticket de peso de salida» en sustitución de los documentos tradicionales.

Normativamente, se requiere que el Reglamento de Comprobantes de Pago contemple el supuesto de destinos múltiples para productos transportados en un contenedor o de carga suelta colocada sobre un camión. Desde el punto de vista informático, APM Terminals Callao S.A. debe hacer visible el pesaje de la carga suelta y mejorar otros procesos. En el resto de situaciones, a pesar de estar dadas las condiciones de sustitución, los usuarios siguen utilizando los documentos tradicionales, ello debido a razones culturales. De un lado, los dueños de mercancías exigen la «guía de remisión» física como constancia de entrega en sus locales. Esto se puede superar si los propios privados (a través de la Comunidad Portuaria) diseñan un formato unificado (físico o electrónico) que cumpla esa función y la promueve. De otro lado, los operadores de comercio exterior no están seguros que los fiscalizadores de ruta conozcan cabalmente esta nueva modalidad. Consideran que las multas son bastante fuertes para cambiar lo conocido. La desconfianza puede ser revertida si se coordinan intervenciones en la que se utilizan el «ticket de peso de salida» y se difunden apropiadamente.

II. Contexto – descripción

Respecto a los trabajos teóricos y/o prácticos que abordaron el tema, la Autoridad Portuaria Nacional detectó el problema y encontró la siguiente solución: si el traslado de mercancías desde el puerto hasta los almacenes aduaneros es fluido debido a que se utiliza el «ticket de peso de salida portuario» en vez de los documentos tradicionales, ¿por qué no extender esta normatividad al traslado desde el puerto hasta el local del importador?

Es así que mediante Resolución de Superintendencia No.005-2017-SUNAT (publicado con fecha 16.01.2017), se modificó el Reglamento de Comprobantes de Pago, Resolución de Superintendencia No.007-1999-SUNAT (publicado con fecha 24.01.1999), permitiendo que en el traslado de mercancías desde el puerto hasta el local del importador se pueda utilizar el «ticket de peso de salida portuario» en sustitución de la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas».

Luego, en el 2018, al año y medio de haberse implementado el uso del «ticket de peso de salida portuario», la misma Autoridad Portuaria Nacional comprobó que todavía se usaba el modo tradicional y se mantenía el atasco de camiones por dicha causa. Constancia de ello es la carta No.087-2018-APN/PD-UPS (Patiño Garrido 2018), de fecha 23 de agosto 2018, que detallamos más adelante.

A nivel internacional, hemos recurrido a los gremios de agentes de aduana ubicados en América Latina, España y Portugal para conocer su experiencia sobre el tema. Usualmente, el intercambio de información es fluido. Lamentablemente, en esta ocasión no hemos tenido la receptividad de siempre, a no dudarlo, por la particular situación sanitaria que se vive a nivel mundial.

III. Objetivo y alcance del trabajo

3.1 Objetivo del trabajo

El objetivo es encontrar la explicación normativa, informática y cultural de por qué el «ticket de peso de salida portuario», siendo un documento expeditivo, no ha logrado

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

sustituir al llenado a mano y al pie del camión de las tradicionales «guía de remisión» y «constancia de pesos y medidas».

3.2 Alcance del trabajo

El alcance del trabajo es superar los obstáculos normativos, informáticos y culturales que impiden dicha sustitución.

A tal efecto, hemos encuestado a sesenta y un (61) agente de aduana de trescientos veintinueve (329) registrados en el año 2020.¹ Buscamos saber por qué ellos siguen emitiendo los documentos tradicionales, cuyo mal llenado puede acarrear serias multas, en vez de utilizar un documento más sencillo y menos problemático como es el «ticket de peso de salida portuario».

La solución normativa pasa por incluir en el Reglamento de Comprobantes de Pago el supuesto de los destinos múltiples para mercancía en un contenedor y carga suelta en un camión. La solución informática implica exigir a APM Terminals Callao S.A. que haga visible el pesaje de la carga suelta. Lo cierto es que en el grueso de situaciones podría utilizarse perfectamente el «ticket de peso de salida portuario». Pero no se hace por razones culturales.

Siendo el obstáculo de orden cultural, entonces la solución es de la misma naturaleza. De un lado, los dueños de la carga (representado por la sección logística de las empresas) exigen un cargo de entrega. El «ticket de peso de salida portuario», pequeño y de tinta borrable por el transcurso del tiempo, no les da garantía. Entonces, el sector privado debe configurar un documento (físico o electrónico) reconocible por todos para que haga sus veces. A nuestro juicio, la Comunidad Portuaria del Callao es el foro adecuado para diseñarlo y, por el consenso de los gremios, adoptarlo. De otro lado, se desconfía del Estado peruano. El ciudadano no tiene certeza que los fiscalizadores de ruta tengan cabal conocimiento de que «ticket de peso de salida portuario» puede reemplazar a los documentos tradicionales. Ello se supera coordinando intervenciones y difundiéndolas adecuadamente.

¹ *En el año 2020, el valor CIF de las operaciones realizadas por todos los agentes de aduana ascendió a US\$ 32,028,882,614.54. Los primeros veinte (20) agentes de aduana superan la mitad de dicho monto. Hemos entrevistado a quince (15) de ellos. Los otros cuarenta y seis (46) pertenecen al segmento restante.*

IV. Justificación

Todos los esfuerzos buscan que los diversos tramos de la cadena logística se engargen de manera fluida. En la salida de los camiones del puerto hacia la ciudad se ha detectado el congestionamiento vehicular y una de sus causas. Enfrentado el problema, la solución fue implementada normativa e informáticamente.

Sin embargo, el problema subsiste a las puertas de DP World Callao S.A. y de APM Terminals Callao S.A., empresas portuarias colindantes.

Es necesario investigar las razones por las cuales los usuarios continúan llenando a mano, a pie del camión, la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez de tomar, en su reemplazo, el «ticket de peso de salida portuario».

El beneficio que se puede obtener con la solución propuesta es facilitar el ingreso y salida de camiones, evitar la pérdida de tiempo y el incremento de costos ocasionado por la congestión (por lo menos los atribuidos a esta causa), a la vez de mejorar la relación puerto – ciudad, dado que los vecinos de la avenida Manco Cápac son los más afectados.

V. Exploración – Investigación – Análisis

5.1 Problema: Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao (DP World Callao S.A. y APM Terminals Callao S.A.)

En la provincia constitucional Callao, la avenida Manco Cápac alberga a las terminales portuarias DP World Callao S.A. y APM Terminals Callao S.A. Sus portones, para el ingreso y salida de camiones, se encuentran del mismo lado de la avenida, sin mucha distancia entre sí (aproximadamente, cien metros los separa). Ambas terminales concentran más del 90% de las operaciones de importación y exportación del Perú. Se calcula que al finalizar 2018 ingresaron a los puertos más de un millón trescientos mil vehículos pesados. Si tomamos en cuenta la salida, el movimiento de camiones se duplica. Al otro lado de la avenida están las casas de los vecinos que residen en el lugar. Y entre los portones y las viviendas se desplazan automóviles estándar, en doble sentido.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

Como es de suponer, uno de los mayores problemas de la zona es la congestión vehicular. Muchos han sido (y continúan siendo) los esfuerzos para disminuir, sino erradicar, la aglomeración de camiones, su tiempo estacionado y el tráfico desordenado en el lugar. Y hace apenas unos meses la gerente general de uno de los gremios del país reclamaba mayor inversión en infraestructura a fin de solucionarlo (Luna, 2019).

Para aliviar esta situación, se han adoptado diversas medidas a lo largo del tiempo; en ocasiones, unas reemplazando a otras, pero la mayor parte de las veces complementándose entre sí. Algunas de ellas son de carácter global y amplio alcance. Por ejemplo, un nuevo plan (otro nuevo plan) de reordenamiento de tránsito² o la propuesta, muy bien diseñada, para instalar el ante-puerto (Ganoza Garayar, 2016). Otras medidas, más bien, apuntan a desatar nudos medianos y pequeños enquistados por toda el área. A este último grupo pertenece el sub-problema resuelto por la Autoridad Portuaria Nacional, cuyo seguimiento realizamos a través del presente trabajo de investigación.

Antes de continuar, debemos señalar que el sub-problema se agudiza cuando llegan barcos graneleros (atendido por APM Terminals Callao S.A.) como veremos más adelante.

5.2 Sub problema materia de la presente investigación: Salida de camiones con carga y los documentos tradicionales a portar

Dentro del problema congestión vehicular, la salida de camiones con carga de los recintos portuarios y los documentos a portar para poder transitar por la ciudad constituye una de sus causas. En efecto, el llenado de la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas», elaborados al pie del camión, obstaculiza los espacios para el ingreso y salida a los puertos, interrumpe el flujo de los vehículos estándar y molesta a los vecinos que residen en el lugar.

La confección de los documentos tradicionales no solo está asociada a los mencionados efectos nocivos. También perjudica la imagen portuaria y, además, un mal llenado de los mismos puede acarrear sanciones muy graves. Ello tiene especial incidencia

² La última complementación parcial al reordenamiento de tránsito se realizó apenas el 31.07.2020, mediante la publicación de la Resolución Directoral No.016-2020-MTC/18. A través de esta disposición, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones restringe la circulación de vehículos, categorías M y L (en términos generales, carros sedan y motos, respectivamente), en la avenida Manco Capac, sentido norte a sur.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

en la competitividad de los puertos si se tiene en cuenta que la batalla se gana en tierra y, precisamente, en la entrada y salida del transporte terrestre (UNCTAD 2020b: p. 8)

5.2.1 «Guía de remisión»: función, responsable y sanción

La «guía de remisión» es un documento de índole tributario, regulado por el Reglamento de Comprobantes de Pago, Resolución de Superintendencia No.007-1999-SUNAT y modificatorias. Su función es amparar el traslado de las mercancías a lo largo del país. Por ello se redactan en origen y se informa del destino, así como las características del vehículo y la carga.

Existen dos modalidades de transporte. La primera, denominado privado, cuyo traslado lo realiza directamente por el dueño de la carga; y el segundo, denominado público, en el que se contrata a una empresa de transporte para realizar el traslado. En este último caso se emiten dos guías de remisión: una, a cargo del transportista; y otra, a cargo del remitente. En el ámbito aduanero que nos ocupa, casi la totalidad de transporte se realiza en modalidad público.

Desde el principio se comprendió la imposibilidad de confeccionarla en las mismas condiciones que se exige a todos los demás obligados (por ejemplo, de aquellos que realizan comercio interno). Por ello, se permitió obviar la descripción detallada de la carga si se acompaña copia de la declaración aduanera.

Reglamento de Comprobantes de Pago
Resolución de Superintendencia No.007-1999-SUNAT
Artículo 20°.- Requisitos adicionales para la emisión e información complementaria final de las guías de remisión

1. Antes del inicio del traslado
- 1.6 En el traslado de bienes no será necesario consignar en la guía de remisión emitida por el remitente los datos de los bienes transportados, cuando el motivo del traslado sea la importación y la guía de remisión esté acompañada de la(s) Declaración(es) Única(s) de Aduana en la que tales datos estén consignados conforme a lo dispuesto en el numeral 1.12 del artículo 19° del presente reglamento. En este caso, deberá consignarse en la guía de remisión el número de la(s) Declaración(es) Única(s) de Aduana.

Asimismo, a pesar que el remitente legal es el dueño o poseedor de la carga o consignatario, la guía de remisión pueda ser llenada y suscrita por el agente de aduana que intervino en el despacho, utilizando para ello su propio formato.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

El responsable de emitir la «guía de remisión» del remitente siempre será el propietario o poseedor de los bienes. Sobre él recaerá toda sanción, a pesar que pudiera ser el agente de aduana quien llenó incorrectamente el documento. Por supuesto, comercialmente, si desea conservar al cliente, el peso económico lo asume el agente de aduana.

El Código Tributario, modificado por Ley No.30296 (31.12.2014), tipifica infracciones para el transportista, sancionado con el internamiento del vehículo. Nosotros nos centraremos en el emisor. Básicamente, los supuestos son no portar la «guía de remisión» o, teniéndolos, se encuentran mal emitidos.

Artículo 174°.- Constituyen infracciones relacionadas con la obligación de emitir, otorgar y exigir comprobantes de pago y/u otros documentos, así como facilitar, a través de cualquier medio, que señale la SUNAT, la información que permita identificar los documentos que sustentan el traslado:

8. Remitir bienes sin portar [...] la guía de remisión y/u otro documento previsto por las normas para sustentar la remisión [...]
9. Remitir bienes portando documentos que no reúnan los requisitos y características para ser considerados como [...] guías de remisión y/u otro documento que carezca de validez [...].

La sanción por la primera es el comiso de la mercancía, la cual se puede recuperar inmediatamente si se acepta pagar una multa equivalente al 15% del valor de los bienes. Si el valor de la mercancía ascendiera a cien mil dólares americanos (US\$ 100 000,00) la multa sería de quince mil dólares americanos (US\$ 15 000,00).

Una de las razones por las cuales no se utiliza el «ticket de peso de salida portuario» es, precisamente, porque el usuario no tiene certeza de cómo reaccionará el fiscalizador de ruta, quedando en la situación de pagar la multa si se desea conservar al cliente. En ese sentido, se prefiere un sistema conocido.

5.2.2 «Constancia de pesos y medidas», su función y sanción

La «constancia de pesos y medidas» es un documento propio del transporte. Busca proteger la infraestructura terrestre. Como su propio nombre indica, se pone énfasis en el peso del vehículo y la carga que transporta, así como sus dimensiones, a fin que no deterioren las calles, avenidas, carreteras, vías en general, ni se convierta en un peligro para la ciudad y los habitantes. La parte más visible de su importante se da en las calzadas agrietadas o, a veces, puentes golpeados porque el chofer trató de pasar por debajo sin tomar en cuenta la altura del camión ni del puente.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

El Reglamento Nacional de Vehículos, modificado por Decreto Supremo No.025-2016-MTC (03.01.2017), establece que:

Artículo 51°.-

[...]

Los almacenes, terminales de almacenamiento, terminales portuarios o aeroportuarios, generadores, dadores o remitentes de la mercancía serán responsables administrativamente de las infracciones derivadas de su incumplimiento, así como también de la verificación de las medidas vehiculares máximas permitidas de la mercancía transportada mediante instrumentos de medición idóneos.

Aquí, los agentes de aduana interpretan que el generador, dador o remitente es el dueño o poseedor de la mercancía, pero la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) aplica las multas a los agentes de aduana.

Las multas pueden llegar hasta veinte (20) unidades impositivas tributarias (UITs), referencia que supera los veinte mil dólares americanos (US\$ 20 000,00), siendo impuesta por

En todo caso, para que el «ticket de peso de salida portuario» sirva de «constancia de pesos y medidas» en el transporte desde el puerto hacia el local del importador debe contener:

- Fecha de inicio de transporte
- Datos del generador (nombre o razón social o denominación social, RUC, dirección completa)
- Placas de rodaje de acuerdo a la categoría vehicular configuración vehicular
- Peso bruto vehicular y
- Peso por ejes o conjunto de ejes

5.2.3 «Ticket de peso de salida portuario»: función, responsable y sanción

El «ticket de peso de salida portuario» no tenía más función que la tributaria cuando correspondía a carga cuyo valor se encontraba en función al peso. Si la transacción comercial internacional era de cien dólares americanos (US\$ 100,00) por tonelada, entonces se multiplicaba esta cantidad por la cantidad de toneladas y se obtenía la base imponible.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

Empero, con la nueva normatividad, al amparar el traslado de mercancías (en sustitución de la «guía de remisión», así como el peso y las dimensiones vehiculares (en sustitución de la «constancia de pesos y medidas»), pasa a ser un documento controlado por SUNAT y SUTRAN, sometida a las disposiciones punitivas arriba mencionadas.

El «ticket de peso de salida portuario» es emitido por el puerto y contiene un campo para designar al remitente, en el cual suele consignarse al agente de aduana (salvo que el mismo dueño de la carga transmita los datos requeridos).

Respecto a la responsabilidad tributaria sobre la emisión de la «guía de remisión» habíamos visto que para efectos sancionatorios no se considera remitente al agente de aduana. Sin embargo, no existe disposición similar para el «ticket de peso de salida portuario». Sugerimos que un gremio, que puede ser la Asociación de Agentes de Aduana del Perú, plantee la consulta al área de tributos internos de SUNAT.

Respecto a la responsabilidad administrativa sobre la emisión de «constancia de pesos y medidas», igualmente sugerimos hacer una consulta al Ministerio de Transporte y Comunicaciones a fin de deslindar responsabilidades.

En ambos casos, sin embargo, existen elementos suficientes para interpretar que las responsabilidades tienen a los mismos actores de los documentos sustituidos.

5.3 Solución (ya implementada) al sub problema: «Ticket de peso de salida portuario»

Como ya lo señalamos, estos documentos tradicionales, elaborados al pie del camión, era una de las causas del congestionamiento vehicular a la salida de puertos y alrededores.

A todas luces, de manera acertada, la Autoridad Portuaria Nacional propuso y gestionó la normatividad y plataforma informática para que el «ticket de peso de salida portuario», que en la práctica ya venía amparando el traslado de mercancía desde el puerto hasta el almacén aduanero, también sirviera para el transporte desde el puerto hasta el local del importador, en sustitución de la «guía de remisión».

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

Para ello, previamente, había que acceder al portal electrónico del puerto, ingresar al módulo correspondiente y llenar los espacios asignados con información plenamente disponible. La información habitual del ticket está detallada en anexo 8.3 de la presente monografía. Para que ampare el transporte desde el puerto hacia el local del importador basta agregar:

- i) La leyenda: “TRASLADO A ZONA SECUNDARIA” (en vez de la expresión “TRASLADO A ALMACÉN ADUANERO” o “TRASLADO A ZPAE”).
- ii) Número de RUC **del remitente.**
- iii) Número de RUC **del importador.**
- iv) Número de RUC del destinatario.
- v) Número de la Declaración Aduanera de Mercancías donde se declara el (los) bien(es) transportado(s).
- vi) Ubigeo y dirección del punto de llegada.

Como se puede observar, no son muchos datos adicionales ni tampoco difíciles de obtener. Una parte es llenada por el puerto y otra por el usuario (generalmente, el mismo agente de aduana). Entre todos ellos debemos destacar el correspondiente a la dirección del punto de llegada, que será uno de los inconvenientes para la masificación de su uso:

Como dato adicional, a diferencia de la guía de remisión, que exige detallar el contenido de la mercancía o acompañarlo con la declaración aduanera, para el «ticket de peso de salida portuario» no se requiere uno ni otro (lo cual es una facilidad que incentiva su uso).

Y en lo que concierne al «ticket de peso de salida portuario» como sustituto de la «constancia de pesos y medidas», aquel debe incluir como mínimo la siguiente información³:

- Fecha de inicio de transporte
- Datos del generador (nombre o razón social o denominación social, RUC, dirección completa)

³ *Reglamento Nacional de Vehículos, Decreto Supremo No.058-2003-MTC, modificado por Decreto Supremo No.025-2016-MTC (03.01.2017), artículo 51º.*

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

- Placas de rodaje de acuerdo a la categoría vehicular configuración vehicular
- Peso bruto vehicular y
- Peso por ejes o conjunto de ejes

5.4 Control o seguimiento a la solución ya implementada

Sin embargo, al año y medio de encontrarse implementada, la solución era muy poco utilizada.

Con gran preocupación, la Autoridad Portuaria Nacional se dirigió a la Asociación de Agentes de Aduana del Perú para que exhorte a sus agremiados a sustituir los documentos tradicionales por el «ticket de peso de salida portuario», no sin antes expresar que:

“[...] nuestro Centro de Control, Comunicaciones y Respuesta a Emergencias situado en la Av. Manco Cápac, reporta diariamente y a toda hora, a diversas empresas de transportes que gestionadas por sus respectivos agentes de aduanas, continúan estacionando sus vehículos en la referida avenida, a la altura del cruce con del jirón Nicolás de Piérola, con la finalidad de obtener "guías de remisión" (ya exceptuadas de ser un documento exigible que sustente el traslado de bienes desde los terminales portuarios); ocasionando con ello la congestión vehicular que se trató de evitar con la gestión realizada.” (Patiño Garrido, 2018; p. 1)

Ahora que han transcurrido tres años desde la implementación normativa e informática, subsiste el sub-problema.

5.4.1 Indicadores no utilizados⁴

¿Qué indicadores podrían dar información acerca de la efectividad normativa e informática de la solución implementada?

El primer indicador sería hacer una pesquisa, similar a la que hizo la Autoridad Portuaria Nacional al año y medio de haberse implementado la solución. Esto es, desplazarse a lo largo de la avenida Manco Capac e internarse entre las calles aledañas para detectar a los choferes y demás operarios que todavía siguen llenando los documentos tradicionales, así como medir el tiempo que demoran en hacerlo.

⁴ Omitir el acápite Indicadores no utilizados podría dar la falsa sensación que nuestra investigación obvió toda reflexión sobre estas posibilidades. Por ello, lo hemos mantenido dentro del trabajo.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

Sin embargo, la actual emergencia sanitaria no es una circunstancia propicia para este tipo de labores.

El segundo indicador pudo haberse obtenido a través del módulo electrónico «ticket de peso de salida portuario». En efecto, revisando quiénes y cuántos llenan el formulario virtual se puede determinar en qué medida la solución implementada viene siendo acogida por los usuarios.

Aquí se presentan varios inconvenientes. De un lado, los administradores portuarios son reacios a dar esta información. De otro lado, de proporcionar la lista, no significa que aquellos que llenan el formulario electrónico para el «ticket de peso de salida portuario» necesariamente lo utilicen como sustituto de la «guía de remisión». Es más, durante la investigación hemos comprobado que se llena la información del ticket, pero no se le utiliza como guía de remisión. Este sería, pues, un indicador deficiente.

5.4.2 Indicador utilizado: Encuesta a los agentes de aduana

Así visto, como tercer indicador (y dada las circunstancias sanitarias), es al agente de aduana a quién podemos entrevistar para determinar en qué grado y por qué se continúa emitiendo los documentos tradicionales, como veremos un poco más adelante.

Las preguntas son:

- Respecto de las mercancías que salen del puerto (DP World Callao S.A. o APM Terminals Callao S.A.) con dirección al local del importador o beneficiario peruano, ¿utilizan los documentos tradicionales o el «ticket de peso salida portuario»?
- ¿Por qué?

Elegir al agente de aduana tiene muchas ventajas, principalmente porque, mayoritariamente, es el mediador entre el importador y los demás operadores y entidades públicas. Conoce la problemática operativa, los sufre y desea encontrar soluciones que, finalmente, redundarán en alivio para él.

Para el año 2020 la autoridad tributaria aduanera registró trescientos veintinueve (329) agentes de aduana. Nosotros hemos entrevistado a sesenta y uno (61).

Ahora bien, en el ranking por valor CIF, los veinte (20) primeros concentran más de la mitad del total despachado. De este segmento, nosotros hemos entrevistado a quince (15) agentes de aduana. Como sucede en muchas actividades, este grupo suele marcar la tendencia. En el presente caso, aunque tratan de utilizar el «ticket de peso de salida portuario», continúan llenando a mano los documentos tradicionales, al pie del camión.

5.5 Impacto económico o empresarial en otros operadores

Los agentes de aduana tienen un interés particular en que el «ticket de peso de salida portuario» reemplace a la «guía de remisión» y a la «constancia de pesos y medidas». La utilización de los documentos tradicionales supone gastos de talonarios y contratación de trabajadores (una o más personas, según el volumen de operaciones), al que llaman “guiador”, única y exclusivamente para elaborarlos manualmente, cuando bien podrían estar dedicados a labores de mayor valor agregado dentro de la empresa.

El transportista (terrestre, interno) también considera saludable el cambio de documentación.⁵

Así pues, llegamos a conclusión que el cambio de documentación es bien aceptado. Lo que genera la inquietud es el sistema de citas discriminatorio (defecto que puede producirse tanto con documentos tradicionales como con el «ticket de peso de salida portuario»)⁶.

5.6 Razones de los operadores por las cuales no utilizan el «ticket de peso portuario de salida» en sustitución de los documentos tradicionales

Es un nuevo acierto de la Autoridad Portuaria Nacional dirigirse a los agentes de aduana, en vez de los dueños de la carga y consignatarios. Estos son miles y casi todos

⁵ *No obstante, un transportista, que no es dirigente gremial, expresó cierta preocupación por el supuesto efecto nocivo que pudiera existir sobre su actividad. Estaba preocupado de que esta facilitación solo sirviera para que los puertos se adueñen con malas prácticas del negocio. Es decir, que los puertos también brinden, directa o indirectamente (a través de empresas subsidiarias), el servicio de transporte. Esta fue una opinión aislada y más sirve para mostrar la desinformación.*

Indagando más sobre este temor, encontramos que el recelo gremial no está centrado en la integración vertical, sino en que los puertos prioricen la atención de las empresas asociadas a ellos en detrimento de los demás.

⁶ *En Perú tenemos el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOP) para la investigación de malas prácticas en materia de competencia. Aquí lo que debería probarse es si el otorgamiento de citas es realmente discriminatorio.*

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

tramitan sus despachos aduaneros y retiran sus mercancías a través de los agentes de aduana, que son poco más de trescientos. Ahora bien, es importante comprender que la relación entre ambos operadores es un contrato de mandato con representación. Desde el punto de vista teórico, los efectos jurídicos recaen en la esfera del mandante (importador) En la práctica sucede exactamente a la inversa. El mandante (dueño de la mercancía o consignatario) recarga toda la responsabilidad logística y económica en el mandatario (agente de aduana). Es el compromiso de este último realizar todas las gestiones para que la mercancía llegue con bien a sus instalaciones.

Las razones que mencionan los usuarios son las siguientes:

- i) El «ticket de peso de salida portuario» carece de utilidad cuando las mercancías tienen diversos destinos.

Esta crítica es correcta. El puerto emite un ticket por camión y contenedor⁷, pero cuando la mercancía transportada en ese contenedor tiene varios destinos (porque partes de la mercancía irá dejándose en distintos lugares) el «ticket de peso de salida portuario» ya no es útil como sustituto porque solo se admite una dirección.

DP World Callao S.A. tiene un sistema de citas que enlaza contenedores con camiones. Por ende, respecto de un mismo consignatario, un contenedor puede ir a un destino y el otro contenedor a una dirección diferente⁸. En cambio, APM Terminals Callao S.A. no. En este último, así sean varios contenedores, para todos se coloca una sola dirección (si bien es cierto que a través de una laboriosa coordinación se podría conseguir diferenciarlo).

⁷ *En el nuevo sistema aduanero la trazabilidad es una obligación legal: Reglamento de la Ley General de Aduanas, Decreto Supremo No.010-2009-EF, modificado por Decreto Supremo No.367-2019-EF*
Artículo 16°.- Obligaciones específicas de los administradores o concesionarios de las instalaciones portuarias, aeroportuarias o terminales terrestres internacionales
5. *Sistema de información para el reconocimiento de los datos de identificación de los contenedores, y de la placa única nacional de rodaje o de elementos de información similares de los vehículos que ingresan o salen de sus recintos;*
7. *Sistema informático que permita la trazabilidad completa de la carga y de los contenedores o similares;*

⁸ *No podemos olvidar que los contenedores están arrumados en pilas. Operativamente, es complicado, costoso y lento que cada camión elija un contenedor (el cual podría ser el inferior, por lo que se deberían mover los que están encima –a veces del mismo cliente– y repetir esta maniobra en cada ocasión). Transparentar el sistema de citas podría ayudar a su optimización.*

Tener diversos destinos es bastante más común de lo que pueda pensarse, pues los importadores desean ahorrar costos de flete y estiba y desestiba terrestre, además de una política comercial de disminuir al máximo el stock. Esto se ve con más claridad en carga suelta.

Al margen de las situaciones insalvables⁹, es indispensable contar con más recuadros para destinos a fin que se masifique el nuevo modelo. Sea como fuere, un agente de aduana nos informó que a pesar de la limitación del formato (un solo espacio para la dirección), aprovecha la longitud del recuadro a fin de consignar hasta dos destinos (no cabe más). Dentro de la encuesta contestó que hasta ahora no ha sido objeto de fiscalización en ruta y que realmente no tenía certeza de cómo reaccionarían los funcionarios de control. Aquí, claramente el agente de aduana está transgrediendo el Reglamento de Comprobantes de Pago: “Cada ticket de salida ampara una unidad de transporte, un contenedor, un destinatario y un punto de llegada” (ver disposición que reproducimos a continuación).

Solucionar esta observación exige modificar el Reglamento de Comprobantes de Pago:

- Artículo 21°.- Traslados exceptuados de ser sustentados con guía de remisión
3. Independientemente de la modalidad de transporte bajo la cual se realice el traslado de los bienes:
 - 3.2 No se exige guía de remisión del remitente, ni guía de remisión del transportista, en los siguientes casos:
 - 3.2.9 En el traslado de bienes que ingresen al país desde los terminales portuarios del Callao:

[...]

 - 3.2.9.2 Hasta cualquier punto del país (zona secundaria), siempre que el traslado sea sustentado con el “ticket de salida” emitido por el administrador portuario y que dicho documento cuente además de la información impresa señalada en los incisos a., b., c., d., e., f., g., h., i., l. y m. del acápite 3.2.9.1 anterior, con los siguientes datos de manera impresa:

[...]

 - vi) **Ubigeo y dirección del punto de llegada.**
El ticket de salida no debe tener borrones ni enmendaduras a efecto de sustentar el traslado de bienes. **Cada ticket de salida ampara una unidad de transporte, un contenedor, un destinatario y un punto de llegada.**
Las excepciones a que se refiere el presente numeral no se aplican para el supuesto regulado en el numeral 1.2 del artículo 20.

⁹ *Existen situaciones muy particulares que por el momento no posibles solucionar. Por ejemplo, algunos importadores proporcionan el lugar de destino a último minuto. Sin embargo, no es capricho ni dejadez. Lo que sucede es que ellos dependen, a su vez, de la información que le proporcione el comprador nacional. No se descarta que en el futuro la tecnología permita que estos cambios queden registrados para su seguimiento en línea. Pero por el momento, la normatividad ni el sistema informático pueden llegar a ese nivel detalle.*

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

Como señala esta disposición: “Cada ticket de salida ampara una unidad de transporte, un contenedor, un destinatario y un punto de llegada”.

La propuesta es agregar:

Párrafo penúltimo	Adición que proponemos
“Cada ticket de salida ampara una unidad de transporte, un contenedor, un destinatario y un punto de llegada.”	y un punto de llegada; excepto cuando en un contenedor se encuentren mercancías para varios destinos, y en un camión se transporta carga suelta, cuyo casos se podrán consignar varios puntos de llegada con indicación del RUC del destinatario.

De todas las razones que expondremos, esta es la única crítica a la normatividad. La otra será de carácter informática y las siguientes de naturaleza cultural.

- ii) El sistema informático de APM Terminals Callao S.A. no permite visualizar el ticket para mercancía a granel

Hemos dicho que la congestión se agudiza cuando arriban al país los buques graneleros. Dado que en DP World Callao S.A. toda la carga es contenedorizada, no se le presenta esta situación.

En cambio, APM Terminals Callao S.A. es puerto multipropósito. Respecto a la carga que reciben en contenedores no tienen problemas para que los tickets sustituyan a las guías de remisión (excepto por la carga para destino múltiple arriba mencionado).

Sin embargo, cuando la carga es a granel, los usuarios no pueden visualizar en línea el ticket de peso. Ahí hay problema informático que redundo en el congestionamiento vehicular. Se podrá decir que no tiene relevancia porque si se informa las características del camión y el destino, y la balanza arroja un peso, el transporte puede seguir su camino sin inconveniente.

En la práctica, sin embargo, ello significa que un empleado del agente de aduana esté a la salida del puerto controlando el peso determinado en cada ticket en espera del último camión con el que cerrará la carga, avisando a los operarios del puerto

la cantidad que le corresponde (a fin de no llevarse más granos del siguiente consignatario).

Si el ticket de carga suelta fuera visible no sería necesario un personal del agente de aduana para esa actividad, pudiéndose controlar desde oficina.

iii) Las modalidades paralelas generan confusión

Aunque solo se trata de dos casos, en determinadas empresas estos supuestos pueden involucrar un número importante de operaciones.

Así, trabajar con dos modalidades (una, «ticket de peso de salida»; otra, «guía de remisión»), con las premuras logísticas antes referidas, pueden llevar a confusión (y de hecho así ha sucedido), paralizando las operaciones y acarreando demora que se traducen en penalidades comerciales y hasta la pérdida del cliente.

Ya hemos mencionado que un agente de aduana aprovecha el espacio de la dirección para consignar dos domicilios, algo cuya validez puede ser cuestionada por el fiscalizador de ruta.

Por ello, la gran mayoría sigue utilizando los documentos tradicionales (aunque esta explicación es adicional a las siguientes).

iv) «Ticket de peso de salida portuario»: Falta de ejemplares y de espacio, en papel térmico borrrable

Si se lograra que el ticket pudiera amparar más de un destino, ¿se masificaría su uso? La respuesta es negativa.

Aquí la objeción es de carácter cultural, pero esta vez atribuida al importador, que exige un documento “oficial” y durable:

- Solo se emite un ejemplar del ticket. ¿Qué ejemplar se va dejar en destino al almacén receptor? En la madrugada, ¿dónde se va conseguir una fotocopiadora para dejarlo como cargo de recepción en destino?

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

- Y si en destino el almacén receptor tiene alguna observación sobre la mercancía entregada, ¿dónde se va anotar dada la falta de espacio en el «ticket de peso de salida»?
- El ticket se imprime en papel térmico, que se borra con el transcurso del tiempo, no quedando pruebas.

Esta crítica, absolutamente inválida, que inclusive puede ser rebatida fácilmente pidiendo a los usuarios que tengan a la mano papel y lápiz o sencillamente hagan sus anotaciones intercambiables en forma virtual, y la suscriban las partes; es el escollo más importante.

En realidad, esta objeción, aunque entendible por la costumbre del importador, forma parte de la siguiente razón.

- v) Desconfianza hacia el Estado peruano, personificado en los fiscalizadores de ruta

Esta crítica también es de naturaleza cultural, y de raigambre tan honda como la anterior (y, ciertamente, se extiende a todas las actividades socio-económicas del país).

Es cierto que hay una normatividad que permite utilizar el «ticket de peso de salida» en sustitución de la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas». Lo sabemos nosotros, lo saben los órganos de línea de la Autoridad Portuaria Nacional, SUNAT, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Empero, ¿lo saben los fiscalizadores de ruta de dichas entidades?

No hay actividad económica en el país en la que se haya realizado un acto autorizado que, sin embargo, ha sido cuestionado por los aplicadores de las normas.

La Autoridad Portuaria Nacional (APN), siendo una entidad pública, lo sufrió recientemente. Cuando en marzo 2020 el gobierno dispuso la inamovilidad social obligatoria a raíz de la pandemia del COVID, permitió que determinadas actividades siguieran operando, entre ellas, el transporte de mercancías desde puerto y almacenes aduaneros hasta los locales del importador. No habiendo excepción, además de los productos de primera necesidad, fueron cargados en camiones todo

tipo de mercancías. Y el personal de los operadores de comercio exterior, premunido de los pases para transitar, salieron a cumplir sus funciones.

Durante casi dos meses, no hubo transporte y trabajador de nuestro sector que no fuera detenido por la Policía y las Fuerzas Armadas apostados en las calles y avenidas, ordenando su retorno. APN tuvo que hacer intensas coordinaciones al más alto nivel, emitir diversos comunicados para contrarrestar los temores de transportistas, empresarios y trabajadores, así como abrir líneas telefónicas de quejas e intervenir activamente en la solución de problemas concretos.

¿Por qué todo este esfuerzo si no había impedimento legal? Bueno, esto que sufrió APN, entidad pública que de manera oficiosa asumió el liderazgo de mantener en movimiento la cadena logística en momentos tan álgidos, es algo que los ciudadanos perciben como habitual (nos extenderíamos largamente en ejemplos similares)¹⁰.

Este divorcio, pues, entre norma y realidad, hace desconfiar al ciudadano. Más que tacharlo como un temor irracional, es necesario comprenderlo y enfrentarlo.

En conclusión, los operadores no creen que el fiscalizador de ruta, acostumbrado a la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas», documentos formales de tamaño A4 o la mitad de éste, lleno de recuadros, firmas y sellos, quede satisfecho con un simple ticket que, por el material y la tinta, pronto se borrará.

5.7 Y si todos utilizaran el ticket de peso, ¿se solucionaría el problema?

No, porque esta medida solo se está aplicando a las mercancías que salen directamente del puerto, cuando también, por el mismo portón y utilizando las mismas balanzas, salen camiones provenientes de los depósitos temporales que están dentro de los recintos portuarios.

Ambos camiones obstaculizan las vías. Así, aunque todas las mercancías que salieran directamente del puerto utilizaran el ticket de peso de salida, todavía se produciría

¹⁰ *No hay gremio de comercio exterior que no cuente con un informe de la asesoría jurídica de la autoridad tributaria y/o aduanera concluyendo que determinado acto no es infracción y, sin embargo, el fiscalizador de la misma autoridad lo cuestione y descredite ante los tribunales.*

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

la congestión vehicular debido a que la carga que sale de los depósitos temporales introportuarios continúan utilizando guías de remisión y constancia de pesos y medidas.

VI. Desarrollo de la propuesta

6.1 El «ticket de peso de salida portuario» carece de utilidad cuando las mercancías tienen diversos destinos.

Proponemos adicionar una frase al Reglamento de Comprobantes de Pago, Resolución de Superintendencia No.007-1999-SUNAT. El texto actual señala lo siguiente:

- Artículo 21°.- Traslados exceptuados de ser sustentados con guía de remisión
3. Independientemente de la modalidad de transporte bajo la cual se realice el traslado de los bienes:
- 3.2 No se exige guía de remisión del remitente, ni guía de remisión del transportista, en los siguientes casos:
- 3.2.9 En el traslado de bienes que ingresen al país desde los terminales portuarios del Callao:
- [...]
- 3.2.9.2 Hasta cualquier punto del país (zona secundaria), siempre que el traslado sea sustentado con el “ticket de salida” emitido por el administrador portuario y que dicho documento cuente además de la información impresa señalada en los incisos a., b., c., d., e., f., g., h., i., l. y m. del acápite 3.2.9.1 anterior, con los siguientes datos de manera impresa:
- [...]
- vi) Ubigeo y dirección del punto de llegada.**
El ticket de salida no debe tener borrones ni enmendaduras a efecto de sustentar el traslado de bienes. **Cada ticket de salida ampara una unidad de transporte, un contenedor, un destinatario y un punto de llegada.**
Las excepciones a que se refiere el presente numeral no se aplican para el supuesto regulado en el numeral 1.2 del artículo 20.

Párrafo penúltimo	Adición que proponemos
“Cada ticket de salida ampara una unidad de transporte, un contenedor, un destinatario y un punto de llegada.”	y un punto de llegada; excepto cuando en un contenedor se encuentren mercancías para varios destinos, y en un camión se transporta carga suelta, cuyo casos se podrán consignar varios puntos de llegada con indicación del RUC del destinatario.

Y, por supuesto, el sistema informático de los puertos tendría que adecuarse.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

Por lo demás, la fiscalización en ruta ya debería contar con la información en línea.¹¹

6.2 El sistema informático de APM Terminals Callao S.A. no permite visualizar el ticket para mercancía a granel

Aquí, necesariamente, APM Terminals Callao S.A. debe reconfigurar su portal electrónico para solucionar este problema.

6.3 «Ticket de peso de salida portuario»: Falta de ejemplares y de espacio, en papel térmico borrrable

Este es un tema cultural. No tiene sentido incrementar la cantidad de ejemplares ni darle al ticket las dimensiones de una hoja tamaño A 4. Importador, agente de aduana y transportista pueden trabajar perfectamente sobre una página física o virtual para ahí hacer las anotaciones. Y, si bien es verdad, el papel térmico se borra, la transmisión electrónica del ticket y su archivo PDF (o en cualquier otra modalidad) garantiza su permanencia.

En este tema, la recientemente creada Comunicad Portuaria, que reúne a estos operadores y otros más, puede servir para que los gremios unifiquen criterios y los difundan entre sus asociados, inclusive elaborando un modelo (algo que psicológicamente ayudaría a su aceptación).

El trabajo deberá centrarse en re-educar a los importadores y beneficiarios aduaneros a través de charlas.

6.4 Desconfianza hacia el Estado peruano, personificado en los fiscalizadores de ruta

Este sí es un elemento cultural relevante. Una de las maneras de superar el problema es realizar intervenciones coordinadas, debidamente filmadas y publicitadas en red, mostrando que los fiscalizadores en ruta aceptan los tickets peso de salida portuario. Y por supuesto, los gremios pueden ayudar en esta labor pedagógica.

6.5 Y si todos utilizaran el ticket peso, ¿se solucionaría el problema?

¹¹ *A veces toda solución trae consigo sus propios problemas. El acceso a esa información en línea por parte de las bandas delictivas (que lamentablemente se han incrementado en los últimos tiempos) puede ser una facilitación involuntaria para la comisión de sus delitos.*

La solución del problema alcanza a la carga que se remite del puerto a los locales del importador, mas no así a los que provienen de los depósitos intro – portuarios, a pesar que utilizan la misma balanza, cruzan el mismo portón y tienen la misma práctica de llenar los documentos tradicionales. Por ende, la solución para éstos debe ser la misma.

VII. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

- i) El congestionamiento vehicular tiene múltiples causas, siendo una en particular la demora en el llenado a mano de la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas», al pie del camión, a penas el vehículo transpone los límites del puerto hacia la ciudad.
- ii) Para solucionarlo, la Autoridad Portuaria Nacional (APN) diseñó como solución la sustitución de dichos documentos tradicionales por el ticket peso de salida portuario, y gestionó las modificaciones normativas necesarias, en estrecha colaboración con la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC).
- iii) Sin embargo, al año y medio la misma APN comprobó que no se estaba utilizando el «ticket peso de salida portuario» como sustituto de los documentos tradicionales, y a tres años de su implementación continúa el problema causado por la forma en que se llenan la guía de remisión y la constancia de pesos y medidas.
- iv) En realidad, la normativa, a través del Reglamento de Comprobantes de Pago, ha regulado las condiciones para utilizar el «ticket peso de salida portuario» en sustitución de los documentos tradicionales. Para una situación puntual, todavía se requiere un ajuste a fin de incluir el caso de mercancía en un contenedor con destino múltiple (igual para carga suelta en un camión).
- v) Desde el punto de vista informático, se requiere que APM Terminals Callao S.A. permita la visualización del pesaje en carga a granel.

- vi) Las razones por las cuales todavía no se usa masivamente el «ticket peso de salida portuario» son de orden cultural. De un lado, los dueños de la carga exigen la guía de remisión como constancia de entrega de la mercancía a sus locales toda vez que el ticket de peso es pequeño (es decir, no sirve para anotar ni dejar constancia en él) y su tinta se borra con el tiempo. De otro lado, no se puede desconocer cierta desconfianza hacia el Estado peruano personificado en el fiscalizador de ruta y el posible desconocimiento sobre la materia. La solución, por ende, también deberá ser de naturaleza cultural.

7.2 Recomendaciones

- vii) Fomentar en los usuarios el uso del «ticket peso de salida portuario» toda vez que representa la solución más eficaz al congestionamiento vehicular debido al llenado a mano de los documentos tradicional.

Ayudará a tal propósito la presentación de consulta a SUNAT y SUTRAN acerca de la responsabilidad tributaria y administrativa, respectivamente, en torno al «ticket de peso de salida portuario».

- viii) Desde el punto de vista normativo, modificar el Reglamento de Comprobantes de Pago, Resolución de Superintendencia No.007-1999-SUNAT:

El texto actual señala lo siguiente:

Artículo 21°.- Traslados exceptuados de ser sustentados con guía de remisión

3. Independientemente de la modalidad de transporte bajo la cual se realice el traslado de los bienes:

3.2 No se exige guía de remisión del remitente, ni guía de remisión del transportista, en los siguientes casos:

3.2.9 En el traslado de bienes que ingresen al país desde los terminales portuarios del Callao:

[...]

3.2.9.2 Hasta cualquier punto del país (zona secundaria), siempre que el traslado sea sustentado con el “ticket de salida” emitido por el administrador portuario y que dicho documento cuente además de la información impresa señalada en los incisos a., b., c., d., e., f., g., h., i., l. y m. del acápite 3.2.9.1 anterior, con los siguientes datos de manera impresa:

[...]

vi) Ubigeo y dirección del punto de llegada.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

El ticket de salida no debe tener borrones ni enmendaduras a efecto de sustentar el traslado de bienes. **Cada ticket de salida ampara una unidad de transporte, un contenedor, un destinatario y un punto de llegada.**

Las excepciones a que se refiere el presente numeral no se aplican para el supuesto regulado en el numeral 1.2 del artículo 20.

Para el párrafo penúltimo, proponemos lo siguiente:

Párrafo penúltimo vigente	Adición que proponemos
“Cada ticket de salida ampara una unidad de transporte, un contenedor, un destinatario <u>y un punto de llegada.</u> ”	<u>y un punto de llegada</u> ; excepto cuando en un contenedor se encuentren mercancías para varios destinos, y en un camión se transporta carga suelta, cuyo casos se podrán consignar varios puntos de llegada con indicación del RUC del destinatario.

Y, por supuesto, el sistema informático de los puertos tendría que adecuarse.

- ix) Desde el punto de vista informático, exigir a APM Terminals Callao S.A. que actualice su sistema a fin de permitir la visualización del pesaje en mercancía carga a granel.
- x) Los obstáculos más fuertes para la utilización del «ticket de peso de salida portuario» son de orden cultural y, por ende, su solución debe ser de la misma naturaleza.
- xi) La exigencia del propietario de continuar usando la guía de remisión obedece a la necesidad de contar con un cargo de recepción de la carga en su almacén. Ello puede ser sustituido por un documento privado. Los agentes de aduana ya lo han intentado infructuosamente.

La solución es que la Comunidad Portuaria del Callao, aprovechando que reúne a dueños de carga y agentes de aduana, se pongan de acuerdo en un formato (físico o electrónico) sencillo, pero unificado, que las partes acepten.

- xii) Respecto a la otra razón cultural, producto de la desconfianza al Estado peruano, personificado en los fiscalizadores de ruta, se recomienda realizar intervenciones coordinadas, con la debida difusión, demostrando la utilidad de los tickets de peso.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

VIII. ANEXOS Y BIBLIOGRAFÍA / DOCUMENTACIÓN DE LA REFERENCIA

8.1 Plano de la avenida Manco Capac, provincia constitucional Callao.

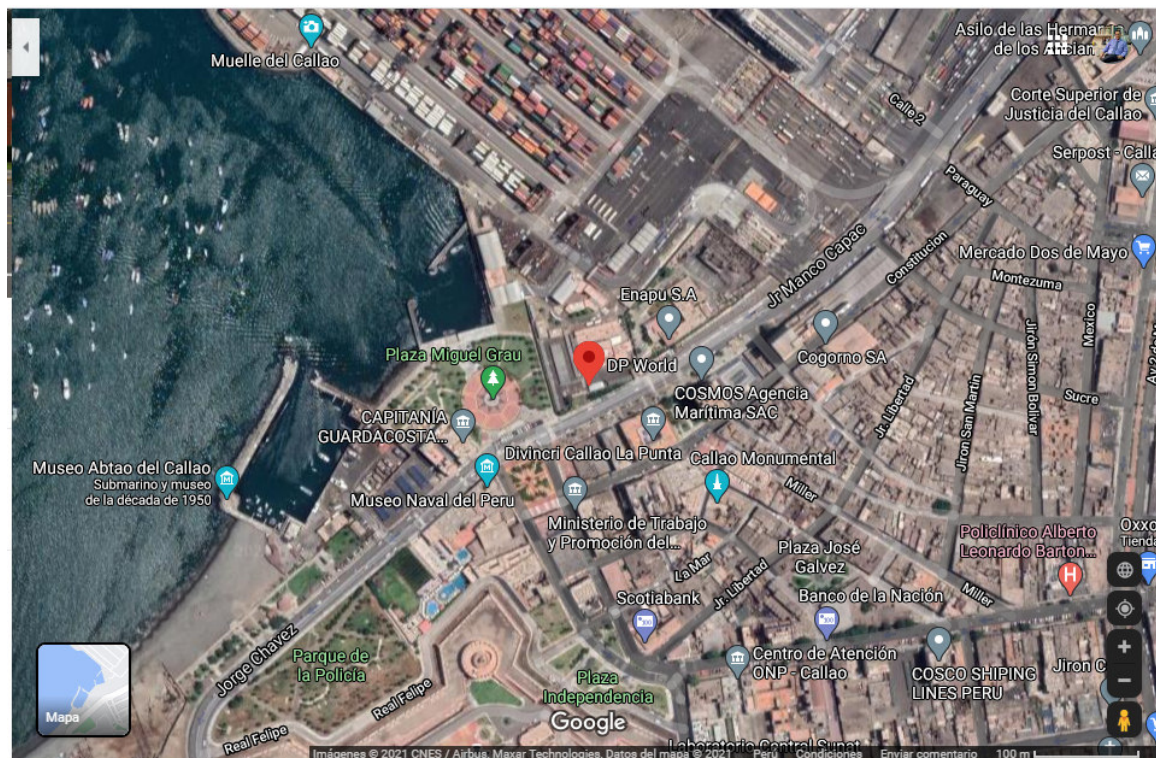
8.1.1 Gráfico



8.1.2 Plano satelital

<https://www.google.com/maps/place/DP+World/@-12.0590981,-77.1499779,729m/data=!3m2!1e3!4b1!4m5!3m4!1s0x9105cb9d66009f71:0xdd6a5e5533e3c305!8m2!3d-12.0591034!4d-77.1477892>

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021



8.2 Reglamento de Comprobantes de Pago, Resolución de Superintendencia No.007-1999-SUNAT, modificado, entre otras, por Resolución de Superintendencia No.005-2017-SUNAT (16.01.2017), artículo 21º (Traslados exceptuados de ser sustentados con guía de remisión), inciso 3.2.9 (En el traslado de bienes que ingresen al país desde los terminales portuarios del Callao).

El inciso 3.2.9 está dividido en dos partes:

- 3.2.9.1 Hasta los almacenes aduaneros o Zona Primaria con Autorización Especial (ZPAE)
- 3.2.9.2 Hasta cualquier punto del país (zona secundaria)

8.2.1 Para el traslado del puerto hasta los almacenes aduaneros o ZPAE, el ticket contiene la siguiente información:

- a. Denominación del documento: "TICKET DE SALIDA".
- b. Número del ticket de salida.
- c. Número de RUC del sujeto que realiza el transporte.

En el caso de transporte bajo la modalidad de transporte público, de existir subcontratación se debe consignar el número de RUC del sujeto subcontratado.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

- d. Datos de identificación de la unidad de transporte y del conductor:
 - i) Número de placa del vehículo.
 - ii) Nombre del conductor.
 - iii) Tipo y número del documento de identidad del conductor.
- e. Número de contenedor, cuando corresponda.
- f. Número de bultos, cuando corresponda.
- g. Datos del bien transportado: contenedor con carga, contenedor vacío, carga a granel, carga suelta o carga rodante.
- h. Peso neto del bien(es) transportado(s), excepto carga rodante. Tratándose de contenedor vacío, debe consignarse el peso del contenedor.
- i. Fecha y hora de salida del terminal portuario.
- j. [...]¹²
- k. [...]
- l. Número de manifiesto.
- m. Número del conocimiento de embarque (bill of lading).

8.2.2 Para que sustituya a la guía de remisión en el traslado del puerto hasta el local del importador, además de la información arriba señalada, es necesario agregar al ticket:

- i) La leyenda: "TRASLADO A ZONA SECUNDARIA".
- ii) Número de RUC **del remitente.**
- iii) Número de RUC del importador.
- iv) Número de RUC del destinatario.
- v) Número de la Declaración Aduanera de Mercancías donde se declara el (los) bien(es) transportado(s).
- vi) Ubigeo y dirección del punto de llegada.

8.2.3 Para que sustituya a la «constancia de pesos y medidas», el «ticket de peso de salida portuario» debe incluir como mínimo la siguiente información¹³:

¹² La siguiente información es exclusiva para el traslado desde puerto hasta el almacén aduanero o ZPAE:
j. La leyenda: "TRASLADO A ALMACÉN ADUANERO" o "TRASLADO A ZPAE".
k. Número de precinto.

¹³ Reglamento Nacional de Vehículos, Decreto Supremo No.058-2003-MTC, modificado por Decreto Supremo No.025-2016-MTC (03.01.2017), artículo 51º.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

- Fecha de inicio de transporte
- Datos del generador (nombre o razón social o denominación social, RUC, dirección completa)
- Placas de rodaje de acuerdo a la categoría vehicular configuración vehicular
- Peso bruto vehicular y
- Peso por ejes o conjunto de ejes

8.3 El transporte de materiales y residuos peligroso cuenta con normatividad específica

La inconsistencia normativa solo estaría referida a materiales y residuos peligrosos, regulados por el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, Decreto Supremo No.021-2008-MTC, que exige contar con guía de remisión (frente a lo dispuesto en el Reglamento de Comprobantes de Pago, Resolución de Superintendencia No.007-99-SUNAT):

Artículo 54°.- Del Remitente

El remitente de materiales y/o residuos peligrosos deberá:

1. Proporcionar al transportista la guía de remisión - remitente, elaborada conforme a las normas emitidas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, asumiendo responsabilidad por lo declarado; en la que deberá indicarse:
 - a) Cuando se trate de material peligroso, conforme a lo señalado en el Libro Naranja de las Naciones Unidas:
 - a.1) Número ONU, precedido de las letras "UN", a que se refiere el artículo 17 del presente reglamento;
 - a.2) Designación oficial de transporte;
 - a.3) Clase o, cuando corresponda, la división de los materiales, y, para la clase 1, la letra del grupo de compatibilidad;
 - a.4) El o los números de clase o de división de riesgo secundario y;
 - a.5) Cuando se haya designado el grupo de embalaje/ envase;
 - b) Cuando se trate de residuo peligroso, conforme a lo señalado por el artículo 16° del presente reglamento

Artículo 55°.- Del transportista

El transportista de materiales y/ o residuos peligrosos deberá:

1. Elaborar la guía de remisión - transportista conforme a las normas emitidas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, la que deberá referir y anexar la guía de remisión - remitente que señala el numeral 1 del artículo precedente.

Artículo 63.- De la documentación

Sin perjuicio de las normas relativas al transporte y tránsito terrestre, los vehículos usados en el transporte de materiales y/o residuos peligrosos serán conducidos portando los siguientes documentos:

1. Guía de remisión - remitente.

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

2. Guía de remisión - transportista.
3. Hoja resumen de seguridad.
4. Certificado de Habilitación Vehicular Especial, expedido por la Dirección General de Autorizaciones en Transportes del MTC, salvo que se cuente con el Certificado de Habilitación Vehicular Especial electrónico.
5. Licencia de conducir de categoría especial del conductor.
6. Copia del Certificado SOAT físico, excepto que se cuente con Certificado SOAT electrónico.
7. Copia de la póliza de seguro que señala el presente reglamento.

8.4 Bibliografía / documentación de la referencia

GANOZA GARAYAR, Joel Benjamín

2016 Implementación de un aeropuerto y de un sistema de citas para el ingreso de los camiones a APM Terminals Callao S.A. e identificación de vehículos y conductores, que disminuya la congestión del tráfico en las vías contiguas del terminal portuario. Monografía para el curso Gestión Moderna de Puertos, programa Gestión Portuaria de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), con auspicio de la Autoridad Portuaria Nacional (APN), Perú.

HERRERA SHEEN, Víctor Manuel

2020 Tipo de balanza que utilizan los puertos del Callao para pesar salida de camiones con carga. Correo electrónico que como funcionario de la Unidad de Capacitación de la Autoridad Portuaria Nacional dirigió al señor César A. Terrones Linares, con fecha 6 de julio.

LUNA, Jessica

2019 Eficiencia logística. En: Semanario de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERÚ). Número 1007, noviembre 8.

Revisado 07.01.2020 <https://www.comexperu.org.pe/articulo/eficiencia-logistica>

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

2017 Decreto Supremo No.025-2016-MTC. Modificación al Reglamento Nacional de Vehículos, artículo 51º. Publicado en el diario oficial El Peruano, Lima, 3 de enero.

2020 Resolución Directoral No.016-2020-MTC/18. Publicado en el diario oficial El Peruano, Lima, 31 de julio.

PAREDES CORRALES, Jacqueline Nora

Congestionamiento vehicular en los puertos del Callao – Perú debido, en parte, a que los usuarios continúan utilizando la «guía de remisión» y la «constancia de pesos y medidas» en vez del «ticket de peso de salida portuario». César Augusto Terrones Linares. Lima, enero 2021

2018 Desarrollo sostenible entre el terminal portuario de Matarani y área de influencia directa – relación puerto ciudad. Monografía para el curso Gestión Moderna de Puertos, programa Gestión Portuaria de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), con auspicio de la Autoridad Portuaria Nacional (APN), Perú – Arequipa.

PATIÑO GARRIDO, Edgar

2018 Congestionamiento de las vías de acceso a los terminales portuarios del Callao. Carta que como Presidente del Directorio de la Autoridad Portuaria Nacional dirigió a la Asociación de Agentes de Aduana del Perú, recibida el 28 de agosto de 2018.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

1999 Resolución de Superintendencia No.007-1999-SUNAT. Reglamento de Comprobantes de Pago. Publicado: Lima, 24 de enero.

2017 Resolución de Superintendencia No.005-2017-SUNAT. Modificación del Reglamento de Comprobantes de Pago. Publicado: Lima, 16 de enero.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)

2020a Métodos y herramientas de la gestión portuaria. En: VI curso Gestión moderna de puertos, módulo 5.

2020b Gestión económica y comercial. En: VI curso Gestión moderna de puertos, módulo 6.