Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
25 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:16 p.

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lima, 25 de mayo de 2023

OFICIO Nº 145 -2023 -PR

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el proyecto de Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte Marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, y aprueba otras disposiciones.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1413, DECRETO LEGISLATIVO PARA PROMOVER Y FACILITAR EL TRANSPORTE MARÍTIMO EN TRÁFICO DE CABOTAJE DE PASAJEROS Y DE CARGA, Y APRUEBA OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley modifica el artículo 4 y complementa las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, incorporando un nuevo régimen de acceso al cabotaje y otras medidas de fomento en beneficio de la prestación del servicio de cabotaje.

Artículo 2.- Modificación del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga

Modificar el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, en los siguientes términos:

*"**Artículo 4.- Acceso al cabotaje marítimo de pasajeros y de carga***

El tráfico de cabotaje marítimo de pasajeros y de carga es realizado por persona natural o persona jurídica constituída en el Perú o en el extranjero, con capital social de origen nacional o extranjero, exceptuándosele de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4, en los numerales 7.1, 7.2 y 7.3 del artículo 7, en el numeral 13.6 del artículo 13 y en la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional."

Artículo 3.- Mecanismos de promoción de cabotaje

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones promueve, en el ámbito de sus funciones, programas de innovación supervisados, de carácter temporal, en materia de políticas públicas y regulación, con la finalidad de incentivar la consolidación de la carga, el desarrollo de infraestructura logística y tecnológica; con el objeto de impulsar y facilitar el servicio de transporte acuático comercial de carga en tráfico de cabotaje, teniendo en consideración la innovación, la protección a los consumidores, la eficiencia regulatoria y la promoción de la libre competencia.

Firmado digitalmente por: CASTILLO CASTILLO Efrain Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 10:34:14-0500

Firmado digitalmente por: ÑECCO TELLO Alberto Paolo FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:13:31-0500

Firmado digitalmente por: AGUILAR REATEGUI Jose FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 14:03:20-0500

Artículo 4.- Financiamiento

La presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Normas reglamentarias

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley en el Diario Oficial El Peruano, realiza las modificaciones que correspondan en el Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1413, aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2019-MTC.

Los mecanismos de promoción de cabotaje a que se refiere el artículo 3 de la presente Ley, son reglamentados mediante Decreto Supremo a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los días de del año dos mil veintitrés.

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

Firmado digitalmente por: CASTILLO CASTILLO Efrain Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 10:34:35-0500

Firmado digitalmente por: ÑECCO TELLO Alberto Paolo FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:13:41-0500

Firmado digitalmente por: AGUILAR REATEGUI Jose FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 14:03:29-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1413, DECRETO LEGISLATIVO PARA PROMOVER Y FACILITAR EL TRANSPORTE MARÍTIMO EN TRÁFICO DE CABOTAJE DE PASAJEROS Y DE CARGA, Y APRUEBA OTRAS DISPOSICIONES

I. Objeto

La presente Ley modifica el artículo 4 y complementa las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, incorporando un nuevo régimen de acceso al cabotaje y otras medidas de fomento en beneficio de la prestación del servicio de cabotaje.

II. Finalidad

La finalidad del presente proyecto de ley consiste en dinamizar el cabotaje en la costa peruana, liberalizando el mercado para promover la libre competencia y en consecuencia obtener una mayor oferta de buques para el traslado de la carga y pasajeros entre puertos peruanos, como una medida alternativa al transporte terrestre.

III. Antecedentes

El Perú es uno de los países con mayores costos logísticos. Según datos de la Encuesta Nacional de Logística Perú 2020, más del 16% del costo total de venta de un producto corresponde a los costos logísticos, donde el factor de transporte y distribución representa un porcentaje importante. Es así que, al estar supeditados casi exclusivamente al modo de transporte terrestre para la movilización de mercancías en territorio nacional (más del 85%), las cadenas de distribución de mercancías realizadas a través de los corredores viales sufren el congestionamiento por el tráfico, y en algunos casos la obstrucción de las vías debido a efectos climatológicos o bloqueos por factores humanos como huelgas o paros, produciéndose así constantes retrasos, demoras y en algunos casos la falta de entrega de los productos, además de otros factores asociados al transporte carretero, generando sobrecostos en la cadena logística.

Al respecto, se observa que la cadena de logística de transporte y distribución se encuentra en un escenario que carece de una adecuada oferta en la prestación de servicios de transportes alternativos y complementarios al transporte terrestre de carga como lo podría ser el cabotaje marítimo de pasajeros y carga; en donde, si bien es cierto existe una oferta naviera nacional, está en su mayoría se ha consolidado en la prestación del servicio de cabotaje de granel líquido, respecto al cabotaje de pasajeros y de otro tipo de carga, en donde se observa una deficiente presencia por parte de los navieros de bandera nacional.

Sobre lo anterior, es preciso señalar que el servicio de cabotaje no solo supone el traslado de personas y carga de un lugar a otro, sino que forma parte de un proceso estratégico que busca integrar todo los eslabones de la

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:16:27-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:26:10-0500

cadena logística de las empresas y de una cadena global de valor (producción, transformación, comercialización, distribución y consumidor) con la finalidad de reducir los costos logísticos para la empresa, el usuario directo y sobre todo para la población; así como, aumentar la satisfacción para los compradores ubicados en un mercado nacional o internacional, además de establecer mejores niveles de competitividad para el país.

En ese sentido, a través de la promoción y consolidación del cabotaje marítimo, se pretende brindar una alternativa complementaria de transporte, que tiene dentro sus beneficios, la capacidad de movilizar una mayor cantidad de carga en comparación al transporte tradicional terrestre generando economías de escala que conllevan al ahorro económico para los actores intervinientes y sobre todo un ahorro para los consumidores finales. Asimismo, las operaciones marítimas de transporte en tráfico de cabotaje son limpias y fácilmente trazables para fines logísticos en seguridad y tiempo, además de ser un medio de transporte muy amigable con el medio ambiente. Otro punto importante es justamente que esta modalidad de transporte es inclusiva por lo mismo que permite que pequeñas y medianas empresas puedan participar de esta modalidad mediante la consolidación de carga, es decir se pueden juntar varias empresas para completar un contenedor. Finalmente, esta alternativa de transporte permite tener conectados y sobre todo permite mantener activa la cadena de abastecimiento en el país los 365 días del año debido que no existen impedimentos o algún hecho externo que bloquee las vías marítimas.

Al respecto, con fecha 13 de septiembre de 2018 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga.

La referida norma resulta de aplicación para todas las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado y entidades de la Administración Pública vinculadas al transporte marítimo de pasajeros y de carga en la costa peruana, excluyéndose únicamente el transporte marítimo de líquidos a granel, distintos al gas natural licuefactivo.

Asimismo, mediante el artículo 3 de la citada norma, se declara de necesidad e interés público el transporte marítimo regular de pasajeros y carga general, así como el transporte de gas natural licuefactado en naves metaneras en la costa marítima peruana y se autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y al Ministerio de Energía y Minas, a promover dichos transportes en el ámbito de sus competencias.

Del mismo modo, el referido artículo declara de necesidad e interés público el uso de Unidades Flotantes de Almacenamiento (UFA) y Unidades Flotantes de Almacenamiento y Regasificación (UFAR) en puertos marítimos nacionales, para la recepción y regasificación de GNL y posterior entrega de Gas Natural a los usuarios.

El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1413 establece que tráfico de cabotaje marítimo de pasajeros y de carga es realizado por persona natural o persona jurídica constituida en el Perú, con capital social de origen nacional o extranjero y que haya obtenido el correspondiente Permiso de Operación de la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:16:34-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:26:26-0500

Comunicaciones (a la fecha, Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático, en virtud a lo dispuesto por el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01), exceptuándose de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4, en los numerales 7.1, 7.2 y 7.3 del artículo 7, en el numeral 13.6 del artículo 13 y en la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ley Nº 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional.

El artículo 5 de la referida norma establece las disposiciones y requisitos mínimos que las naves deben cumplir para prestar el servicio de cabotaje marítimo en el Perú. De ese modo, se establece que las mismas deben contar con la certificación de clase otorgada por una clasificadora, miembro de la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS), así como contar con coberturas de protección e indemnización o responsabilidad civil, además de cumplir con las disposiciones de seguridad, protección y de conservación del medio ambiente acuático, de acuerdo a la normativa nacional y los convenios internacionales.

Por su parte, el artículo 6 del referido Decreto Legislativo, sobre infraestructura portuaria, establece que los operadores de infraestructura portuaria de uso público podrán considerar un espacio para sus actividades logísticas complementarias para la carga de cabotaje, diferenciado de la carga internacional; así como las facilidades necesarias para el embarque y desembarque de pasajeros, cuando las condiciones económicas lo ameriten y/o se alcance el mutuo acuerdo con el concesionario, según corresponda, de acuerdo a la Ley Nº 30809, Ley que modifica la Ley 28977, Ley de Facilitación del Comercio Exterior, y la Ley Nº 30264, Ley que Establece Medidas para Promover el Crecimiento Económico, Decreto Legislativo Nº 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, así como cualquier otra normativa de la materia.

Sin perjuicio de ello, es necesario indicar que la Disposición Complementaria Transitoria Única de dicha norma, estableció una excepción temporal para las empresas navieras nacionales y extranjeras, consistente en exentar temporalmente, por el plazo de tres años, contados a partir de la vigencia del referido Decreto Legislativo, es decir, desde el 07 de agosto del 2019, (que culminó con fecha 08 de agosto de 2022), a la persona natural o persona jurídica, con capital social de origen nacional o extranjero vinculada al transporte marítimo de pasajeros y de carga en la costa peruana, de la obligación de contar con el requisito de constitución en el país y de obtener el correspondiente permiso de operación de la Dirección General de Transporte Acuático (hoy, Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático) del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con el propósito de generar una mayor oferta de naves para cubrir las necesidades del transporte marítimo por tráfico de cabotaje, en beneficio de los usuarios y la competitividad del país.

Al respecto, se estableció que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe evaluar la continuidad de esta disposición según los beneficios que se registren luego de transcurrido el plazo de tres (3) años, contados a partir de la vigencia de la referida norma, es decir, al 07 de agosto de 2022, siendo

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:16:42-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:26:43-0500

que, de corresponder, la ampliación del plazo de la excepción temporal, la misma es establecida mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

Dicho lo anterior y durante la excepción de los 3 años de la norma, si bien hubo un aumento de las operaciones de cabotaje de carga general y contenedores, aún se ve pocos avances respecto a una frecuencia estable de este modo de transporte, así como del cabotaje de pasajeros, principalmente debido a que desde la declaratoria mundial de la pandemia por el COVID-19 a inicios del 2020, no se puede analizar este periodo sin tomar en cuenta que la misma ha distorsionado el comercio internacional debido a los confinamientos de la población, que cortaron la producción de diversos productos, y con ello, la interrupción de la cadena logística mundial.

Este escenario afectó fuertemente al transporte de carga marítima, que moviliza el 80% del comercio mundial, alterando todo el tráfico marítimo, los productos que se transportaban, sus precios, frecuencias de entrega, lo que ocasionó el cambio de los costos de los traslados de carga por vía marítima, incluyendo al cabotaje nacional.

Asimismo, esta situación coyuntural mundial no ha permitido generar las condiciones apropiadas para desarrollar e incrementar el cabotaje de carga y pasajeros en el país, de acuerdo a lo establecido en el Decreto legislativo N° 1413 y su Reglamento, el cual requiere mayor tiempo para promover otro tipo de acciones complementarias por parte del Estado y el sector privado, como por ejemplo, modernizar o adecuar la infraestructura portuaria, así como optimizar los procedimientos operativos y administrativos, además de promover programas de innovación supervisados, de carácter temporal, en materia de políticas públicas y regulación, con la finalidad de incentivar la consolidación de la carga, el desarrollo de infraestructura logística y tecnológica; con el objeto de impulsar y facilitar el servicio de transporte marítimo de carga en tráfico de cabotaje.

En otras palabras, estas acciones deben estar orientadas al establecimiento de una o más estrategias para la atención de los problemas públicos y/o a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación del ejecutivo y la sociedad civil.

Además, debe tenerse en consideración que el gestionar y promover el cabotaje es una tarea multisectorial que requiere acciones conjuntas, evidenciándose que el plazo establecido inicialmente necesita un periodo más amplio para incentivar a que más empresas opten por el transporte de cabotaje y aumente progresivamente la construcción y mejoramiento de los puertos e industria naval nacional, ampliando la flota nacional disponible y fomentando la competitividad de los agentes que participan en el comercio exterior y en el transporte interno.

Por otro lado, con relación a los usuarios potenciales del servicio de transporte de cabotaje, como lo son las empresas agroexportadores, empresas de consumo masivo, empresas de retail, grandes industrias, además de las medianas, pequeñas y microempresas a través de la consolidación de cargas, realizan inversiones importantes en materia de

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:16:50-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:27:12-0500

infraestructura productiva y logística como lo son los: packings de agroexportación, cadenas de frio, almacenes, centros de acopio, requieren de montos cuantiosos de financiamiento e inversión, cuyo costo desagregado se traslada finalmente a los productos exportados e importados y de consumo interno, por lo que se requiere de varios años para recuperar estas inversiones. Sin un horizonte de tiempo amplio, los inversionistas son reacios a tomar riesgos e invertir.

Es importante resaltar que, el cabotaje es una actividad que implica el concepto de cadena logística, razón por la cual, si un elemento de esta cadena deja de funcionar o lo realiza de manera ineficaz, la totalidad del sistema puede verse afectado. En consecuencia, de acuerdo a este criterio es necesario implementar la totalidad de las actividades anteriormente señaladas.

No obstante, pese a las actividades que aún faltan por completar para continuar promocionando el Cabotaje y las circunstancias adversas ocasionadas por el COVID-19 y otras de índole internacional, es posible indicar que en estos últimos tres años se han tenido resultados positivos, como por ejemplo, la cantidad de buques inscritos para brindar servicio de cabotaje, que en el periodo de la vigencia de la excepción se tuvieron 54 buques que obtuvieron su certificado de condiciones de seguridad pertenecientes a 8 empresas, tal cual se puede apreciar en la Tabla N°1.

Tabla N° 1: Naves con Certificado de Condiciones de Seguridad de Transporte para realizar cabotaje marítimo durante la vigencia de la excepción

AÑO	NAVES	
	BANDERA NACIONAL	BANDERA EXTRANJERA
2019	- - -	18
2020	- - -	16
2021	- - -	16
2022	- - -	04

Fuente: (Dirección de Autorización en Transporte Acuático, 2023)[1]

Por otro lado, respecto a la propuesta normativa, es preciso mencionar que, con fecha 14 de abril del 2023, la Secretaria Técnica de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR) emitió un pronunciamiento sobre la pertinencia del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante) y el Análisis de Calidad Regulatoria Ex Ante (ACR Ex Ante) señalando que, conforme al numeral 18 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR Ex Ante, aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, no corresponde realizar el AIR Ex Ante debido a que la norma no establece, incorpora o modifica reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos.

[1] Dirección de Autorización en Transporte Acuático. (2023). *Informe N° 0013-2023-MTC/17.04.* Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:16:59-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:27:25-0500

Finalmente, debido a que el proyecto normativo no regula procedimientos administrativos, no requiere realizarse un ACR Ex Ante conforme a lo señalado por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.

IV. Marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta

El primer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política del Perú (en adelante, CP), establece que el Estado facilita y vigila la libre competencia.

En ese sentido, combate toda práctica que la limite, así como el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Por tanto, ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

Seguidamente, el artículo 63 de la CP, establece en su primer párrafo que la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. En ese sentido, la producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres, siendo que, si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas.

Por su parte, el artículo 107 de la CP, establece que, el Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

La Ley N° 29730, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en adelante el MTC, establece en su artículo 4 que dicha entidad es competente de manera exclusiva, entre otras, en materia de servicios de transporte de alcance nacional e internacional. Asimismo, el numeral 1 del artículo 7 de la citada Ley, señala que el MTC cumple, entre otras, con la función de planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte terrestre por carretera, transporte ferroviario y transporte acuático, así como los servicios portuarios y conexos, en el ámbito de su competencia.

Mediante Ley N° 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional, se establecieron los mecanismos para promover la reactivación y promoción de la Marina Mercante Nacional marítima, fluvial y lacustre, así como las actividades directas y conexas inherentes al transporte acuático nacional e internacional; siendo el MTC, a través de su área competente, el encargado de diseñar, normar y ejecutar la promoción y desarrollo de la Marina Mercante Nacional.

El Decreto Legislativo Nº 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, establece que su objeto es promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje a fin de generar una alternativa competitiva de transporte de pasajeros y carga en la costa peruana.

La Única Disposición Complementaria Transitoria del citado Decreto Legislativo dispone una excepción a la persona natural o persona jurídica,

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:17:10-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:27:56-0500

con capital social de origen nacional o extranjero vinculada al transporte marítimo de pasajeros y de carga en la costa peruana, por un plazo de tres (3) años a partir de la vigencia del citado decreto legislativo, de la obligación de contar con el requisito de constitución en el país y de obtener el correspondiente permiso de operación de autoridad competente, con el propósito de generar una mayor oferta de naves para cubrir las necesidades del transporte marítimo por tráfico de cabotaje, en beneficio de los usuarios y la competitividad del país.

En tal sentido, a través de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga aprobado por el Decreto Supremo N° 029-2019-MTC, dispone que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones dentro del plazo de un (1) año antes de la culminación de los tres (3) años, señalados en el decreto legislativo mencionado precedentemente, realiza la evaluación de impacto que permita evaluar la continuidad o no de la exoneración para las personas naturales o jurídicas nacional o extranjeras.

Por consiguiente, toda vez que el referido plazo de la exoneración temporal se ha cumplido y, de acuerdo al sustento técnico de los beneficios obtenidos por este tipo de servicio mediante la aplicación de la Disposición Complementaria Transitoria Única del Decreto Legislativo N° 1413, se considera necesaria la emisión de una norma liberalizando los requisitos de constitución en el país y obtención del permiso de operación, toda vez que ello, implica maximizar los efectos positivos del servicio de cabotaje, los que resultan de beneficio para el interés público.

V. Fundamento técnico de la propuesta normativa

1. Identificación del problema público

Considerando que Perú se encuentra supeditado casi exclusivamente al modo de transporte terrestre para la movilización de mercancías y pasajeros en territorio nacional, su cadena logística está expuesta a riesgos y a la generación de sobrecostos, siendo un país con elevados costos logísticos. Esto se traduce en un encarecimiento de la canasta básica de consumo, entre otros, afectando directamente a la población en su vida diaria.

Asimismo, la cadena logística de transporte y distribución carece de una adecuada oferta de prestación de servicios de transporte alternativo y complementario al transporte terrestre de carga y pasajeros; por lo que resulta necesaria la promoción de la multimodalidad a través de la consolidación del cabotaje marítimo.

En ese sentido, a través de la promoción y consolidación del cabotaje marítimo, se pretende brindar una alternativa al transporte terrestre de carga y pasajeros, que tiene dentro sus beneficios, la capacidad de movilizar una mayor cantidad de carga en comparación al transporte tradicional terrestre, teniendo como resultado el abaratamiento de los costos logísticos.

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:17:20-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:28:04-0500

2. Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular

Del comportamiento del mercado del servicio de cabotaje de pasajeros y de carga durante la vigencia de la excepción del Decreto Legislativo N° 1413 y su Reglamento

Con la publicación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1413, el 06 de agosto de 2019, entró en vigor el referido Decreto Legislativo, el cual señalaba la excepción de los requisitos para que las empresas no constituidas en el país puedan efectuar el servicio de cabotaje. Al respecto, en la Tabla N° 2 se puede observar las naves autorizadas para efectuar cabotaje durante la excepción, las cuales contaban con el Certificado de Condiciones de Seguridad de Transporte; es así que, durante la vigencia de los 3 años de la excepción de requisitos, en total sumaron 54 buques inscritos pertenecientes a 8 empresas:

Tabla N° 2: Naves con Certificado de Condiciones de Seguridad de Transporte para realizar cabotaje marítimo

AÑO	NAVES	
	BANDERA NACIONAL	BANDERA EXTRANJERA
2019	- - -	18
2020	- - -	16
2021	- - -	16
2022	- - -	04
2023		08

Fuente: (Dirección de Autorización en Transporte Acuático, 2023)[2]

Por su parte, al analizar el tráfico de carga de cabotaje durante los años 2020-2022, periodo de la excepción del Decreto Legislativo N° 1413, se identificó que el tráfico de carga de cabotaje en terminales marítimos de uso público presentó un comportamiento creciente; sin embargo, este representó poco más del 1% del tráfico total de carga en terminales marítimos de uso público.

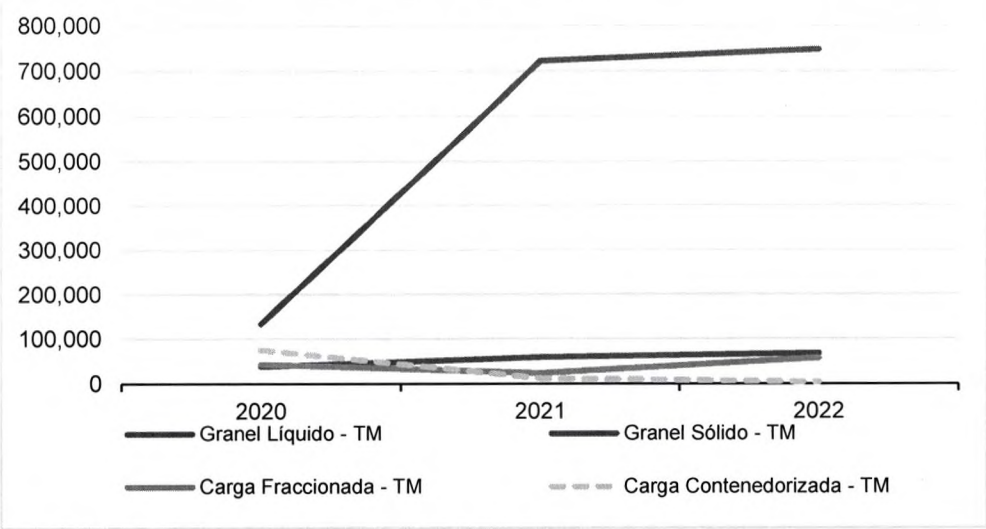
Con relación a los tipos de carga movilizadas a través del cabotaje, se identificó que el principal tipo de carga que se movilizó mediante esta operación, durante los años 2020 al 2022, fue la carga de granel líquido; a su vez, esta carga mostró un comportamiento creciente pronunciado en comparación de los otros tipos de carga, esto al pasar de 133 mil toneladas en 2020 a 748 mil toneladas en 2022. Por otro lado, la carga fraccionada, carga de granel sólido y la carga contenedorizada mostraron una baja participación en el total de tráfico de cabotaje, sobre todo en los dos últimos años, tal como se observa en el siguiente gráfico.

[2] Dirección de Autorización en Transporte Acuático. (2023). *Informe N° 0013-2023-MTC/17.04.* Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Firmado digitalmente por: CASTILLO CASTILLO Efrain Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:17:31-0500

Firmado digitalmente por: AGUILAR REATEGUI Jose FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:28:43-0500

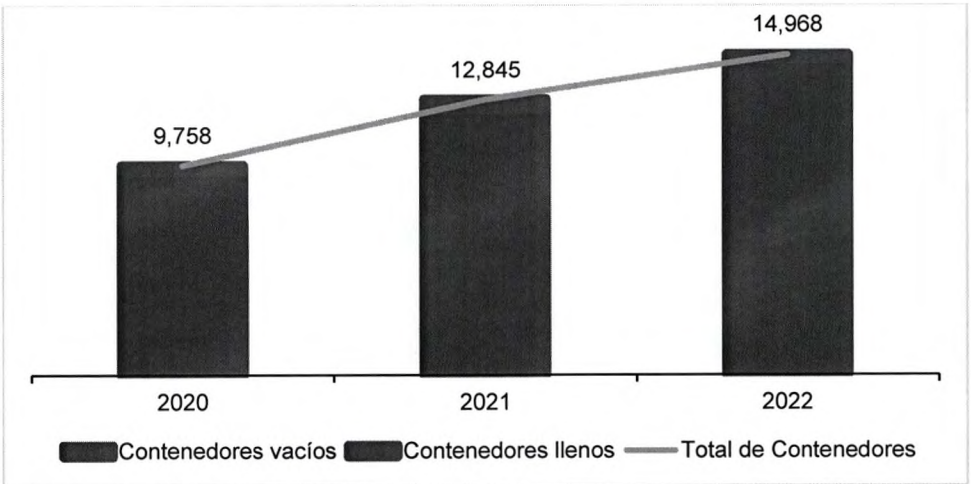
Gráfico N° 1: Tráfico de carga de cabotaje marítimo entre 2020 – 2022, según tipo de carga



Fuente: Estadísticas APN; elaboración propia

Respecto a la carga contenedorizada (Gráfico N° 2), se identificó que el número de contenedores movilizados mediante cabotaje presentó un comportamiento creciente durante el periodo de la excepción del Decreto Ley N° 1413, al pasar de 9,758 contenedores en el año 2020 a 14,968 contenedores en el año 2022, siendo la mayor parte contenedores vacíos.

Gráfico N° 2: Tráfico de contenedores (unidades) de cabotaje marítimo entre 2020 – 2022, según tipo de contenedor



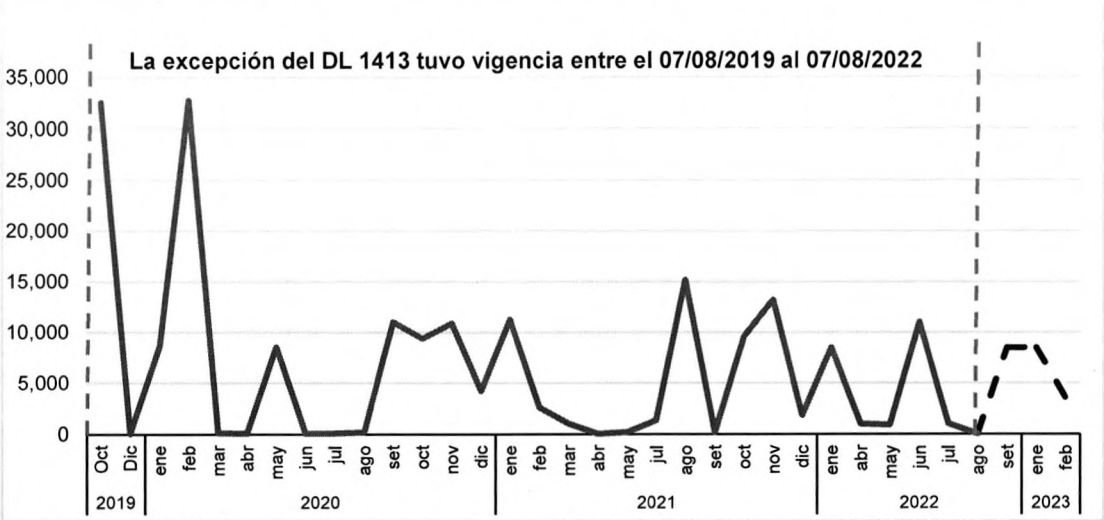
Fuente: Estadísticas APN; elaboración propia

Asimismo, analizando el tráfico de carga mensual de las naves que obtuvieron autorización durante la vigencia de la excepción del Decreto Legislativo N° 1413, en el Gráfico N° 3 se puede observar el movimiento mensual de carga en cabotaje medido en toneladas, identificándose picos de tráfico entre enero y febrero de 2020 en donde se llegaron a movilizar cerca de 30 mil toneladas.

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:17:43-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:28:56-0500

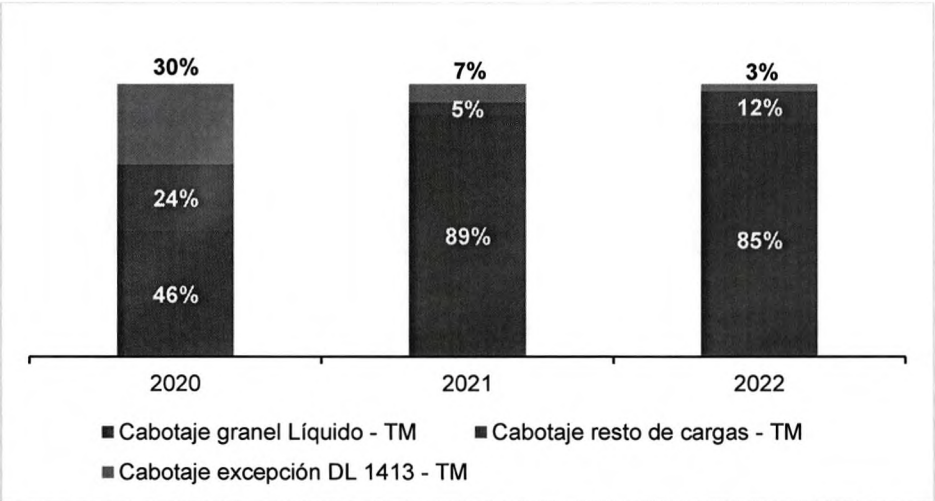
Gráfico N° 3: Movimiento de cabotaje mensual en toneladas durante la vigencia de la excepción del Decreto Legislativo N° 1413



Fuente: Estadísticas APN; elaboración propia

Por su parte, al analizar el tráfico de cabotaje total y el tráfico de carga de cabotaje en el marco de la excepción del Decreto Legislativo N° 1413, el cual no considera la carga de granel líquido, se identificó que el tráfico de carga de cabotaje de granel líquido durante 2020 – 2022 representó la mayor proporción respecto del cabotaje total con una participación promedio del 73%; seguido del resto de cargas de cabotaje (carga fraccionada, granel sólido y contenedorizada) con una participación promedio del 14%; y por último, el tráfico de carga de cabotaje en el marco de la excepción del Decreto Legislativo 1413 con un participación promedio de solo el 13%.

Gráfico N° 4*:* Movimiento de cabotaje en el marco de la excepción del D.L. 1413 y el cabotaje total



Nota1: Cabotaje excepción DL 1413, no considera la carga de cabotaje de granel líquido

Nota2: Cabotaje resto de cargas, considera la carga fraccionada, granel sólido y contenedorizada. Fuente: Estadísticas APN; elaboración propia

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:17:53-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:29:16-0500

Con base a los datos estadísticos, se puede observar que el **cabotaje en general aumentó, al igual que las toneladas movilizadas vía marítima**. No obstante, el incremento no ha sido significativo, tal como se evidencia en las pruebas estadísticas realizadas[3]. Esto debido a las siguientes razones: (i) el transporte de carga terrestre sigue siendo más económico, más rápido y se realiza mediante un trámite administrativo mucho más simple; (ii) no ha transcurrido el tiempo suficiente para su pleno aprovechamiento; (iii) a los efectos negativos de la pandemia en el comercio internacional y iv) finalmente, en base a entrevistas y reuniones realizadas con empresas navieras, no resulta atractivo para las navieras realizar cabotaje puro, ya que no se encuentra volúmenes de carga adecuados que permita cubrir sus costos operativos y de administración, salvo cuando realizan tránsitos internacionales.

Asimismo, debido a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1413 y su excepción, se ha podido observar que **este dispositivo legal ha favorecido al cabotaje de contenedores.**

Del comportamiento del mercado del servicio de cabotaje de pasajeros y de carga después de la culminación de la excepción del Decreto Legislativo N° 1413 y su Reglamento

Durante el periodo de excepción, las empresas no necesitaban solicitar permiso de operación; por lo tanto, no tenían la obligación de constituirse en el país, es así que de las 8 empresas que englobaban los 54 buques[4] para cabotaje (de las cuales operaron solo 27 efectivamente), la mayoría eran empresas representantes de los armadores o empresas navieras, es decir agentes generales o agentes marítimos.

Posterior al término de la excepción, para realizar operaciones de cabotaje, se necesitaba que las empresas soliciten su permiso de operación y por lo tanto constituirse en el país, además de tener el objeto de ser transportistas.

Mencionado lo anterior, a la fecha son 7 las empresas que han logrado obtener su permiso de operación para realizar operaciones de cabotaje, entre las cuales existen 3 empresas que ya estaban operando durante la excepción, incorporándose 4 nuevas empresas transportistas, las cuales en conjunto, al 30 de marzo del 2023, suman una oferta total de 36 buques que cuentan con el certificado de condiciones de seguridad de transporte. Sobre lo anterior, es preciso indicar que de los 36 buques, 25 buques también habían obtenido su certificado y operaban durante la vigencia de la excepción del D.L. N° 1413.

Tabla N° 3*:* Naves con Certificado de Condiciones de Seguridad de Transporte y permiso de operación para realizar cabotaje marítimo obtenido después de la culminación de la excepción del D.L. N° 1413

[3] De la prueba estadística de diferencias de promedios, se obtuvo como resultado que los promedios de las tasas de crecimiento de la carga de cabotaje antes y durante la vigencia de la excepción no resultaron significativos al 5% (p-valor = 0.7478 > 0.05).

[4] No incluye buques de carga líquida.

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:18:03-0500

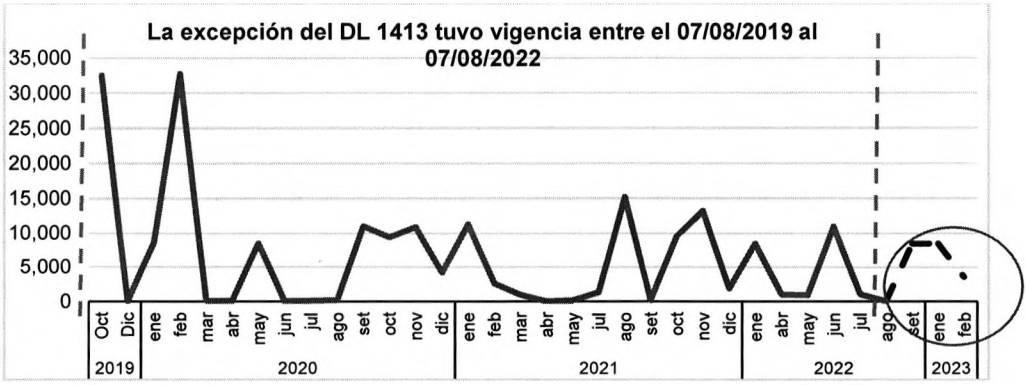
Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:29:59-0500

	NAVES	
	BANDERA NACIONAL	BANDERA EXTRANJERA
Vigencia de la Excepción (ago 2019 – ago 2022)	01	24
Posterior de la Excepción	- - -	11
Total de naves con certificado y permiso	**01**	**35**

Fuente: (Dirección General de Autorizaciones en Transportes, 2023)[5]
Elaboración propia

Finalmente, en el Gráfico N° 5 se muestra el movimiento de carga en toneladas desde agosto de 2022 a febrero de 2023, ascendiendo a un total de 20,564 toneladas movilizadas en el marco del término de la excepción del D.L. N° 1413.

Gráfico N° 5: Movimiento de carga en toneladas desde agosto de 2022 a febrero 2023



Fuente: (Dirección de Autorizaciones en Transporte Acuático, 2023)[6]
Elaboración propia.

3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

El proyecto de Ley impulsa y desarrolla el cabotaje de manera integral, generando un mayor impulso a la economía nacional, toda vez que con la inversión privada por parte de navieras nacionales o extranjeras, se generará una mayor fuente de ingresos para el tesoro público, cuando se haya logrado incrementar el volumen de carga transportado, como consecuencia del

[5] Dirección de Autorización en Transporte Acuático. (2023). *Informe N° 0013-2023-MTC/17.04.* Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

[6] Dirección General de Autorización en Transporte. (31 de 03 de 2023). *Regsitro de Empresas autorizadas para realizar cabotaje*. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3951930/Registro%20de%20Empresas%20Autorizadas%20para%20realizar%20Cabotaje%20-%20D.L.%20N°1413.pdf?v=1679964384

Firmado digitalmente por: CASTILLO CASTILLO Efrain Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:18:14-0500

Firmado digitalmente por: AGUILAR REATEGUI Jose FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:30:33-0500

desarrollo integral del cabotaje y las actividades conexas a esta actividad, además de la intervención de diversos actores logísticos que dinamizarán la economía.

Asimismo, con la liberalización del mercado del tráfico de cabotaje se busca impulsar el incipiente desarrollo del mercado del tráfico de cabotaje de cargas secas sueltas, a granel y en contenedores secos o refrigerados tomando en cuenta el potencial agroexportador que tiene el país. Además de ello, con la habilitación para el tráfico de cabotaje marítimo de pasajeros y de carga a personas jurídicas constituidas en el extranjero se abrirá la posibilidad de que más empresas oferten sus servicios obteniendo como resultado una mejor oferta de naves para el transporte de pasajeros y de carga para operar en el dominio marítimo y con ello la posible reducción del costo de transporte de carga.

De igual forma, se dinamizará el comercio y la logística en las regiones del país, así como constituirá una alternativa de trasporte en caso de desastres naturales o bloqueos de carreteras. Efectivamente, el cabotaje marítimo tiene ventajas de seguridad, eficiencia y rentabilidad. Dicha actividad ante eventos adversos como los desastres naturales, demostró en que en el país puede ser muy útil y versátil, pues permite el traslado de los equipos médicos de emergencia, los alimentos, y todo lo necesario para la reconstrucción de las ciudades que quedaron bajo escombros[7].

Adicionalmente, la liberalización del cabotaje beneficiará al empleo del sector marítimo y logístico, sea privado o público, ya que se vería reflejado en mayores puestos de trabajo como por ejemplo para el armador o dueño de la nave, agentes generales o agentes de carga.

Por el lado ambiental y de seguridad, los beneficios del cabotaje son reconocidos en cuanto a la reducción de los accidentes de tránsito, reducción del tráfico, menor contaminación y riesgos implícitos al transporte terrestre (demoras, asaltos); así como un ahorro al Estado en los costos de mantenimiento de las carreteras por menor deterioro.

A nivel de políticas públicas y cumplimiento de los objetivos sectoriales y nacionales, contribuye a la descentralización, incrementando la actividad en puertos de la costa peruana como Matarani, Ilo, Paita, Salaverry, Chimbote, entre otros; genera oportunidades de inversión en otros puertos (con un mayor movimiento de carga se requiere de terminales de contenedores, almacenes, transporte, grúas, y otros); reduce la presión y congestión sobre los terminales del Puerto del Callao; genera una vía de suministro alterna a la carretera Panamericana en caso de desastres naturales u obstrucción de la vía por conflictos sociales; lo cual incrementa la competitividad de las exportaciones regionales; coadyuva al desarrollo del eje Lima-Chancay; y mejora la posición logística del Perú frente a otros países de la región Sudamérica como punto de conexión (HUB) en el Pacifico Sur.

Finalmente, el impulso del cabotaje marítimo de pasajeros generaría incentivos a un mayor turismo nacional y crecimiento económico regional y local.

---

[7] https://premiobpg.pe/wp-content/uploads/premio-bpg-2021-Promocion-del-Desarrollo-Economico-Ministerio-de-Transportes-y-Comunicaciones.pdf

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:18:23-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:30:48-0500

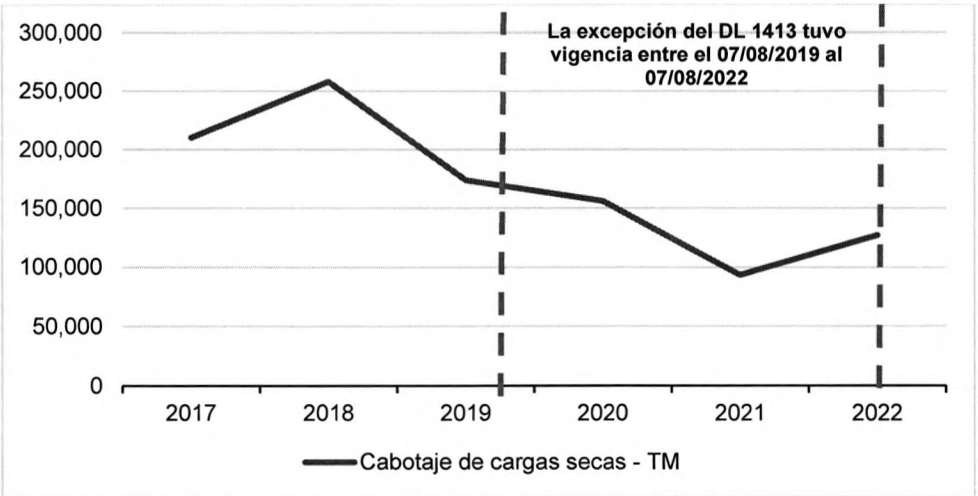
VI. Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

El proyecto de ley complementaria del Decreto Legislativo N° 1413 para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, impulsará y desarrollará el cabotaje de manera integral, generando un mayor impulso a la economía nacional, toda vez que con la inversión privada por parte de navieras nacionales o extranjeras, se generará una mayor fuente de ingresos para el tesoro público, cuando se haya logrado incrementar el volumen de carga transportado, como consecuencia del desarrollo integral del cabotaje y las actividades conexas a esta actividad, además de la intervención de diversos actores logísticos que dinamizarán la economía.

Es importante resaltar que, con la liberalización del mercado del tráfico de cabotaje mediante la excepción de los requisitos de contar con la obligación de constitución en el país y de obtener el permiso de operación de la DTA del MTC para la realización de transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y carga, establecidos en el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1413, el cual excluye de los efectos del referido decreto al transporte marítimo de líquidos a granel, distintos al gas natural licuefactado, se busca impulsar el incipiente desarrollo del mercado del tráfico de cabotaje de cargas secas sueltas y a granel y en contenedores secos o refrigerados tomando en cuenta el potencial agroexportador que tiene el país.

Como se mencionaba anteriormente, el tráfico de cabotaje de cargas secas como carga fraccionada, granel sólido y contenedorizada se ha podido identificar que, tanto antes y durante la vigencia de la excepción del Decreto Legislativo N° 1413, estas cargas de manera conjunta han mostrado un comportamiento decreciente, tal como se observa en el siguiente gráfico N° 6.

Gráfico N° 6: Movimiento de cabotaje de carga secas 2017 – 2022



Fuente: Estadísticas APN; elaboración propia

Firmado digitalmente por: CASTILLO CASTILLO Efrain Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:18:37-0500

Firmado digitalmente por: AGUILAR REATEGUI Jose FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:31:35-0500

Por otro lado, la habilitación para el tráfico de cabotaje marítimo de pasajeros y de carga de personas jurídicas constituidas en el extranjero permitirá de manera rápida y ágil que estas empresas se puedan insertar al mercado y puedan empezar a brindar sus servicios; por lo que, solo necesitarían que una empresa o agente local los represente para ofrecer sus servicios y para operar sus buques, agentes o empresas nacionales que verán incrementado sus actividades e ingresos.

Asimismo, como resultado de la implementación de esta norma, se prevé contar con una mayor cantidad de naves para el transporte de pasajeros y carga para operar en el dominio marítimo creando una mayor oferta de este servicio y con ello la posible reducción del costo de transporte de cargas secas y/o refrigeradas en contenedores o sueltas, lo que generaría que los dueños de carga realicen el cambio modal de transporte, lo cual dinamizará el comercio y la logística en las regiones del país, así como constituirá una alternativa de transporte en caso de un desastre natural o bloqueo en la autopista Panamericana.

Es importante mencionar que la eliminación del Permiso de Operación para el tráfico de cabotaje marítimo de pasajeros y de carga, no supone en ningún sentido la desprotección del usuario y de la carga frente a posibles contingencias durante el traslado o la prestación del servicio de cabotaje, toda vez que se mantiene la exigencia de contar con el Certificado de Condiciones de Seguridad de Transporte que certifica frente a terceros que la nave cuenta con:

- La certificación de clase otorgada por una clasificadora miembro de la asociación internacional de sociedades de clasificación (IACS).
- Coberturas de protección e indemnización o responsabilidad civil frente a terceros en un club de protección e indemnización (P&I), que cubre daños personales, materiales, contaminación, así como gastos de remoción de restos.
- Acreditación en materia de seguridad, protección y conservación del medio ambiente. Código internacional de gestión de la seguridad operacional del buque y la prevención de la contaminación (código IGS) otorgada por el estado de bandera o una sociedad clasificadora reconocida por este.

A su vez, de acuerdo al análisis realizado en el 2020 por encargo del MTC, en el Servicio Especializado de análisis económico y normativo para la evaluación de las medidas que han sido otorgadas por el Estado Peruano respecto a la cadena de Distribución Física Internacional del Terminal Portuario del Callao y del país en los últimos años (Oficio N° 928-2020-MTC/18, ORDEN DE SERVICIO N° 06348-2020); lo que la norma del cabotaje busca es el desarrollo y fortalecimiento de una nueva cadena logística marítima de comercio exterior y comercio interno, donde, las empresas exportadoras, importadoras y de comercio interno, tengan la opción de movilizar su carga directamente entre terminales portuarios, haciendo que su proceso sea más fluido y a un menor costo.

Sin embargo, para que esta situación ocurra es necesario que la cadena logística de cabotaje para productos de comercio exterior y comercio interno sea igual o menos costosa que la cadena logística tradicional (terrestre). Para ello, en el

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:18:48-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:31:51-0500

caso del cabotaje una variable crítica serán los costos portuarios, además del flete marítimo. En la medida que estos sean menores y se disponga de frecuencias de naves de cabotaje, entonces, el costo de este servicio será menor, siendo más atractivo para los usuarios de comercio interno y comercio exterior.

Para evaluar los costos y beneficios de la norma de cabotaje, se utilizó información respecto a las operaciones realizadas a través del Termina Portuario de Matarani, en la ruta Callao-Matarani para el año 2019, previo a los efectos de la pandemia por el COVID 19. Para ello estructuraron el costo logístico del cabotaje utilizando el referido terminal portuario. Como se observa, en la figura siguiente, la mayor parte del costo está en el flete marítimo y en los costos portuarios. El costo logístico del cabotaje para un contenedor de 20' sería de USD 1,001 mientras que para uno de 40' sería de USD 1,464[8].

Figura N° 1: Estructura del costo logístico del cabotaje ruta Callao-Matarani por tamaño de contenedor (CNT)

	CNT	USD
Costo Logístico de Cabotaje Total	20'	**1,001**
	40'	**1,654**
Flete Marímo Nacional	20'	350
	40'	700
Costo Portuario DPWC	20'	96.1
Costo Portuario DPWC	40'	144.4
Costos Portuario Matarani	20'	175
Costos Portuario Matarani	40'	240
Uso de Muelle	20'	50
	40'	100
Transferencia	20'	40
	40'	40
Manipuleo	20'	40
	40'	40
Estiba*	20'	45
	40'	60
Costos de Transporte Terrestre Matarani - Destino Arequipa	20	172
Costos de Transporte Terrestre Lima - Callao	20	208
Costos de Transporte Terrestre Matarani - Destino Arequipa	40	258
Costos de Transporte Terrestre Lima - Callao	40	311

*Costo Extraído de SAKJ DEPOT S.A.C.

Fuente: TISUR, DPWC, MTC. Elaboración: Consultor

Contrastando el costo de flete terrestre de carga[9] de Lima a Arequipa con el costo logístico de cabotaje se obtuvo un ahorro importante por contenedor en el

[8] Tomar nota que se usó datos del 2019 previo a la pandemia por COVID 19

[9] Se utilizó como referencia el DS N°010-2006- MTC, el cual estableció los valores mínimos para los fletes terrestres de carga. Para actualizar, estos valores se ajustó la inflación acumulada correspondiente al

Firmado digitalmente por: CASTILLO CASTILLO Efrain Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:19:02-0500

Firmado digitalmente por: AGUILAR REATEGUI Jose FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:32:06-0500

transporte marítimo. Los contenedores de 20 pies obtenían ahorros por USD 54 dólares y los contenedores de 40 pies obtenían ahorros de USD 22 dólares.

Figura N° 2: Ahorros por flete en cabotaje vs. modo terrestre por tamaño de contenedor

Estimación del Flete Terrestre Lima Arequipa		20'	40'
Costo por TM de Lima a Arequipa	S/	223	223
Toneladas Transportadas	TM	17	27
Flete Terrestre	USD	1,055	1,676
Ahorro por contenedor	**USD**	**54**	**22**

Fuente: MTC. Elaboración: Consultor

Para evaluar el impacto global los ahorros se multiplicaron por el número de contenedores vacíos que existen en la economía nacional, asumiendo que entre el 10% y 20% de estos contenedores se destinan a cabotaje. Adicionalmente, este beneficio se puede incrementar aún más con la carga no contenerizada, para ello se asumió, que este tipo de carga aporta entre 1% a 10%.

Después de realizar las simulaciones, se observó que, en promedio, **el Decreto Legislativo podría lograr un ahorro de alrededor de USD 694,000 anuales** (montos antes de pandemia). Los resultados de las estimaciones muestran que el mayor ahorro se da en los contenedores de 20 pies porque sería más eficiente desde el punto de vista del peso-volumen para la operación de cabotaje y, además, tienen una mayor disponibilidad porque las navieras los reponen continuamente ya que son usados para la actividad de exportación de las mineras, particularmente en el Sur de Perú.

Figura N° 3: Ahorros totales anuales por cabotaje en dólares

Número de Toneladas en Contenedores		25,797,708
Peso Promedio por Contenedor		17
Número de Contenedores en Perú		1,609,960
Número de Contenedores Llenos a nivel nacional		1,517,512
Número de Contenedores Vacíos a nivel nacional		13,490
	20 pies	10,792
	40 pies	2,698

Ahorro Contenedor de 20 pies (en USD)	587,685
Ahorro Contenedor de 40 pies (en USD)	59,460
Impacto en la Carga No Contenerizada	7%
Impacto de la Norma	**693,814**

Elaboración: Consultor

A nivel social, dicha ampliación beneficiaría al empleo del sector marítimo y logístico, sea privado o público, ya que se vería reflejado en mayores puestos de

período 2006-2020. Es decir, los fletes publicados en el 2006 se incrementaron en 29% por efecto de la inflación.

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:19:16-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:32:27-0500

trabajo como por ejemplo para el armador o dueño de la nave, agentes generales o agentes de carga.

Asimismo, es importante citar los beneficios del cabotaje en el aspecto ambiental y de seguridad, un contenedor o 20 toneladas movilizadas por cabotaje aproximadamente equivale a un camión menos en la carretera (por ejemplo, en el 2021 se lograron movilizar 5 mil toneladas de carga en contenedores, lo que representa cerca de 250 camiones menos en la carretera), por lo que se disminuye el tráfico y reduce los accidentes de tránsito, hay menos contaminación y riesgos implícitos al transporte terrestre (demoras, asaltos); así como un ahorro en los costos de mantenimiento de las carreteras al Estado por menor deterioro.

A través del uso del cabotaje, cerca de la cuarta parte de la carga que viaja por tierra en el Perú pasaría a la vía marítima, transportando eficientemente las mercancías y abaratando los costos para los transportistas. Sin embargo, el cabotaje en el Perú es prácticamente inexistente, ya que predomina el transporte carretero desencadenando contaminación al medio ambiente, en donde el transporte carretero tiene una contaminación de 20% por emisión de gases por km recorrido versus un 10% en el transporte por cabotaje según lo indicado en el informe ganador de buenas prácticas en gestión pública 2021[10].

El cabotaje marítimo tiene ventajas de seguridad, eficiencia y rentabilidad. Dicha actividad ante eventos adversos como los desastres naturales, demostró en que en el país puede ser muy útil y versátil, pues permite el traslado de los equipos médicos de emergencia, los alimentos, y todo lo necesario para la reconstrucción de las ciudades que quedaron bajo escombros[11].

A nivel de políticas públicas y cumplimiento de los objetivos sectoriales y nacionales, contribuye a la descentralización, incrementando la actividad en puertos de la costa peruana como Matarani, Ilo, Paita, Salaverry, Chimbote, entre otros; genera oportunidades de inversión en otros puertos dado (con un mayor movimiento de carga se requiere de terminales de contenedores, almacenes, transporte, grúas, y otros); reduce la presión y congestión sobre los terminales del Puerto del Callao; genera una vía de suministro alterna a la carretera Panamericana en caso de desastres naturales u obstrucción de la vía por conflictos sociales; lo cual incremente la competitividad de las exportaciones regionales; coadyuve al desarrollo del eje Lima-Chancay; y mejore la posición logística del Perú frente a otros países de la región Sudamérica como punto de conexión (HUB) en el Pacifico Sur.

Asimismo, el impulso al cabotaje marítimo de pasajeros generaría incentivos a un mayor turismo nacional y crecimiento económico regional y local.

---

[10] Ciudadanos al día. (31 de 03 de 2023). *Premio 2022, Buenas Prácticas en Gestión Pública*. Obtenido de https://premiobpg.pe/wp-content/uploads/premio-bpg-2021-Promocion-del-Desarrollo-Economico-Ministerio-de-Transportes-y-Comunicaciones.pd

[11] Ciudadanos al día. (31 de 03 de 2023). *Premio 2022, Buenas Prácticas en Gestión Pública*. Obtenido de https://premiobpg.pe/wp-content/uploads/premio-bpg-2021-Promocion-del-Desarrollo-Economico-Ministerio-de-Transportes-y-Comunicaciones.pd

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:19:29-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:32:49-0500

Por otro lado, también podemos listar algunas consecuencias de no contar con la liberalización ni la habilitación del Ministerio para promover programas de innovación supervisados, de carácter temporal, en materia de políticas públicas y regulación, con la finalidad de incentivar el cabotaje:

- Pérdida de competitividad de las exportaciones regionales por sobrecosto logístico al tener que transportar la carga por el Puerto del Callao.
- Desincentivo a la inversión en regiones para la exportación por la imposibilidad de competir en el mercado internacional y por la existencia de otras alternativas de ubicación con mejor servicio logístico.
- Imposibilidad de captar carga boliviana y brasileña en tránsito que requiere transbordo en Callao.
- Pérdida de clientes en mercados internacionales por tiempos de tránsito ineficientes.
- En caso de desastres naturales u obstrucción de las vías por conflictos sociales, imposibilidad de reaccionar rápidamente y usar el mar como vía de transporte.

La emisión de la norma liberalizando los requisitos de constitución en el país y obtención del permiso de operación, no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, toda vez que implica dar cumplimiento a la política y planes estratégicos, así como el control y la supervisión de la norma y el de interactuar con otros sectores gubernamentales.

VII. Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

La presente Ley modificatoria y complementaria del Decreto Legislativo N° 1413 Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, liberaliza el mercado para coadyuvar al desarrollo y sostenimiento del transporte marítimo, aunado al potencial que podría significar para los operadores y usuarios del servicio. A partir de la vigencia del proyecto de ley, se prescinde de la obligación de toda persona natural o jurídica de contar con el requisito de constitución en el país y de obtener el correspondiente permiso de operación de la Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, para la realización de transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y carga.

Lo dispuesto, persigue la finalidad de promover el desarrollo de las actividades de cabotaje; asimismo, se crea el marco jurídico, dentro de las competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para promover programas de innovación supervisados, de carácter temporal, en materia de políticas públicas y regulación, con la finalidad de incentivar el cabotaje.

A mayor detalle, el programa de innovación a que hace referencia la propuesta normativa, es un programa piloto a pequeña escala, que se desarrolla en un ambiente de pruebas controlado y supervisado por un regulador, que permite a las empresas probar nuevas tecnologías, productos o servicios en un entorno limitado y controlado (se aplican ciertas condiciones que garanticen la seguridad e idoneidad en la prestación del servicio).

Ahora bien, la finalidad del proyecto normativo es crear un marco jurídico que permita recepcionar proyectos innovadores del sector privado y promover su

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:19:43-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:33:01-0500

experimentación en un entorno seguro y sin los obstáculos regulatorios que normalmente existen en el mercado.

Bajo estos parámetros, se medirán los resultados del programa piloto y de tener éxito se podrá regular de forma eficiente el marco legal complementario que coadyuve su convivencia dentro del transporte en tráfico de cabotaje de carga y de pasajeros, tomando en consideración las externalidades positivas y negativas detectadas a lo largo de la fase de experimentación, las cuales deberán cumplir con el objeto de impulsar y facilitar el tráfico de cabotaje marítimo.

Por consiguiente, es menester destacar que el Proyecto de Ley en cuestión no contempla lineamientos específicos para la elaboración y planificación de inversiones, ni persigue llevar a cabo una ejecución anticipada o provisional del presupuesto. Siendo que, su propósito principal radica en posibilitar la implementación temporal de programas de innovación, lo que podría conllevar al otorgamiento de excepciones a las regulaciones existentes en aras de promover su consecución exitosa.

En esa línea, debe tenerse en consideración que el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1413, dispone exceptuar a la persona natural o persona jurídica constituida en el Perú, con capital social de origen nacional o extranjero y que haya obtenido el correspondiente Permiso de Operación de la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4, en los numerales 7.1, 7.2 y 7.3 del artículo 7, en el numeral 13.6 del artículo 13 y en la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ley Nº 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional.

Al respecto, el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 28583, establece la definición del término Naviero Nacional o Empresa Naviera Nacional, indicando que esta es la persona natural de nacionalidad peruana o persona jurídica constituida en el Perú, con domicilio principal, sede real y efectiva en el país, que se dedique al servicio del transporte acuático en tráfico nacional o cabotaje y/o tráfico internacional y sea propietario o arrendatario bajo las modalidades de Arrendamiento Financiero o Arrendamiento a Casco Desnudo, con opción de compra obligatoria, de por lo menos una nave mercante de bandera peruana y haya obtenido el correspondiente Permiso de Operación de la Dirección General de Transporte Acuático.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 7 de la Ley N° 28583 establece que el transporte acuático comercial en tráfico nacional o cabotaje, queda reservado, exclusivamente, a naves mercantes de bandera peruana de propiedad del Naviero Nacional o Empresa Naviera Nacional o bajo las modalidades de Arrendamiento Financiero o Arrendamiento a Casco Desnudo, con opción de compra obligatoria; salvo lo dispuesto en el numeral 7.4 (sobre reserva del 25% de carga de hidrocarburos para buques de la Marina de Guerra del Perú, por razones de seguridad y defensa nacional).

Seguidamente, el artículo 2 del mismo artículo establece que para el transporte acuático entre puertos peruanos únicamente y, en los casos de inexistencia de naves propias o bajo las modalidades a que se refiere el numeral 7.1, se permitirá el fletamento de naves de bandera extranjera para ser operadas, únicamente, por Navieros Nacionales o Empresas Navieras Nacionales, por un período que

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:19:56-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:33:18-0500

no superará los tres años a partir de la emisión del respectivo permiso de operación otorgado por la Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el cual puede ser prorrogado por un plazo de hasta un máximo de un año, en virtud a lo dispuesto por la modificatoria de la Ley N° 28583, introducida por la Ley N° 30580.

A renglón seguido, el numeral 3 del referido artículo 7 de la Ley N° 28583, establece que los Navieros Nacionales o Empresas Navieras Nacionales deberán remitir obligatoriamente a la Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático, copia del contrato de fletamento de naves de bandera extranjera, siendo que el referido órgano de línea emitirá la constancia de fletamento de naves de bandera extranjera, previa constatación de inexistencia de naves de bandera nacional.

Por su parte, el numeral 6 del artículo 13 de la Ley N° 28583, modificada por la Ley N° 29475, establece que el capitán y la tripulación de los buques de las empresas navieras nacionales serán de nacionalidad peruana en su totalidad y autorizados por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas. Asimismo, dispone que, en casos excepcionales y previa la constatación de no disponibilidad de personal peruano debidamente calificado y con experiencia en el tipo de nave de que se trate, se podría autorizar la contratación de servicios de nacionalidad extranjera, hasta un máximo del quince por ciento (15%) del total de la tripulación de cada buque y por el tiempo limitado, siendo que esta excepción no alcanza al capitán de buque.

Finalmente, la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 28583, modificada por la Ley N° 29475, establece que las personas naturales y jurídicas que se constituyan de acuerdo con dicha norma, deberán contar, al menos, con un capital suscrito y pagado del quince por ciento (15%) del valor en Aduanas de las naves de su propiedad. En esa línea, para la constitución de la persona jurídica naviera, el capital inicial podrá ser de un tercio del quince por ciento (15%) del valor estimado del buque a adquirir, con cargo de completarse a más tardar al mismo tiempo en que se efectúe la adquisición del buque. Asimismo, dicho apartado establece que las personas naturales y jurídicas ya constituidas y con permisos de operación, pero sin buques de bandera nacional, deberán adecuarse a la presente Ley en un plazo no mayor de un (1) año de su vigencia, es decir, al 23 de julio del 2006.

Como puede verse, el Proyecto de Ley de modificación del Decreto Legislativo N° 1413, establece en su artículo 2 la modificación del artículo 4 del referido Decreto Legislativo, indicando que el tráfico de cabotaje marítimo de pasajeros y de carga es realizado por persona natural o persona jurídica constituida en el Perú o en el extranjero, con capital social de origen nacional o extranjero, exceptuándosele de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4, en los numerales 7.1, 7.2 y 7.3 del artículo 7, en el numeral 13.6 del artículo 13 y en la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ley Nº 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional.

En consecuencia, la medida legislativa a adoptarse continúa con la aplicación de la excepción contenida en el Decreto Legislativo N° 1413, siendo que esta vez, se elimina además una de las consideraciones principales del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1413, esto es, la obtención del Permiso de Operación, el mismo que de acuerdo al numeral 3 del artículo 6 del Decreto Supremo N° 029-

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:20:10-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:33:37-0500

2019-MTC, establece como requisito la presentación de la partida registral de la persona jurídica constituida en el país a fin de obtener dicho título habilitante.

De ese modo, es posible advertir que la medida contenida en el Proyecto de Ley es plenamente compatible con las disposiciones de excepción contenidas en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1147 y por tanto, con aquellas contenidas en los numerales 4.1, 7.1, 7.2, 7.3, 13.6 y la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 28583 y sus modificatorias, siendo que el régimen de excepción previsto en el Proyecto de Ley opta por una liberalización total del cabotaje, estableciendo medidas con vocación de permanencia, pero sujetas al control bipartito de la operatividad de las mismas entre el agente regulador y los destinatarios de la norma, lo que se explicita en el artículo 3 del Proyecto de Ley.

VIII. Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

De acuerdo con lo establecido en el numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, la entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante) previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, incorporando un nuevo régimen de acceso al cabotaje y otras medidas de fomento en beneficio de la prestación del servicio de cabotaje.

En ese sentido, considerando el alcance de la presente norma, no corresponde la aplicación del AIR Ex Ante al proyecto de ley, dado que el mismo no establece, incorpora o modifica reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos.

Cabe hacer mención que mediante correo de fecha 14 de abril de 2023, la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR) señala que la CMCR: "*Declara improcedencia del AIR Ex Ante del proyecto normativo, en virtud a la excepción establecida en el numeral 18 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR Ex Ante; por lo tanto, no corresponde realizar el AIR Ex Ante por parte de la entidad. De otro lado, en la medida que el proyecto normativo no regula procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), precisamos que no se requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación*".

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:20:23-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:33:56-0500

Finalmente, en la medida que el proyecto de normativo no regula procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), no se requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación, conforme a lo establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.

Firmado digitalmente por:
CASTILLO CASTILLO Efrain
Neil FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/05/2023 18:20:35-0500

Firmado digitalmente por:
AGUILAR REATEGUI Jose FAU
20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2023 17:34:12-0500