



COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Año de la unidad, la paz y el desarrollo

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Período Anual de Sesiones 2023-2024



Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, que propone complementar y modificar el Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover el tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga.

Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, en su Sexta Sesión Ordinaria celebrada el 16 de octubre de 2023, con la dispensa del trámite de sanción del acta, APROBÓ por MAYORÍA, el dictamen del Proyecto de Ley 5175/2022-PE, con el texto sustitutorio que se recoge en la parte final del presente documento.

Votaron a favor los congresistas Eduardo Salhuana Cavides, Héctor Acuña Peralta, Carlos Alva Rojas, Luis Ángel Aragón Carreño, José Arriola Tueros, Jeny López Morales, Edwin Martínez Talavera, Segundo Montalvo Cubas, Vivian Olivos Martínez y Cheryl Trigozo Reátegui.

I SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes

El Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE fue presentado al Congreso de la República el 25 de mayo de 2023. El 26 de mayo de 2023 fue decretado a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión. El proyecto de ley fue presentado por el Poder Ejecutivo en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa contemplado en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso de la República.

La iniciativa legislativa cumple con los requisitos generales y específicos establecidos en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.

De acuerdo a la normativa vigente, el proyecto materia de análisis es una ley merituada con base al ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, y su contenido se encuentra vinculado a los temas del transporte marítimo de pasajeros y de carga, por lo que su estudio y dictamen corresponde en efecto a la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

Durante el presente periodo legislativo 2021-2026 no existen iniciativas legislativas cuya norma sea idéntica o vinculada con la materia del Proyecto de Ley 5175/2022-PE.

b. Opiniones solicitadas y recibidas

Se ha solicitado opinión e información a las siguientes instituciones:

- Ministerio de Transportes y Comunicaciones – Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal - Autoridad Portuaria Nacional.
- Federación Marítima y Portuaria del Perú.
- Asociación de Armadores del Perú.
- Colegio de Oficiales de Marina Mercante del Perú.

Todas estas entidades han cumplido con enviar sus opiniones en relación al Proyecto de Ley 5175/2022-PE.

Adicionalmente, se han recibido opiniones e informaciones de las siguientes instituciones: Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEXPERÚ, Cámara de Comercio de Lima, Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, Sociedad Nacional de Industrias, Asociación Peruana de Operadores Portuarios y Asociación de Armadores del Perú.

Durante la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, celebrada el 28 de agosto de 2023, se presentaron a emitir la posición de sus entidades la señora Teresa Stella Mera Gómez, Viceministra de Comercio Exterior y los representantes de la Dirección de Capitanías y Guardacostas - DICAPI, la Escuela Nacional de Marina Mercante "Almirante Miguel Grau", la Sociedad de Comercio Exterior del Perú - COMEXPERÚ y la Asociación de Exportadores - ADEX.

En la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, celebrada el 4 de setiembre de 2023, se presentó para sustentar el Proyecto de Ley 5175/2022-PE, la señora Paola Pierina Lazarte Castillo, Ministra de Transportes y Comunicaciones.

El 5 de setiembre de 2023 se realizó una reunión de trabajo en la que expusieron su posición los representantes de la Autoridad Portuaria Nacional, del Colegio de Oficiales de Marina Mercante del Perú, del Consejo Nacional de Usuarios del Sistema de Distribución Física Internacional – CONUDFI, la Asociación de Armadores del Perú, la Asociación Marítima del Perú y la Asociación Peruana de Operadores Portuarios.

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

El 11 de setiembre de 2023 se desarrolló la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones. En dicha sesión participaron los señores Alonso Burgos, Alberto Mendiola y Alejandro Pedraza Presidente, Directivo y Asesor Legal de la Asociación de Armadores del Perú- AAP. También participó el señor Fernando Vigil, en representación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Finalmente, el 2 de octubre de 2023, durante el desarrollo de la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, expusieron su posición institucional sobre el Proyecto de Ley 5175/2022-PE, los señores Víctor Arroyo Tocco, Director de Regulación y Políticas en Transporte Multimodal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; Danny Rodríguez Valdez, Vicedecano del Colegio de Oficiales de Marina Mercante del Perú, y Frank Razuri Esteves, representante de dicha entidad; Alberto Ego-Aguirre Yáñez, Presidente de la Comisión de Asuntos Marítimos, Portuarios y Aduaneros de la Cámara de Comercio de Lima, y Leonardo López Espinoza, Presidente de la Comisión Tributaria de la Cámara de Comercio de Lima.

II CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 5175/2022-PE tiene por objeto modificar y complementar 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.

Para tal efecto, propone modificar el artículo 4 del referido decreto legislativo, estableciendo 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, 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 N° 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional.

Asimismo, establece mecanismos de promoción de cabotaje, señalando que 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.

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

Se dispone que el financiamiento de lo dispuesto en la ley se hace con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

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 N° 1413, aprobado por Decreto Supremo N° 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.

III MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional.
- Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional.
- Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga.
- Decreto Supremo N° 029-2019-MTC, que aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1413.

IV ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

4.1 Fundamentos del proyecto de ley

El Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE señala que a través de la promoción y consolidación del cabotaje marítimo se pretende brindar una alternativa complementaria de transporte, que tiene dentro de 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. Esta alternativa de transporte permite tener conectados y sobre todo permite mantener activa la cadena de abastecimiento en el país todo el tiempo debido a que no existen impedimentos o algún hecho externo que bloquee las vías marítimas.

En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1413 establece, en su artículo 4, que el 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

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

haya obtenido el correspondiente Permiso de Operación de la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones¹, 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 N° 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional.

La referida norma, en su disposición complementaria transitoria única estableció una excepción temporal, por un plazo de tres años, 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, 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. **Este plazo culminó el 8 de agosto de 2022.**

Se señala que durante la excepción de los 3 años de la norma hubo un aumento de las operaciones de cabotaje de carga general y contenedores, no obstante aún se ve pocos avances respecto a una frecuencia estable de este modo de transporte, así como del cabotaje de pasajeros, por lo que se 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. También es necesario 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.

En suma, 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, es decir la emisión de una norma liberalizando los requisitos de constitución en el país y obtención del permiso de operación.** Dicha medida implica maximizar los efectos positivos del servicio de cabotaje en beneficio del interés público.

¹ 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),

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

4.2 Análisis de las opiniones recibidas

- 4.2.1 El **Ministerio de Transportes y Comunicaciones**, a través de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal, y de la Autoridad Portuaria Nacional, considera que la propuesta legislativa es compatible con la disposiciones de excepción contenidas en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1413 y por tanto con aquellas contenidas en diversos artículos de la Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional, y es necesario tomar en cuenta de que el proyecto optaría por una liberalización total del cabotaje, estableciéndose medidas con vocación de permanencia. En ese sentido señalan que la liberalización de los requisitos de constitución en el país y obtención del permiso de operación permitirá que se genere una mayor oferta de naves para cubrir las necesidades del transporte marítimo en tráfico de cabotaje.

En lo que se refiere a los mecanismos de promoción del cabotaje consideran que es conveniente por cuanto crea el marco jurídico para promover programas de innovación supervisados, de carácter temporal, en materia de políticas públicas y regulación, con la finalidad de incentivar el cabotaje y mejorar las condiciones en las que se desarrolla el cabotaje, abriendo la posibilidad de que cualquier línea naviera con sus respectivas naves operen sin necesidad de contar con autorizaciones que implican trámites previos, los cuales limitan la promoción y desarrollo del transporte de cabotaje marítimo de carga y pasajeros.

En suma, reiteran que la propuesta legislativa propicia el incremento sostenible del tráfico de cabotaje de carga y pasajeros entre puertos peruanos en beneficio de los dueños de carga nacional, presentándose mayor dinamismo en la participación de terminales portuarios, entre otros, traducéndose en incremento de oferta de servicios y reducción de tiempo de viaje, costos operativos, reducción de la contaminación, congestión vehicular terrestre, etc.

Finalmente, **recomienda incorporar una norma que perfeccione la definición de cabotaje**, a efectos de que quede claramente establecido que no comprende tráfico marítimo internacional.

- 4.2.2 La **Federación Nacional Marítima y Portuaria del Perú** considera que la aprobación de esta propuesta afectaría gravemente no solo el desarrollo del cabotaje en nuestro país, sino que atentaría gravemente a los derechos laborales de los trabajadores marítimos, en razón de que la liberalización del cabotaje a las naves extranjeras o naves de bandera de conveniencia solo generará desempleo y destruirá la Marina Mercante Nacional, pues se perderían todos los derechos

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

laborales que se tienen en la legislación nacional y que se aplican a las tripulaciones nacionales en naves peruanas.

Asimismo, señalan que los requisitos de constitución en el país y de la obtención del permiso de operación, así como los demás establecidos en la Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional, deben prevalecer en el desarrollo de las operaciones de cabotaje y el Estado debe promover políticas públicas que garanticen estas operaciones dentro de los límites constitucionales y las prácticas internacionales en las que se desarrollan.

- 4.2.3 La **Asociación de Armadores del Perú**, considera que el proyecto de ley es lesivo para los intereses del Perú pues afirman que en los más de tres años en que estuvo en vigor el Decreto Legislativo 1413, no se ha obtenido una mejora en los fletes de cabotaje, no hubo más trabajo, no se incrementó la carga transportada por vía marítima, no se incrementó el ingreso fiscal, tampoco se redujo el número de camiones que recorren las carreteras.

Consideran también que los primeros perjudicados serían los tripulantes y oficiales de la Marina Mercante del Perú porque ingresarían a trabajar al transporte peruano, buques extranjeros con tripulaciones extranjeras, por lo cual las tripulaciones peruanas, calificadas y experimentadas, dejarían de trabajar. Precisan, además, que el cabotaje en el Perú lo realizan empresas navieras nacionales con domicilio legal en el Perú, con tripulaciones peruanas y con naves de bandera peruana, que tributan. En el caso que esta Ley se apruebe toda la tributación que se origine por el transporte entre puertos peruanos, con buques de bandera extranjera y posiblemente con empresas propietarias de las cargas, también extranjeros, se irá a otros países, lo que reduciría los ingresos tributarios de nuestro erario nacional.

- 4.2.4 El **Colegio de Oficiales de Marina Mercante del Perú** consideran que pese a la normativa nacional e internacional en materia de protección del cabotaje y reciprocidad, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones pretende promover una Ley que busca la apertura del cabotaje de forma indeterminada, liberalizando los requisitos de constitución en el país y obtención del permiso de operación; es decir, pretende la intrusión de naves con bandera extranjera para la realización de cabotaje. En el transporte marítimo, a diferencia de otras áreas de comercio, las naves que desarrollan actividades económicas de transporte marítimo, se rigen por la bandera que enarbolan. Según el Derecho Internacional, cada nave mercante debe estar registrada en un país, conocido como Estado Bandera, ese país tiene jurisdicción sobre el buque y es responsable de la inspección que garantice que es de segura navegación y de la revisión de las condiciones de trabajo de la tripulación. Lo que se traduce a que liberando el cabotaje se deja nuestro dominio marítimo a

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

disposición de naves extranjeras con banderas de conveniencia poniendo en riesgo la seguridad en el mar y anulando toda inversión o aportación tributaria y laboral a nuestro país.

Además, señalan que las embarcaciones con bandera extranjera o bandera de conveniencia no aportan al desarrollo del país, pues no tienen aportación de impuesto, solo realizan un pago de tasas en sus operaciones, no generan puestos de trabajo en las tripulaciones y por ende su posición de competencia contractual en el mercado nacional de transporte marítimo sería desproporcional a la de un naviero nacional que cumple con todas las aportaciones legales y tributarias que exige nuestra legislación, así como la obligatoriedad de contar con tripulación peruana.

Este escenario permitirá a las naves internacionales tener posición dominante en el mercado del cabotaje, pudiendo bajar sus fletes a costos mínimos que las empresas navieras nacionales no podrán alcanzar debido a los costos de impuestos tributarios y costos laborales que estas deben asumir.

Además, indican que establecer un marco normativo de apertura del cabotaje, no tiene nada que ver con la promoción de este mercado, tampoco tiene que ver con promoción del comercio exterior, ni mucho menos con el establecimiento de un transporte alternativo al transporte terrestre. Por el contrario, una apertura del cabotaje sería perjudicial para el desarrollo de este mercado y una grave afectación al desarrollo de las empresas navieras nacionales, generándose inestabilidad y pérdida de empleo en las tripulaciones peruanas, entre otras acciones perjudiciales.

En conclusión, señalan que la propuesta no representa una alternativa competitiva de transporte de pasajeros y de carga en la costa peruana, sino por el contrario generará un escenario de inestabilidad laboral, desigualdad competitiva en el mercado de cabotaje, riesgos en la seguridad y el medio marino.

- 4.2.5 La **Cámara de Comercio de Lima** considera que aumentar la oferta de servicio de cabotaje en el litoral peruano promoverá el desarrollo de un mercado competitivo, en favor de los usuarios nacionales de las diferentes regiones del país, que podrán contar con una importante opción para el transporte de su carga, de forma complementaria al transporte terrestre, con efectos positivos en la reducción de la congestión vehicular y de la contaminación ambiental.
- 4.2.6 La **Cámara de Comercio e Industria de Arequipa**, señala que el cabotaje marítimo genera descentralización incrementando la actividad económica en puertos como Matarani, Ilo, Pisco, Paita, Salaverry y Chimbote; genera oportunidades de inversión

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

en puertos regionales pues el tráfico de cabotaje requerirá de terminales de contenedores, almacenes, transporte, grúas; reduce la presión sobre los terminales de contenedores y el puerto de Callao; e incrementa la conectividad de los puertos peruanos lo cual se considera una herramienta de competitividad.

- 4.2.7 La **Sociedad de Comercio Exterior del Perú COMEXPERÚ** opina que la aprobación del proyecto de ley brindaría a los importadores y exportadores una alternativa eficiente al transporte terrestre, lo que mejoraría la competitividad del país y reduciría costos logísticos.
- 4.2.8 La **Sociedad Nacional de Industrias** considera que la propuesta legislativa ofrece una alternativa complementaria al transporte terrestre, lo que permitiría la movilización de un mayor volumen de carga con el consecuente ahorro económico para los agentes intervinientes, sobre todo para los consumidores.
- 4.2.9 La **Asociación Peruana de Operadores Portuarios** señala que debemos abrirnos al mundo a través de una mayor puesta en valor de nuestra industria de transporte marítimo y su amplio eslabonamiento logístico.

4.3 Análisis técnico legal

El **Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE** tiene por objeto modificar 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.

Esta propuesta está orientada a 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.

El Poder Ejecutivo al fundamentar esta propuesta señala que nuestro país se encuentra supeditado casi exclusivamente al modo de transporte terrestre para la movilización de mercancías y pasajeros en territorio nacional, y su cadena logística está expuesta a riesgos y a la generación de sobre costos, convirtiéndonos en un país con elevados costos logísticos, que se traduce en el encarecimiento de la canasta básica de consumo que afecta a la población en su vida diaria.

Asimismo, señala que la cadena logística de transporte y distribución carece de una adecuada oferta de prestación de servicios de transporte alternativo y complementario al

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

transporte terrestre de carga y pasajeros. Por ello, **resulta necesaria la promoción de la multimodalidad a través de la consolidación del cabotaje marítimo.**

A través de esta promoción y consolidación del cabotaje marítimo, se brinda una alternativa al transporte terrestre de carga y pasajeros, que tiene dentro de 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.

El Decreto Legislativo N° 1413, promulgado el 12 de setiembre de 2018, es la norma que promueve y facilita el transporte marítimo en tráfico de cabotaje a fin de generar una alternativa competitiva de transporte de pasajeros y carga en la costa peruana.

El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1413 establece que el 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 de Autorizaciones de Transporte Acuático², 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 N° 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional.

Sobre esta disposición, la fórmula legal del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, establece la modificación del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1413, disponiendo que el tráfico de cabotaje marítimo de pasajeros y de carga sea realizado por persona natural o persona jurídica constituida en el Perú **o en el extranjero**, con capital social de origen nacional o extranjero 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 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional.

La fórmula modificatoria de esta norma es la siguiente:

DECRETO LEGISLATIVO N° 1413	PROYECTO DE LEY
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 constituida en el Perú, con capital social de origen nacional o extranjero y que haya obtenido el	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 constituida en el Perú o en el extranjero , con capital social de origen nacional o extranjero,

² 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.

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

correspondiente Permiso de Operación de la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, exceptuándose/e 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.	exceptuándose/e 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.
--	--

Como puede verse, el Proyecto de Ley otorga carácter permanente a la excepción contenida en el Decreto Legislativo No. 1413. Además se elimina una de las consideraciones contempladas en la misma norma, es decir, la obtención del Permiso de Operación de la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (a la fecha Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático).

Por otro lado, el proyecto de ley establece mecanismos de promoción del cabotaje, es decir, crea el marco jurídico para que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, dentro de sus competencias, promueva programas de innovación supervisados, de carácter temporal, en materia de políticas públicas y regulación, con la finalidad de incentivar la consolidación de la carga y 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.

Del análisis resultado del estudio del marco normativo, las fundamentaciones contenidas en el proyecto de ley y lo señalado en las opiniones y exposiciones de diversas entidades, se puede concluir, entre otros, que el objetivo principal del proyecto de ley es fomentar el cabotaje marítimo a través de los operadores del comercio exterior y usuarios de carga para reducir costos logísticos a través de la complementariedad del transporte terrestre con el transporte marítimo.

Asimismo, se habilita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para poder impulsar el cabotaje mediante mecanismos de articulación entre los distintos actores de la cadena logística para poder consolidar la carga, mejorar la infraestructura y así generar interés de las navieras en realizar cabotaje.

Un factor importante a tener en cuenta es que con esta iniciativa se atiende las principales problemáticas identificadas que impiden promover el cabotaje, como los procedimientos operativos y administrativos, la ausencia de zonas de tránsito para carga nacional de

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

cabotaje y la infraestructura portuaria no adecuada y falta de facilidades portuarias para el manejo de la carga.

También se puede señalar que con esta modificación el objetivo de las líneas navieras se enfocaría en aprovechar las recaladas de sus naves en los diferentes puertos en los que ofrecen sus servicios, para embarcar y/o descargar carga en condición de cabotaje, lo que se traduciría en mayores frecuencias de los servicios, coadyuvando con reducir los tiempos de espera de la carga en los terminales portuarios o almacén del dueño de la carga, y los correspondientes costos logísticos. Es decir, permitiría el transporte de cabotaje se realice de manera constante y fluida.

Análisis de las posiciones contrarias a la iniciativa legislativa

El proyecto de ley materia de análisis también ha sido objeto de cuestionamientos por algunas entidades, como el Colegio de Oficiales de Marina Mercante del Perú cuya preocupación radica en que *con la apertura del cabotaje se deja nuestro dominio marítimo a disposición de naves extranjeras con banderas de conveniencia poniendo en riesgo la seguridad en el mar y anulando toda inversión o aportación tributaria y laboral a nuestro país.*

Al respecto, reiteramos que 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.

También observan que *la apertura del cabotaje sería perjudicial para el desarrollo del mercado nacional y afectaría al desarrollo de las empresas navieras nacionales, generaría una gran inestabilidad y pérdida de empleo en las tripulaciones peruanas, y frenaría el crecimiento y desarrollo de la marina mercante nacional.*

Nosotros podemos señalar, por el contrario, que con la norma propuesta se impulsará el incipiente desarrollo del mercado del tráfico cabotaje de cargas secas sueltas, a granel y en contenedores secos o refrigerados tomando en cuenta el potencial agroexportador que tiene el país. Asimismo, se beneficiará el 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.

Igualmente, se ha observado que *la definición del cabotaje está contenida en la Ley 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional, y esta ley determina la*

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

reserva de buques de bandera nacional, no entendiéndose porqué el Ministerio de Transportes y Comunicaciones quiere liberalizar el cabotaje.

En respuesta podemos señalar que el Decreto Legislativo N° 1413, modifica la Ley 28583, permitiendo que el transporte de cabotaje se realice por naves de bandera nacional.

Otra de las objeciones a la propuesta es la afirmación de que *los buques de bandera extranjera cuyos operadores no residen en Perú, no tributan y esto genera una posición de desventaja en contra los buques de bandera nacional, cuyos operadores nacionales pagan impuestos.*

La respuesta se encuentra en el artículo 9 literal d) del Decreto Supremo 179-2004-EF, que aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, que establece que toda renta que sea de fuente peruana paga el Impuesto a la Renta y el Impuesto General a las Ventas. Si una empresa contrata el servicio de la no domiciliada solo podrá deducir ese gasto, si se ha pagado el impuesto de la no domiciliada³.

En ese sentido, todo bien (carga) o servicio que se genere y/o contrate en el Perú, es de fuente peruana.

Otro de los cuestionamientos es *por qué no se incluye en esta propuesta normativa incentivos tributarios para los navieros nacionales o para los buques de bandera nacional.*

Ante ello hay que indicar que la propuesta normativa está enmarcada en el Decreto Legislativo 1413, que excluye de su aplicación a la actividad de carga a granel líquido. Asimismo, el artículo 8 de la Ley 28583 ya les otorgó un beneficio tributario.

Sin perjuicio de ello, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha informado que, a la fecha, está realizando coordinaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas y la SUNAT para evaluar propuestas de incentivos tributarios en favor de los navieros nacionales.

Asimismo, indican que *la liberalización del cabotaje de carga sólida y/o contenedorizada va a propiciar a futuro la liberalización de la carga líquida de bandera, motivo por el cual nada garantiza que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no perjudique esta actividad que es abastecida por los navieros nacionales.*

³ Decreto Supremo 179-2004-EF. Art. 9: En general y cualquiera sea la nacionalidad o domicilio de las partes que intervengan en las operaciones y el lugar de celebración o cumplimiento de los contratos, se considera rentas de fuente peruana:

(...)

e) Las originadas en actividades civiles, comerciales, empresariales o de cualquier índole, que se lleven a cabo en territorio nacional.

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

Esta afirmación no debería ser motivo de preocupación, ya que tanto el Decreto Legislativo 1413 y el propio proyecto de ley materia de análisis, surgen como una respuesta frente a un problema público identificado y al incipiente mercado de cabotaje de carga a granel o contenedorizada, esto con la finalidad de promoverlo.

En ese sentido, en vista de que el cabotaje de carga líquida se encuentra debidamente consolidado, no observa un problema público, por lo que no es necesaria la intervención del Estado.

También surge la inquietud de que *la liberalización del cabotaje perjudica la libre competencia entre los buques de bandera nacional y los buques de bandera extranjera en perjuicio de los nacionales.*

Resulta que es todo lo contrario. Al abrir el mercado de cabotaje a los buques de bandera nacional se va a promover la libre competencia, ya que nos encontramos frente a un mercado incipiente, pues actualmente no hay mayor oferta de empresas que presente el servicio de cabotaje de carga a granel y/ o contenedorizada, en tanto el consumidor final va a poder elegir lo más beneficioso.

De otro lado, se ha cuestionado también el respeto al *Principio de Reciprocidad que, a entender de los armadores nacionales, tutela la defensa del país respecto a otros agentes económicos en negociación con países de la región.*

Nosotros somos de la posición de que la reciprocidad entre países está asociada a la cooperación internacional suscrita mediante acuerdos, ya sea de índole comercial, financiero u otros que determine la naturaleza del mismo, donde las negociaciones que le dieron lugar generan beneficios para ambas partes, ya sea a través de concesiones recíprocas u otras distintas que coadyuven al desarrollo económico, financiero, comercial u otros de las partes, tomando en consideración el interés de cada una de ellas sobre diversos agentes económicos.

En otros cuestionamientos, la *Federación Nacional Marítima Portuaria del Perú y la Asociación de Armadores del Perú expresaron sus preocupaciones, principalmente en el sentido de que el proyecto de ley afectará su mercado naviero y laboral.*

Al respecto, se indicó que con la Ley 28583 se dieron beneficios a los navieros nacionales para que puedan importar buques y repuestos libres de aranceles e impuestos. En ese sentido se lograron adquirir y nacionalizar a la fecha 24 buques, de los cuales solo 2 fueron para contenedores y el resto en su mayoría fue para carga líquida, buques y mercado que es el que actualmente opera y contrata a marinos mercantes peruanos, nicho que no se

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

afecta con la apertura del Decreto Legislativo N° 1413, porque esta norma es para carga general y carga de contenedores.

Sin perjuicio de lo expuesto en respuesta a las preguntas planteadas por las partes interesadas, se puede decir que cuando el Estado busca alternativas regulatorias para la atención de problemas públicos identificados, evalúa las externalidades positivas y negativas que tendrá la propuesta normativa, de la cual la ponderación de los resultados obtenidos determinará su viabilidad a partir de un análisis económico, tomando como referencia componentes cualitativos como cuantitativos y los que generen el menor impacto posible para la sociedad y los prestadores de un servicio o actividad económica.

Bajo esta premisa, resulta meridianamente viable la atención de la problemática analizada con la fórmula regulatoria propuesta, toda vez que el bien jurídico a proteger y los beneficios esperados son objetivamente superiores a las contingencias detectadas por el impacto de la regulación.

Al respecto, debemos tomar en consideración que la prestación del servicio de cabotaje nacional bajo la modalidad de carga de contenedores y carga general, que se busca impulsar bajo este proyecto normativo, no se ha desarrollado de forma efectiva en los últimos años, debido entre otros, a la falta de interés de los propios navieros nacionales, toda vez que su nicho de negocio es el transporte de granel líquido, mercado consolidado, el cual no es afectado por esta normativa.

Sobre los resultados obtenidos de la aplicación del Decreto Legislativo 1413, durante los años de su vigencia, se puede señalar que el cabotaje marítimo de carga y pasajeros ha tenido un desarrollo limitado debido a diversos factores, incluyendo el corto plazo de liberalización establecido en dicha norma, el cual coincidió con el periodo de la pandemia de la COVID-19, lo que no incentivó la inversión en flotas e infraestructura.

A pesar del limitado desarrollo de la actividad de cabotaje, durante el periodo de excepción del Decreto Legislativo 1413, el número de contenedores movilizados pasó de 9,758 contenedores en el 2020 a 14,968 contenedores en el 2022 (siendo la mayor parte contenedores vacíos).

Los acuerdos comerciales no se basan en el principio de reciprocidad, sino más bien en potenciar la dinámica comercial de acuerdo a las potencialidades o materia exportable en bienes y servicios de cada país, por lo cual, no se necesitaría la suscripción de un tratado de libre comercio para hacer bilateral la actividad de cabotaje. En ese sentido, se debe de tener en cuenta que en la región existe un régimen de cabotaje flexible, es decir, las naves de bandera extranjera pueden prestar el servicio de cabotaje bajo determinadas condiciones. Por ejemplo, en el vecino país de Chile, la Ley de Fomento a la Marina

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

Mercante (Decreto Ley N° 3.059 de 1979) establece que las naves extranjeras pueden participar en el cabotaje cuando la carga supera las 900 TM mediante licitación pública. En casos de cargas menores a 900 TM y falta de naves chilenas, la Autoridad Marítima puede autorizar naves extranjeras. Además, la Autoridad Marítima Local puede excluir naves extranjeras por razones justificadas.

Asimismo, en Colombia con el Decreto Ley N° 2324 que reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria en Colombia se establece que dicha entidad tiene la facultad de autorizar que este servicio sea prestado por naves extranjeras en casos específicos, cuando no haya naves nacionales disponibles que cumplan con las condiciones técnicas o de tiempo necesarias para el servicio. A su vez México, en la Ley de Navegación y Comercio Marítimo establece que, en ciertas circunstancias, la Secretaría de Marina puede otorgar permisos temporales para la navegación de cabotaje en casos de falta de embarcaciones mexicanas o razones de interés público. Estos permisos tienen una duración de 3 meses y no pueden renovarse más de 7 veces para la misma embarcación.

Cabe indicar que, la Decisión 671 sobre Armonización de Regímenes Aduaneros⁴ de la Comunidad Andina establece que los buques de un País Miembro no podrán transportar mercancías entre aduanas de partida y de destino ubicadas en el mismo territorio aduanero de otro País Miembro, salvo autorización expresa de este último; y que, los Países Miembros, de acuerdo con su legislación nacional, podrán hacer extensiva la utilización del Régimen Aduanero de Cabotaje a otros medios de transporte.

De otra parte, consideramos de importancia resaltar que al igual que en nuestro país, el Poder Ejecutivo del Gobierno de Chile ha presentado el Proyecto N° 142-370 a su Congreso, como parte de la Agenda trazada por ese país para su Productividad, para modificar la Ley N° 3.059, cuya finalidad de liberalizar la navegación por cabotaje para naves de bandera extranjera. La modificación propone permitir que las naves mercantes extranjeras que lleguen desde el exterior y descarguen carga en un puerto chileno puedan realizar cabotaje solo en su ruta de salida, previamente informada a la Autoridad Marítima. También podrán participar en el cabotaje si la carga supera las 3000 TM mediante una licitación pública realizada por el usuario.

Sobre la actividad laboral, En un buque con bandera de conveniencia los marinos a bordo pueden recibir salarios muy bajos, trabajar a bordo en condiciones deficientes y hasta inhumanas, carecer de los alimentos adecuados y de agua potable limpia, trabajar durante largos periodos sin los descansos pertinentes, con el consecuente estrés y fatiga. En muchos casos, estos buques de bandera de conveniencia ni siquiera se administran desde el país al cual la bandera corresponde. Una vez que un buque está registrado bajo una bandera de conveniencia, los diferentes propietarios contratan entonces a la mano de obra

⁴ <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC671.pdf>

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

más barata que pueden encontrar, pagan salarios mínimos y recortan costos, disminuyendo los niveles de la calidad de vida y las condiciones de trabajo de la tripulación.

Al respecto, existen regulaciones internacionales destinadas a abordar las preocupaciones señaladas en los párrafos precedentes, como el Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW) de la OIT, el cual establecen estándares mínimos que deben cumplir todos los buques, independientemente de su bandera y del régimen bajo el cual operan.

En tal sentido, debemos enfatizar que no se puede afirmar tajantemente que la apertura del cabotaje perjudicaría a los tripulantes y oficiales de la marina mercante nacional. De hecho, la competencia podría llevar a una mejora en las condiciones laborales y salarios para los trabajadores nacionales, ya que las empresas nacionales tendrían que ser más competitivas para retener su fuerza laboral.

Las regulaciones laborales y los convenios internacionales establecen el marco para proteger a los trabajadores y garantizar condiciones laborales justas, independientemente de la bandera de un buque. Cabe indicar que, en todo caso, si alguna mala práctica se diera, esta debería ser identificada y sancionada de acuerdo a la legislación pertinente, con la intervención del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Sobre el tema de tributación de la actividad, se debe precisar que las embarcaciones con bandera extranjera o bandera de conveniencia no aportan al desarrollo del país, pues no tienen la más mínima aportación de impuesto, a lo más realizan un pago de tasas en sus operaciones, no generan puestos de trabajo en las tripulaciones y por ende su posición de competencia contractual en el mercado nacional de transporte marítimo sería desproporcional a la de una naviera nacional que cumple con todas las aportaciones legales y tributarias que exige nuestra legislación, así como la obligatoriedad de contar con tripulación peruana.

Se debe señalar que los servicios realizados por personas no domiciliadas en el país son gravados por los impuestos correspondientes, al generar rentas de fuente peruana (impuesto a la renta) y ser actividades comerciales desarrolladas por personas jurídicas que se desarrollan y agotan en el país (impuesto general a las ventas), debiendo pagar dichos impuestos los usuarios del servicio, quienes los retienen y lo entregan al fisco. Asimismo, cabe indicar que, los compromisos comerciales del Perú no impiden la aplicación de impuestos tributarios al suministro de los servicios transfronterizos en general, siempre y cuando estos sean aplicados de manera no discriminatoria.

Respecto a la Política Naviera del Estado, establecida en la Ley 28583, Ley de Reactivación y promoción de la Marina Mercante Nacional, que consiste en promover el

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

desarrollo de las empresas navieras nacionales, con buques nacionales, en concordancia con el interés nacional; que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones pretende promover una Ley que busca la apertura del cabotaje de forma indeterminada, liberalizando los requisitos de constitución en el país y obtención del permiso de operación, para la intrusión de naves con bandera extranjera.

Consideramos que la intención de promover la liberalización del cabotaje marítimo no implica desconocer la política naviera existente, más aún siendo una iniciativa legislativa promovida por el Poder Ejecutivo que pretende impulsar la competitividad y la actividad de transporte multimodal. El Poder Ejecutivo busca ajustar y adaptar la política naviera para promover un ambiente más competitivo y eficiente en beneficio de la economía nacional, mediante una alternativa de transporte para las regiones, las que muchas veces se han visto afectadas por los efectos de los fenómenos naturales y por bloqueos de carreteras ocasionados por convulsiones sociales o fenómenos naturales.

Tenemos como ejemplo que, el impacto económico previsto por causas del Fenómeno de El Niño podría equivaler a pérdidas desde S/18.6 mil millones hasta los S/40 mil millones ⁵ donde las regiones más afectadas serán Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Áncash que en conjunto aportan el 20% del empleo formal del país y tienen un alto nivel de pobreza que afectan a más de un millón de personas.

En ese sentido, el cabotaje marítimo permitiría que las operaciones de comercio exterior y ayuda humanitaria se brinden sin interrupciones, mitigando así el impacto económico y social generado por fenómenos naturales. De igual forma, ante sucesos de cierre de carreteras por conflictos sociales, el cabotaje permitirá que el abastecimiento de productos no se vea afectado en las regiones del país⁶.

La promoción de empresas navieras nacionales no es mutuamente excluyente con permitir la operación de naves extranjeras en ciertas condiciones. Esta apertura puede fomentar la competencia y, en última instancia, beneficiar tanto a las empresas nacionales como a la economía en general.

La liberalización de los requisitos para la operación de naves extranjeras en el cabotaje no conlleva una intrusión indiscriminada de naves extranjeras que desplazarán a las flotas nacionales. Con el proyecto de ley todas las naves de bandera peruana que tengan las

⁵ <https://rpp.pe/economia/economia/fenomeno-el-nino-cual-seria-el-impacto-economico-noticia-1489270#:~:text=Hace%20unos%20meses%2C%20en%20marzo,S%2F%2018%20mil%20600%20millones.>

⁶ . Conforme a lo señalado por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego en su presentación ante la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República el 3 de febrero del presente año, las pérdidas económicas que ocasionan las interrupciones del tránsito en las principales vías de comunicación del país, superaron a enero de 2023 los 1,000 millones de soles, de los cuales aproximadamente S/ 402 millones corresponden a pérdidas en agroindustria.

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

condiciones, podrán seguir transportando de manera exclusiva los líquidos a granel distintos del gas natural licuefactado, el que constituye a la fecha, el servicio principal que prestan.

Un tema muy importante planteado es la afectación a la economía nacional de esta actividad, esta Comisión considera que la apertura de la navegación por cabotaje a naves extranjeras no generará condiciones desiguales de competencia o competencia desleal. El objetivo de la competencia es fomentar la eficiencia y la innovación. Si las naves extranjeras pueden operar en igualdad de condiciones con las nacionales, se producirá una mejora de los servicios y sobre todo la dinamización de esa actividad con la consecuente reducción de costos, lo cual será beneficioso para los consumidores, generando un circuito económico virtuoso.

La apertura del cabotaje está relacionada con la promoción de un mercado más competitivo, el fomento del comercio exterior y la diversificación de opciones de transporte. La competencia en el mercado conducirá a la reducción de costos y al aumento de la eficiencia en la logística y el transporte de carga, lo que será beneficioso para el comercio exterior peruano y por tanto para la economía nacional.

Por otro lado, la apertura del cabotaje, propuesto en la iniciativa del Poder Ejecutivo brindará beneficios para el comercio exterior como: descentralización de la logística la cual está concentrada en el Callao, dando un mayor dinamismo a los puertos de regiones tales como Matarani, Ilo, Paita, Salaverry, y al futuro Puerto de Chancay. De igual forma impulsaría la competitividad de las exportaciones regionales, y mejorará la posición logística del Perú como hub regional.

En ese sentido, la apertura del cabotaje marítimo podría permitir una mayor frecuencia de recaladas de las naves con mayor capacidad en los puertos regionales para trasladar sus productos a nodos logísticos de mayor concentración como el Callao y Chancay, para luego ser llevados a los mercados internacionales de manera más eficiente y con un menor porcentaje de mermas en los productos.

Asimismo, el cabotaje marítimo permitirá un mayor uso de los corredores interoceánicos del país como es el caso del Corredor Vial Interoceánico Sur (IIRA Sur) que conecta el Océano Atlántico y el Océano Pacífico. De esta forma, el cabotaje incentivaría que las cargas del Brasil puedan ser trasladadas por vía terrestre a los puertos de Ilo y Matarani, generando un mayor dinamismo y crecimiento económico de las regiones de Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.

Del mismo modo, en el caso del Corredor Vial Interoceánico Norte (IIRA Norte) que une el puerto marítimo de Paita en Piura con el puerto fluvial de Yurimaguas en Loreto,

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

atravesando las regiones de Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y San Martín, haciendo posible la interconexión del norte peruano con el Brasil.

En ese sentido, el cabotaje incentiva la multimodalidad del transporte aprovechando, en mayor medida, los corredores interoceánicos, haciendo un uso más eficiente y descentralizado del transporte de carga, lo que permitirá que los productos de las regiones como Arequipa y La Libertad no tengan que trasladarse hasta el Callao para realizar sus envíos y por ende dejarán de soportar los altos costos logísticos que vienen asumiendo hasta la fecha, y con ello generar beneficios importantes a nivel social, ambiental y económico.

Por ello, la iniciativa legislativa materia de estudio busca impulsar el 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, incrementando un mayor empleo del sector marítimo y logístico, sea privado o público, ya que se vería reflejado en mayores puestos de trabajo, por ejemplo, para el armador o dueño de la nave, agentes generales o agentes de carga.

Otro aspecto importante que se debe considerar en la apertura del cabotaje y la intromisión de naves extranjeras para operar dentro de nuestro dominio marítimo, es el cuidado y protección del medio marino el cual se vería afectado, así como las responsabilidades frente a accidentes. Sobre el particular, los buques independientemente de su bandera, están sujetos a regulaciones y acuerdos internacionales que establecen estándares para la seguridad y la protección del medio ambiente. Cabe recalcar que, la propuesta legal no elimina la exigencia de contar con el Certificado de Condiciones de Seguridad de Transporte que certifica frente a terceros que la nave cuenta, entre otras cosas, con una acreditación en materia de seguridad, protección y conservación del medio ambiente.

Consideramos que la seguridad en el mar no se pone en riesgo teniendo en cuenta que las naves, sin importar su bandera, deberán contar con el referido Certificado de Condiciones de Seguridad. En tal sentido, 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: i) La certificación de clase otorgada por una clasificadora miembro de la asociación internacional de sociedades de clasificación (IACS); ii) 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; iv) Acreditación en materia de seguridad, protección y conservación del medio ambiente; y V) Código internacional de

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

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. Cabe señalar adicionalmente, que según lo indicado en el informe ganador de buenas prácticas en gestión pública 2021, la emisión de gases del transporte carretero es el doble frente a la emisión de gases de las líneas navieras por km recorrido.

La comunicación efectiva a bordo de un buque es esencial para la seguridad marítima, pero la presencia de tripulantes que no comparten un idioma común no es un problema que no se pueda superar. En la industria marítima, existen estándares internacionales de entrenamiento y certificación, como el Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW), que establecen requisitos para la formación y competencia de la tripulación. Aunque el inglés no es un idioma universal, por el uso común se está convirtiendo rápidamente en el idioma de comunicación para fines de seguridad marítima, en parte a raíz de la utilización del vocabulario normalizado de navegación marítima. Además, la tripulación de naves extranjeras a menudo recibe capacitación específica para garantizar la seguridad y la operación eficiente del buque en situaciones multilingües.

El Proyecto de ley ha sido publicado en la página web del Congreso de la República, desde el 25 de mayo del 2023, siendo de acceso público para todos los ciudadanos, de tal manera que se puedan formular comentarios y observaciones al mismo. Asimismo, se ha recibido opiniones gremiales e institucionales resumidas en el presente dictamen, de la Asociación de Armadores del Perú (AAP), el Colegio de Oficiales de Marina Mercante del Perú (COMMPE) y la Federación Nacional Marítima y Portuaria del Perú (FENAMARP), Mincetur, MTC y otros habiéndose reunido con el equipo técnico de la Comisión el martes 5 de setiembre de 2023, en la sala Martha Hildebrant, del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre.

De manera complementaria al análisis realizado líneas arriba, es importante señalar que, en el marco de los foros comerciales internacionales, los trabajos y discusiones se orientan hacia la liberalización progresiva, para expandir el comercio de bienes y servicios a fin de promover el crecimiento económico y el desarrollo de los países, especialmente de países en desarrollo como el Perú.

Es así que, en el marco de los acuerdos comerciales que Perú tiene vigentes, se tiene un compromiso mediante el cual se promueve la apertura de sus actividades económicas, manteniendo la eliminación hacia el futuro de las restricciones que se hayan eliminado. A este mecanismo se le conoce como ratchet, cremallera o consolidación de apertura futura.

Este compromiso se encuentra en los acuerdos comerciales que el Perú ha suscrito con: Australia, Chile, EEUU, Canadá, Singapur, Corea, Japón, Panamá, Costa Rica, Alianza del

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

Pacífico y Honduras. Por las consideraciones expuestas, se puede señalar que la propuesta es concordante con los acuerdos comerciales vigentes suscritos por el Perú.

Definición de Cabotaje

El proyecto de ley materia de análisis tiene como objetivo promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y carga. De ello se puede inferir que se buscaría propiciar el incremento sostenible del tráfico de cabotaje de carga y pasajeros entre puertos peruanos en beneficio de los dueños de carga nacional, presentándose mayor dinamismo en la participación de terminales portuarios, entre otros, traducéndose en incremento de oferta de servicios y reducción de tiempo de viaje, costos operativos, reducción de la contaminación, congestión vehicular terrestre, entre otros.

Por esta razón, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, recogiendo la propuesta de la Autoridad Portuaria Nacional, estima conveniente recomendar que el Proyecto de Ley perfeccione la definición de cabotaje, a efectos que quede claramente establecido que no comprende tráfico marítimo internacional. En ese sentido, proponemos que, se establezca un artículo que señale que se entiende por cabotaje aquella operación de transporte de carga o de pasajeros de origen nacional, para destino nacional, que se realiza a través de puertos de la República, precisando que el transporte de carga o de pasajeros entre puertos nacionales que tengan como origen o destino final puertos extranjeros será considerado tráfico marítimo internacional, y no de cabotaje.

Al respecto, debemos considerar que el artículo 3 del Decreto Supremo N° 029-2019-MTC, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1413, señala en su artículo 3 que entiende por Carga de Cabotaje, indicando que es la carga embarcada en un puerto nacional, para ser descargada en otro puerto nacional. Asimismo, el artículo 9 define al tráfico de cabotaje como el transporte de pasajeros o carga con fines comerciales o de apoyo humanitario, entre puertos nacionales.

Ahora bien, es importante precisar que el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1413 señala que el 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 Comunicaciones, 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.

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

De acuerdo a dichas normas, observamos que ya, desde el Decreto Legislativo 1413, se estableció que únicamente el cabotaje marítimo de carga a granel y contenedorizada, pueda ser realizado por empresas navieras nacionales o extranjeras.

Efectivamente, esta disposición es válida toda vez que promueve una actividad que no ha venido siendo cubierta ni es de interés de los navieros nacionales (transporte en tráfico de cabotaje de carga contenedorizada) motivo por el cual, es razonable que el Estado contribuya con el impulso que esta requiera para su consolidación, tomando en consideración que la misma es una alternativa al transporte por carretera y que puede conectar el flujo de comercio entre los 2000 km de litoral peruano.

4.4 Análisis costo-oportunidad

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.

Con la liberación del mercado del tráfico de cabotaje se dinamizará el comercio y la logística en las regiones del país, así como constituirá una alternativa de transporte en caso de desastres naturales o bloqueos de carreteras. Asimismo, 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.

Entre otros beneficios del cabotaje están 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.

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.

Asimismo, 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.

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

VII RECOMENDACIÓN

Por las consideraciones antes expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE COMPLEMENTA Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1413, DECRETO LEGISLATIVO PARA PROMOVER Y FACILITAR EL TRANSPORTE MARÍTIMO EN TRÁFICO DE CABOTAJE DE PASAJEROS Y DE CARGA

Artículo 1. Modificación del Decreto Legislativo 1413

Se modifica el artículo 4 del Decreto Legislativo 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 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 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional."

Artículo 2. 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 de regulación, con la finalidad de incentivar la consolidación de la carga y el desarrollo de infraestructura logística y tecnológica, para 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.

Artículo 3. Definición de cabotaje

Para efectos de la aplicación del Decreto Legislativo 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, en concordancia con lo establecido en la disposición transitoria y final vigésimo sexta de la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, para efectos de la aplicación del Decreto Legislativo N° 1413, se entiende por cabotaje a aquella operación de transporte de carga o de pasajeros, de origen nacional para destino nacional, que se realiza a través de puertos de la República. Se precisa que el transporte de carga o de pasajeros entre puertos

EN DEBATE

16-11-23

F:

C:

A:

S/M

En debate

30/11/23

F: 55

C: 49

A: 5

APROBADO

1ra votación

2da votación

14/12/2023

F:

C:

A:

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.

nacionales que tengan como origen o destino final puertos extranjeros será considerado tráfico marítimo internacional y no de cabotaje.

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

PRIMERA. Normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en un plazo máximo de sesenta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, adecúa el reglamento del Decreto Legislativo 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, aprobado por Decreto Supremo 029-2019-MTC, a las disposiciones de esta ley.

SEGUNDA. Reglamento de los mecanismos de promoción de cabotaje

El Poder Ejecutivo, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, reglamenta mediante decreto supremo los mecanismos de promoción del cabotaje a que se refiere el artículo 2 de la presente ley, en un plazo máximo de noventa días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

Lima, 16 de octubre 2023

2da
Votación
30/5/2024
F: 72
C: 20
A: 4
Aprob.



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/11/2023 18:25:18-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2023 10:13:16-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE
ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2023 10:55:17-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2023 11:02:33-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/11/2023 13:02:39-0500



Firmado digitalmente por:
ALVARO ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/11/2023 17:38:54-0500

Dictamen del Proyecto de Ley N° 5175/2022-PE, con texto sustitutorio, que propone modificar el Decreto Legislativo 1413, para promover y facilitar el transporte marítimo de cabotaje de pasajeros y de carga.



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2023 12:38:58-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2023 13:02:52-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2023 13:37:24-0500



Firmado digitalmente por:
WONG PUJADA Enrique FAU
20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/11/2023 13:28:07-0500

Lima, 06 de noviembre de 2023.

OFICIO N.º 46-2023-2024-STMC/CR

Señor:

Señor congresista

Eduardo Salhuana Cavides

Presidente

Comisión de Transportes y Comunicaciones

Presente. -

Sirva la presente para saludarlo cordialmente, a la vez para hacer de su conocimiento que, en la actualidad, no cuento con el certificado de firma digital actualizado, razón por la cual no me es posible suscribir documentos, tales como los dictámenes recaídos en los proyectos de ley 1418/2021-CR (insistencia); 3914/2022-CR y 3963/2022-CR; 5175/2022-CR; y 5301/2022-CR, aprobados por la comisión que usted preside, respecto de los cuales dejo constancia de mi voto a favor.

Si otro particular, hago propicia la oportunidad de reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



Segundo Torbio Montalvo Cubas
Congresista de la República del Perú