

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**La fiscalización administrativa del transporte acuático
en el Perú**

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Derecho
Administrativo que presenta:

Cesar Humberto Tineo Santiago

Asesor(es):

Gabriela Asunción Ramírez Parco

Paul Villegas Vega

Lima, 2022


Informe de Similitud

Yo, Gabriela Ramírez Parco, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis de investigación titulada: La fiscalización administrativa del transporte acuático en el Perú, del autor César Humberto Tineo Santiago, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de ...19.%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 16/06/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

San Miguel, 08 de agosto de 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Paterno Materno, Nombre1 Nombre 2	
DNI: 40677600	Firma
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9247-2341	

DEDICATORIA

A mis padres, César Humberto y Adelita, por la guía constante sobre el esfuerzo,
superación y amor incondicional.



AGRADECIMIENTOS

A Ana Paula, por su constante motivación, acompañamiento y aliento en esta etapa profesional.

A los profesores nacionales e internacionales de la primera promoción de la Maestría en Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por la valía de sus lecciones, experiencias compartidas y cátedra impartida.

A los compañeros y amigos de la primera promoción de esta maestría, por enriquecer el debate en las aulas y por su compromiso.



RESUMEN

El objetivo del presente trabajo consiste en brindar una aproximación detallada al sub sector de transporte acuático en el Perú, atendiendo a las distintas modalidades y ámbitos en los cuales se desarrolla, como son el transporte acuático marítimo, fluvial y lacustre.

A partir de ello, verificada la tarea de una correcta delimitación del riesgo permitido general y particular en las actividades de transporte acuático, a través de leyes y reglamentos, que establecen la necesidad de los operadores de contar con título habilitante para desarrollar sus actividades, buscamos determinar si este medio de transporte es debidamente fiscalizado por las entidades competentes en la materia, las cuales varían en función a los ámbitos territoriales en los que dicha actividad se desarrolla, así como en función a los bienes jurídicos que se buscan proteger.

En suma, buscamos establecer si en esta modalidad de transporte, existe una correcta gestión del riesgo permitido, a través de la actividad administrativa de fiscalización, que se encuentra a cargo, principalmente, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, entidad que, según sus normas sectoriales especiales y de organización, tiene encomendada la tarea de cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia.

En mérito a ello, consideramos necesario realizar un análisis de la experiencia comparada a nivel sudamericano en materia de transporte acuático, a fin de establecer cuál es el tratamiento que las autoridades le dan a dicha potestad administrativa y contrastarla con lo que ocurre en la experiencia nacional, sobre la cual, desde ya podemos afirmar que, actualmente no existe una adecuada gestión del riesgo permitido. En mérito a ello, buscamos establecer las posibles causas de esta falencia y omisión administrativa. Finalmente, tenemos a bien proponer opciones de mejora legislativa, a fin de dinamizar el transporte acuático peruano, desde el derecho administrativo.

PALABRAS CLAVE: Autorización, título habilitante, fiscalización administrativa,

transporte acuático, Descentralización.

ABSTRACT

The main objective of this investigation is to provide a detailed approach to the regulation of aquatic transport in Perú, attending to the different modalities and areas in which it is developed, such as maritime, riverine and lacustrine transport.

Based on this, having verified the public task of a correct delimitation on the general and particular permitted risk in aquatic transport activities, mainly through laws and regulations that establish the need for operators to have enabling titles to execute their activities, we seek to determine if this type of transport is duly supervised by the cognizant entities in this matter, which vary depending on the territorial areas in which the referred activity takes place, as well as on the legal assets that are sought to be protected.

For this reason, we seek to establish whether in this mode of transport there is a correct management of the allowed risk through the administrative inspection activity, which is mainly in charge of the Ministry of Transport and Communications of Peru, an entity that, according to its own regulation and organization, is entrusted with the task of complying and enforce the regulatory framework related to its competence.

In view of this, we consider necessary to carry out an analysis of the comparative experience at the South American level in terms of aquatic transport, in order to establish which is treatment that the public authorities give to this administrative power, in order to contrast it with our national experience, on which, from no own we can affirm that there is currently no adequate management of the permitted risk. As a result, we seek to establish the possible causes of this administrative failure. Finally, we are pleased to propose options for legislative improvement, in order to boost aquatic transport in Peru.

KEY WORDS: Authorization, enabling title, administrative inspection, aquatic transport, regional governments.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo 1. El transporte acuático en el Perú.	4
1.1 Autoridades nacionales competentes en transporte acuático.	6
1.1.1 Ministerio de Transportes y Comunicaciones.	6
1.1.1.1 Despacho Viceministerial de Transportes.	8
1.1.1.2 Ex Dirección General de Transporte Acuático y sus funciones.	8
1.1.1.3 Reorganización administrativa intra orgánica del MTC.....	10
1.1.1.4 Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal y Dirección de Políticas y Normas en Transporte Acuático y Logística.	11
1.1.1.5 Dirección General de Autorizaciones en Transportes y Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático.	12
1.1.1.6 Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Transportes y Dirección de Fiscalizaciones en Transportes.	13
1.1.2 Dirección General de Capitanías y Guardacostas - DICAPI.	14
1.1.3 Autoridad Portuaria Nacional	16
1.1.4 Gobiernos Regionales.	18
1.1.5 Gobiernos Locales	20
1.2 Ámbitos y modalidades del transporte acuático.	21
1.2.1 Ámbito marítimo y sus modalidades.	22
1.2.2 Ámbito fluvial (y lacustre) y sus modalidades.	26
1.2.3 Otros servicios relativos al transporte acuático, autorizados por el MTC.	30
1.3 Actividad administrativa de limitación y determinación del riesgo permitido en el transporte acuático.	31
Capítulo 2. Gestión del riesgo permitido en el Transporte Acuático peruano.	34
2.1 Fiscalización administrativa en materia de transporte acuático.	36
2.1.1 Normativa especial aplicable sobre la potestad inspectora en el transporte acuático.	38
2.1.2 Problemas detectados	48
2.1.2.1 Problemas jurídicos.	55
2.1.2.1.1 Títulos habilitantes.	56
2.1.2.2 Problemas organizativos	68
2.1.2.2.1 De la unidad orgánica especializada a la unidad orgánica	

multifuncional	68
2.1.2.2.2 Descentralización administrativa	71
2.1.2.2.3 Resultados emitidos por el MTC sobre fiscalización administrativa realizada frente a las evidencias empíricas obtenidas.	77
Capítulo 3. Experiencia comparada.	110
3.1 República Argentina.....	111
3.2 República Federativa de Brasil	116
3.3 República de Chile	122
3.4 República de Colombia	125
3.5. Experiencia comparada y realidad nacional.....	129
Capítulo 4. Alternativas de solución.	133
4.1 Actualización normativa	133
4.2 Comisiones Multisectoriales.....	136
4.3 Ley General de Transporte Acuático.....	139
Conclusiones.....	142
Bibliografía	148
ANEXO 1. SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA – COSTA.....	162
ANEXO 2. FOTOGRAFÍAS CASO TUMBES	170
ANEXO 3. FOTOGRAFÍAS CASO PIURA.....	171
ANEXO 4. CASOS AYACUCHO, APURÍMAC Y CUSCO.....	173

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la situación actual del transporte acuático peruano, desde el estudio de la potestad administrativa inspectora, prevista para las autoridades competentes de los distintos niveles de gobierno en la materia.

La elección de dicho tema, parte de la experiencia profesional adquirida en el sub sector, así como de la imperiosa necesidad de contribuir a él desde la academia y el Derecho Administrativo, al haber evidenciado contingencias importantes respecto a este tipo de transporte, que han sido desatendidas por varios años y que tienen como presupuesto la nula o incipiente ejecución de la referida potestad por parte de las autoridades competentes, lo que impide un conocimiento actualizado de las mismas respecto del estado de cumplimiento de las normas sectoriales por los particulares, dando como resultado una deficiente gestión del riesgo permitido.

Así, además de haber indagado sobre las causas de dicha omisión, podemos adelantar que los hallazgos sobre la escasa o nula ejecución de la potestad inspectora por parte de las autoridades nacionales y sub nacionales, ha permitido identificar otros problemas jurídicos y organizativos sectoriales, como por ejemplo un fallido proceso descentralización de competencias en la materia o la nula imposición de sanciones a nivel nacional por deficiencias normativas, que lastran el desarrollo y ordenamiento efectivo del referido modo de transporte a nivel nacional, en detrimento de la seguridad de los usuarios y operadores del sub sector, así como de la actividad comercial nacional e internacional que ahí tiene lugar.

De ese modo, en el capítulo primero abordamos las autoridades competentes en el transporte acuático peruano, a fin de explicar que, en nuestro país, dicho modo de transporte es de competencia compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. Asimismo, se analizan los antecedentes y estado actual de la organización del ente rector, a propósito de la reorganización administrativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones ocurrida en el año 2018. También, se

abordan las funciones y competencias del MTC y otras entidades públicas con injerencia en el transporte acuático, así como los ámbitos y modalidades en los cuales dicha actividad es desarrollada por los particulares.

Finalmente, damos cuenta de la existencia de una delimitación parcial del riesgo permitido general y particular en el sector, dictado a través de normas con efectos generales, que ordenan las actividades de transporte acuático en los ámbitos marítimo y fluvial, principalmente, así como disponen la necesidad de contar con autorización administrativa para el desarrollo de los servicios de transporte acuático.

El segundo capítulo aborda la gestión del riesgo en el transporte acuático peruano, a través de la potestad inspectora de las entidades públicas competentes. Así, se enlistan y analizan las disposiciones normativas concretas que establecen la obligación de las autoridades sobre el ejercicio de dicha actividad y se exponen las contingencias detectadas que gatillan la necesidad de su ejecución, así como las posibles causas de que la misma no sea realizada en la actualidad por autoridades nacionales y sub nacionales. Asimismo, se realiza un comparativo entre la información publicada por las autoridades nacionales respecto a dicha potestad y la realidad o resultados empíricos obtenidos.

En el tercer capítulo, abordamos la experiencia respecto al transporte acuático de países de la región sudamericana como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, a fin de indagar sobre su modelo de organización administrativa y cómo es que distribuyen sus competencias y funciones en la tarea de determinación y gestión del riesgo en dicho modo de transporte. En esa línea, se da cuenta de similitudes y diferencias que resultan de provecho para la experiencia peruana, en el ejercicio de la potestad inspectora y el control de la informalidad y siniestralidad en el transporte acuático.

Finalmente, en el capítulo cuarto planteamos alternativas de mejora y/o solución de los problemas detectados en la investigación, reparando en la importancia de la actualización normativa en el sector, el establecimiento claro de competencias

administrativas de las entidades involucradas en el transporte acuático y la debida ejecución de sus potestades administrativas, a fin de lograr institucionalidad y en consecuencia, el cumplimiento efectivo de las normas sectoriales por los particulares para la cautela efectiva de la vida y seguridad de las personas en el transporte acuático.



Capítulo 1. El transporte acuático en el Perú.

El transporte acuático en nuestro país, como actividad económica y servicio, es actualmente desarrollado por los particulares en un régimen de libre competencia y de acuerdo a la iniciativa privada, en el marco de lo establecido por los artículos 58 y 59 de la Constitución Política del Perú.

Ello, se condice con la política naviera del Estado peruano, la cual se orienta a “promover el desarrollo de las empresas navieras nacionales, con buques propios, en concordancia con el interés nacional y las condiciones normativas que se precisan para participar competitivamente en los mercados mundiales del transporte acuático” (Congreso de la República del Perú, 2005, Ley N° 28583, Artículo 1)¹, desde la óptica del derecho marítimo.

Además de ello, dada la riqueza geográfica del Perú y la existencia de distintos departamentos en la costa, sierra y selva dentro del mismo, el transporte acuático de carga y pasajeros también tiene lugar, y con mayor incidencia, en la región central y oriental de nuestro país, principalmente a través de los ríos y lagos navegables.

De ese modo, tanto en el mar, como en los ríos y lagos, se prestan servicios de transporte acuático de índole turístico, de carga y/o mercancías y pasajeros, principalmente.

A propósito de lo descrito, es importante señalar que, en el Perú, el ente rector a

¹ Cabe señalar que la referida Ley contiene las actividades y disposiciones relativas a la marina mercante nacional, la misma que se desarrolla en el ámbito marítimo fluvial y lacustre. No obstante, respecto a otras modalidades de transporte acuático, como por ejemplo el transporte fluvial y lacustre comercial y el transporte turístico acuático, entre otros, se tienen normas reglamentarias y sub reglamentarias que ordenan dichas actividades, las cuales serán abordadas oportunamente, justamente en la previsión que todas estas, de manera transversal, establecen la necesidad de contar con autorización para el desarrollo de dichas actividades.

nivel nacional en materia de transporte acuático es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC). Sin embargo, con antelación a la emisión de los títulos habilitantes en esta materia por parte de dicha entidad, el administrado necesita verificar la seguridad y condiciones mínimas exigibles a su embarcación, así como su identificación para efectos de control por parte de las autoridades.

Dicha materia, compete actualmente a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú (en adelante, DICAPI), quien es la autoridad marítima, encargada a nivel nacional de la emisión de los certificados de matrícula y seguridad de las embarcaciones, lo que evidencia que en dicha materia existe intervención administrativa de distintas autoridades, como veremos más adelante.

Asimismo, en virtud a las disposiciones legales relativas a la descentralización administrativa, el transporte acuático es una materia compartida con los Gobiernos Regionales, desde el año 2008. Sin embargo, en el decurso de la presente investigación, se ha podido confirmar que, aun cuando existen normas expresas e instrumentos sectoriales de transferencia de competencias a dichos gobiernos subnacionales, la mayoría de ellos no ha cumplido hasta la fecha con la implementación respectiva, incluso cuando tienen conocimiento de que, en su circunscripción territorial, se realizan actividades de transporte acuático de forma irregular.

Con este preludeo, resulta determinante para la presente investigación, conocer a detalle las facultades y competencias de las autoridades nacionales y sub nacionales involucradas en este tipo de transporte.

1.1 Autoridades nacionales competentes en transporte acuático.

1.1.1 Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

De acuerdo a lo señalado por la Ley N° 29158 (en adelante, LOPE), dicho poder del Estado tiene como competencia exclusiva “diseñar y fiscalizar las políticas nacionales y sectoriales obligatorias para las entidades públicas, en los distintos niveles de gobierno”. En atención a ello, la referida norma señala que las políticas sectoriales “son el subconjunto de políticas nacionales que afectan una actividad económica y social específica, pública o privada” (Congreso de la República del Perú, 2007, Artículo 4).

Seguidamente, el artículo 5 de la LOPE, establece la existencia de competencias compartidas del gobierno nacional con los gobiernos sub nacionales, lo que se complementa con la lectura de la Ley N° 27783 (en adelante, LBD), que define a las competencias compartidas como “aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno”, principalmente, y el numeral 1 de su artículo 27, que sobre las competencias compartidas remite a lo dispuesto por la LOPE y las leyes de organización y funciones de los ministerios del Poder Ejecutivo, respectivamente (Congreso de la República del Perú, 2002, numeral 2 del Artículo 13).

Consecuentemente, la LBD señala expresamente que “la promoción, gestión y regulación del sector transporte es de competencia compartida” (Congreso de la República del Perú, 2002, literal c, Artículo 36), lo que a su vez se condice con lo establecido en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante, LOGR) sobre “promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente” y las funciones específicas en materia de transportes de los gobiernos regionales ahí desarrolladas (Congreso de la República del Perú, 2002, literal c) del numeral 2 del Artículo 10 y Artículo 56).

En consecuencia, el transporte acuático es de competencia compartida entre el MTC y cada uno de los Gobiernos Regionales del país. La distinción entre dichos ámbitos se encuentra en que el transporte acuático de ámbito nacional se realiza entre uno o más departamentos, dentro del territorio nacional, en tanto que el regional, tiene lugar sólo dentro de la circunscripción territorial de un departamento.

En atención a ello, la Ley N° 29370, de Organización y Funciones del MTC (en adelante, LOF MTC), señala como función específica de competencia compartida², el “planeamiento, regulación, autorización, gestión y evaluación de los servicios de transporte acuático, así como los servicios portuarios y conexos”. Asimismo, se establece como función específica de dicha entidad, la de cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora (Congreso de la República del Perú, 2009, numeral 1 del Artículo 7 y numeral 2 del Artículo 8).

Consecuentemente, el Reglamento de Organización y Funciones del MTC (en adelante, ROF MTC), cuyo Texto Integrado fue recientemente modificado por Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01 del 02 de julio de 2021, señala las funciones de los órganos de línea dependientes del Despacho Viceministerial de Transportes, que guardan relación con el transporte acuático de ámbito nacional.

En razón de ello, veamos brevemente las funciones y competencias de las unidades orgánicas del MTC, que participan en la ordenación del transporte acuático peruano.

² Lo señalado se concreta con la emisión del Decreto Supremo N° 019-2011-MTC, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local, dentro de la cual se incluyen las atribuciones otorgadas a los gobiernos subnacionales en relación a políticas, normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y evaluación en los servicios de transporte acuático.

1.1.1.1 Despacho Viceministerial de Transportes.

El despacho viceministerial de transportes ejerce funciones “en materia de aeronáutica civil, infraestructura y servicios de transportes de alcance internacional, nacional, regional y local”, dentro de los cuales se ubica el transporte acuático. En mérito a ello, el referido despacho “promueve la coordinación y cooperación con los gobiernos regionales y locales o con otras entidades, para la articulación e implementación de las políticas nacionales a su cargo” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, Artículo 10).

Siendo así, en la actualidad, los órganos de línea que tienen funciones relativas al transporte acuático dependen en su totalidad de dicha autoridad.

1.1.1.2 Ex Dirección General de Transporte Acuático y sus funciones.

A fin de comprender una de las posibles causas de las falencias en la parte operativa institucional del transporte acuático en nuestro país, realizaremos un breve análisis de los antecedentes de la extinta Dirección General de Transportes Acuático (en adelante, DGTA), para lo cual expondremos las referencias normativas principales sobre sus funciones.

Mediante la derogada Ley N° 27779³, que modifica la Organización y Funciones de los Ministerios, publicada el 11 de julio de 2002, se creó la actual denominación del MTC. Seguidamente, mediante la derogada Ley N° 27791⁴, de Organización y

³ El antecedente directo de dicha norma es el también derogado Decreto Legislativo N° 560, publicado el 29 de marzo de 1990, que en el numeral 12 de su artículo 20 señala la denominación del actual Ministerio de Transportes y Comunicaciones. La disposición derogatoria es la Segunda Disposición Final de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, actualmente vigente.

⁴ Derogada por la Única Disposición Derogatoria de la Ley N° 29370, Ley Orgánica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, actualmente vigente.

Funciones del MTC, publicada el 25 de julio de 2002, se determinó su ámbito, estructura orgánica básica, competencia y funciones.

En esa línea, mediante el entonces vigente ROF del MTC, se estableció a la extinta DGTA como la “Autoridad Nacional de Transporte Acuático, encargada del desarrollo de las actividades acuáticas, portuarias y de servicios relacionados, así como de la infraestructura del sistema portuario y vías navegables”. El referido artículo estableció como funciones de dicha unidad orgánica el: “i) proponer políticas y proyectos de normas sobre transporte acuático y servicios conexos, ii) proponer convenios nacionales e internacionales, dentro del ámbito de su competencia, iii) expedir Resoluciones Directorales, iv) hacer cumplir las normas reglamentarias, regulaciones de las autoridades competentes, convenios e instrumentos internacionales, v) proponer programas y proyectos de inversión en infraestructura portuaria, terminales interiores de carga y vías navegables y vi) supervisar proyectos portuarios propuestos o ejecutados por entidades del sector público y privado, en el ámbito de su competencia” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Decreto Supremo N° 041-2002-MTC, Artículo 56).

Seguidamente, es importante indicar que dicha unidad orgánica estaba compuesta por dos órganos de línea; la Dirección de Infraestructura Portuaria y Vías Navegables y la Dirección de Servicios Portuarios, Actividad Naviera y Multimodal.

Este último órgano de línea, importante para nuestro objeto de estudio, tenía como funciones principales las siguientes “i) establecer políticas de fomento para los servicios portuarios y la actividad naviera y comercial, ii) autorizar agencias y cooperativas de estiba/desestiba, servicios portuarios y conexos al transporte marítimo, así como servicios de transporte acuático comercial, iii) emitir opinión sobre solicitudes de fletamento y/o incremento o reducción de flota, proponer normas reglamentarias, iv) supervisar el cumplimiento de normas técnicas de su competencia, v) fiscalizar servicios portuarios y conexos al transporte marítimo, así como servicios de transporte acuático comercial y/o turístico, vi) fiscalizar las

agencias generales, así como las cooperativas de estiba y desestiba, vii) proponer reglamentos internos operativos, reglamentos de prevención de accidentes y de control y vigilancia, y viii), mantener información actualizada sobre tarifas portuarias y servicios conexos al transporte marítimo” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Artículo 59).

Como se puede apreciar, desde el 2002 se tiene referencia de las funciones y actividades propias de la unidad orgánica especializada de los servicios de transporte acuático en el Perú, siendo que dicho órgano de línea reunía las potestades autorizante, inspectora, sancionadora y normativa en esta materia, teniendo asimismo suficiente personal, recursos y especialidad en las materias a desarrollar en ejercicio de funciones administrativas.

1.1.1.3 Reorganización administrativa intra orgánica del MTC.

Es importante detenernos en el presente apartado, toda vez que, con motivo de dicha reorganización administrativa, se extingue la Dirección General especializada en el transporte acuático peruano. De ese modo, anteriormente, las potestades administrativas autorizante, fiscalizadora o de inspección, así como la sancionadora y la normativa, pertenecían a una sola unidad orgánica del MTC. Posteriormente, con motivo de esta nueva organización, dichas funciones fueron encomendadas a tres Direcciones Generales distintas, como veremos a continuación.

Así, con fecha 31 de diciembre de 2018, se aprueba la Sección Primera del ROF MTC, aprobado Decreto Supremo N° 021-2018-MTC. Los antecedentes que sustentan su emisión son la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la LOF MTC, el artículo 22 de la LOPE y el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, donde se establece que el ROF es un documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la estructura de la entidad.

A propósito de ello, mediante el artículo 34 del referido Decreto Supremo, se crean diversos órganos de línea, dependientes del Despacho Viceministerial de Transportes. Precisamente, en esta oportunidad se crea la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal (DGPRTM), la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Transportes (DGFST) y la Dirección General de Autorizaciones en Transportes (DGAT), derogándose de forma tácita la existencia de la Dirección General de Transporte Acuático.

La primera de ellas, responsable de las políticas nacionales y regulación en materia de infraestructura y servicios de transporte acuático, principalmente. La segunda, encargada de verificar el estado de cumplimiento normativo en materia de transporte acuático, en tanto que la tercera, encargada del otorgamiento o reconocimiento de derechos en materia de infraestructura y servicios de transporte acuático.

Sobre lo anterior, es importante anotar que mediante Resolución Ministerial N° 043-2019-MTC/01 de fecha 28 de enero de 2019, se aprobó el Cuadro de Equivalencias de los Órganos y Unidades Orgánicas del MTC, conforme al Decreto Supremo N° 021-2018-MTC. No obstante, hasta la fecha, dicho cuadro no contiene referencia expresa del traspaso de las funciones de la ex DGTA a la DGPRTM, DGFST y DGAT, respectivamente, como sí sucede para otros medios de transporte como el terrestre y aeronáutico, por ejemplo.

1.1.1.4 Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal y Dirección de Políticas y Normas en Transporte Acuático y Logística.

La Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, establece que la DGPRTM es “la autoridad técnica nacional, responsable de la política en materia de infraestructura y servicios de transporte acuático”, entre otros; “así como de plataformas logísticas, puertos, vías navegables y circulación, en el ámbito de competencia del ministerio”

(Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, Artículo 96).

En consecuencia, dicha autoridad es la encargada del diseño de la política nacional en materia de infraestructura y servicios de transportes, en coordinación con los órganos y entidades del sector. Asimismo, es competente para proponer normas de alcance general e internas de carácter técnico, en las materias de su competencia y se encarga de coordinar y articular la ejecución de las políticas nacionales y el cumplimiento de las normas en el ámbito de los gobiernos regionales y locales.

Por su parte, la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Acuático y Logística (DPNTAL), dependiente de la DGPRTM, es la “encargada de formular normas en materia de infraestructura y servicios de transporte acuático, puertos, servicios conexos, transporte multimodal, plataformas logísticas y logística del transporte de carga” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Artículo 103).

Sobre sus funciones, el artículo 104 del vigente ROF MTC, señala que la DPNTAL coordina con autoridades sub nacionales, sociedad civil, organismos internacionales, entre otros, para la ejecución de políticas nacionales y el cumplimiento de normas de su competencia, a través de actividades de capacitación y asistencia técnica.

En consecuencia, la DPNTAL es actualmente, el órgano de línea encargado de la formulación de normas sectoriales del transporte acuático en el Perú, aplicables a todos los niveles de gobierno.

1.1.1.5 Dirección General de Autorizaciones en Transportes y Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático.

El vigente ROF, señala que la DGAT es el “órgano de línea encargado del otorgamiento de títulos habilitantes en materia de infraestructura y servicios de

transporte acuático, entre otros; así como de vías navegables, circulación y del tránsito terrestre, a nivel nacional”. Dentro de sus principales funciones, la DGAT tiene encomendado “participar en la elaboración de las políticas nacionales, proponer convenios nacionales e internacionales, ser segunda y última instancia administrativa en el ámbito de su competencia, emitir opinión respecto de proyectos normativos y prestar apoyo técnico a los gobiernos sub nacionales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas”, tal como describe el ROF MTC (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Artículo 125).

Asimismo, dicha unidad orgánica tiene como órgano de línea, entre otros, a la Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático (en adelante, DATA), la cual otorga permisos de operación para prestar servicios de transporte acuático comercial nacional e internacional, entre otras habilitaciones.

En línea con lo anterior, dicha autoridad se encarga principalmente de mantener actualizados los registros de autorizaciones otorgadas en el ámbito nacional, relacionadas al transporte acuático de pasajeros y mercancías.

1.1.1.6 Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Transportes y Dirección de Fiscalizaciones en Transportes.

Finalmente, el ROF MTC, señala que la DGFST es el “órgano responsable de la fiscalización del cumplimiento de las normas de infraestructura de transportes y plataforma logísticas; así como del cumplimiento de la fiscalización sobre la prestación de los servicios de transporte acuático”, entre otros. Asimismo, conduce el procedimiento administrativo sancionador, en el marco de sus competencias (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Artículo 141).

En relación a sus funciones más importantes, tenemos que dicha unidad orgánica ejecuta la potestad inspectora sobre la prestación de servicios de transporte

acuático (entre otros), participa en la elaboración de las políticas nacionales y emite opinión respecto de proyectos normativos sobre sus funciones.

Por su parte, la DFT es la “unidad orgánica dependiente de la DGFST, encargada de la fiscalización del cumplimiento de normas que regulan la gestión de la infraestructura de transportes y plataformas logísticas y la prestación de los servicios de transporte ferroviario, acuático, multimodal y sus actividades complementarias” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Artículo 144).

En esa línea, sobre la materia que nos ocupa, la DFT tiene concretamente asignada la función de ejercer la potestad inspectora sobre la prestación de servicios de transporte acuático comercial y/o turístico, de ámbito nacional e internacional, además de los resultados provenientes de las actividades de la fiscalización posterior.

Asimismo, fiscaliza las actividades de agencias generales y de transporte multimodal, además de supervisar el cumplimiento de normas técnicas relacionadas a las vías navegables. Finalmente, dicha dirección propone el inicio del procedimiento administrativo sancionador y lleva a cabo la fase instructora sobre los procedimientos administrativos sancionadores del transporte acuático.

1.1.2 Dirección General de Capitanías y Guardacostas - DICAPI.

De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1147, en la actualidad, es la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, “la entidad encargada de la administración de áreas acuáticas, así como de las actividades que se realizan en el medio acuático, las naves, artefactos navales, instalaciones acuáticas y embarcaciones en general, además de las operaciones que éstas realizan y los servicios que prestan o reciben, con el fin de velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables” (Presidencia de la República del

Perú, 2012, Artículo 1).

De ese modo, la Autoridad Marítima Nacional es ejercida por el Director General de Capitanías y Guardacostas a nivel nacional, los Jefes de Distrito de Capitanía a nivel regional y los Capitanes de Puerto de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas en el ámbito de su jurisdicción.

Dicha autoridad coadyuva al “desarrollo competitivo de las actividades de transporte, comerciales, turísticas y de otros sectores que se realizan en el medio acuático. De ese modo, vela por la seguridad y protección de la vida humana en el medio acuático, reprime las actividades ilícitas en dicho medio, ejerciendo la Policía Marítima, Fluvial y Lacustre, así como, norma las actividades que se desarrollan en el medio acuático, sin perjuicio de las atribuciones de otros sectores competentes”. Asimismo, ejerce la “vigilancia del tráfico de las naves e investiga siniestros y accidentes ocurridos en el medio acuático, así como autoriza el zarpe y arribo de naves pesqueras y deportivas en tráfico de bahía, artefactos navales, instalaciones acuáticas propulsadas, instalaciones costa afuera y remolcadores en general”. Finalmente, norma y certifica las naves de bandera nacional, de acuerdo con la normativa nacional e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte (Presidencia de la República del Perú, 2012, Artículo 5).

Ahora bien, respecto a la potestad inspectora de dicha entidad, el Decreto Legislativo N° 1147, señala que la DICAPI “está facultada para realizar inspecciones y reconocimientos sobre las naves, además de las operaciones que éstas realizan y los servicios que prestan, incluyendo las mercancías peligrosas, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las normas de protección y seguridad de la vida humana bajo su competencia” (Presidencia de la República del Perú, 2012, Artículo 6).

Esto último es de suma relevancia para efectos de la presente investigación, puesto que, en el desarrollo de la misma, se ha podido constatar que dicha potestad no es tampoco cumplida cabalmente por la referida autoridad, al existir un elevado número de siniestros en las vías acuáticas de nuestro país.

Ahora bien, respecto de su potestad autorizante, la DICAPI está facultada para emitir, entre otros, la matrícula de naves nacionales. Dicha matrícula es obtenida a través de un certificado, que constituye un documento obligatorio para el desempeño de las funciones o actividades de los administrados en el ámbito acuático.

Junto al certificado de matrícula, también emite el certificado de seguridad, que da cuenta sobre el número máximo de pasajeros que puede transportar el administrado, así como las especificaciones técnicas de la embarcación. Respecto de lo anterior, los procedimientos y requisitos para la obtención de dichos certificados están contenidos en el Decreto Supremo N° 015-2014-DE, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147.

Finalmente, respecto a la potestad sancionadora, el Decreto Legislativo N° 1147, señala que “la Autoridad Marítima Nacional ejerce la potestad sancionadora por la comisión de infracciones al referido Decreto Legislativo, su reglamento y normas complementarias, que se cometan por acción u omisión que afecte la protección y seguridad de la vida humana en el ámbito acuático, la prevención y protección del ambiente acuático y el control y vigilancia del tráfico acuático, así como la seguridad y protección de la navegación” (Presidencia de la República del Perú, 2012, Artículo 19).

1.1.3 Autoridad Portuaria Nacional

Como se ha expuesto precedentemente, el transporte acuático en el Perú está definido como el transporte de mercancías y/o pasajeros por medio de una nave o construcción flotante dotada de propulsión propia, destinada a la navegación por agua. En consecuencia, es necesario señalar que, en el transporte acuático peruano, existen diversos actores involucrados que integran dicha actividad, la cual resulta de trascendental importancia para el dinamismo económico, la libre competencia y el desarrollo del mercado interno e internacional.

En atención a ello, el transporte acuático tiene como actores principales en su ámbito marítimo a los navieros nacionales y extranjeros, que se dedican al servicio del transporte acuático en tráfico nacional o cabotaje y/o tráfico internacional y que son propietarios o arrendatarios de por lo menos una nave mercante de bandera peruana o, que utilizan naves fletadas para el desarrollo de sus actividades económicas.

Asimismo, para ser tales, necesitan haber obtenido el correspondiente Permiso de Operación de la DATA de la DGAT, de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Ley N° 28583.

En dicho cuerpo legal, además se menciona lo relativo a la Industria de la Construcción Naval, señalándose que las disposiciones de la norma resultan también de aplicación para este sub sector, que integra el concepto de transporte acuático en el Perú.

Lo anterior, se complementa con lo dispuesto en el reglamento de la Ley N° 28583, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2011-MTC, donde se establece que “la Marina Mercante Nacional comprende los buques nacionales, los centros de formación profesional en Marina Mercante, el capitán, oficiales y tripulación peruanos, los servicios de transporte acuático y las actividades conexas, así como la Industria de la Construcción Naval y servicios conexas, además del empresariado dedicado a esta actividad” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2011, Artículo 5).

En esa línea, también es importante resaltar que el referido reglamento, establece que “son actividades conexas al transporte acuático nacional e internacional, aquellos servicios inherentes a dicho transporte, como los servicios portuarios en zonas de actividades logísticas, los trabajos de mantenimiento en zonas portuarias, las labores de policía marítima (DICAPI) y los servicios autorizados por la DATA, como el agenciamiento general, los terminales interiores de carga, trabajos de

mantenimientos de naves”, entre otros (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2011, Artículo 68).

Ahora bien, de acuerdo al artículo 13 del antedicho reglamento, los servicios portuarios y otras actividades vinculadas al transporte acuático, son de competencia de la Autoridad Portuaria Nacional (en adelante, APN), organismo técnico especializado, adscrito al MTC.

Ello, en virtud de su norma de creación, la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, que entre otras disposiciones, establece que “su objeto y finalidad consiste en regular las actividades y servicios en terminales, infraestructuras e instalaciones ubicadas en los puertos marítimos, fluviales y lacustres de nuestro país, públicos o privados, a fin de promover el desarrollo y la competitividad de los puertos y facilitar el transporte multimodal, la modernización de las infraestructuras portuarias y el desarrollo de las cadenas logísticas en las que participan los puertos” (Congreso de la República del Perú, 2003, Artículo 1).

Al igual que las autoridades precedentes, la APN cuenta con potestad autorizante, respecto del inicio de obras de construcción o ampliación de un puerto, su cambio de uso o, sobre la actividad del puerto o terminal portuario. Del mismo modo, verifica el cumplimiento del proyecto y consecuentemente, emite la licencia de operación respectiva. Asimismo, dicha entidad cuenta con potestad inspectora y sancionadora, teniendo un reglamento sobre el régimen general de infracciones y sanciones en las materias de su competencia.

1.1.4 Gobiernos Regionales.

Al respecto, es importante señalar que mediante las Resoluciones Ministeriales N° 307-2008-MTC/01, 332-2008-MTC/03, N° 361-2008-MTC/01, N° 364-2008-MTC/01 y N° 627-2008-MTC/01, se declara la conclusión del proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de transportes a diversos Gobiernos Regionales,

que, concretamente, sobre la materia, son competentes para otorgar autorizaciones para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional.

En línea con lo anterior, las direcciones regionales de transportes y comunicaciones tienen encomendadas las funciones de autorizar la prestación de servicios de transporte acuático, otorgar permisos de operación a personas naturales o jurídicas nacionales para el servicio de transporte fluvial, excepto de las empresas que prestan servicio de transporte fluvial turístico y de aquellas que cuentan con autorización otorgada por el MTC. Asimismo, pueden autorizar la prestación de servicios portuarios en puertos de alcance regional.

De igual modo, en virtud a lo dispuesto por el literal f) del Artículo II del Título Preliminar y el artículo 10 del Decreto Supremo N° 006-2011-MTC, que aprueba el Reglamento de Transporte Turístico Acuático, las Direcciones Regionales de Transportes son competentes cuando el servicio de transporte turístico acuático sea realizado en el ámbito de su jurisdicción. Lo propio ocurre en el Reglamento de Transporte Fluvial, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2006-MTC.

En consecuencia, por el principio de jerarquía normativa y en relación a lo establecido mediante las referidas Resoluciones Ministeriales, es importante recalcar que los referidos reglamentos son normas especiales, jerárquicamente superiores, que regulan el transporte turístico acuático y el fluvial, por lo cual, dichas normas son las que resultan de plena aplicabilidad frente a las obligaciones de los gobiernos regionales respecto del transporte acuático en sus respectivas circunscripciones territoriales.

En esa línea, mediante Decreto Supremo N° 019-2011-MTC⁵, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores

⁵ <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/344789-019-2011-mtc>

Transportes y Comunicaciones a los gobiernos sub nacionales, se establece que los servicios de transporte acuático, han sido transferidos a los gobiernos regionales desde el año 2008. En consecuencia, dichas entidades, a través de sus respectivas Direcciones o Gerencias Regionales de Transportes, pueden autorizar, fiscalizar y sancionar la prestación de servicios de transporte acuático de ámbito regional y sus actividades complementarias.

1.1.5 Gobiernos Locales

En relación a las funciones establecidas en transporte acuático para los gobiernos locales y, a propósito de lo establecido en el Decreto Supremo N° 019-2011-MTC antes referido, es necesario indicar que, los gobiernos locales tienen encomendadas diversas funciones en la materia, aun cuando los reglamentos nacionales especiales y específicos solo prevén las competencias de los gobiernos regionales.

Así, respecto a la atribución de establecer normatividad, se faculta a los gobiernos locales para formular y aprobar normas suplementarias en servicios de transporte acuático de ámbito local y actividades complementarias, de acuerdo a la normativa nacional y regional. Lo propio ocurre respecto de la potestad de planeamiento en materia de transporte acuático.

Respecto a su actividad autorizante, la norma antes descrita establece que los gobiernos locales pueden autorizar la prestación de servicios de transporte acuático de ámbito local y actividades complementarias. En relación a ello, pueden conducir y ejecutar programas locales en dichos servicios. Finalmente, queda establecido que los gobiernos locales pueden fiscalizar y controlar la prestación de los servicios de transporte acuático e incluso, ejercer la potestad sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en servicios de transporte acuático de ámbito local y actividades complementarias.

Hasta este punto, queda claro que el transporte acuático en el Perú es de competencia compartida entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, en la actualidad, se ha podido determinar que sólo un gobierno local emite autorización en la materia, como veremos en adelante.

Por su lado, los gobiernos regionales insisten en dicho problema, siendo únicamente siete de los veinticinco existentes, los que en la actualidad han desplegado su potestad autorizante. Sin embargo, no cumplen con el adecuado despliegue de su potestad inspectora. Como se verá más adelante, los restantes gobiernos regionales desconocen su competencia o no han implementado la misma por diversos problemas organizativos.

1.2 Ámbitos y modalidades del transporte acuático.

La heterogeneidad geográfica del Perú y sus distintas latitudes contribuye a que el transporte acuático tenga lugar en las regiones de la costa, sierra y selva de nuestro país. Así, dentro de cada ámbito, la legislación especial contempla distintas modalidades o categorías que componen el transporte acuático, generalmente establecidas mediante leyes, reglamentos o normas sub reglamentarias, emitidas en su mayoría por el ente rector a nivel nacional.

Dicho transporte tiene lugar con fines preponderantemente comerciales y en el preciso caso del transporte fluvial, sirve a otros adicionales, como por ejemplo el traslado de habitantes de un lugar a otro, dentro de las regiones orientales de nuestro país.

Sin embargo, en la presente investigación nos detendremos en el transporte acuático comercial de pasajeros y/o carga, en sus tres ámbitos, debiendo incluir el análisis de sus modalidades, como pueden ser el transporte turístico acuático y el fluvial, principalmente. Ello, por las consecuencias negativas que el escaso o nulo ejercicio de la potestad inspectora en estas actividades por parte de la

Administración lleva aparejado.

Por tanto, en aras de clarificar el panorama a nuestro lector, tenemos a bien dividir el presente análisis de acuerdo a la división geográfica natural de nuestro país, lo que permitirá explicar claramente lo relativo a los ámbitos y modalidades de este tipo de transporte en el Perú.

1.2.1 Ámbito marítimo y sus modalidades.

Navieros nacionales y marina mercante.

El transporte acuático en el ámbito marítimo peruano tiene lugar a lo largo de toda nuestra costa. Uno de los principales nichos de mercado en este ámbito es el referido al transporte de carga, en relaciones de comercio de importación y exportación, que las grandes navieras internacionales y algunas nacionales realizan, siendo que, dicho transporte marítimo, por su especialidad, tecnicidad y envergadura, está regido por normas nacionales e internacionales, en términos de fomento a la libre competencia, dinamismo de las economías y libre circulación de mercancías a nivel global.

Cabotaje

Del mismo modo, en este ámbito, tiene lugar el cabotaje marítimo de pasajeros y de carga, que es el transporte acuático comercial realizado entre puertos peruanos y reservado exclusivamente a favor de los buques mercantes de bandera peruana⁶.

⁶ En la actualidad, mediante la primera disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo 1413, se estableció la posibilidad de exceptuar, por el plazo de tres años, a la persona natural nacional o extranjera, o a la 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 expedido por la DTA, encontrándose sólo obligadas a obtener el Certificado de Condiciones de Seguridad de Transporte.

En consecuencia, en el transporte acuático marítimo, tiene preponderancia la actividad naviera a través de la marina mercante nacional e internacional, en lo que respecta a la carga de contenedores y el desarrollo natural de sus operaciones enmarcadas dentro del comercio exterior. De igual modo, tiene lugar el transporte de hidrocarburos, mediante buques destinados a tal efecto, en lo que respecta al cabotaje, el cual actualmente está abierto a la participación de naves extranjeras.

Asimismo, como veremos a continuación, en el ámbito marítimo tienen lugar las actividades de exploración y explotación costa afuera u “offshore”. Por su gran envergadura y riesgo inherente en el despliegue de actividades, dichas actividades necesitan de título habilitante para poder ser ejercidas, el cual es emitido privativamente por el MTC, a nivel nacional.

Actividades de exploración y explotación costa afuera u “offshore”

Las actividades de exploración y explotación costa afuera, aprobadas por Resolución Directoral N° 189-2011-MTC/13 y modificadas por Resolución Directoral N° 071-2017-MTC/13, regulan las actividades de exploración y explotación de minerales, incluidos los hidrocarburos, que se llevan a cabo costa afuera (actividades offshore), como una actividad logística propia o para ser prestada por terceros.

Al respecto, las mencionadas Directivas, establecen el procedimiento y requisitos para que el MTC otorgue autorización a los administrados, además de señalar obligaciones consistentes en la remisión de información al sector o cumplimiento de códigos y convenios internacionales, aun cuando dicho procedimiento no está incluido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) vigente de la entidad.

Dicho procedimiento creado en el año 2011, tiene como fundamento que la Ley N° 28583, ni su reglamento, “habían considerado la actividad logística vinculada a la exploración y explotación de minerales con naves de bandera peruana, incluidos los hidrocarburos fuera de la línea de costa, la cual es una actividad realizada mediante el uso de embarcaciones con características especiales, entre las que destacan su gran velocidad, capacidad de maniobra”, entre otras, siendo tal el basamento de la regulación para la necesidad de contar con autorización emitida por parte del MTC. Aunque como vemos, sin asidero en una norma de rango legal (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Resolución Directoral N° 189-2011-MTC/13, considerando segundo).

Así, mediante la Resolución Directoral N° 189-2011-MTC/13, se aprueba la Directiva que regula las referidas actividades, inicialmente en el ámbito marítimo, como una actividad logística propia de embarcaciones de bandera peruana con posibilidad de ser prestada a terceros, que dentro de sus consideraciones principales establece que dichas actividades requieren una apreciable cantidad de mano de obra nacional especializada (marina mercante nacional), por lo que es necesario conservarla y fortalecerla.

De ese modo, se establecen los requisitos a cumplir para obtener la autorización, que consisten actualmente en la presentación de licencia de funcionamiento del local comercial de la naviera, acreditación de certificados de matrícula y seguridad emitidos por la DICAPI, presentación de seguros de responsabilidad civil frente a terceros que cubra daños, acreditación del cumplimiento de las naves sobre monitoreo electrónico y presentación de información registral donde conste que su objeto social es el de prestar el servicio antes referido.

Asimismo, se establecen obligaciones a los administrados consistentes en la remisión de información anual sobre sus operaciones, sin señalarse las consecuencias sobre el incumplimiento de estas disposiciones en dicha Directiva, ni en otra norma relacionada al transporte acuático.

Posteriormente, mediante la modificación de la antedicha Resolución Directoral, se dispone “la ampliación de seis a veinticuatro meses, renovables, de las autorizaciones para embarcaciones de bandera extranjera (en caso no exista nave de bandera peruana, lo que ocurre en la mayoría de los casos, dada la especialidad técnica necesaria) que se dediquen a la exploración de recursos a profundidades mayores a 100 metros”. Asimismo, se extiende el ámbito de aplicación de la anterior resolución al fluvial y lacustre inclusive, además de agregarse requisitos para obtener la autorización, consistentes en la presentación de contratos marítimos respectivos y la realización de consultas electrónicas a empresas navieras nacionales sobre la existencia de naves de bandera peruana con las características necesarias (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Resolución Directoral N° 189-2011-MTC/13, Disposiciones Generales).

Transporte Turístico Acuático

Desde otra arista, en el ámbito marítimo también tiene lugar el transporte turístico acuático, como una actividad económica importante, desarrollada a nivel nacional y regional.

Esta distinción territorial no es menor, puesto que un título habilitante emitido a nivel nacional por el MTC, permite que la embarcación transite por todo el territorio costero, fluvial y lacustre de la república.

Por otro lado, las autorizaciones emitidas por los Gobiernos Regionales, permiten el tránsito y desarrollo del servicio dentro de la circunscripción territorial de la autoridad que emite los respectivos actos administrativos, entre las cuales, algunas cuentan con acceso directo al litoral y las restantes, cuentan con ríos y lagos o lagunas navegables.

En esa línea, resulta oportuno anotar hasta aquí que, el transporte turístico acuático

nacional y regional presenta contingencias importantes, respecto al conocimiento de la autoridad nacional sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones normativas a las que están sometidas las empresas o personas naturales autorizadas, tal como veremos a detalle más adelante.

En consecuencia, lo descrito anteriormente se puede resumir en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Modalidades en el transporte acuático marítimo.

Modalidad	Legislación aplicable.	Potestad autorizante	Potestad inspectora	Potestad sancionadora
Navieros Nacionales y Marina Mercante Nacional.	Ley N° 28583 y modificatorias.	Permiso de operación.	Si	Si
	Decreto Legislativo N° 644			
	Decreto Legislativo N° 683.			
	Decreto Supremo N° 014-2011-MTC			
Cabotaje	Ley N° 28583 y modificatorias (art. 7).	Permiso de operación	Fiscalización posterior	No.
	Decreto Legislativo N° 1413.	Certificado de Seguridad en Transporte.		
	Decreto Supremo N° 029-2019-MTC.			
Actividades Offshore	Resolución Directoral N° 189-2011-MTC/13.	Autorización.	No prevista.	No.
	Resolución Directoral N° 017-2017-MTC/13.			
Transporte Turístico Acuático	Decreto Supremo N° 006-2011-MTC	Autorización.	Prevista	No.

1.2.2 Ámbito fluvial (y lacustre) y sus modalidades.

El transporte fluvial tiene mayor incidencia en la sierra y selva de nuestro país. Así, dicho tipo de transporte es entendido como el traslado de personas y/o carga que se realiza con embarcaciones dentro del territorio nacional.

En esa línea, por su ámbito, el transporte fluvial puede ser regional, nacional e internacional (piénsese, por ejemplo, en el transporte fluvial en la selva, que tiene

lugar desde Perú hacia Brasil o con los países limítrofes).

Seguidamente, por su tipo de tráfico, el servicio de transporte fluvial es catalogado como regular o de línea, o no regular. La diferencia radica en que el primero es ejercido en rutas determinadas, con frecuencias e itinerarios programados y el segundo no.

Ahora bien, por su modalidad, el transporte fluvial puede ser de pasajeros, carga, mixto, de apoyo logístico propio y de apoyo social. En función a cada modalidad, el reglamento especial del transporte fluvial, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2006-MTC, establece diversas obligaciones para los administrados en relación a las condiciones de su operación, así como para el otorgamiento de su título habilitante.

No obstante, en la actualidad no se tienen datos concretos y actualizados sobre los resultados de las actividades de fiscalización en estas materias, principalmente porque las mismas han sido transferidas a los gobiernos regionales, respecto de permisos de ámbito regional, que, en el marco de sus competencias y dentro de su circunscripción territorial, son competentes para autorizar y fiscalizar este tipo de actividades. Sin embargo, lo que ocurre en la realidad, es sumamente distinto.

Por ejemplo, en las regiones de Ayacucho y Cusco, se ha constatado que actualmente (y mucho antes también), tiene lugar el transporte fluvial no regular de personas, carga y mercancías. No obstante, no existen hasta el momento oficinas implementadas por dichos gobiernos regionales, para habilitar a los particulares con sus permisos de operación en estas materias, lo que evidencia que los mismos operan en el ámbito de la informalidad y sin ningún seguimiento serio por parte de las autoridades competentes. Lo anterior no es baladí, toda vez que en dicho tipo de transporte existe un alto riesgo de ocurrencia de siniestros fluviales, como se ha tenido oportunidad de verificar a través de notas periodísticas, visitas *in situ* y sucesos diversos de los que hemos tomado conocimiento.

Por otro lado, se evidencia también que en la selva peruana dicho tipo de transporte es el que tiene mayor incidencia. Sin embargo, en este caso, algunos de los gobiernos regionales de las cinco regiones del oriente peruano sí han tomado cartas en el asunto y, mediante ordenanzas regionales, de acuerdo a sus competencias, han regulado la obtención de títulos habilitantes para el transporte fluvial, además de su marco de infracciones y sanciones. Sin embargo, no se tiene un adecuado conocimiento sobre la actividad concreta de fiscalización realizada por dichos órganos subnacionales, toda vez que lo propio no es informado por estas autoridades al ente rector a nivel nacional, evidenciándose problemas de gestión pública entre el gobierno nacional y los regionales, en detrimento de la seguridad en este medio de transporte.

Ahora bien, es oportuno señalar que, a diferencia de los ámbitos marítimo y fluvial, el lacustre, como veremos a continuación, no ha sido regulado por norma especial expresa. Ello, aun cuando en la actualidad se tiene conocimiento de la ocurrencia de siniestros con consecuentes muertes de personas a bordo, lo que llama poderosamente nuestra atención y sin duda, resta institucionalidad al MTC al no haber regulado adecuadamente materias que son de su competencia.

Naves tipo Ferry en la Amazonía peruana

Mediante Decreto Legislativo N° 1184 “se declara de necesidad e interés público, la prestación del servicio de transporte acuático de pasajeros en el referido tipo de naves en la Amazonía peruana”. Dicha norma tiene como fin facilitar la provisión de servicios de este tipo de transporte, siempre que no exista oferta privada suficiente, o habiéndola, no sea eficiente. Asimismo, en los considerandos del Decreto Legislativo, se prevé el establecimiento de dicho servicio como de necesidad e interés público, pues resulta trascendental para asegurar que se preste de manera continua y con requisitos mínimos de calidad, seguridad, vida y salud de los usuarios. En esa línea, se reconoce que el servicio de transporte es un servicio público (Presidencia de la República del Perú, 2015, Artículo 1).

De igual modo, la norma dispone la autorización al MTC para promover el referido servicio a través del otorgamiento de subvenciones a los operadores de transporte (privados), quienes son elegidos mediante concurso público, a fin que el usuario final pague un monto menor en el costo de los pasajes.

Por su lado, el reglamento de dicha norma, establece que “las naves de la empresa ganadora del concurso público son inspeccionadas por la DGTA, a fin de determinar la aptitud de las mismas para prestar el servicio” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Decreto Supremo N° 008-2015-MTC, Artículo 7).

Asimismo, el artículo 17 del referido reglamento, establece sobre la fiscalización y control, que el MTC analiza el comportamiento económico del mercado de transporte fluvial de forma frecuente, a fin de evaluar la continuidad de las subvenciones.

Actualmente, la referida modalidad sólo se presta en el departamento de Loreto, precisamente en la ruta de Iquitos a Santa Rosa, siendo que, el MTC viene evaluando la posibilidad de ampliar las rutas predeterminadas en el oriente de nuestro país.

Cuadro 2. Modalidades en el transporte acuático fluvial.

Modalidad	Legislación aplicable.	Potestad autorizante	Potestad inspectora	Potestad sancionadora
Pasajeros	Decreto Supremo N° 014-2006-MTC	Permiso de operación.	Si	Si
Carga				
Mixto				
Apoyo logístico propio				
Apoyo social				
	Decreto Legislativo N°1184			

Ferry	Decreto Supremo N°008-2015-MTC	Permiso de operación.	Si	Si
-------	--------------------------------	-----------------------	----	----

1.2.3 Otros servicios relativos al transporte acuático, autorizados por el MTC.

Respecto de lo anterior, es importante anotar que, dentro del transporte acuático marítimo existen dos servicios utilizados por la marina mercante nacional y extranjera, que también son autorizados por el MTC.

Se trata de los Agentes de Carga Internacional, cuyas actividades se relacionan con el comercio exterior y los Agentes Generales, que tienen una labor profesional directa con las navieras y buques nacionales o extranjeros, siendo sus representantes de gestión ante las autoridades, a fin de obtener autorizaciones, presentar documentación de las naves y demás cuestiones relativas al giro del negocio.

Al ser actividades accesorias, no vamos a profundizar en su análisis, sin perjuicio de establecer que, sobre dichas actividades, tampoco se realiza actividad de fiscalización alguna por parte del MTC, más allá de la emisión de sus títulos habilitantes.

En el primer caso, puesto que la norma especial que modifica la obtención de los títulos habilitantes en materia de Agentes de Carga Internacional, prevé la realización de la fiscalización posterior de sus actividades, a fin que, como resultado de ello, la DFT pueda desplegar sus competencias cuando se evidencie alguna irregularidad en la presentación de su documentación.

En el segundo caso, sobre Agentes Generales, puesto que, aun cuando la norma de creación (que data del año 1999) de dicha materia prevé la necesidad de organizar, planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las acciones de control y fiscalización de las actividades de las Agencias, en la actualidad no se tiene registro

alguno del despliegue de dicha potestad en estas materias por parte del MTC, ni tampoco conocimiento o registro de procedimientos administrativos sancionadores que involucren a este tipo de empresas.

1.3 Actividad administrativa de limitación y determinación del riesgo permitido en el transporte acuático.

Toda vez que, en materia de transporte acuático, las autoridades tienen el deber de proteger bienes jurídicos superlativos como la seguridad y la vida humana, el libre desarrollo de dichas actividades por los particulares necesita, como hemos anotado, de título habilitante para poder ser ejercido.

Con ello, lo que se ha logrado hasta la actualidad es delimitar el riesgo inherente en este tipo de actividades, que llevan aparejadas, por ejemplo, la manipulación de máquinas motorizadas por el hombre, los cuales pueden contar, o no, con determinado grado de *expertise* para el manejo de dichos instrumentos.

En esa línea, la referida delimitación está dada, primero, de forma general, a través de leyes, normas reglamentarias y sub reglamentarias, que establecen los parámetros y requisitos para poder prestar los servicios de transporte acuático.

Seguidamente, la referida delimitación es particular, precisamente, mediante la emisión de autorizaciones a todos aquellos solicitantes que cumplan con los requisitos y obligaciones previstas en las normas especiales.

Como hemos afirmado con anterioridad, en el marco de la actividad de policía, precisamente, de su actividad de intervención administrativa por razones de seguridad, regulación y gestión de riesgos (limitación), encontramos que dichas leyes, reglamentos y autorizaciones son instrumentos de determinación, general y singular, respectivamente, del riesgo permitido, “que se configura a partir del desarrollo de la tecnología y la interacción de la actividad humana sobre ella y que

se distingue conceptualmente del peligro, en tanto que este último tiene su origen en la naturaleza y no en la actividad del hombre” (Esteve Pardo, 2015, p. 368).

En esa línea, bajo la premisa de que no es posible admitir la inexistencia del riesgo en las actividades de los particulares que impliquen el uso de tecnologías o medios técnicos, como puede ser el uso de embarcaciones motorizadas de transporte acuático en los casos propuestos, lo que actualmente realiza la Administración es la valoración y determinación del riesgo permitido sobre dichas actividades.

Así, la valoración y determinación del riesgo es realizada fundamentalmente a través de ejercicio de las potestades reglamentaria y autorizante. Dicho cometido se hace tangible mediante dos instrumentos jurídicos; por un lado, instrumentos normativos, entendidos como normas de efectos generales que sirven para delimitar el riesgo, a través del establecimiento de una serie de condiciones o requisitos, que deben ser cumplidos por el administrado a fin de obtener una autorización. Por otro lado, se tienen las autorizaciones, que determinan el riesgo permitido para cada caso en concreto, después de realizado el respectivo análisis por parte de la autoridad en el procedimiento administrativo respectivo.

De ese modo, a través del desarrollo o instrucción del procedimiento administrativo, la Administración obtiene información sobre el riesgo de la actividad que desarrollará el particular, realizando así su primer cometido; determinar y decidir sobre el riesgo que acepta o permite, con un fin de carácter preventivo.

En línea con lo anterior, la determinación general del riesgo permitido es realizada a través de normas jurídicas, a fin que, además de ordenar determinada actividad, los destinatarios acrediten ante la Administración Pública las condiciones exigidas para desarrollar la misma, en tanto dichas medidas han sido adoptadas con el fin de preestablecer el riesgo aceptado, en atención a los bienes jurídicos que se buscan tutelar o proteger.

Sobre este punto, es importante reiterar que la delimitación del riesgo permitido puede estar contenida, como hemos indicado, en normas con rango de ley, mediante un reglamento y puede determinarse también mediante otros instrumentos con un componente normativo, por establecer una prescripción general (Esteve Pardo, p. 360).

Por su parte, a decir de Laguna de Paz (2006) “la actividad autorizante se utiliza como un control previo de la legalidad u oportunidad del ejercicio de actividades privadas -como la actividad de transporte acuático- a fin de tutelar el potencial dañoso que su desarrollo puede implicar para terceros o para el interés público” (2006, p. 37).

En esa línea, en el transporte acuático peruano, nos encontramos ante autorizaciones regladas, puesto que la autoridad se limita a la comprobación del cumplimiento de los requisitos por el solicitante para declarar el derecho preexistente del particular mediante el correspondiente acto administrativo. En consecuencia, la determinación general del riesgo permitido para estos casos no deja margen de decisión alguno a la entidad; por lo que, si el administrado cumple con los requisitos, se debe otorgar la autorización.

Ahora bien, en este punto es importante determinar si las autorizaciones regladas emitidas son simples u operativas. En las primeras, la Administración se limita a remover los obstáculos para el ejercicio de un derecho, “desinteresándose” de la actuación de los autorizados, mientras que, en las segundas, se instaura una relación jurídica de tracto sucesivo entre la Administración y el sujeto autorizado, siendo que la autorización se condiciona al mantenimiento de las circunstancias y motivos que justificaron su otorgamiento (Laguna de Paz, págs.13-14).

En nuestro caso y por lo que se verá más adelante respecto a la gestión del riesgo, las autorizaciones emitidas son netamente operativas, o de tracto sucesivo, en palabras del profesor Laguna de Paz, toda vez que, para la vigencia de su

autorización, el administrado debe demostrar ante la autoridad la vigencia de sus seguros (de responsabilidad civil y accidentes personales) presentados al inicio del procedimiento administrativo.

Capítulo 2. Gestión del riesgo permitido en el Transporte Acuático peruano.

Determinado el riesgo permitido a través de normas con efectos generales y autorizaciones o títulos habilitantes, la actividad de la Administración debe estar encausada, ahora, a una activa gestión de los riesgos previamente aceptados.

Para dicho cometido, es necesario que ésta cuente con un adecuado conocimiento sobre los mismos. Así, en el caso de las entidades de la administración pública, “dicho conocimiento es alcanzado principalmente mediante la actividad administrativa de inspección y control de riesgos, que tiene distintos fines y competencias administrativas, como, por ejemplo, controlar la prestación de un servicio, mediante el despliegue de medios técnicos, estadísticos y personales para lograr dicho cometido” (Esteve Pardo, pág. 368).

Así, tal como afirma el profesor Rebollo Puig:

“La inspección administrativa es la actividad de la Administración en la que, de manera directa, sin necesidad de procedimentalización alguna, se examina o comprueba la conducta realizada por los administrados para verificar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a los que están sometidos, a fin de cumplir con la función de prevención general que refuerza el cumplimiento espontáneo de los deberes por los particulares. En esa línea, la potestad inspectora configura una fuente de conocimiento de la realidad por la Administración, que sirve como una actividad administrativa auxiliar de otras, porque identifica o pone de manifiesto hechos que son el presupuesto para el ejercicio de esas otras actuaciones o potestades administrativas, por lo que la inspección sirve a muy diversas potestades administrativas de prevención de

riesgos o de restablecimiento de la legalidad y de aseguramiento de los intereses generales” (2019, p.56).

En ese sentido, es importante tener en cuenta que, la acción o potestad de inspección tiene tratamiento similar con respecto a las acciones o potestades de vigilancia, fiscalización y supervisión, en el entendido que se trata –en todas ellas– de actuaciones de la Administración de comprobación o verificación de algo (Zegarra Valdivia, 2016, p.124).

A partir de lo expuesto, también es preciso señalar que “no es inspección o fiscalización la mera recepción, verificación formal y toma en consideración de la documentación e información que en numerosos supuestos los administrados deben remitir a la Administración en el desarrollo de sus actividades” (Rebollo Puig, p. 66), tal como sucede actualmente en la gestión del transporte acuático peruano por parte de algunas autoridades regionales y nacionales, teniendo en consideración que estamos ante autorizaciones regladas de tipo operativo que exigen al particular acreditar la vigencia de, por ejemplo, los seguros de responsabilidad civil y accidentes personales que vencen anualmente, por una parte y, por otro lado, acreditar que el servicio se presta en óptimas condiciones de seguridad, para lo cual deben presentar los certificados correspondientes entregados por la DICAPI.

En esa línea, la potestad de fiscalización que le es atribuida a una entidad administrativa, se configura como un binomio poder-deber por cuanto, por un lado, implica para la Administración una posibilidad de actuación legítima (poder) y, por otro, una obligación de actuar a favor de fines concretos de interés público (Zegarra Valdivia, 2017, p.3), como, por ejemplo, la seguridad en el transporte acuático y la defensa de la integridad y vida humana.

2.1 Fiscalización administrativa en materia de transporte acuático.

Como es sabido, el transporte terrestre es activamente fiscalizado por entidades creadas casi exclusivamente para dicho fin, como pueden ser la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU o la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, además de las funciones de control propias de la Policía Nacional del Perú y los inspectores de tránsito de cada una de las municipalidades del Perú.

Situación similar ocurre en el transporte aéreo. La Dirección General de Aeronáutica Civil es la autoridad encargada de la fiscalización del cumplimiento de los estándares de seguridad y la prestación de los servicios de navegación aérea, para lo cual, otorga certificados de idoneidad técnica del personal y material aeronáutico, así como colabora en la investigación de accidentes de aviación civil. En tanto, el desarrollo del servicio en las líneas aéreas es fiscalizado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual - INDECOPI.

En materia de transporte ferroviario, la fiscalización de la prestación de los servicios, así como el cumplimiento de normas administrativas relacionadas con la operación ferroviaria, se encuentran también encargadas a la DFT del MTC.

No obstante, en comparación con los otros medios de transporte, podemos apreciar que el transporte acuático en el Perú no cuenta con una adecuada labor de fiscalización de las actividades autorizadas de los particulares. A razón de ello, existe una creciente informalidad y siniestralidad en las vías acuáticas de nuestro país.

En consecuencia, la labor institucional del MTC se reduce en la actualidad al control del acceso a dichas actividades económicas, aun cuando las normas sectoriales (de organización y ordenamiento de las actividades) establecen las obligaciones de las autoridades competentes de fiscalizar las actividades previamente autorizadas, en

atención a los bienes jurídicos protegidos planteados en la normativa e instrumentos de gestión, desde el 2018⁷.

En razón de ello, en el curso de la presente investigación, hemos podido determinar que, aun cuando la normativa sectorial recoge la obligación para las autoridades nacionales, regionales y locales de realizar fiscalización sobre los títulos habilitantes emitidos y los servicios de transporte acuático, además del deber de cautelar la vida, la salud, el medio ambiente y el patrimonio, dicha tarea no se realiza a cabalidad. En atención a ello, buscamos establecer el porqué de dicha omisión funcional, a partir del análisis de diversas situaciones que, sostenemos, contribuyen a dicha falencia.

En consecuencia, buscamos establecer cuáles son las causas fundamentales de esta pasividad administrativa respecto del conocimiento del estado de cumplimiento normativo de los sujetos autorizados; si acaso, problemas de índole presupuestal y/o de recursos humanos (pasando revista a lo señalado en el Plan Operativo Institucional y Cuadro de Asignación de Personal), organización administrativa (a propósito del nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MTC, que reduce la ex Dirección General de Transporte Acuático a una dirección de línea antes descrita y crea la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones) o si es necesaria, tal vez, una mejora del marco normativo actual, de manera tal que se cumplan los presupuestos normativos para que la Administración Pública despliegue eficazmente su potestad inspectora en los tres niveles de gobierno.

⁷ En efecto, el Objetivo Estratégico Institucional N° 02, contenido en la Resolución Ministerial N° 794-2017-MTC/01, que aprueba el Plan Operativo Institucional del 2018 para el MTC, señala que es necesario “disponer de servicios de transporte seguros, eficientes y de calidad, propiciando la competitividad, inclusión social, incorporando la logística de transportes y preservando el medio ambiente”. Hemos elegido partir de dicho año, toda vez que en aquél ocurre la reorganización administrativa descrita en este trabajo. Lo propio se replica en la Resolución Ministerial N° 312-2019-MTC/01, que aprueba el Plan Operativo Institucional Multianual 2020-2022, el mismo que declara como eje de Política Institucional el fortalecimiento de la institucionalidad para la gobernabilidad y la descentralización efectiva para el desarrollo, reiterándose la necesidad de contar con seguridad en todos los modos de transporte como un lineamiento de política, lo cual a su vez se replica en el Plan Operativo Institucional Multianual 2021-2023, aprobado por Resolución Ministerial N° 0345-2020-MTC/01, buscando proteger la vida, la salud, el medio ambiente y el patrimonio.

A razón de dicha reflexión, sostenemos que la actividad de fiscalización en dicho sub sector es nula o incipiente, por los motivos que desarrollaremos a continuación. En ese sentido, la presente investigación parte de la premisa de que en el transporte acuático peruano se controlan únicamente los requisitos de acceso a las actividades económicas, y esto, de manera parcial⁸, respecto del MTC y la mayoría de gobiernos regionales competentes en la materia; sin embargo, tras ello no existe un adecuado control y supervisión de los requisitos de permanencia contenidos en las normas y autorizaciones administrativas, lo cual genera un impacto negativo en términos de seguridad e institucionalidad en dicho modo de transporte, más aún, cuando se tiene conocimiento de la ocurrencia de diversos siniestros en las vías acuáticas de nuestro país, sin dejar de anotar, que la irregularidad en el desarrollo de la potestad inspectora de la Administración, contribuye notablemente a un incremento constante de los índices de informalidad en el transporte acuático.

En mérito a lo anterior, en el siguiente acápite haremos un recuento de las normas y disposiciones aplicables al transporte acuático, que recogen directamente las obligaciones de las autoridades respecto de la actividad de fiscalización.

2.1.1 Normativa especial aplicable sobre la potestad inspectora en el transporte acuático.

El marco normativo especial del transporte acuático peruano, contiene diversas disposiciones, generales y específicas, sobre la necesidad del ejercicio de la potestad inspectora que deben desplegar los gobiernos regionales y el MTC. En razón de ello, describiremos las referidas disposiciones aplicables a dicha potestad, en orden cronológico y jerárquico, en razón su vigencia.

Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

⁸ Toda vez que existen gobiernos sub nacionales que no han implementado hasta la fecha sus competencias compartidas en materia de transporte acuático.

El artículo 56 de la referida ley, publicada el 18 de noviembre de 2002, establece que son funciones de los gobiernos regionales en materia de transportes el formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales (el subrayado es nuestro).

Respecto del transporte acuático en particular, el literal d) del referido artículo dispone que es función del gobierno regional otorgar autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional, a través del organismo pertinente, de acuerdo a los dispositivos legales sobre la materia.

Ley N° 28356, que faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a ejercer la potestad sancionadora.

Con fecha 6 de octubre del 2004, entró en vigencia la Ley N° 28356, que faculta al MTC a ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de los servicios de transporte fluvial, agenciamiento general, estiba y desestiba y de los servicios de transporte marítimo y conexos prestados en tráfico de bahía y áreas portuarias. Al respecto, su artículo 5 establece que dicha entidad puede tipificar vía reglamentaria las infracciones a las que hace referencia la ley, así como determinar, por la misma vía, las sanciones correspondientes a dichas operaciones.

Seguidamente, mediante Decreto Supremo N° 015-2006-MTC, se aprueba su reglamento, que establece en los artículos 5 al 10 las disposiciones relativas a la supervisión y control de los servicios de transporte marítimo, fluvial y lacustre en tráfico nacional, además de las propias del agenciamiento general. En dichos artículos se determina la autoridad inspectora (ex DGTA), las facultades del inspector y su acreditación, obligaciones del supervisado, así como el contenido mínimo de las actas de inspección y su valor probatorio.

Sin embargo, hasta este punto es necesario indicar que, tanto la ley como su reglamento no han contemplado algunos servicios y actividades conexas del transporte acuático, como, por ejemplo, el servicio de transporte turístico acuático, el Agenciamiento de Carga Internacional y las actividades offshore, todas autorizadas también por el MTC. Ello, por una razón de temporalidad, toda vez que los reglamentos especiales que regulan dichas actividades son ampliamente posteriores al Decreto Supremo N° 015-2006-MTC, que tipifica las infracciones en materia de transporte acuático y, como vimos, establece las obligaciones concretas de la autoridad de cara al despliegue de su potestad inspectora. En función a ello, en la actualidad, las referidas actividades no son sancionables a nivel nacional por el MTC, al no existir tipificación de las conductas infractoras en estos servicios de transporte acuático, lo que evidencia la necesidad de actualización normativa en esta materia.

Ley N° 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional y su reglamento.

Con fecha 22 de julio del 2005, entró en vigencia la referida Ley con el objeto de establecer los mecanismos que promuevan la reactivación y promoción de la Marina Mercante Nacional en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre, además de promover la reactivación de la Industria de la Construcción y Reparación Naval, dentro de la libre competencia. Así, dicha norma busca alentar las actividades inherentes al transporte acuático nacional e internacional para la mejora de la Marina Mercante Nacional.

Seguidamente, mediante Decreto Supremo N° 014-2011-MTC, se aprueba el reglamento de dicha ley, que establece en su artículo 10 las competencias del MTC, a través de la ex DGTA, en materia de fiscalización y sanción, como hemos visto. En función a ello, se establece el deber de fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulan el transporte acuático y las actividades conexas. Asimismo, se

establece el deber de dicho órgano de conducir la fase de instrucción e imponer sanciones y finalmente, velar por el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre protección del medio ambiente y los recursos naturales.

En la misma línea, el artículo 86 del referido reglamento establece como función de la ex DGTA el ejecutar las acciones de fiscalización al naviero nacional y a las personas naturales y jurídicas que realicen actividades conexas al transporte acuático bajo su competencia. Asimismo, se señala que las Direcciones Regionales de Transportes son responsables de la fiscalización al administrado autorizado a prestar servicios de transporte fluvial en el ámbito de su competencia.

Ley Nº 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Dicha norma⁹, publicada el 03 de junio de 2009, establece en su artículo 5, como función rectora del MTC, el planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno. En razón de ello, dicho ministerio dicta normas y lineamientos para la ejecución, supervisión y evaluación de las políticas y gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento de derechos, sanción, fiscalización y ejecución coactiva en materias de su competencia, como es el transporte acuático (el subrayado es nuestro).

Reglamento de Transporte Fluvial, aprobado por Decreto Supremo Nº 014-2006-MTC

A nivel infra legal, el referido reglamento, publicado el 04 de junio de 2006, establece en su artículo 35 que la ex DGTA, se encargará de organizar y ejecutar las acciones

⁹ Lo propio se recoge en el artículo 4 de la Ley Nº 27791, publicada el 25 de julio del 2002, hoy derogada. Dicha disposición señalaba entonces como función del MTC el deber de fiscalizar y supervisar el cumplimiento del marco normativo relacionado con su ámbito de competencia.

de fiscalización al administrado que haya sido autorizado a prestar servicio de transporte fluvial, sea directamente o a través de las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones de los Gobiernos Regionales.

En esa línea, se dispone que la Dirección Regional es responsable del control y fiscalización al administrado autorizado a prestar servicios de transporte fluvial en el ámbito de su competencia y que el administrado con permiso de operación para la prestación del servicio de transporte fluvial se encuentra obligado a mantener actualizada la documentación exigida por dicha norma, así como a tenerla disponible en sus oficinas administrativas para ser verificada por los inspectores.

Respecto de la potestad sancionadora y a diferencia de lo que ocurre en el transporte turístico acuático, el transporte fluvial sí contiene una adecuada tipificación de infracciones en el reglamento de la Ley N° 28356. No obstante, desde el 2018, aun cuando existen altos índices de informalidad y siniestralidad en las vías fluviales del Perú, la potestad sancionadora del MTC respecto de este servicio tampoco ha tenido mayor incidencia, precisamente, por una deficiente gestión del riesgo a través de la ejecución de la potestad inspectora.

Reglamento de Transporte Turístico Acuático, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2011-MTC

El referido reglamento, publicado el 04 de febrero de 2011, contempla en sus artículos 25 y 26 las mismas disposiciones sobre fiscalización anotadas para el caso del transporte fluvial, por lo cual no resulta necesario replicarlas.

Sin perjuicio de ello, sí debemos señalar que dicho reglamento establece el procedimiento, requisitos y obligaciones para los administrados, a fin de que puedan obtener la respectiva autorización administrativa para operar con sus embarcaciones en este tipo de servicio. Asimismo, se establecen las obligaciones del MTC y de las Direcciones Regionales para el control de estas actividades, tal

como se ha anotado.

Del mismo modo, se establece que, operará la caducidad del derecho previamente otorgado al particular, como un modo de extinción del título habilitante, resultante de uno o más incumplimientos detectados por la autoridad, aun cuando dicha disposición no tiene asidero en norma de rango legal.

En línea con lo anterior, se ha constatado que, sobre el servicio de transporte turístico acuático, no existe tipificación de infracciones en el reglamento de la Ley N° 28356, que aprueba la potestad sancionadora para el MTC en materia de transporte acuático, toda vez que esta norma es precedente a la emisión del reglamento especial que ordena dicha actividad.

En consecuencia, aun cuando la autoridad nacional o regional despliegue adecuadamente su potestad inspectora, situación que no ocurre a cabalidad en la actualidad, la potestad sancionadora del MTC en esta precisa materia, resulta inaplicable, al no existir los presupuestos técnico jurídicos para ello.

En suma, consideramos que dicha situación contribuye a la proliferación de operadores informales en el servicio de transporte turístico acuático, tanto a nivel nacional como regional, afectando directamente la institucionalidad del MTC y de los Gobiernos Regionales en la gestión del riesgo del transporte acuático.

Decreto Supremo N° 019-2011-MTC, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores Transportes y Comunicaciones para los gobiernos sub nacionales.

Dicha norma, publicada el 14 de mayo de 2011, establece en el punto II de su Anexo (matriz), que la competencia relativa a los servicios de transporte acuático contiene atribuciones transferibles a los gobiernos sub nacionales relativas a la elaboración de políticas, normatividad, planeamiento, administración y finalmente, supervisión y

evaluación en materia de transporte acuático. Sobre ello, se debe indicar que las competencias sobre la marina mercante nacional recaen privativamente sobre el MTC. Por el contrario, las competencias en el ámbito fluvial y lacustre, sí son compartidas con los dos niveles de gobierno restantes, además de las propias del Reglamento de Transporte Turístico Acuático.

En concreto, sobre la competencia de formular políticas y normas, se establece que los gobiernos regionales aprueban la política regional de servicios de transporte acuático, de conformidad con la política nacional. Asimismo, formulan normas suplementarias en torno a los servicios de transporte acuático regional y actividades complementarias, en concordancia con las normas nacionales.

En cuanto a la competencia sobre planeamiento, los gobiernos regionales formulan planes en materia de servicios de transporte acuático regional. Asimismo, autorizan la prestación de estos servicios y sus actividades complementarias. De igual modo, ejecutan programas de alcance regional en dicha materia.

Finalmente, sobre la competencia relativa a la administración y ejecución en transporte acuático, se establece que los gobiernos regionales fiscalizan y controlan la prestación de dichos servicios, pudiendo ejercer la potestad sancionadora y coactiva por el incumplimiento de las normas en esta materia.

Ahora bien, es necesario destacar que, mediante dicho dispositivo, los gobiernos locales también tienen competencia compartida atribuida en transporte acuático. Así, en materia de normatividad, pueden dictar disposiciones suplementarias sobre servicios de transporte acuático, en concordancia con las normas regionales y nacionales.

Sobre planeamiento, los gobiernos locales pueden formular planes en materia de servicios de transporte acuático local. En esa línea, también autorizan la prestación de servicios de transporte acuático, además de fiscalizar la prestación de dichos

servicios. Finalmente, dicha norma les reconoce potestad sancionadora por incumplimiento de las normas sectoriales sobre la materia.

Realizada esta breve descripción, conviene anotar una contingencia encontrada en la aplicación de dicho Decreto Supremo, la cual resulta trascendente para la comprensión del porqué diversas potestades administrativas no son ejecutadas por los gobiernos sub nacionales.

Al respecto, debemos indicar que los reglamentos especiales de Transporte Fluvial y de Transporte Turístico Acuático, han previsto únicamente que la competencia compartida recae sobre los gobiernos regionales¹⁰, aun cuando la norma que establece la organización de las competencias compartidas es posterior a la emisión del Reglamento de Transporte Turístico Acuático, lo que denota una débil técnica legislativa.

Así, por un lado, la normativa especial sobre los servicios de transporte acuático contempla la competencia compartida sólo de los gobiernos regionales, pero no de los locales. Por su lado, las normas de organización administrativa sobre competencias compartidas en materia de transporte acuático, establecen que los

¹⁰ Decreto Supremo Nº 014-2006-MTC.

Artículo 20.- Autoridad competente

20.2. El otorgamiento y la modificación del permiso de operación para prestar el servicio de transporte fluvial regional, en cualquiera de las modalidades contempladas en el presente Reglamento, será autorizado por la Dirección Regional competente en la circunscripción correspondiente al domicilio principal del administrado (...).

Decreto Supremo Nº 006-2011-MTC.

Artículo 10.- Autoridad competente

(...)

10.3 La Dirección Regional será competente cuando el servicio de transporte turístico acuático sea realizado en el ámbito de su jurisdicción.

tres niveles de gobiernos pueden autorizar, fiscalizar y sancionar en estas materias, evidenciándose un vacío normativo sobre las competencias de los gobiernos locales en la normativa sectorial.

Otro dato de particular interés consiste en que, hacia fines del 2022, el MTC no ha dictado una política nacional de transporte actualizada¹¹, que incluya un desarrollo sobre los lineamientos aplicables a los servicios de transporte acuático, aplicables a los tres niveles de gobierno, lo que a nuestro modo de ver, denota una desatención a este modo de transporte por parte de las autoridades nacionales.

Reglamento del Decreto Legislativo N° 1184, que declara de necesidad e interés público la prestación del servicio de transporte acuático de pasajeros en naves tipo ferry en la Amazonía peruana, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2015-MTC

Como hemos visto precedentemente, el referido reglamento establece en sus artículos 7 y 17, las obligaciones de las autoridades administrativas respecto de su potestad inspectora. En el primero caso, respecto de las naves con las cuales se presta el servicio. En el segundo, respecto del comportamiento de la oferta de servicios privados de transporte fluvial, a fin de evaluar la continuidad de las subvenciones otorgadas por el MTC.

En razón de lo descrito anteriormente, en el siguiente cuadro agrupamos las obligaciones de las autoridades, derivadas de fuente legal y reglamentaria, en relación a la potestad inspectora.

Cuadro N° 3. Normas que contemplan la potestad inspectora del MTC.

Número	Norma	Disposición sobre potestad inspectora.	Ámbito
	Ley Orgánica de	Artículo 56. Son funciones de los gobiernos regionales en materia de transportes el formular,	Transporte acuático marítimo (turístico),

¹¹ Al respecto, hacia el 2019 sólo se dictó la “Política Nacional de Transporte Urbano”, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2019-MTC.

1	Gobiernos Regionales (2002).	aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región (...).	fluvial y lacustre.
2	LOF MTC. Ley N° 29370 (2009).	Artículo 5. Función rectora del MTC, el formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia. Dicta normas y lineamientos técnicos para ejecución, supervisión y evaluación de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, la fiscalización y ejecución coactiva en materias de su competencia.	Transporte acuático marítimo, fluvial y lacustre.
3	Decreto Supremo N°014-2006-MTC. Reglamento de Transporte Fluvial.	Artículo 35. MTC. Encargado de organizar, planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las acciones de control y fiscalización al administrado que haya sido autorizado a prestar servicio de transporte fluvial. Dirección Regional responsable del control y fiscalización al administrado autorizado a prestar servicios de transporte fluvial en el ámbito de su competencia y que el administrado que cuente con permiso de operación para la prestación del servicio de transporte fluvial se encuentra obligado a mantener actualizada y vigente la documentación exigida.	Transporte Fluvial
4	Decreto Supremo N°015-2006-MTC. Reglamento de la Ley sobre Potestad Sancionadora al MTC.	Artículos 5 al 10. Facultades del inspector y su acreditación, obligaciones del supervisado, así como el contenido mínimo de las actas de inspección y su valor probatorio.	Transporte acuático marítimo, fluvial y lacustre.
5	Decreto Supremo N° 006-2011-MTC. Reglamento de Transporte Turístico Acuático (2011).	Artículo 25. MTC. Encargado de organizar, planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las acciones de control y fiscalización al administrado que haya sido autorizado a prestar servicio de transporte turístico acuático. Artículo 25.2. Dirección Regional responsable del control y fiscalización al administrado autorizado a prestar servicios de transporte turístico acuático en el ámbito de su competencia y que el administrado que cuente con permiso de operación.	Transporte turístico acuático en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre.

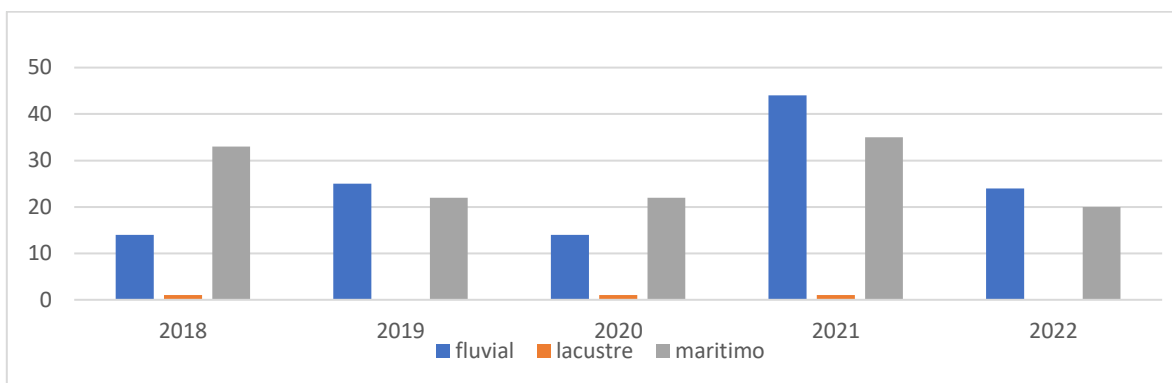
6	Decreto Supremo N° 014-2011-MTC. Reglamento de la Ley N° 28583 de Marina Mercante.	Artículo 10. Fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulan el transporte acuático y multimodal, así como las actividades conexas.	Preponderantes en el Transporte acuático marítimo. Transversal respecto al fluvial y lacustre.
		Artículo 86. MTC. Organizar, planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las acciones de control y fiscalización al naviero nacional y a las personas naturales y jurídicas que realicen actividades conexas al transporte acuático y estén bajo su competencia.	
		Artículo 86.2. Las Direcciones Regionales de Transportes son responsables del control y fiscalización al administrado autorizado a prestar servicios de transporte fluvial en el ámbito de su competencia.	
7	Decreto Supremo N° 008-2015-MTC- Reglamento del Decreto Legislativo N° 1184 – Ferry (transporte fluvial)	Artículo 7.- Inspección de la nave La nave de bandera nacional o extranjera es inspeccionada por la DGTA, a fin de determinar la idoneidad de la nave para prestar el servicio en la ruta asignada, sin perjuicio de las inspecciones que correspondan efectuar a otras autoridades competentes.	Transporte Fluvial
		Artículo 17.- Fiscalización y control El MTC debe analizar el comportamiento económico de los servicios de transporte acuático de pasajeros con frecuencia regular, en las localidades beneficiarias, a efectos de evaluar si concurren los supuestos señalados en el artículo 13 del presente Reglamento.	

2.1.2 Problemas detectados

Habida cuenta que el marco normativo general y especial establece las obligaciones de las autoridades nacionales, regionales y locales en materia de transporte acuático y, precisamente, en torno al despliegue de la potestad inspectora, resulta necesario indagar si dichas disposiciones son cumplidas por los encargados funcionales del ejercicio de la misma.

De ese modo, tenemos a bien mostrar los resultados obtenidos sobre la investigación del índice de siniestralidad en el ámbito acuático de nuestro país, a fin

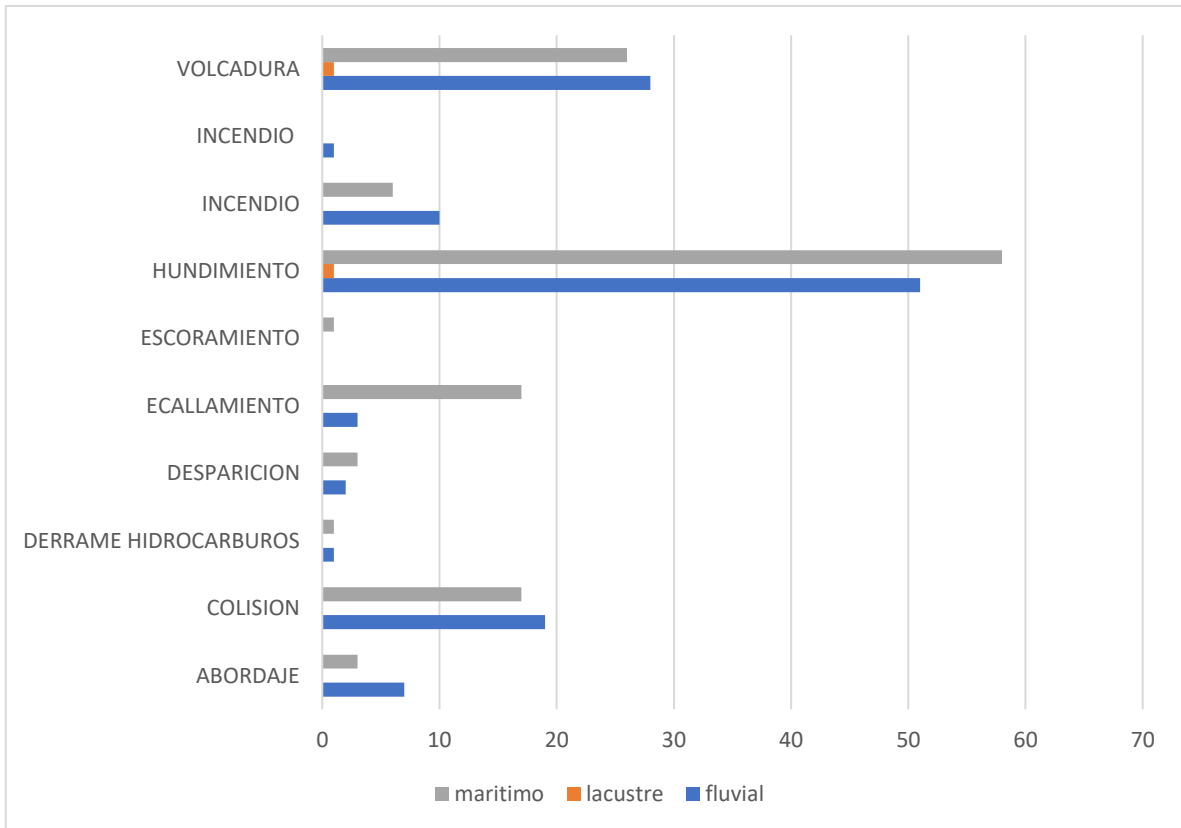
de compararlo con los resultados publicados por el MTC en sus instrumentos de gestión. Máxime, si en la actualidad se tiene conocimiento que los siniestros ahí ocurridos tienen alta frecuencia o incidencia, como podemos apreciar en los siguientes gráficos¹².



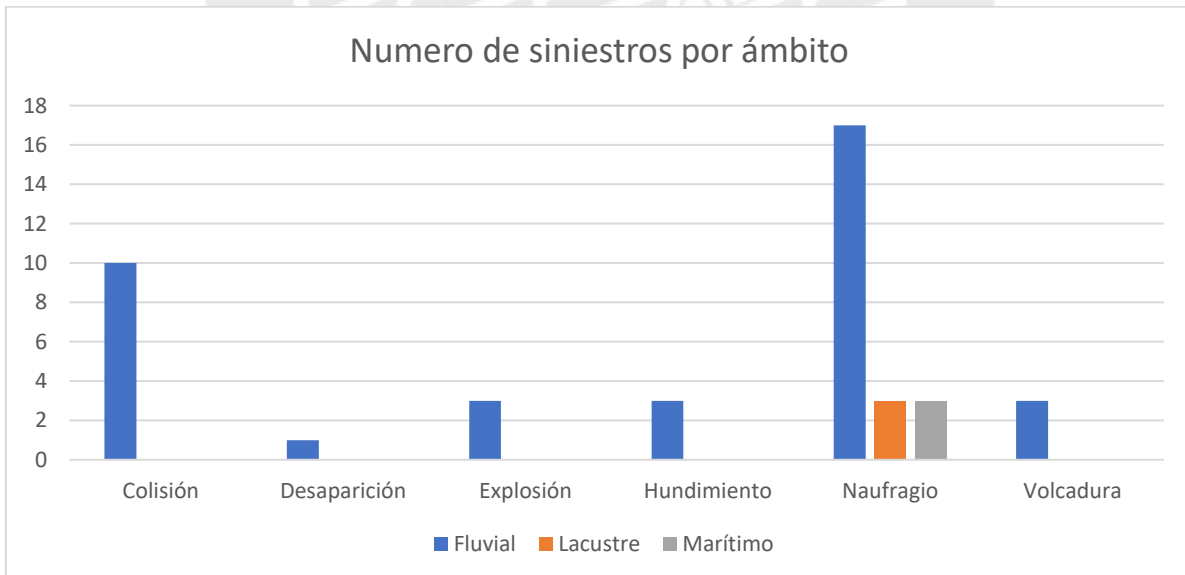
Cuadro 1. Siniestros por año y ámbito acuático. Elaboración propia. Fuente: DICAPI.



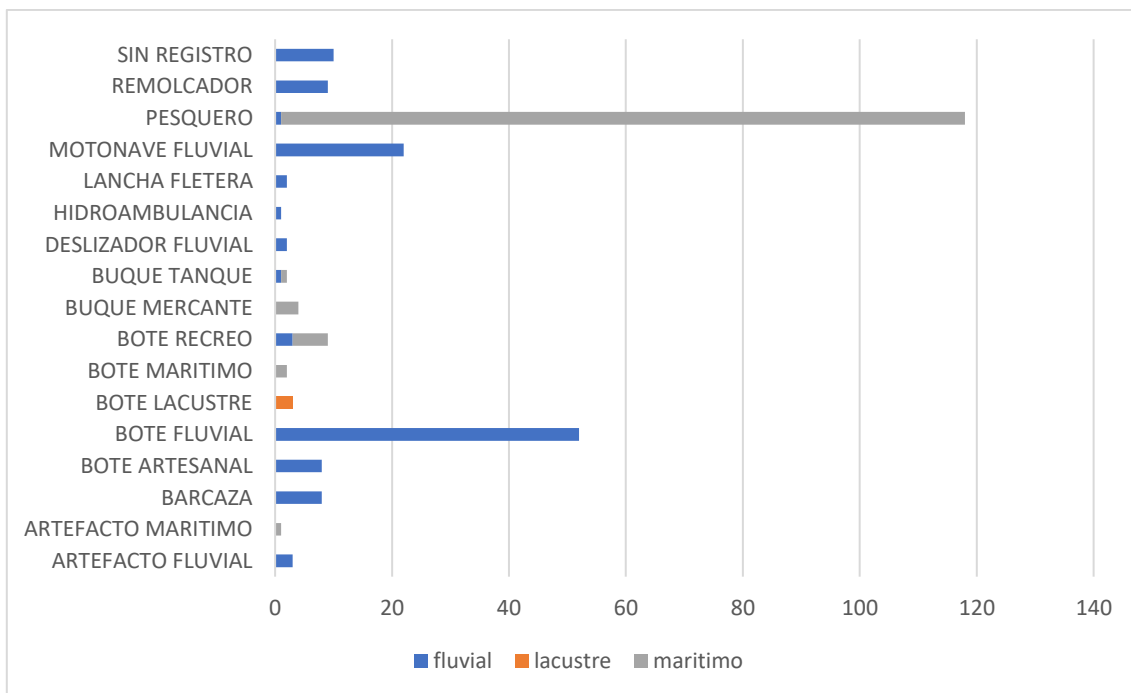
¹² En esa línea, es pertinente señalar que no se tiene en la actualidad un Informe Anual oficial o documento similar, emitido por el MTC, que dé cuenta de los siniestros reportados en el transporte acuático. En razón de ello, proponemos los cuadros estadísticos presentados, que recogen los accidentes -de los cuales se tiene conocimiento- que, mediante solicitudes de acceso a la información pública realizadas por el suscrito, han podido ser recabadas de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú, además de aquellos datos obtenidos a través de medios de comunicación digitales e informes de otras entidades no competentes en materia de transporte acuático, como por ejemplo el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI y el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional - COEN.



Cuadro 2. Tipología de siniestros por ámbito acuático. Elaboración propia. Fuente: DICAPI.



Cuadro 2.2. Tipología de siniestros por ámbito acuático. Elaboración propia. Fuente: DICAPI



Cuadro 3. Tipología de siniestros por tipo de embarcación. Elaboración propia. Fuente: Centro de Operaciones Especiales de Emergencia Nacional.

Como se puede apreciar, desde el año 2018, año en el que se inició la reorganización del MTC mediante la creación de nuevas unidades orgánicas competentes en transporte acuático y donde se dispuso la eliminación de la Dirección General de Transporte Acuático, otrora unidad especializada en estas materias, han ocurrido accidentes en los tres ámbitos del transporte acuático.

De ellos, se evidencia una mayor incidencia de siniestros en el ámbito fluvial (precisamente, respecto del servicio privado, excluyéndose el servicio subsidiado del Ferry, del cual, vale decir, tampoco se tiene conocimiento sobre labores inspectoras en la materia) y marítimo, predominantemente ocurridos en las regiones de nuestro país.

Respecto del último ámbito anotado, es importante anotar que los accidentes acaecidos son en su mayoría de embarcaciones pesqueras artesanales, las cuales recaen sobre la competencia del Ministerio de la Producción y sus Direcciones Regionales, conjuntamente con la DICAPI. Sin embargo, aquellos siniestros

ocurridos en el ámbito fluvial, si son enteramente de competencia compartida entre el MTC y los gobiernos regionales respectivos, además de las funciones propias de la DICAPI en materia de seguridad de las naves o embarcaciones, las cuales, para poder operar y surcar los ríos, necesitan de un permiso de zarpe otorgado por dicha entidad.

En esa línea, el segundo cuadro aborda la tipología de estos siniestros, donde respecto del ámbito fluvial, destacan los sucesos de hundimiento, volcadura y colisión, lo que se complementa con la información ofrecida en el cuadro tercero, sobre los tipos de embarcación (botes fluviales y motonaves fluviales), respecto a la mayor incidencia de siniestros de dicho tipo.

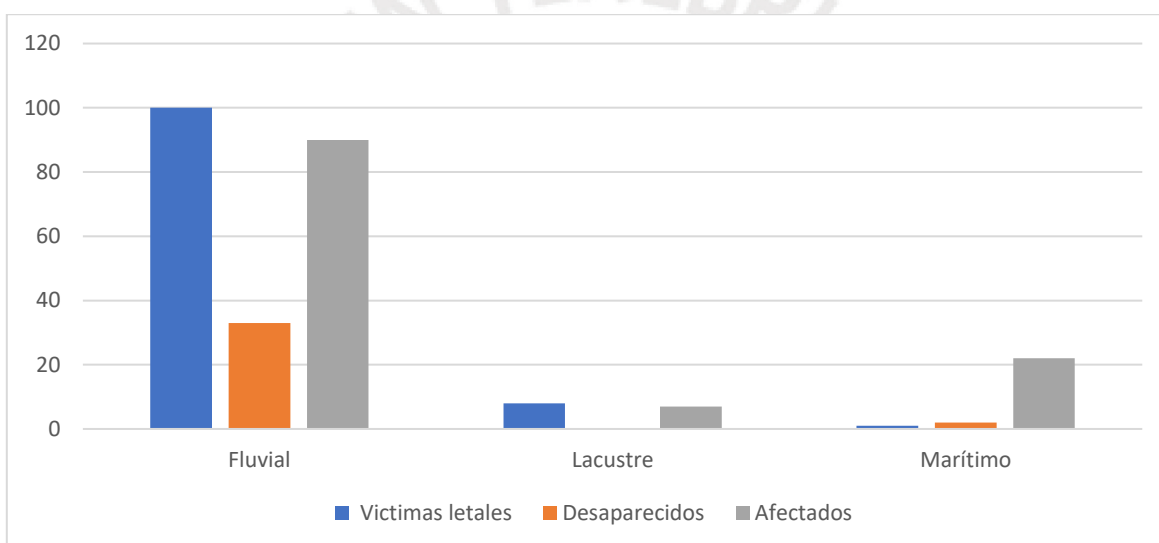
De ese modo, es preciso tener en consideración que la aprobación de las especificaciones y aprobaciones técnicas necesarias para que una nave o embarcación pueda hacerse al mar, río o lago, son emitidas por la DICAPI a través de la emisión de certificados de matrícula y seguridad de las embarcaciones. En consecuencia, es probable que, por diversos motivos, dichas embarcaciones no hayan pasado por estos filtros estatuarios y sean propensas a sufrir diversos accidentes, teniendo en consideración que, en la mayoría de los casos, las mismas son propulsadas por motores fuera de borda, desarrollando altas velocidades en los ríos de nuestro país.

De ese modo, esta primera omisión redundaría negativamente en el servicio de transporte de tipo fluvial de carga y/o pasajeros, toda vez que la emisión de dichos certificados, como hemos dicho, es precedente y requisito indispensable para la emisión del título habilitante (autorización) emitido por el MTC o la Dirección Regional de Transportes competente.

Ello, sumado a la escasa labor de fiscalización nacional y regional en estas materias por parte de las autoridades competentes, contribuye grandemente a la elevación del número de siniestros registrados por año en dicho ámbito, afectándose bienes

jurídicos protegidos superlativos como la vida y la seguridad en los medios de transporte, por defecto del cumplimiento de funciones administrativas previamente determinadas en normas de alcance general.

En ese sentido, resulta determinante para la presente investigación señalar que la alta incidencia de estos siniestros acuáticos da cuenta de datos petrificantes sobre la pérdida de vidas humanas en mares, ríos y lagos de nuestro país. En esa línea, veamos ahora la información obtenida respecto de los siniestros seguidos de lesiones y muertes de personas usuarias de servicios de transporte en sus tres ámbitos.



Cuadro 4. Número de víctimas por ámbito del transporte acuático. Elaboración propia. Fuente: Centro de Operaciones Especiales de Emergencia Nacional.

Como se desprende del cuarto cuadro presentado, la mayor incidencia de víctimas (mayores y menos de edad) en el transporte acuático peruano, tiene lugar en el ámbito fluvial con casi cien muertes totales ocurridas desde el año 2018 hasta la segunda mitad del año 2022. De acuerdo a la incidencia, siguen en número las víctimas con lesiones a raíz de colisiones, naufragios, volcaduras y explosiones de embarcaciones en ese mismo ámbito. Finalmente, se tiene un número no menor de desaparecidos a razón de la ocurrencia de dichos siniestros.

Por su parte, el ámbito lacustre y marítimo, presenta menor incidencia de estos sucesos, aunque no por ello menos importantes, toda vez que, al interior de nuestro país, se tiene conocimiento de la cada vez mayor oferta de servicios de paseos turísticos en mar, lagos, lagunas y ríos, aun cuando estas actividades no han sido previamente autorizadas por las autoridades competentes, conforme lo dispone el reglamento de transporte turístico acuático.

Ahora bien, de la data presentada, hemos podido apreciar la alta siniestralidad que se presenta en las vías acuáticas de nuestro país, sobre las cuales se tiene conocimiento o que ha sido registrada. Ello, sin duda genera de inmediato la incógnita acerca del porqué no se ha logrado hasta la actualidad que las autoridades sean capaces, primero, de identificar correctamente la problemática inherente en este medio de transporte y, segundo, de aplicar un eficaz método de control normativo, adecuadas políticas públicas y eficiente gestión del riesgo, a través de una activa ejecución de su potestad inspectora, por ejemplo.

En suma, dicha inquietud proviene de una simple comparación con otros medios de transporte, que tal vez por su cercanía o accesibilidad, resultan más fáciles de controlar por los funcionarios y servidores públicos encargados de dicha tarea. Así, basta hacer el parangón con el transporte terrestre de carga, personas y mercancías, que como sabemos es un sub sector ampliamente fiscalizado por las autoridades, donde, además, la intensidad del despliegue de las potestades de la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, es notoriamente desigual a la que tiene lugar en el transporte acuático.

Por tal razón, se debe tener en consideración que en el transporte acuático peruano existe hasta la fecha una delimitación parcialmente correcta del riesgo general y particular permitido, a través del establecimiento de leyes, reglamentos y títulos habilitantes para acceder a la actividad económica, aun cuando existen algunos pormenores relativos a deficiente técnica legislativa que inciden negativamente sobre el control o fiscalización de los sujetos autorizados, como veremos

seguidamente. Dicha correcta delimitación es para nosotros parcial, toda vez que las normas detalladas anteriormente necesitan de una urgente actualización.

Sin embargo, subyace la pregunta acerca del porqué no sucede lo mismo con la gestión del riesgo permitido, entendida como la realización o despliegue de la potestad inspectora de las administraciones públicas en este sub sector, que sin duda coadyuvaría a gestionar eficazmente las acciones respecto de estas cifras de siniestros ocurridos y de un mejor ordenamiento de estas actividades, procurando la formalidad y seguridad en todos los modos de transporte.

En esa línea, a decir de Pemán Gavin:

“Esta creciente relevancia de la función inspectora es consecuencia de diversas circunstancias, entre las cuales cabe mencionar las siguientes: (...) b) la constatación de la persistencia de una fuerte distancia entre las regulaciones normativas y la realidad social, manifestada en particular en la existencia de amplias bolsas de incumplimientos normativos, lo cual implica un fracaso ostensible en la consecución de los objetivos perseguidos por las correspondientes regulaciones” (2013, p. 244).

Para responder a dicha incógnita, hemos podido identificar la concurrencia de problemas estructurales provenientes en su mayoría del sector público, que sin duda inciden directa y negativamente en la percepción del sector privado, respecto del ordenamiento de la actividad por parte de las autoridades y así, perjudican notoriamente la institucionalidad del mismo, además del cumplimiento espontáneo de los deberes a los que están sometidos los operadores del transporte acuático.

2.1.2.1 Problemas jurídicos.

En el presente apartado tenemos a bien anotar algunas contingencias importantes que buscan explicar el porqué de la nula o baja incidencia de la fiscalización

administrativa en este sub sector, o contribuyen a esclarecer porqué es sumamente necesario el despliegue de la potestad inspectora en esta materia.

En esa línea, es necesario abordar las contingencias detectadas en los tres ámbitos del transporte acuático peruano y en cada uno de ellos, los problemas encontrados en las modalidades de los servicios que ahí tienen lugar.

2.1.2.1.1 Títulos habilitantes.

Ámbito marítimo

Las autorizaciones otorgadas en el transporte acuático de nuestro país, conocidas en el sector como “permisos de operación”, tienen prestablecido un tratamiento diferente en cuanto a su calidad de determinadas o indeterminadas, en cada una de las normas especiales que los contienen.

Así, en el transporte marítimo actual, las autorizaciones o permisos de operación son otorgados con vigencia indeterminada, pues ello está expresamente señalado en las normas de rango legal sobre dicha actividad, con un fin de promoción, reactivación y desarrollo de la misma. Sobre ello, se debe tener en cuenta que los permisos otorgados a la marina mercante nacional son emitidos exclusivamente por el MTC y no por los gobiernos regionales, lo que quiere decir que en esta materia no hay competencias compartidas.

Lo señalado respecto de las normas legales promotoras de este ámbito, nos remonta al 04 de julio de 1991, fecha en la que se emitió el Decreto Legislativo N° 644¹³, que elimina restricciones que impidan el libre acceso a las rutas y tráfico

¹³ Las normas de rango legal que anteceden a dicha norma son las Leyes N° 13836 del 10 de enero de 1962, que declara de utilidad pública y de preferente interés nacional las industrias de la construcción, rehabilitación y reparación de embarcaciones. Dicha norma, mediante su artículo 26, establecía la facultad del Poder Ejecutivo de fijar el porcentaje de la carga de importación y exportación del Perú, que obligatoriamente debía ser transportado en buques de bandera nacional, con motivo de su casi permanente impulso. Asimismo, el Decreto Ley N° 21798 del 16 de febrero de 1977, que norma la desconcentración de normas administrativas

internacionales, para las empresas navieras nacionales. Dicho decreto tiene como objetivo dinamizar la inversión privada, por lo cual, el Poder Ejecutivo buscó garantizar las medidas necesarias para el desarrollo de la actividad de exportación de mercancías, dando a las empresas navieras nacionales la oportunidad de maximizar su actividad económica, lo que, desde entonces, supone un tratamiento distinto y favorable para este sector desde la Administración, a diferencia de los servicios en el ámbito fluvial.

En línea con lo anterior, dentro de las formalidades necesarias para acceder a esta actividad, la referida norma señala que “las empresas navieras nacionales deberán inscribirse en el Registro de Empresas Navieras Nacionales, obtener el respectivo Permiso de Operación y realizar sus actividades con naves propias o fletadas, debiendo informar al MTC, la condición de cada una de ellas, con anterioridad al inicio de sus operaciones” (Presidencia de la República del Perú, 1991, Artículo 4)

Cuatro meses más tarde, precisamente el 03 de noviembre de 1991, el Poder Ejecutivo dicta el Decreto Legislativo N° 683¹⁴, que declara de necesidad y utilidad públicas, el transporte acuático comercial en tráfico nacional o Cabotaje, sea marítimo, fluvial o lacustre.

Dicha norma estableció las medidas necesarias para modernizar el transporte acuático comercial en Cabotaje, entendido como aquel que se realiza entre puertos peruanos, puesto que ello contribuiría a mejorar los servicios que la actividad naviera comercial presta al comercio exterior e interior del país. En consecuencia,

sectoriales, disponía en su artículo 8 que procedía la expedición de Resolución por el ministro de Transportes y Comunicaciones, en los asuntos relacionados con la concesión, cancelación, suspensión, renovación, declaración de caducidad, reiniciación, modificación y ampliación de permisos de operación de servicios de transporte acuático nacional, principalmente. De igual modo, otra norma antecedente fue el Decreto Ley N° 22202 del 7 de junio de 1978, que establecía restricciones al fletamento de buques extranjeros y disponía que dicho negocio jurídico fuera previamente autorizado por la Dirección General de Transporte Acuático. En consecuencia, era evidente que, para entonces, la apertura del mercado y de los negocios internacionales era una idea remota, lo cual cambia en definitiva con la dación del Decreto Legislativo 683, que marca el derrotero para la legislación actual, como veremos.

¹⁴ Los antecedentes de dicha norma son las Leyes N° 6207, 7700, 13836, 23517, 23623 y 23885, todas relativas al establecimiento y desarrollo del cabotaje nacional.

dicha norma refuerza lo prestablecido por el Decreto Legislativo N° 644, dando pie a la dinamización y consecuente competitividad de la marina mercante nacional.

Las normas citadas anteriormente son los antecedentes directos, aún vigentes, de la Ley N° 28583, de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional, publicada el 22 de julio del 2005. Dicha norma tiene como finalidad la reactivación y promoción de la Industria de la Construcción Naval, dentro de un régimen de libre competencia, así como el promover actividades inherentes al transporte acuático nacional e internacional, con el objetivo de que esta pueda competir con empresas establecidas en países de escasa o inexistente imposición tributaria.

Asimismo, la referida ley fija la necesidad de contar con título habilitante para poder operar en dicho ámbito, disposición que resulta aplicable también a las empresas públicas. En consecuencia, se establece que “el Permiso de Operación es la autorización con plazo indefinido para ejercer actividades de transporte marítimo, fluvial y lacustre, otorgado a un naviero nacional o empresa naviera nacional, que ha acreditado su capacidad legal, técnica y patrimonial”¹⁵ (Congreso de la República del Perú, 2005, numeral 6.1 del Artículo 6).

Dentro del mismo apartado, también se establece que la referida autoridad podrá suspender o revocar el Permiso de Operación cuando el Naviero Nacional o Empresa Naviera Nacional pierda cualquiera de sus capacidades que sirvieron de sustento para el otorgamiento de su permiso. Asimismo, dicho modo de extinción de la autorización tendrá lugar cuando el servicio para el que se solicitó autorización no se inicie en un plazo determinado, o si se interrumpen las operaciones por un periodo continuo mayor a seis meses, sin mediar causa justificada. También, si el

¹⁵ Vale aclarar, que la permisión para operar en los tres ámbitos señalados debe entenderse como aquella otorgada a la marina mercante nacional y no a los servicios de transporte acuático que pueden tener lugar en dichos ámbitos, toda vez que éstos, al no ser realizados en buques y transportar por lo general cargas menores, personas o realizar actividades recreativas como el transporte turístico acuático, tienen normas especiales distintas, como veremos seguidamente.

naviero nacional es declarado en insolvencia, quiebra, liquidación o disolución y, finalmente, si el naviero así lo solicita.

Como se puede apreciar, de acuerdo a la voluntad legislativa preestablecida a inicios de los años noventa, las autorizaciones en el transporte marítimo tienen hasta hoy, vigencia indefinida, lo que evidencia un fin promotor de la actividad.

Sin embargo, consideramos que ello no obsta para que la autoridad despliegue su potestad inspectora en esta materia, por lógico que parezca. Más aún, cuando en dicha ley, la autoridad tiene facultades previstas respecto de la potencial extinción del título habilitante (suspenderlo o revocarlo), así como obligaciones consistentes en verificar que el naviero nacional no pierda la capacidad legal, técnica o patrimonial que le sirvió de sustento para el otorgamiento de su permiso, lo que demanda una necesaria actividad fiscalizadora.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, se debe señalar que a la fecha no se evidencia fiscalización administrativa alguna realizada por el MTC al transporte marítimo autorizado a los navieros nacionales, con lo cual, no se tiene conocimiento acerca del estado de cumplimiento normativo de los particulares que cuentan con títulos habilitantes indefinidos.

Ámbito Fluvial

A nivel infra legal, el Decreto Supremo N° 014-2006-MTC, establece en su artículo 19 que el permiso de operación tiene vigencia definida de cinco (5) años, luego de lo cual, el administrado autorizado puede solicitar la renovación de su habilitación.

Sin embargo, resulta necesario indicar que dicha disposición colisiona directamente con la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO LPAG), toda vez que la norma de rango legal, de plena aplicabilidad al presente supuesto, establece que, “salvo ley o decreto legislativo que establezca un plazo determinado de vigencia, los títulos habilitantes son de vigencia indeterminada” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, 2019, Artículo 42).

Aún más, con la modificatoria introducida por el Decreto Legislativo N° 1452 del 16 de setiembre de 2018 al TUO LPAG, se agrega que, de manera excepcional, se puede establecer la vigencia determinada de los títulos habitantes por decreto supremo, para lo cual la entidad debe fundamentar la necesidad, interés público a tutelar, entre otros, como bien habría podido establecerse respecto de la seguridad de la vida humana en los servicios de transporte acuático, de acuerdo a la alta siniestralidad existente en este ámbito.

Al respecto, consideramos que dicha fundamentación debió ser realizada detalladamente a través de la Exposición de Motivos. Sin embargo, se evidencia que ninguno de los dos supuestos de la norma acotada se cumple en el presente caso, en tanto no se ha fundamentado el plazo de la habilitación de cinco años de la autorización de transporte fluvial en la Exposición de Motivos ni en ninguna otra disposición que sustente el reglamento.

Como consecuencia de ello, desde el año 2019, en razón de los procedimientos administrativos para renovación de las autorizaciones de transporte fluvial y turístico acuático seguidas ante el MTC, la autoridad competente decidió aplicar una interpretación tuitiva a favor del administrado, pero no necesariamente a favor de la seguridad del transporte; así, en la actualidad, dichas autorizaciones tienen vigencia indeterminada por una aplicación *contrario sensu* a lo establecido por el artículo 42 del TUO LPAG, es decir, por no haberse detallado motivadamente el porqué del plazo determinado de la habilitación.

En consecuencia, consideramos que dicha interpretación favorable para el administrado autorizado debiera, por lo menos, gatillar una mayor presencia de la potestad inspectora en el transporte fluvial nacional, de cara a las obligaciones planteadas para el sujeto autorizado, consistentes en contar con seguros contra accidentes y de responsabilidad civil, así como el deber de informar bajas o transferencias de propiedad de sus naves, modificación de rutas o itinerarios, entre otras, lo que hasta este momento no sucede. En línea con ello, consideramos que este es uno de los motivos principales que contribuye a tener una alta siniestralidad

en este ámbito, como hemos podido demostrar en la información estadística presentada.

Dicho lo anterior, consideramos necesaria una urgente actualización y modificación normativa, a fin de establecer y fundamentar claramente la vigencia determinada del permiso de operación, como mecanismo de control accesorio de las actividades de los particulares en esta materia, al no ser desplegadas, con la incidencia y regularidad necesarias, las actividades de fiscalización de la autoridad nacional y de la regional respecto de sus autorizaciones otorgadas.

Ello, puesto que “tampoco existen remedios eficaces en la práctica frente a la inactividad inspectora, es decir, en los supuestos en los que lo que se reprocha a la Administración no es la ilegalidad de su actuación inspectora, sino la inexistencia de dicha actuación: su falta de operatividad” (Pemán Gavin, p. 248).

Ámbito lacustre

Tal como anotáramos en el punto 1.2.2 del presente trabajo, a diferencia de los ámbitos marítimo y fluvial, el transporte acuático lacustre en el Perú no tiene hasta hoy un reglamento de ordenamiento específico emitido por el MTC a nivel nacional. En consecuencia, en este ámbito tiene lugar de forma preponderante el transporte turístico acuático de personas, que, como hemos explicado, supone la necesidad de contar con título habilitante nacional (MTC) o regional (Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones) para poder operar¹⁶.

Como dato adicional, debemos indicar que, al igual que en el ámbito fluvial, en el ámbito lacustre se tiene conocimiento de la ocurrencia de siniestros seguidos de muerte, tal como se demostrara en los cuadros estadísticos precedentes.

¹⁶ Al respecto, se tiene conocimiento de que la mayor incidencia de este tipo de actividades no autorizadas tiene lugar en las lagunas de Parón, Radián y Llanganuco, en la región Ancash, así como también, con mayor incidencia en el Lago Titicaca en la región Puno. Asimismo, se ha tomado conocimiento de la incidencia de este tipo de servicio en las lagunas de Papacocha y Huallhua, en la provincia de Lima.

Lo anterior resulta de interés, toda vez que es el MTC, como ente rector a nivel nacional en esta materia, la entidad encargada de proponer y emitir normas, reglamentos y procedimientos, entre otras regulaciones de alcance general, que a su vez sirven de marco general a los gobiernos regionales para el establecimiento de sus respectivas ordenanzas, que delimitan la actividad dentro de su circunscripción territorial y colaboran con el MTC en la ordenación del transporte a nivel nacional.

Sobre lo anterior, se debe indicar que el caso particular del lago Titicaca en la región Puno, permite explicar la trascendental contingencia anotada. Sobre ello, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ya ha establecido en su Manual de Buenas Prácticas Ambientales que:

“En el lago Titicaca el servicio de transporte turístico es brindado por embarcaciones de hasta 40 pasajeros, fabricadas de metal, todas techadas y con motores fuera de borda o motores diesel adaptados. El servicio de transporte a las islas puede ser contratado a través de agencias de turismo que operan con los hoteles y hostales de Puno o directamente en el muelle con las asociaciones y empresas comunales operadas por los mismos pobladores locales de las islas” (2009, pp. 15-16).

En la misma línea, la referida autoridad ha indicado oportunamente que:

“También se ha observado que algunas naves no cuentan con todos los elementos de seguridad necesarios, especialmente dotación completa de chalecos salvavidas, botiquín implementado y oxígeno. Asimismo, en algunos casos se han instalado asientos para los turistas en los techos de las lanchas, lo cual compromete la estabilidad de la nave y puede provocar volcaduras” (2009, p.18).

Como podemos ver, en el presente caso, la atingencia respecto de los títulos habilitantes necesarios en este ámbito tiene que ver con la falta de reglamentación

especial de las condiciones y requisitos a cumplir por los administrados que despliegan en este ámbito la actividad económica consistente en el servicio de transporte lacustre.

En esa línea, consideramos que el MTC ha creído conveniente regular de manera especial el transporte turístico acuático a nivel nacional, donde incluye al ámbito lacustre, teniendo en consideración que en dicho nicho de mercado sólo tiene lugar el transporte acuático de tipo recreativo o turístico.

Sin embargo, aun cuando la actividad turística es la de mayor incidencia en dicho ámbito, no es la única potencialmente desarrollada. Ello, toda vez que, como sabemos, dicho lago es limítrofe con Bolivia y, por tanto, puede tener lugar un importante intercambio de bienes o servicios, así como el tránsito de pasajeros internacionales, con lo cual, se erige indefectiblemente la competencia del MTC en esta materia, así como la de otras entidades públicas, al tratarse de transporte internacional.

Por lo mismo, consideramos urgente establecer la reglamentación especial para el transporte acuático lacustre a nivel nacional, tal como ya se ha venido desarrollando en Bolivia y como viene cautelando en el ámbito regional la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Puno, como veremos más adelante, respecto de las actividades de transporte turístico acuático.

Transporte Turístico Acuático (TTA) y títulos habilitantes

La problemática identificada en el transporte fluvial respecto a la vigencia indeterminada de los títulos habilitantes por aplicación del artículo 42 del TUO LPAG se replica en este tipo de servicio.

En consecuencia, en la actualidad, los operadores formales de la actividad de transporte turístico acuático tienen autorizaciones indefinidas, hasta que una modificación normativa a nivel de decreto supremo regularice dicha situación a favor

del control operativo de estas actividades, lo que a su vez genera consecuentes problemas jurídicos respecto de la extinción del título habilitante.

Ahora bien, además de la contingencia anotada anteriormente, en el caso del transporte turístico acuático existen dos temas adicionales que llaman poderosamente nuestra atención. El primero de ellos guarda relación con la no inclusión de este tipo de servicio acuático en la Ley N° 28356, sobre potestad sancionadora del MTC y, consecuentemente, la no tipificación de infracciones sobre la materia en su reglamento, hasta la actualidad.

Aun cuando ello no obsta bajo ningún punto de vista para la realización o despliegue de la potestad inspectora con fines de seguimiento de las actividades de los particulares y la cautela de la seguridad en todos los modos de transporte, consideramos que dicha falencia legislativa incide directa y negativamente en el cumplimiento espontáneo de los deberes de aquellos administrados autorizados, así como en la institucionalidad del sector, toda vez que ya gran parte de ellos tiene conocimiento que, al menos en el ámbito nacional, el potencial incumplimiento de sus obligaciones de fuente reglamentaria no lleva aparejada sanción alguna por parte de la entidad encargada para ello¹⁷.

En suma, lo que ocurre hasta la actualidad es que, determinado el riesgo permitido de forma general y particular, a través de normas que regulan el acceso a dicha actividad y la consecuente emisión de autorizaciones, la gestión del riesgo a través del despliegue de la potestad inspectora, si es que tuviera un adecuado desarrollo y ejecución en el sector, también se ve mellada respecto de su contenido reactivo o de activación de otras potestades administrativas como la sancionadora. Ello, puesto que no se han previsto hasta la actualidad las infracciones en materia de transporte turístico acuático, sino más bien, supuestos de caducidad del título

¹⁷ Lo propio se replica en el ámbito regional, con problemas aún mayores, como tendremos oportunidad de ver.

habilitante, que en buena cuenta son supuestos de revocación por incumplimiento, la cual debería ser declarada por la más alta autoridad del MTC.

Como correlato del problema anotado anteriormente, los índices de informalidad en el transporte turístico acuático peruano van en aumento, lo cual nuevamente incide sobre la responsabilidad del MTC en la implementación de la seguridad en el transporte y la tutela de bienes jurídicos superlativos en ejercicio de sus competencias, tal como se manifiesta en sus planes operativos anuales.

En línea con lo anterior, un segundo tema a resaltar es que el actual reglamento de transporte turístico acuático, contempla la figura de la caducidad como forma de extinción de la autorización otorgada al particular.

Dicha figura jurídica opera en este caso cuando “i) se verifique la ocurrencia de fraude o falsedad en la documentación presentada, ii) el administrado no mantenga vigentes las pólizas de seguro, iii) el administrado no disponga de naves de su propiedad o fletadas de bandera peruana, para la prestación del servicio, iv) finalice el plazo de vigencia del permiso sin que éste hubiese sido renovado, v) si el servicio no se inicia en un plazo de seis meses de otorgado el permiso, vi) si se interrumpen las operaciones durante seis (06) meses continuos, y si vii) el administrado haya incumplido dos (02) a más veces, en un plazo de un (01) año, las normas de seguridad en la prestación de servicios, siempre que causen muerte, peligros para la seguridad de los bienes y/o daño al medio ambiente y que las mismas hayan motivado la aplicación de sanciones” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, Decreto Supremo N° 006-2011-MTC, Artículo 18).

Al respecto, como bien se indica en doctrina, la caducidad como forma de extinción del título habilitante, se ha aplicado -indistintamente- a incumplimientos graves del particular, como la desaparición de los factores que permiten garantizar la finalidad pública del título habilitante otorgado, el cumplimiento del término final y/o de una condición resolutoria. En esa línea, se señala que es imposible construir una teoría unitaria de la caducidad en el Derecho Administrativo, siendo que, el ordenamiento

jurídico-administrativo maneja tres formas de caducidad: “caducidad-carga (no realización de una actuación necesaria para el ejercicio de una posición jurídica activa); caducidad perención (terminación anticipada de procedimientos y procesos como consecuencia de la inactividad) y finalmente, la caducidad-sanción, como resultado de un incumplimiento” (Laguna de Paz, 2007, p. 230).

No obstante, coincidimos en que, desde un punto de vista terminológico, la extinción de la autorización por incumplimiento del sujeto autorizado suele denominarse de distintas formas “caducidad, revocación-sanción y cancelación. Ante esta falta de uniformidad, quizá lo más conveniente sea simplemente aludir a la revocación por incumplimiento” (Laguna de Paz, p. 349).

Al respecto, Morón Urbina ha identificado que:

“(…) los campos de aplicación en los que se emplea con más provecho este modo de extinción “son las relaciones de fomento, las concesiones de uso de bienes de dominio estatal, las licencias o autorizaciones operativas, las concesiones y licencias de servicios públicos, donde la no realización de pagos de tasas, de cánones o similares obligatorios a favor de la autoridad, así como también el no someterse a inspecciones periódicas, el hecho de no realizar la actividad autorizada dentro del plazo establecido, o incluso si, habiéndola iniciado, la suspende injustificadamente, dan lugar a esta forma de caducidad” (2020, p. 448).

Respecto a ello, algunos apuntes. Consideramos que el primer supuesto, sobre fraude o falsedad de la documentación presentada tiene una vía específica en la legislación peruana, como es la nulidad de oficio, por lo que no resultaría necesaria la revocación por incumplimiento, denominada en dicho reglamento como caducidad. Con ello, creemos evidente que la labor de fiscalización posterior es la actividad de la administración idónea a realizar, a fin de poder identificar precisamente esta condición que permite la extinción del título habilitante otorgado,

más aún si hasta el día de hoy no hay evidencia de caducidades declaradas por el MTC en esta materia.

Sobre los puntos ii), iii), v) y vii) señalados, creemos que la convicción de la administración sobre la ocurrencia o no de estos supuestos se logra indefectiblemente a través del despliegue de la potestad inspectora, a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las obligaciones de fuente reglamentaria a las que el sujeto autorizado está sometido.

Asimismo, podemos también señalar que el punto iv), de las causales de “caducidad” de la autorización otorgada en materia de transporte turístico acuático resulta, en la actualidad, virtualmente inaplicable, toda vez que, por los defectos en la técnica legislativa anteriormente anotados, los títulos habilitantes en esta materia son de vigencia indefinida.

Sin embargo, respecto de las competencias del MTC a nivel nacional, tenemos que no se evidencia la realización efectiva de las mismas, al no existir a la fecha informes de fiscalización que hayan tenido como resultado la identificación de causales de “caducidad” de algún título habilitante emitido por dicha entidad, a pesar de que existe una creciente informalidad a nivel nacional en esta materia. Lo propio sucede con la figura de la revocación.

En esa línea, más allá de las causales de caducidad o revocación por incumplimiento previstas en el reglamento, es de advertir que, tampoco existe procedimiento administrativo sancionador en materia de transporte turístico acuático, como hemos anotado, puesto que no se han tipificado las infracciones en la normativa aplicable ni incluido el servicio en los alcances de la Ley N° 28583. En consecuencia, las disposiciones antes anotadas son inaplicables en la realidad.

Lo propio se replica en el ámbito regional, en donde se tiene conocimiento que los gobiernos subnacionales que han aplicado sus competencias compartidas en esta materia (Piura, Ica, Callao, Puno y regiones en la Selva), sólo se limitan a la emisión

de autorizaciones, dejando de aplicar la potestad inspectora para conocer en la realidad acerca del estado de cumplimiento de las normas sobre la materia, sobre lo que volveremos en el siguiente apartado.

2.1.2.2 Problemas organizativos

Como ya hemos señalado, antes del año 2018, el transporte acuático en el Perú estaba encomendado a una unidad orgánica especializada del MTC como era la ex DGTA. En ella, se reunían las distintas potestades de la administración (normativa, autorizante, fiscalizadora y sancionadora, por nombrar algunas), repartidas en direcciones de línea que contaban con presupuestos adecuados y personal suficiente para el desempeño de sus funciones y la creciente actividad de transporte acuático comercial.

Sin embargo, con motivo de la reorganización administrativa del MTC, ocurrida a partir del 2018, la especialización por parte de funcionarios y servidores públicos en la materia se vio parcialmente afectada con la creación de nuevas direcciones generales y de línea, que recogían las potestades administrativas anteriormente otorgadas a la ex DGTA.

Otro problema transversal identificado tiene que ver con la competencia compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales en materia de transporte acuático, sobre lo cual adelantamos que existe un manifiesto y mayoritario incumplimiento u omisión de funciones, que perjudica seriamente la tarea de la formalización del transporte acuático en el Perú y asimismo, impide la correcta ejecución de potestades administrativas en la materia, afectando directamente la institucionalidad del sector transporte.

2.1.2.2.1 De la unidad orgánica especializada a la unidad orgánica multifuncional

Respecto de la potestad normativa y de formulación de políticas nacionales en el transporte acuático peruano, en la actualidad, dicha tarea es encargada a la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal, a través de

la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Acuático y Logística del MTC (DPNTAL), que es un órgano de línea especializado en transporte acuático.

Por su parte, la potestad autorizante del MTC en materia de transporte acuático está encomendada a la Dirección General de Autorizaciones en Transportes, a través de la Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático, la cual es la encargada de la emisión de los títulos habilitantes en esta materia.

Como podemos ver hasta aquí, tanto la potestad normativa como la autorizante tienen en la actualidad órganos de línea distintos, que pertenecen a unidades orgánicas también distintas, que se avocan a dicha tarea de forma exclusiva. Sin embargo, lo mismo no puede decirse de la potestad inspectora del MTC.

Así, la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Transportes de esta entidad, se compone de la Dirección de Fiscalizaciones en Transportes (DFT) y la Dirección de Sanciones en Transportes. Y es en este punto donde notamos precisamente la pérdida de especialización en una materia tan compleja como el transporte acuático.

Al respecto, la DFT es la actual encargada de la fiscalización de las normas que regulan la gestión de la infraestructura de transportes y plataformas logísticas y la prestación de los servicios de transporte ferroviario, acuático, multimodal y sus actividades complementarias.

Dicho órgano de línea está encargado de verificar el cumplimiento de las normas de carácter administrativo, relacionadas con la gestión de infraestructura vial. Asimismo, está encargada de verificar el cumplimiento de las normas sobre la red vial de su competencia (nacional), además de coordinar lo correspondiente con los órganos competentes de los gobiernos regionales y locales. Por si fuera poco, también tiene encomendado fiscalizar la calidad de los estudios de pre inversión e ingeniería de las obras en la red vial de su competencia.

Respecto del transporte acuático, la DFT tiene encomendado fiscalizar la prestación de servicios de transporte acuático comercial y/o turístico, de ámbito nacional e internacional, además de los hallazgos obtenidos a través de las actividades provenientes de la fiscalización posterior y también el cumplimiento de las normas técnicas y administrativas de la infraestructura y servicios de terminales interiores de carga y otras plataformas logísticas.

Seguidamente, la DFT también tiene encomendada la tarea de fiscalizar la prestación de servicios de transporte ferroviario, así como el cumplimiento de las normas técnicas y/o administrativas relacionadas con la operación ferroviaria.

Asimismo, dicho órgano de línea también se encarga del inicio del procedimiento administrativo sancionador y lleva a cabo la fase instructora en las materias de su competencia.

Como es posible advertir, la actividad de fiscalización del MTC tiene encomendada distintas especialidades sumamente técnicas, que pertenecen a distintas competencias dentro del sector. Ello, no ocurre por ejemplo con la DPNTAL y la DTA, que son órganos de línea destinados a atender únicamente temas relativos al transporte acuático y la actividad logística.

Ahora bien, mediante Resolución Secretarial N° 062-2021-MTC/04 del 13 de marzo de 2021, se aprobó el reordenamiento de cargos del Cuadro de Asignación de Personal para el MTC. En dicha resolución, para la DFT, se tiene lo siguiente:

N° DE ORDEN	CARGO ESTRUCTURAL	CÓDIGO	TOTAL	SITUACIÓN DEL CARGO		CARGO DE CONFIANZA
				O	P	
				XVIII	DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO : DIRECCIÓN GENERAL DE FISCALIZACIONES Y SANCIONES EN TRANSPORTES	
XVIII.2	DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD ORGÁNICA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIONES EN TRANSPORTES					
1125	Directoría - Director de Programa Sectorial II	036 18 01 2	1	1		1
1126 / 1129	Ingeniero IV	036 18 01 5	4	4		
1130	Ingeniero II	036 18 01 5	1	1		
1131	Abogado IV	036 18 01 5	1		1	
1132	Técnico en Ingeniería I	036 18 01 6	1	1		
1133	Técnico Administrativo III	036 18 01 6	1	1		
1134	Técnico Administrativo I	036 18 01 6	1	1		
1135 / 1136	Secretaría I	036 18 01 6	2	2		
TOTAL UNIDAD ORGÁNICA			12	11	1	1

En suma, para las distintas y copiosas labores encomendadas, dicho órgano de línea cuenta en la actualidad con doce personas contratadas, de las cuales, aquellas que podrían ejercer concretamente la actividad de fiscalización son únicamente nueve, según lo establecido en la Resolución Directoral N° 082-2016-MTC/13 del 23 de noviembre de 2016, que aprueba la Directiva de la Función Inspectoral de la ex DGTA¹⁸. Ello, aunado a una constante rotación de personal, hace que dicha aplicación de dicha labor sea aún más contingente.

En consecuencia, consideramos que dicha limitación en los medios personales o recursos humanos para lograr el cumplimiento de sus funciones incide directamente en el correcto despliegue de la potestad inspectora a nivel nacional y, en consecuencia, afecta seriamente la institucionalidad del sector, poniendo en grave riesgo la vida de las personas y la seguridad en el transporte.

2.1.2.2.2 Descentralización administrativa

Tal como hemos visto en el punto 1.1.4 de la presente investigación, la competencia compartida en materia de transporte está expresamente señalada por diversas normas de rango legal, como la LBD, la LOGR, la LOM y, asimismo, se encuentra reconocida por la LOF del MTC y demás normas organizativas de dicha entidad.

Asimismo, de manera específica, los reglamentos sectoriales nacionales, que contienen las disposiciones relativas a los servicios del transporte acuático en el Perú, han establecido las competencias de las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones de los Gobiernos Regionales del Perú.

¹⁸ Resolución Directoral N° 082-2016-MTC/13. Artículo 10. Requisitos de los Inspectores.

Son requisitos para ser acreditado como inspector:

- a) Ser servidor profesional o servidor técnico (...).

Aún más, existen normas concretas de organización, como las Resoluciones Ministeriales N° 307-2008-MTC/01, 332-2008-MTC/03, N° 361-2008-MTC/01, N° 364-2008-MTC/01 y N° 627-2008-MTC/01, que declaran la conclusión del proceso de transferencia de funciones sectoriales específicas en materia de transportes a los Gobiernos Regionales y el Decreto Supremo N° 019-2011-MTC, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de gobiernos sub nacionales, que reconocen expresamente las competencias de los mismos en materia de transporte acuático.

Sin embargo, la realidad del proceso de descentralización en esta materia dista mucho de lo que señalan las disposiciones legales, reglamentarias y de organización antedichas. Así, de las 25 regiones del Perú, se tiene que, en la actualidad, sólo cuatro de ellas han implementado sus competencias en transporte acuático, siendo éstas Piura, el Gobierno Regional del Callao, Ica y Puno. Asimismo, en la Selva, sólo Amazonas, Loreto y Ucayali ejecutan de manera adecuada sus competencias compartidas.

A propósito de ello, permítasenos recordar que las Resoluciones Ministeriales antedichas¹⁹ han dispuesto la transferencia de funciones compartidas en esta materia a todos los Gobiernos Regionales, a excepción de Lima (actualmente en proceso), de acuerdo a lo siguiente:

¹⁹ La misma que se renueva anualmente y que ha sido confirmada por Resolución Ministerial N° 379-2022-MTC/01 del 09 de mayo de 2022, que aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales para el año 2022.

Gobiernos Regionales	Funciones específicas en materia de transporte acuático, establecidas en el Art. 56º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Facultades indicadas en los Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales
Arequipa	Otorgar las autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional, a través del organismo pertinente, de acuerdo a los dispositivos legales sobre la materia.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Autorizar la prestación de servicios de transporte acuático dentro del ámbito regional. 2. Otorgar permisos de operación para servicio de transporte fluvial de carga y/o pasajeros con embarcaciones propias de bandera peruana hasta de 30 TM de arqueo bruto, excepto de las empresas que prestan servicio de transporte fluvial turístico y de aquellas que cuentan con autorización otorgada por el MTC. 3. Autorizar la prestación de servicios portuarios en puertos de alcance regional.
Amazonas		
Ancash		
Apurímac		
Ayacucho		
Callao		
Cajamarca		
Cusco		
Huánuco		
Ica		
Junín		
Huancavelica		
La Libertad		
Lambayeque		
Loreto		
Madre de Dios		
Moquegua		
Pasco		
Piura		
Puno		
San Martín		
Tacna		
Tumbes		
Ucayali		

Sobre ello, resaltar que hacia el 2022, todos los Gobiernos Regionales han recibido expresamente la transferencia de competencias compartidas establecidas a nivel de Resolución Ministerial y confirmadas por los Reglamento de Transporte Fluvial y de Transporte Turístico Acuático y el Decreto Supremo N° 019-2011-MTC, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de los Sectores

Transportes y Comunicaciones en los niveles de gobierno nacional, regional y local, el cual establece lo siguiente:

II. COMPETENCIA: Servicios de Transporte			
4. PROCESO ESENCIAL: Servicios de Transporte Acuático			
ATRIBUCIÓN	NIVELES DE GOBIERNO		
	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
POLÍTICAS, NORMATIVIDAD, Y REGULACIÓN	Formular la política nacional y sectorial de servicios de transporte acuático, en coordinación con otros niveles de gobierno y sectores vinculados.	Formular y aprobar la política regional de servicios de transporte acuático, de conformidad con la política nacional y sectorial.	
	Formular y aprobar cuando corresponda, normas, regulaciones y lineamientos técnicos, de alcance nacional, en servicios de transporte acuático y actividades complementarias.	Formular y aprobar normas suplementarias en servicios de transporte acuático de ámbito regional y actividades complementarias, en concordancia con las normas nacionales.	Formular y aprobar normas suplementarias en servicios de transporte acuático de ámbito local y actividades complementarias, en concordancia con las normas nacionales y regionales.
PLANEAMIENTO	Formular y aprobar normas y regulaciones de la Marina Mercante.		
	Formular, cuando corresponda, planes en materia de servicios de transporte acuático de ámbito nacional.	Formular, cuando corresponda, planes en materia de servicios de transporte acuático de ámbito regional, en concordancia con los planes sectoriales de alcance nacional.	Formular, cuando corresponda, planes en materia de servicios de transporte acuático de ámbito local, en concordancia con los planes sectoriales de alcance nacional y regional.
ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN	Autorizar la prestación de servicios de transporte acuático de ámbito nacional e internacional y actividades complementarias.	Autorizar la prestación de servicios de transporte acuático de ámbito regional y actividades complementarias.	Autorizar la prestación de servicios de transporte acuático de ámbito local y actividades complementarias.
	Conducir y ejecutar programas de alcance nacional, en servicios de transporte acuático.	Conducir y ejecutar programas regionales, en servicios de transporte acuático.	Conducir y ejecutar programas locales, en servicios de transporte acuático.
	Fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte acuático de ámbitos nacional e internacional y actividades complementarias.	Fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte acuático de ámbito regional y actividades complementarias.	Fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte acuático de ámbito local y actividades complementarias.
	Ejercer las potestades sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación, en servicios de transporte acuático de ámbito nacional e internacional y actividades complementarias.	Ejercer las potestades sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en servicios de transporte acuático de ámbito regional y actividades complementarias.	Ejercer las potestades sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en servicios de transporte acuático de ámbito local y actividades complementarias.

Como es posible advertir, encontramos un problema adicional respecto de esta última norma, toda vez que, como hemos señalado, los reglamentos de transporte fluvial (2006) y transporte turístico acuático (2011), que son aplicables por jerarquía normativa desde la perspectiva del despliegue de competencias compartidas por los gobiernos regionales, no han contemplado las funciones de los gobiernos locales en esta materia.

Así, tenemos que una norma organizativa nacional establece una variación respecto de las entidades competentes de los gobiernos sub nacionales en materia de transporte acuático. Ello, aun cuando errático, por no permitir una clara lectura al destinatario de dichas normas, respecto de la identificación de las competencias en cada ámbito del transporte acuático, resulta provechoso para una tarea en específico; la formalización del transporte acuático a nivel nacional, a través del desarrollo de una adecuada gestión para que los gobiernos sub nacionales ejecuten dichas competencias y se pueda lograr el ordenamiento de dichas actividades.

Por lo mismo, a efectos de corroborar la implementación de las competencias compartidas en transporte acuático a los gobiernos regionales ya descritos, en el decurso de la presente investigación, utilizamos nuestro derecho de acceso a la información pública, previsto en la Ley N° 27807, con Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, a fin de determinar si las disposiciones señaladas precedentemente venían siendo cumplidas por los gobiernos sub nacionales.

Al respecto, se consultó a las referidas autoridades acerca del número de títulos habilitantes emitidos en materia de transporte acuático, así como de las actividades de fiscalización realizadas al respecto. Cabe señalar, que las solicitudes realizadas en esta primera oportunidad contienen solo algunas de las regiones competentes en esta materia, siendo consultadas aquellas regiones de la costa peruana. Los resultados de dicha tarea se condensan en el siguiente cuadro y, asimismo, se adjuntan los cargos de recepción, respuestas de las entidades que tuvieron a bien responder (algunas, señalando ser no competentes en la materia por desconocimiento) y demás documentos en el Anexo 1.

SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA REMITIDAS A LOS GORES COSTEÑOS.					
Número	GORE	Vía	Estado	Fecha	Respuesta
1	Tumbes	Web	Enviado	10.11.21	Sin respuesta.
2	Piura	Web	Enviado	16.11.21	Respuesta incompleta
3	Lambayeque	Web	Enviado	23.11.21	Sin respuesta.
4	La Libertad	Web	Enviado	23.11.21	Sin respuesta.
5	Ancash	Web	Enviado	23.11.21	Sin respuesta.
6	Ica	Web	Enviado	23.11.21	Sin respuesta.
7	Arequipa	web	Enviado	23.11.21	Respondió.
8	Moquegua	Web	Enviado	23.11.21	Respuesta incompleta.
9	Tacna	Web	Enviado	23.11.21	Respuesta

					incompleta.
--	--	--	--	--	-------------

Como se puede apreciar, de las nueve regiones consultadas, cinco no emitieron respuesta alguna a lo solicitado. De todas ellas, el caso más preocupante es el de Tumbes, donde, por la experiencia profesional, se tiene conocimiento del desarrollo desmedido del transporte turístico acuático en Puerto Pizarro, a fin de realizar avistamiento de manglares, animales y demás recursos de la zona.

Lo anterior, sirve de sustento para evidenciar que el transporte turístico acuático en la primera región del Perú es en su totalidad informal, al no contar el operador tumbesino con la respectiva autorización administrativa emitida por la Dirección Regional competente, y así, exponer gravemente la vida e integridad de los turistas que deciden contratar sus servicios.

Otro caso llamativo es el de Piura. En su respuesta, la autoridad se limita a remitir el listado de autorizaciones emitidas, sin embargo, no se pronuncia en lo absoluto acerca de la realización de una actividad concreta de fiscalización en esta materia, al no conocer los alcances concretos de esta importante actividad.

Finalmente, Moquegua señaló expresamente que no era competente en la materia, desconociendo las competencias compartidas y las normas descritas con anterioridad. Por su lado, Tacna indicó que en su archivo no obra ni existe documentación alguna a ese respecto.

En suma, la descentralización en el transporte acuático es una tarea pendiente y no porque las normas generales y especiales no lo hayan establecido, sino más bien porque se evidencia que, aun cuando los gobiernos regionales son competentes en esta materia, a la fecha, estos no han cumplido con sus obligaciones normativas, permitiendo el crecimiento de la informalidad en el transporte acuático y perjudicando gravemente la vida e integridad de las personas, así como la

institucionalidad del sector.

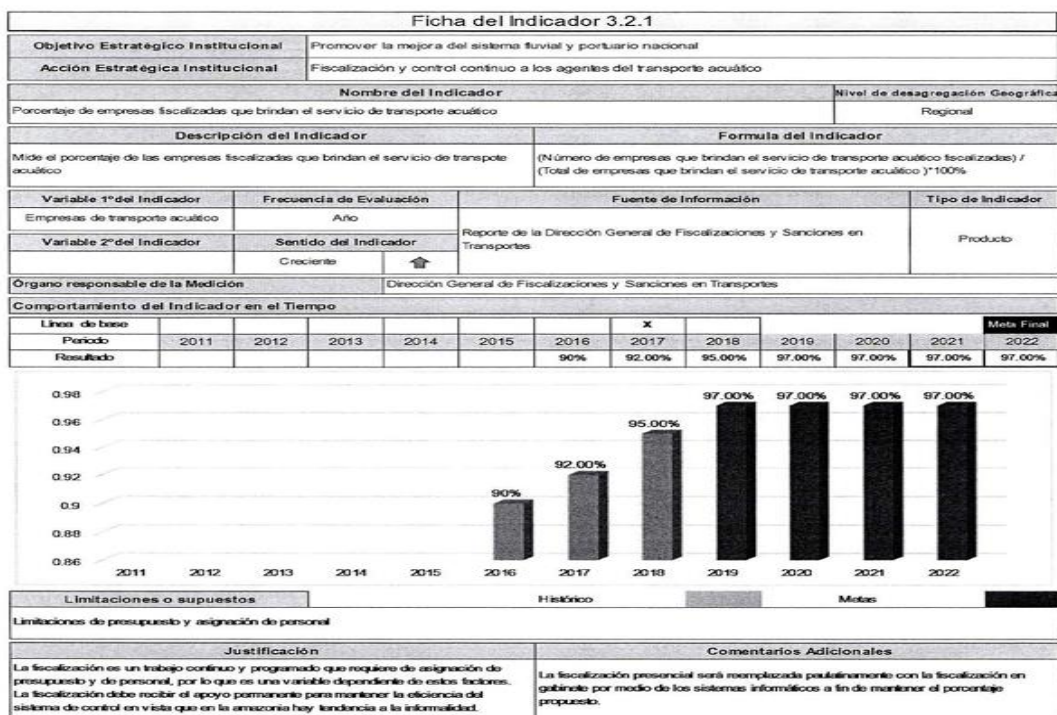
2.1.2.2.3 Resultados emitidos por el MTC sobre fiscalización administrativa realizada frente a las evidencias empíricas obtenidas.

En este acápite analizaremos lo señalado por el MTC respecto de las actividades de fiscalización realizadas en materia de transporte desde el año 2018 en adelante.

Así, en su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2022, aprobado por Resolución Ministerial N° 284-2019-MTC/01²⁰, la entidad reconoce como lineamiento de política la seguridad en todos los modos de transporte. Asimismo, reconoce como Objetivo Estratégico Institucional (OEI) N° 03 la necesidad de promover la mejora del sistema fluvial y portuario a nivel nacional.

Al respecto, como Acción Estratégica Institucional (AEI) N° 2, se establece la necesidad de fiscalizar continuamente a los agentes del transporte acuático. Asimismo, como AEI N° 3, se establece la necesidad de contar con vías navegables en adecuadas condiciones para brindar el servicio de transitabilidad fluvial (sic). En esa línea, se establece que los resultados esperados al 2022 son del 97% de empresas de transporte acuático fluvial fiscalizadas, tal como se muestra a continuación.

²⁰ Al respecto: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/320393-plan-estrategico-institucional-2018-2022>



Lo contingente en este punto, es que aun cuando el transporte acuático se desarrolla en tres ámbitos, como el marítimo, fluvial y lacustre, los instrumentos de gestión sólo están dirigidos al transporte fluvial, siendo que la seguridad en el transporte es transversal y necesaria en todos los medios utilizados para tal fin. Aún con eso, en la actualidad, el desempeño de la potestad inspectora en esta materia sigue siendo nulo o incipiente.

Seguidamente, el Plan Estratégico Institucional 2020-2023²¹, reconoce como misión institucional el “asegurar la provisión de infraestructura y servicios de transportes y comunicaciones a toda la población, de manera segura, sostenible, inclusiva y competitiva, orientada a la integración y desarrollo nacional” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Resolución Ministerial N° 328-2020-MTC/01, p. 9).

²¹ Ver: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/704871-plan-estrategico-institucional-2020-2023>

De ese modo, en dicho instrumento, se reconoce como OEI N° 04 el elevar los niveles de seguridad en el sistema de transporte en la población, teniendo como indicador la tasa de fallecidos en accidentes de tránsito terrestre por cada 100,000 habitantes. Consideramos que esta es una falencia significativa, toda vez que no se incluye el índice de siniestralidad existente en las vías acuáticas, que conforme hemos visto es altamente considerable, siendo que el MTC no ha considerado dicha información al no tener registro de la misma, por precisamente, no ejecutar potestades administrativas que coadyuvarían a dicha función de registro.

Como AEI N° 01.05, se establece la necesidad de contar con infraestructura acuática de carácter nacional en buen estado, teniendo como indicador el porcentaje de kilómetros de vía fluvial navegable.

Asimismo, se establece como AEI N° 04.01, relativa al OEI N° 04 antes descrito, la necesidad de contar con autorizaciones que guarden elevados estándares de seguridad en los operadores del Sistema de Transporte. Al respecto, se dispone como indicador el porcentaje de autorizaciones otorgadas a los operadores de transporte acuático. Sin embargo, en este punto es preciso tener en cuenta que los permisos emitidos por el MTC a nivel nacional configuran una parte, considerativamente menor, del total de permisos emitidos en el país. Ello, toda vez que, en materia fluvial, las competencias para la emisión de habilitaciones son compartidas con los gobiernos regionales, como hemos visto.

Como AEI N° 04.02, se reitera la necesidad de Fiscalización en materia de seguridad oportuna al Sistema de Transporte, estableciéndose como indicador el porcentaje de servicios fiscalizados operativamente.

Sobre todo lo descrito anteriormente, se señala los resultados esperados en el cuadro siguiente:

ACCIONES ESTRATÉGICAS DEL UCI UA

AEI.04.01	Autorizaciones con elevados estándares de seguridad a los operadores del Sistema de Transporte.	Porcentaje de autorizaciones otorgadas en el sistema de transporte aéreo	(Número de trámites de autorización ejecutados por la DGAC / Número de trámites de autorización programados por la DGAC) *100	94.00%	2018	95.00%	2019	96.0%	97.0%	98.0%	99.0%	Dirección General de Aeronáutica Civil
		Porcentaje de autorizaciones otorgadas a operadores de transporte acuático	(Número de autorizaciones otorgadas a los operadores de transporte acuático) / (Número de solicitudes de autorizaciones de los operadores de transporte acuático) * 100	81.80%	2018	82.00%	2019	82.3%	82.7%	83.1%	83.5%	Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuático
		Porcentaje de autorizaciones otorgadas a operadores de transporte terrestre	(Número de autorizaciones para operadores que brindan el servicio transporte de personas y mercancías nacional e internacional/ Número de solicitudes presentadas) * 100	91.00%	2018	90.00%	2019	87.0%	84.0%	81.0%	78.0%	Dirección de Servicios de Transporte Terrestre
AEI.04.02	Fiscalización en materia de seguridad oportuna al Sistema de Transporte.	Porcentaje de cumplimiento de plan de vigilancia en el sistema de transporte aéreo	(Número de inspecciones ejecutadas por la DGAC / Número de inspecciones programadas por la DGAC) *100	93.00%	2018	94.00%	2019	95.0%	95.0%	96.0%	96.0%	Dirección General de Aeronáutica Civil - DGAC
		Porcentaje de fiscalizaciones a la infraestructura vial	(Acciones de fiscalización a la infraestructura vial (señalización, seguridad vial, obras de arte, etc.) / Acciones de fiscalización planificada en el año) *100	100.00%	2018	100.00%	2019	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Transportes
		Porcentaje de servicios de transporte acuático fiscalizados operativamente	(Acciones de fiscalización ejecutadas a los operadores de transporte acuático / Número total de operadores de transporte acuático)	100.00%	2018	100.00%	2019	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Transportes
		Porcentaje de servicios de transporte ferroviario fiscalizados operativamente	(Acciones de fiscalización ejecutadas a los operadores de transporte ferroviario / Número total de operadores de transporte ferroviario) *100	100.00%	2018	100.00%	2019	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Transportes

Como se puede apreciar, respecto de las autorizaciones con elevados estándares de seguridad, hacia el 2019 se esperaba más del 80% de cumplimiento del indicador. No obstante, debemos recordar que, en la actualidad, los títulos habilitantes en transporte acuático marítimo, fluvial y turístico tienen vigencia indefinida, por defecto de una correcta fundamentación de su vigencia determinada, preestablecida originalmente en los reglamentos especiales.

Asimismo, respecto de la fiscalización, dicho instrumento señala que hacia el 2019 se esperaba una ejecución de dicha labor al 100%, afirmando que esto se ha cumplido, lo cual, como veremos a continuación no es del todo cierto.

Ficha Técnica del Indicador 4.2.3						
Objetivo Estratégico Institucional:	Elevar los niveles de seguridad en el sistema de transporte en la población.					
Acción Estratégica Institucional:	Fiscalización en materia de seguridad oportuna al Sistema de Transporte.					
Nombre del Indicador:	Porcentaje de servicios de transporte acuático fiscalizados operativamente					
Justificación:	Este indicador permite asegurar el cumplimiento de las normas de seguridad en la prestación de los servicios de los operadores de transporte acuático (fluvial, marítimo y lacustre) orientado a la protección de la vida humana.					
Responsable del Indicador:	Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Transportes					
Limitaciones del Indicador:	Personal especialista insuficiente para atender temas especializados relacionados a las prestaciones del servicio de transporte acuático Dificultades para realizar las acciones de fiscalización en vista que los administrados no se encuentran en sus oficinas y no cuentan con la información y documentación necesaria. Aspectos climatológicos que limitan las acciones de fiscalización programadas.					
Método de Cálculo:	$(\text{Acciones de fiscalización ejecutadas a los operadores de transporte acuático en el año} / \text{Número total de operadores de transporte acuático}) * 100$					
Parámetro de medición:	Porcentaje	Sentido esperado del Indicador:		Ascendente		
Fuente y Base de Datos:	Registros administrativos de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Transportes					
	Valor de línea de base	Valor Actual	Logros esperados			
Año	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Valor	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Aun con ello, como se puede apreciar en las limitaciones del indicador, se reconoce que la falta de personal especialista configura un óbice para el adecuado ejercicio de dicha potestad. En ese sentido, no es posible afirmar como valor actual que el 100% del indicador sobre actividades de fiscalización realizadas haya sido completado.

En esa línea, teniendo como base la información presentada sobre la alta siniestralidad a nivel nacional, que tiene como ámbito preponderante de ocurrencia el fluvial, tenemos a bien presentar los resultados obtenidos acerca de la existencia de procedimientos administrativos sancionadores que la DGFST tiene a su cargo, a partir del año 2018 (reorganización administrativa del MTC).

EXPEDIENTE	HOJA DE RUTA	DSD	ADMINISTRADO	EXPEDIENTE	RESOLUCIÓN DIRECTORAL	FECHA	TIPO DE RD	ASUNTO	MATERIA	UIT
EXP. 308-2019-DFIST-MTC	150191-2019	I-150191-2019	TRANSPORTES FLUVIAL SEÑOR DE LA MISERICORDIA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA	EXP. 308-2019-DFIST-MTC	0395-2021-MTC/22.02	13/12/2021	SANCIÓN	SANCIONAR A LA EMPRESA TRANSPORTES FLUVIAL SEÑOR DE LA MISERICORDIA S.A.C, CON RUC N° 20600227387, CON UNA MULTA EQUIVALENTE A VEINTE (20) UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS, DE ACUERDO A LO PREVISTO EN EL NUMERAL 13.3.1 DEL ARTÍCULO 13 DEL DECRETO SUPREMO N° 015-2006-MTC; POR COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN ESTABLECIDA EN EL INCISO 5 DEL NUMERAL 13.3 DEL ARTÍCULO 13 DE LA CITADA NORMA.	TRANSPORTE ACUATICO	20

Como se puede apreciar, hacia el año 2022, la unidad orgánica competente en materia de fiscalización y sanción del MTC sólo ha sancionado a una empresa que cuenta permiso de ámbito nacional. En esa línea, no resulta extraño poner en tela de juicio los resultados ofrecidos por dicha entidad en sus instrumentos de gestión, respecto a la fiscalización presuntamente realizada al cien por ciento, si tenemos en cuenta el número de siniestros ocurridos hacia el año 2022 (100) y el resultado de los procedimientos sancionadores iniciados en estas materias (01), teniendo en consideración, que en numerosas ocasiones, la potestad sancionadora tiene como precedente el ejercicio de la potestad inspectora.

Finalmente, de cara a la pandemia global acaecida, como último punto de análisis respecto a los resultados obtenidos y esperados por el MTC en materia de seguridad en el transporte y fiscalización administrativa, tenemos a bien detenernos brevemente en el Plan Operativo Institucional Multianual 2023-2025, aprobado por Resolución Ministerial N° 399-2022-MTC/01 del 20 de mayo de 2022²².

Así, en dicho instrumento, se establece como lineamiento de política la seguridad en todos los modos de transporte. En esa línea, el MTC se encuentra encargado de generar condiciones para la seguridad en los servicios y operaciones de todos los modos de transportes, a través de su potestad normativa y el uso de sistemas inteligentes en los que se privilegie la vida, la salud, el medio ambiente y el

²² Al respecto: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/2998182-399-2022-mtc-01>

patrimonio. Vinculado a lo anterior, se tiene establecido como lineamiento de política la gestión de riesgos de desastres en los sistemas de transportes y comunicaciones, sobre lo cual, el MTC espera incorporar en los planes y proyectos de las entidades del sector, la gestión del riesgo de desastres, para reducir la vulnerabilidad de la infraestructura y servicios de transportes y comunicaciones.

Finalmente, también se plantea como lineamiento de política el fortalecer los niveles de coordinación y articulación con los ministerios, gobiernos regionales y locales, para la implementación de las políticas sectoriales y la consolidación del proceso de descentralización.

Todos estos planes y directrices están proyectados desde el presente año, hasta el 2025. En esa línea, para que lo anteriormente indicado pueda ser cumplido a cabalidad, son necesarios cambios normativos transversales en los tres ámbitos del transporte acuático, así como la ejecución de una mejor gestión pública. Por lo pronto, cabe indicar que hasta la fecha no se cuenta con una Política Nacional de Transporte definida por el MTC, que incluya lógicamente al transporte acuático, lo que genera mayor desconcierto sobre la solución de los problemas identificados.

Evidencias empíricas obtenidas

Habiendo señalado los planes y metas del MTC en materia del despliegue de la potestad inspectora y la descentralización, pasemos ahora a abordar los resultados obtenidos en la realidad. La data aquí expuesta proviene principalmente de la tarea de levantamiento de información sobre el estado situacional actual del transporte acuático en las regiones, de manera personal (solicitudes de acceso a la información pública) y profesional (cumplimiento de funciones administrativas) y así, permite explicar cuánto falta por implementar a nivel nacional, regional y local en estas materias.

Caso Tumbes

Puerto Pizarro es un destino turístico importante de la región Tumbes, que reporta más de 100,000 visitantes al año (pre pandemia y en regularización en la actualidad), donde existen embarcaciones de transporte acuático que, ofertando servicios turísticos acuáticos, realizan un recorrido de aproximadamente seis kilómetros por espacio de dos horas de trayecto.

La mayoría de operadores de la región están constituidos en Asociaciones de Transporte Turístico Acuático, además de las personas naturales que también ofertan sus servicios con embarcaciones propias a los turistas de la zona. Los referidos operadores son personas oriundas del lugar y se dedican a dicha actividad hace cincuenta años, aproximadamente. En esa línea, el turismo en dicha localidad involucra al veinte por ciento (20%) de la población económicamente activa, generando un valor económico agregado con la oferta de actividades adicionales como experiencias gastronómicas, entre otras.

Al respecto, hasta el momento existen unas ciento veinte embarcaciones que ofertan servicios de transporte turístico acuático. De dicho número, al 2022, sólo una de ellas cuenta con permiso de operación de transporte turístico acuático, según lo señalado por la propia Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Tumbes (DRTCT), en vista que, dada la realidad regional económica, el cumplimiento de los requisitos establecidos normativamente por la DICAPI y el MTC les resulta complicado y oneroso.

Asimismo, la recientemente creada Dirección Ejecutiva de Transporte Acuático, órgano de línea dependiente de la DRTCT, ha informado²³ como limitantes a la ejecución de sus funciones, que la transferencia de competencias del gobierno

²³ Esta respuesta se dio en el marco de las tareas de articulación intergubernamental realizadas por la DPNTAL del MTC con cada uno de los gobiernos regionales del país. Vale decir, que la misma información solicitada de forma personal por Acceso a la Información Pública, no fue respondida.

nacional al regional se ha realizado sin recursos presupuestales, recursos humanos y sin mobiliario, lo que hace imposible el cumplimiento de los objetivos institucionales en la materia.

Sin embargo, aun con ello, los operadores informales trabajan en dicha actividad diariamente, sin que la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Tumbes, el Gobierno Regional y el MTC, respecto a sus competencias, hayan implementado algún cambio en provecho de la seguridad del transporte.

En consecuencia, a pesar que existen las competencias compartidas en materia de Transporte Acuático con Tumbes, en la actualidad, la autoridad competente no ha desplegado su potestad inspectora por problemas de gestión pública.

Al respecto, en el Anexo 2 se adjuntan fotos sobre lo señalado.

Caso Piura

Desde el 2019, la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Piura, a través de su Dirección de Aeródromos y Puertos, viene otorgando autorizaciones a los operadores de transporte turístico acuático de la región, que cumplen con los requisitos normativos preestablecidos.

Al respecto, se tienen dos zonas de incidencia identificadas en relación a operadores formales que cuentan con títulos habilitantes (Los órganos y El Ñuro). Respecto a Los Órganos, se tiene que la referida Dirección ha emitido hacia diciembre de 2021 un total de nueve (09) autorizaciones. Respecto a El Ñuro, hacia diciembre de 2021 se tiene un total de treinta y un (31) autorizaciones emitidas.

No obstante, la autoridad regional en dicha circunscripción ha dado cuenta de la visita recibida con fecha 05 de enero de 2022 por los representantes de la Asociación de Paseo Turístico “EL Ñuro”, donde exponen la problemática por la que

atraviesan, consistente en la presencia de ocho (08) embarcaciones tipo “zodiac”, que vienen brindando el servicio de transporte turístico acuático en la zona y las mismas que no cuentan con los implementos necesarios para el desarrollo del servicio ni tampoco autorización administrativa que así lo permita, agregando que dicha problemática es similar en el distrito de Los Órganos, con la diferencia que en dicho balneario se tienen identificadas treinta (30) embarcaciones informales.

El referido informe señala que los operadores de las embarcaciones tipo “zodiac” sobrepasan la capacidad de carga de dichas naves de recreo, exponiendo a los usuarios a un alto riesgo de sufrir un accidente, siendo que no se cuenta con la presencia de la Policía de Turismo ni de la Fiscalía de Prevención del Delito, ni tampoco de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Piura, las mismas que realicen acciones de fiscalización ante este tipo de servicios, por lo que solicitan articular entre las distintas instituciones y establecer las competencias de cada uno, a fin de implementar un plan de acción para realizar acciones de fiscalización no sólo a las embarcaciones tipo “zodiac”, sino a embarcaciones que aún no se encuentren autorizadas o son informales.

De ese modo, con fecha 31 de enero de 2022, se llevó a cabo una reunión virtual con representantes de la DPNTAL, DTA y DGFST del MTC, así como de la DICAPI TALARA, el Coordinador Territorial y la Dirección de Aeródromos y Puertos de la Dirección Regional de Transportes de Piura, a efectos de establecer las acciones a seguir ante este manifiesto incumplimiento de la normativa sectorial.

En base a ello, se tuvo a bien señalar la necesidad de un urgente operativo conjunto de fiscalización en dicha zona, a efectos de comprobar en la realidad el cumplimiento de las disposiciones normativas sobre transporte turístico acuático de aquellos operadores autorizados, mediante el despliegue de la potestad administrativa de fiscalización, así como evidenciar y generar documentación de sustento, respecto de la actividad ilícita cometida por los operadores de las

embarcaciones tipo “zodiac”, con el fin de establecer las acciones legales a seguir, dada la renuencia de dichas personas por dejar de operar.

Al respecto, según lo establecido por el numeral 1 del artículo 25 del Decreto Supremo N° 006-2011-MTC, la Dirección General de Transporte Acuático (ex DGTA, hoy DPNTAL y DTA y DFT) es la encargada de organizar, planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las acciones de control y fiscalización al administrado que haya sido autorizado a prestar servicio de transporte turístico acuático, sea directamente o a través de las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones de los Gobiernos Regionales, motivo por el cual correspondería iniciar las acciones para la dirección conjunta de dicho operativo en la ciudad de Piura, desarrollando mecanismos de coordinación, articulación y cooperación con los gobiernos regionales para la ejecución de políticas nacionales y el cumplimiento de normas en materia de transporte acuático, así como incidiendo en la capacitación y asistencia técnica a los referidos gobiernos sub nacionales, conforme es función de la DPNTAL.

Sin embargo, al día de hoy, no se evidencia un claro despliegue de la potestad inspectora nacional y regional en relación a este problema. Asimismo, el hecho de que no exista un marco sancionador sobre este tipo de servicio dificulta aún más la defensa de la seguridad en este modo de transporte, afectando así la institucionalidad del sector.

Al respecto, en el Anexo 3 se adjuntan fotos sobre lo señalado.

Caso Lambayeque

Aun cuando dicho gobierno regional tiene competencias compartidas, sus autoridades no han respondido las solicitudes de acceso a la información pública con el fin de conocer el número de títulos habilitantes otorgados en materia de transporte acuático, así como las actividades de fiscalización realizadas. Del mismo

modo, tampoco han respondido oportunamente los oficios enviados por la DPNTAL del MTC, respecto de la implementación de sus funciones en la materia.

Sobre lo primero, se adjuntan pruebas de recepción de documentos en el Anexo 1.

Caso La Libertad

Caso sustancialmente igual al de Lambayeque. Al respecto se tiene conocimiento de actividades de transporte turístico acuático en el Puerto de Salaverry y las Islas Guañape. Sin embargo, la autoridad regional no ha implementado sus competencias compartidas al referir que adolecen de presupuesto.

Sobre lo anterior, se adjuntan pruebas de recepción de documentos en el Anexo 1.

Caso Ancash

Aun cuando se tiene conocimiento del desarrollo de actividades de transporte acuático en la región y competencias compartidas ya transferidas, el gobierno regional de Ancash tampoco ha respondido ni las solicitudes de acceso a la información pública, con el fin de conocer el número de títulos habilitantes otorgados en materia de transporte acuático, así como las actividades de fiscalización realizadas, respecto de la implementación de sus funciones en la materia.

Sin perjuicio de lo anterior, en uso de las funciones públicas y profesionales asumidas por el suscrito en materia de transporte acuático, en el mes de agosto de 2022, se logró intimar a las autoridades regionales de transporte, a fin de obtener un documento que dé cuenta del estado situacional de dicho modo de transporte en su región. En esa línea, el compromiso ha sido asumido por la referida autoridad, bastando la remisión de información solicitada para el despliegue del acompañamiento técnico y profesional por parte de la DPNTAL del MTC, a fin de lograr la formalización de este tipo de transporte en la región.

Caso Lima

Dicho caso también es sumamente particular. Es evidente que en la capital de nuestro país se desarrolla el transporte acuático de tipo turístico, principalmente en el ámbito marítimo. Baste ver las playas de nuestro litoral (Costa Verde, San Bartolo, Ancón, Pucusana, Naplo, entre otras) para determinar la veracidad de lo afirmado.

Asimismo, se tiene conocimiento que, en la laguna de Huancaya, provincia de Yauyos, departamento de Lima, tiene cada vez mayor incidencia el transporte turístico lacustre no autorizado.

Al respecto, mediante Resolución de Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros N° 0037-2022-PCM/SD, recientemente se ha acreditado a la Municipalidad Metropolitana de Lima, para recibir del MTC la transferencia de funciones (competencias compartidas) sobre otorgamiento de autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional, de acuerdo a lo señalado en los literales d) y h) del artículo 56 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, que incluye las potestades autorizante, fiscalizadora y sancionadora en dichas materias. Sobre ello, actualmente se viene gestionando la referida transferencia, teniendo en consideración las competencias de la APN en materia de autorizaciones portuarias.

Caso Ica

Dentro de la circunscripción territorial de Ica, se encuentra el atractivo turístico de “Paracas” y la playa “El Chaco”, en Pisco. En ambos lugares se desarrolla con regularidad el transporte turístico acuático. En esa línea, la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Ica ha emitido a la fecha seis autorizaciones a operadores de transporte acuático.

Sin embargo, cuando se consultó por las acciones de fiscalización realizadas sobre dichos títulos habilitantes y el diagnóstico del estado situacional del transporte acuático en su región, la referida autoridad, hasta la fecha, no ha emitido ningún pronunciamiento.

Caso Arequipa

El gobierno regional de Arequipa ha señalado que no emite autorizaciones en transporte acuático y, en consecuencia, no realiza fiscalización sobre esta materia, toda vez que en su región no existen a la fecha solicitudes de tal tipo.

Sobre el particular, señalar que dicha región tiene competencias compartidas por el gobierno nacional en materia de transporte turístico acuático, en virtud a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 006-2011-MTC y en el ámbito fluvial, por aplicación del Decreto Supremo N° 014-2006-MTC.

Asimismo, han indicado no haber ejecutado sus funciones y competencias por falta de presupuesto designado por los superiores jerárquicos, a pesar de haberse constatado el desarrollo de actividades de transporte acuático en las playas de Mejía y en los ríos de la región.

Sobre lo anterior, se adjuntan pruebas del documento de respuesta en el Anexo 1.

Caso Moquegua

El caso de Moquegua es particular. Sucede que dicha región afirma expresamente que no es competente en la materia, desconociendo las normas sectoriales donde se establece que dicho gobierno sub nacional tiene competencia compartida en transporte acuático. En consecuencia, en dicha región no se ha implementado la competencia compartida de transporte acuático, aun cuando las normas sectoriales así lo disponen.

Al respecto, se adjunta como Anexo 1 la respuesta de dicha entidad.

Caso Tacna

Respecto a Tacna, recibida la solicitud de acceso a la información pública, la entidad señaló que los documentos solicitados no figuran ni existen en sus archivos. En consecuencia, en dicha región no se ha implementado la competencia compartida de transporte acuático, aun cuando las normas sectoriales así lo disponen.

Al respecto, se adjunta como Anexo 1 la respuesta de dicha entidad.

Regiones de la sierra del Perú

El acercamiento con las referidas regiones de nuestro país, se ha dado en cumplimiento de labores profesionales para el MTC. En esa línea, se ha podido determinar que, en nuestra sierra, hacia el 2022, las autoridades competentes no han cumplido con implementar sus competencias compartidas en la materia, principalmente por desconocimiento, alta rotación de funcionarios, problemas presupuestales y poca atención de las autoridades superiores (gobiernos regionales), con excepción del caso de Puno.

Caso Cajamarca

Se envió oficio de contacto al Gobierno Regional de Cajamarca, sin embargo, no se obtuvo respuesta. Del mismo modo, se solicitó en diversas ocasiones su participación en reuniones virtuales realizadas por el MTC con las autoridades de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, sin éxito.

Caso Huánuco

En la segunda mitad del 2022, se sostuvo una reunión virtual con representantes de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Huánuco, a fin de promover la formalización de la actividad de transporte fluvial comercial y del transporte turístico, que se realiza en su circunscripción territorial.

Al respecto, las autoridades señalaron que la implementación de sus competencias no se ha logrado, dado que los presupuestos para dichas funciones no fueron considerados dentro del pliego presupuestal de la región, de tal forma que en sus documentos de gestión no se encuentra comprendida una dependencia o unidad orgánica de transporte acuático.

Sin embargo, manifiestan que se ha podido identificar actividad de transporte fluvial y turístico en la provincia de Tingo María, siendo que ninguno de los operadores cuenta con la autorización respectiva y por tanto, operan sin los seguros correspondientes. Asimismo, indican que todo el transporte fluvial regional es precario, al no tener infraestructura eficiente (puertos y/o embarcaderos), pero reconocen que sí se está realizando el transporte de mercancías y de personas, en piraguas o canoas.

Lo alentador de dicho contacto, es que las referidas autoridades han manifestado que se vienen trabajando en documentos de gestión interna (ROF y MOF), donde ya se está considerando la creación de un órgano de línea de transporte acuático para el siguiente año.

Caso Pasco

Las autoridades de la región Pasco tienen conocimiento de la realización de actividades de transporte turístico lacustre en su circunscripción territorial desde el año 2011. Sin embargo, refieren que hasta la fecha no se han podido implementar

las competencias compartidas por los cambios continuos de autoridades, temas presupuestarios y voluntad política de las autoridades superiores.

Al respecto, dichas autoridades se han comprometido a firmar un convenio de colaboración interinstitucional con la provincia y distrito de Castrovirreyna, a fin que este gobierno local se haga cargo de los empadronamientos y registro de los operadores de transporte turístico lacustre.

Caso Junín

Se envió oficio de contacto al Gobierno Regional de Junín, sin embargo, no se obtuvo respuesta. Del mismo modo, se solicitó en diversas ocasiones su participación en reuniones virtuales realizadas por el MTC con las autoridades de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, sin éxito.

Caso Huancavelica

Hacia la segunda mitad del 2022, el actual director de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Huancavelica manifestó haber asumido el cargo de forma reciente y desconocer las competencias compartidas en materia de transporte acuático.

Asimismo, señaló que no existe mucho turismo lacustre o fluvial, sin embargo, indicó que en la laguna Choclococha, que fue concesionada a una empresa chilena para la extracción en acuicultura, se venían desarrollando paseos turísticos.

Casos Ayacucho, Cusco y Apurímac

Respecto de las vías fluviales de nuestro país, las tres regiones comparten una zona geográfica común, conocida como el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). No obstante, al 2022, ninguna de los referidos gobiernos regionales ha

implementado sus competencias compartidas en transporte acuático, a pesar de que existe una creciente actividad de transporte fluvial en los ríos de estos tres departamentos.

A propósito de ello, hacia inicios del 2022, la fiscalía provincial de prevención del delito de Ayna – San Francisco del Distrito Fiscal de Ayacucho, instó a las autoridades nacionales y regionales competentes para la toma de acciones de cara a la regulación del transporte fluvial en el VRAEM (control y formalización), indicando que se ha constatado el transporte fluvial de carga y personas en total informalidad, poniendo en riesgo inminente la vida e integridad de las personas.

Asimismo, dicha autoridad dio cuenta de la existencia de conflictos sociales (bloques de vías de acceso a plataformas del río Apurímac) entre los operadores de transporte fluvial (Bellavista-Mantaro y Santa Rosa-Canayre), sobre los cuales se han realizado acciones preventivas y de control por la PNP y la Fiscalía. Dichas acciones llegaron a suspender el transporte fluvial momentáneamente y en la actualidad se han adoptado acuerdos para el normar desarrollo del transporte en dicha zona, por lo que solicitan al MTC la realización de más operaciones de control entre autoridades nacionales, regionales y locales y la correspondiente capacitación o sensibilización a los transportistas fluviales para lograr su formalización y obtener títulos habilitantes en estas materias.

En esa línea, la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Ayacucho indicó que se ha avanzado en la tarea de sensibilizar a los transportistas fluviales, a fin de que se formalicen, para lo cual solicitan el apoyo constante del MTC en estas materias. Respecto de la implementación de las oficinas administrativas, indican que se han realizado las gestiones respectivas con el gobierno regional de Ayacucho, sin embargo, no reciben la atención que merecen estas urgentes necesidades.

Finalmente, las referidas autoridades indican que realizarán coordinaciones con los

gobiernos locales contiguos a las zonas fluviales, a fin de empadronar e identificar a todos los operadores de transporte fluvial que en la actualidad operan sin autorización administrativa.

Respecto a Cusco, se tiene que la implementación de oficinas administrativas ya se viene gestionando, dependiendo del presupuesto asignado para el año 2023. En esa línea, Cusco sí cumplió con remitir información respecto al estado situacional del transporte fluvial actual, que incluye las zonas de Pichari, Kimbiri y Camisea.

Del mismo modo, se informa que las autoridades regionales han solicitado la presencia de las bases de la marina (DICAPI) en la zona de Pichari y Camisea, siendo que, debido a sus gestiones, actualmente ya están instaladas.

Por otro lado, manifiestan que, en las zonas de Pichari y Kimbiri, la autoridad estaría lista para otorgar autorizaciones regionales, sin embargo, debido a las exigencias técnicas de la marina sobre certificados de seguridad y matrícula de embarcaciones y el costo oneroso de las mismas, no se ha logrado dicho objetivo.

A nivel de gestión, Cusco informa que existe un convenio interinstitucional con las municipalidades de Pichari y Kimbiri, a fin que dichos gobiernos locales reciban y dirijan las solicitudes de otorgamiento de autorización fluvial a la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones regional.

Finalmente, indican que es necesaria reglamentación sobre la onerosidad respecto a los seguros o certificados en esta materia, a fin de adaptarla a las realidades regionales y se tome muy en cuenta la protección a las comunidades nativas del alto Urubamba, que también realizan actividades de transporte fluvial y/o son contactadas por actividades de transporte turístico fluvial.

Por su parte, Apurímac señala que no han implementado sus funciones, toda vez que no tienen administrados interesados en realizar operaciones de transporte

fluvial o turístico acuático, con lo cual se puede apreciar un manifiesto desconocimiento de la realidad regional, así como de la normativa aplicable.

Al respecto, se presenta la información de sustento sobre lo aquí señalado como Anexo 4.

Caso Puno

A diferencia de las demás regiones, Puno es la región más eficiente en términos de implementación de sus competencias compartidas. De ese modo, dicho gobierno sub nacional ha creado hace varios años la Dirección de Transporte Lacustre, que administra, promueve y supervisa las actividades de transporte acuático en su circunscripción territorial.

Al respecto, sus funciones principales incluyen la autorización de operadores de transporte lacustre de carga y pasajeros, supervisión de la administración de infraestructura portuaria, control de cumplimiento de normas reglamentarias en transporte lacustre, además de realizar la gestión y ejecución de planes anuales regionales de trabajo para el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Así, de forma reciente, las autoridades regionales han desplegado actividades de fiscalización²⁴, siendo este gobierno regional el único que a la fecha ha desplegado eficazmente sus potestades autorizantes, de planificación, de gestión e inspectora.

Regiones de la selva del Perú

Caso Loreto

Al igual que en el caso de las regiones de la sierra, el acercamiento con las referidas

²⁴ Al respecto: <https://transportespuno.gob.pe/web/2022/07/06/direccion-de-transporte-lacustre-realiza-operativo-multisectorial-a-embarcaciones-de-nuestra-bahia/>

regiones de nuestro país, se ha dado en cumplimiento de labores profesionales para el MTC.

En esa línea, la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de dicho gobierno regional ha dado cuenta que la situación del Transporte Acuático regional es preocupante, de cara al alto índice de informalidad existente, tanto en términos del servicio de transporte fluvial, como en el caso de la infraestructura, toda vez que se señala que, en Loreto, no se cuenta con terminales portuarios ni embarcadores o puertos formales, más allá del Terminal Portuario Fluvial “Henry”, el cual es privado.

Sobre ello, la referida autoridad manifiesta que se viene trabajando en campañas de sensibilización para los administrados, a fin de que puedan ser formalizados.

Asimismo, en el caso de las regiones de la selva de nuestro país, tiene lugar un caso de especial relevancia en términos de descentralización. Al respecto, la referida autoridad ha manifestado que cuentan con un Reglamento de Transporte Fluvial de la Región Loreto, aprobado mediante Ordenanza Regional²⁵, así como también con un Reglamento de Infracciones y Sanciones en materia de transporte fluvial²⁶, con los cuales han podido sancionar a algunos operadores regionales, de acuerdo a sus limitadas posibilidades.

En virtud a dichos instrumentos, la autoridad regional manifiesta que se despliega la potestad inspectora, pero de forma parcial y sólo respecto a aquellos administrados que previamente han sido autorizados y que se encuentran dentro de la localidad de Iquitos. Ello, toda vez que adolecen de problemas presupuestales

²⁵ En efecto, mediante Ordenanza Regional N° 007-2011-GRL-CR, se aprobó el Reglamento de Transporte Fluvial para la región Loreto, el mismo que fue modificado por Ordenanza Regional N° 029-2018-GRL-CR del 14 de noviembre de 2018. Al respecto: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-modificacion-del-reglamento-de-transporte-fluvial-d-ordenanza-no-029-2018-grl-cr-1784335-1/>

²⁶ Aprobado por Ordenanza Regional N° 030-2018-GRL-CR. Al respecto: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-reglamento-de-infracciones-y-sanciones-del-servicio-ordenanza-no-030-2018-grl-cr-1784335-2>

para el ejercicio de sus funciones en toda la extensión del territorio regional.

Del mismo modo, dicha autoridad manifiesta que los accidentes fluviales tienen cada vez mayor incidencia por el arenamiento ocurrido en diferentes zonas de los ríos de la región y la presencia por vaciante de troncos y demás malezas que trae el río, lo que dificulta la navegación de las embarcaciones e inevitablemente genera siniestros fluviales, en defecto de un correcto planeamiento a nivel nacional sobre las vías navegables y/o estudios de factibilidad de navegación sobre las mismas.

Otro grave problema manifestado por la región consiste en que, en el tránsito fluvial, existe muy poco control por parte de las autoridades competentes en materia del tránsito de naves (DICAPI), las cuales muchas veces otorgan el zarpe²⁷, sin el control necesario y adecuado del aforo de pasajeros y carga, lo que ocasiona los accidentes fluviales y consecuentemente la pérdida de vidas.

Finalmente, la referida autoridad manifiesta que, hasta la fecha, cuentan con diversas contingencias en torno al presupuesto con el que cuentan para realizar sus actividades, siendo que adolecen de una asignación presupuestal concreta, lo que impide realizar fiscalizaciones rutinarias. Del mismo modo, indican no contar con transporte o embarcación asignado para el despliegue de su potestad inspectora, así como que el personal no cuenta con indumentaria de seguridad correspondiente para el ejercicio de sus funciones.

Caso Amazonas

En la segunda región de la selva peruana, las autoridades regionales han manifestado que, al igual que en Loreto, el transporte fluvial regional es en su mayoría informal. En esa línea, manifiestan también que no existen estudios

²⁷ De acuerdo al artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1147, el zarpe es la autorización emitida por la Autoridad Marítima Nacional (DICAPI) a toda embarcación o nave propulsada que deba arribar o salir de un puerto, instalación o zona habilitada para tal fin.

hidrográficos o hidromorfológicos que contribuyan a una navegación segura por las vías fluviales regionales, lo cual han hecho de conocimiento oportuno a las autoridades nacionales de transporte sin mayor respuesta.

Sobre ello, señalan que, por sus propias gestiones, han conseguido apoyo a través del Plan Binacional Perú – Ecuador, a fin de realizar los antedichos estudios, los mismos que han concluido hacia agosto del 2022. Sin embargo, la Marina de Guerra del Perú aún no informa de los resultados. Al respecto, la autoridad regional señala que dicho estudio es fundamental, toda vez que los resultados del mismo determinarán la viabilidad para que las empresas aseguradoras en el mercado peruano puedan otorgar coberturas a los operadores de transporte fluvial, de acuerdo a la categorización de dichas vías fluviales como navegables.

Por otro lado, manifiestan que, a nivel del gobierno local, la municipalidad provincial de Condorcanqui ha ejercido competencias en lo que respecta al transporte fluvial, puesto que a través de una ordenanza municipal²⁸ vienen autorizando a los particulares, los que en su mayoría son pertenecientes a comunidades nativas. Sin embargo, sostienen que dichas autorizaciones no cumplirían con todos los estándares requeridos por la normativa nacional (Decreto Supremo N° 014-2006-MTC), sobre lo cual, desde el ámbito nacional no se han realizado acciones de control.

Ello, resulta de particular interés, teniendo en consideración que es el único caso conocido donde un gobierno local ha ejecutado potestades administrativas en materia de transporte acuático. Sin embargo, se indica también que la reglamentación emitida por dicha autoridad no necesariamente se condice u observa las normas regionales ni nacionales establecidas sobre el transporte fluvial, generando así un apartamiento fáctico respecto de lo establecido en la sentencia

²⁸ En efecto, se tiene la Ordenanza Municipal N° 007-2021-MPC. Ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3612241/ORDENANZA%20MUNICIPAL%20N%C2%BA%2007-2021-MPC.pdf.pdf>

de pleno jurisdiccional del Tribunal Constitucional, recaída en los expedientes N° 0020-2005-PI/TC y N° 0021-2005-PI/TC²⁹ (acumulados), que ilustra respecto de los alcances de las normas y disposiciones emitidas por gobiernos sub nacionales, respecto de aquellas emitidas por el gobierno nacional.

En esa línea, solicitan a las autoridades nacionales poder definir claramente las competencias entre los Gobiernos Locales y Regionales, a fin de contribuir a la formalización del transporte acuático a nivel nacional.

Caso San Martín

Las autoridades regionales de transportes en San Martín, refieren que cuentan con diversas contingencias respecto a la alta existencia de operadores de transporte acuático informales. En esa línea, indican que, hacia la segunda mitad del año 2022, elaboraron un expediente técnico a sus superiores jerárquicos (gobierno regional), solicitando la implementación de un órgano de línea sobre transporte acuático.

De ese modo, señalan que, respecto a las autorizaciones y fiscalizaciones sobre la materia, la región San Martín no ha desplegado dichas potestades, toda vez que en su normativa de organización interna no se han establecido funciones sobre el particular.

Caso Ucayali

Las autoridades regionales de transportes de la región Ucayali han informado acerca de múltiples problemas en relación al servicio de transporte fluvial regional.

²⁹ En esa línea, ya en el año 2003 se establecía que “no debe entenderse que estos tres niveles de organización del Estado, son excluyentes uno del otro. Por el contrario, en el escenario del carácter unitario del Estado, deben evaluarse estos niveles en forma articulada y no necesariamente de conflicto, toda vez que no se está estableciendo un modelo de estado federal o de estados autonómicos, sino que se está organizando un nuevo sistema de reparto de las competencias de gobierno entre los tres niveles antes reseñados” (Martín Tirado, 2003).

Al respecto, refieren que los accidentes y/o siniestros fluviales son constantes y que ello se debe en gran medida a la falta de infraestructura adecuada para realizar embarques y desembarques de pasajeros, por lo que comentan haber solicitado en varias ocasiones al MTC la culminación de los estudios y ejecución del Terminal Portuario de Pucallpa.

Asimismo, informaron que el reciente siniestro fluvial ocurrido en Ucayali³⁰, el cual ha dejado como resultado cuantiosas pérdidas materiales, así como la vida de un estibador, ha sido resultado de una deficiente gestión del riesgo permitido, toda vez que dicha embarcación no renovaba su permiso de operación de ámbito nacional desde el año 2017, sin embargo, ha seguido obteniendo permisos de zarpe para navegación, emitidos por DICAPI y desde entonces, no ha sido materia de fiscalización alguna por el MTC, toda vez que al haber obtenido permiso de ámbito nacional, se activa la competencia de dicha entidad.

Asimismo, refieren que vienen ejerciendo su potestad autorizante en materia de transporte fluvial y que coordinan con la DTA del MTC, a fin de guardar registros operativos y estadísticos para el seguimiento de los títulos habilitantes otorgados. Por otro lado, refieren que no han ejecutado la potestad inspectora de forma adecuada, toda vez que cuentan con problemas de tipo presupuestal y de recursos humanos, así como otros problemas sociales que dificultan su ejecución³¹.

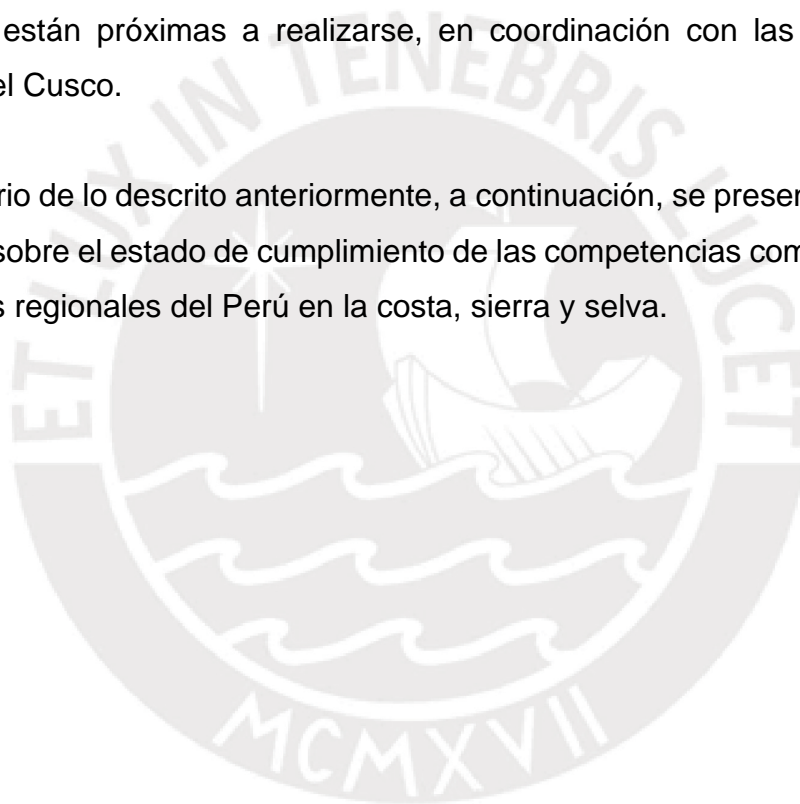
³⁰ <https://andina.pe/agencia/noticia-pucallpa-embarcacion-carga-sufre-accidente-y-se-hunde-el-rio-ucayali-912981.aspx>

³¹ Al respecto, refieren que, la zona donde ocurrió el accidente antes señalado, es una zona privada, en virtud a una autorización de uso de zonas acuáticas emitida por la DICAPI y la APN. Al respecto, indican que, en varias ocasiones, la autoridad regional ha solicitado se revisen estas habilitaciones otorgadas a privados, pues contribuyen de manera significativa a la informalidad en el transporte fluvial, puesto que estos puertos se han convertido en una zona de descontrol (permiten el ingreso de embarcaciones fluviales sin control, las personas no puedan embarcar con facilidad o seguridad, toda vez que la infraestructura es deficiente y peligrosa, pero sin embargo, el privado cobra por esos servicios).

Caso Madre de Dios

Finalmente, la referida región ha informado que, en la provincia del Manu, se encuentra el Río Carbón, donde efectivamente se desarrolla el transporte fluvial de pasajeros y carga. Sin embargo, indican que las embarcaciones detectadas realizan un transporte inter regional, con destino a la región Cusco, lo que activa la competencia directa del MTC respecto a la habilitación de estos operadores, de acuerdo a lo señalado en el Reglamento de Transporte Fluvial nacional. En esa línea, manifiestan haber autorizado algunas embarcaciones, y que las labores de fiscalización están próximas a realizarse, en coordinación con las autoridades regionales del Cusco.

Como corolario de lo descrito anteriormente, a continuación, se presentan cuadros de resumen sobre el estado de cumplimiento de las competencias compartidas por los gobiernos regionales del Perú en la costa, sierra y selva.



Regiones de la costa				
N°	Región	Competencias compartidas (LOGR)	Estado de ejecución	Problemática
1	Tumbes	SÍ - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	PARCIAL 1. Sólo una autorización emitida para TTA. 2. Sin resultados de fiscalización.	1. No voluntad de formalización de particulares por altos costos de seguros y certificados. 2. Transferencia de funciones incompleta.
2	Piura	SÍ - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	1. 40 autorizaciones emitidas. 2. Fiscalización ejecutada con DICAPI.	1. Creciente actividad informal de naves tipo "zodiac". 2. No existe marco sancionador para el TTA.
3	Lambayeque	SÍ - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	NO EJECUTADO	SIN RESPUESTA A CONVOCATORIA
4	La Libertad	SÍ - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	NO EJECUTADO	1. TTA en Islas Guañape y Puerto de Salaverry. 2. Falta de presupuesto institucional para aplicar competencias compartidas.
5	Ancash	SÍ - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	NO EJECUTADO	1. TTA y TF en mar, ríos y lagunas de la región. 2. Falta de presupuesto institucional para aplicar competencias compartidas.
6	Lima	En proceso RESOLUCIÓN N° 0037-2022-PCM/SD	EN PROCESO	EN PROCESO
7	Ica	SÍ - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 332-2008-MTC/03	PARCIAL 1. Se tiene conocimiento de autorizaciones emitidas para TTA. 2. Sin resultados de fiscalización comunicados.	SIN RESPUESTA A CONVOCATORIA
8	Arequipa	SÍ - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 364-2008-MTC/01	NO EJECUTADO	1. TTA y TF en mar y ríos de la región. 2. Falta de presupuesto institucional para aplicar competencias compartidas.
9	Moquegua	SÍ - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	NO EJECUTADO	1. Falta de presupuesto institucional para aplicar competencias
10	Tacna	SÍ - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	NO EJECUTADO	1. Refieren que en su región solo hay pesca y no actividades de TA.

Cuadro 5. Resumen sobre ejecución de competencias compartidas por los Gobiernos Regionales de la costa peruana.

Regiones de la sierra				
N°	Región	Competencias compartidas (LOGR)	Estado de ejecución	Problemática
1	Cajamarca	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	NO EJECUTADO	SIN RESPUESTA A CONVOCATORIA
2	Huánuco	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 332-2008-MTC/03	NO EJECUTADO	1. TTA y TF en ríos de la región (Tingo María). 2. Falta de presupuesto institucional para aplicar competencias compartidas. 3. Infraestructura deficiente.
3	Pasco	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	NO EJECUTADO	1. TTA realizado en la región. 2. Falta de presupuesto institucional para aplicar competencias compartidas.
4	Junín	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 364-2008-MTC/01	NO EJECUTADO	SIN RESPUESTA A CONVOCATORIA
6	Huancavelica	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 361-2008 MTC/03.	NO EJECUTADO	1. Transporte lacustre incipiente. 2. No se han ejecutado competencias compartidas.
7	Ayacucho	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 332-2008-MTC/03	NO EJECUTADO	1. Transporte fluvial limítrofe con Cuzco y Apurímac. 2. Se viene gestionando la implementación de competencias.
8	Apurímac	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	NO EJECUTADO	1. Transporte fluvial limítrofe con Ayacucho y Cuzco.
9	Cuzco	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	NO EJECUTADO	1. Transporte fluvial limítrofe con Ayacucho y Apurímac. 2. Se viene gestionando la implementación de competencias.
10	Puno	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 364-2008-MTC/01	EJECUTADO	1. TTA desarrollado en las regiones.

Cuadro 6. Resumen sobre ejecución de competencias compartidas por los Gobiernos Regionales de la sierra peruana.

Regiones de la selva				
N°	Región	Competencias compartidas (LOGR)	Estado de ejecución	Problemática
1	Loreto*	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	EJECUTADO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alto índice de informalidad existente. 2. Infraestructura deficiente y/o inexistente. 3. Se fiscaliza sólo en Iquitos por limitaciones presupuestales. 4. Accidentes por arenamiento en los ríos. 5. Escaso control de la DICAPI sobre embarcaciones fluviales.
2	Amazonas*	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	EJECUTADO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alto índice de informalidad existente. 2. Infraestructura deficiente. 3. Falta de estudios para la navegación segura. 4. Gobierno local (Condorcanqui) emite autorizaciones de TF.
3	San Martín	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 332-2008-MTC/03	NO EJECUTADO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alto índice de informalidad existente. 2. Falta de presupuesto para sus competencias compartidas.
4	Ucayali	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	EJECUTADO PARCIALMENTE	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura deficiente y/o inexistente. 2. Falta de fiscalización nacional y regional (caso hundimiento).
5	Madre de Dios	Sí - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307-2008 MTC/01.	EJECUTADO PARCIALMENTE	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se realiza transporte inter regional, que activa la competencia del MTC. 2. Están próximos a realizar fiscalización.

Cuadro 7. Resumen sobre ejecución de competencias compartidas por los Gobiernos Regionales de la selva peruana.

Comentarios

De ese modo, con el desarrollo y exposición de las experiencias regionales respecto a la ejecución de competencias compartidas en materia de transporte acuático, hemos querido demostrar la problemática a la que las autoridades nacionales y sub nacionales se enfrentan en el ejercicio de sus funciones.

Al respecto, es importante recordar que, en el transporte acuático peruano, el proceso de descentralización iniciado en el 2008, ha sido parcialmente implementado por los gobiernos sub nacionales, incluso catorce años después. En esa línea, se ha podido determinar precisamente, que la ejecución de potestades

administrativas a nivel sub nacional, como la autorizante e inspectora, o bien no ha sido implementada, o se limita a la potestad autorizante, sin que tras ello exista una adecuada gestión del riesgo permitido a través de la fiscalización administrativa. Sin embargo, aquello no es una cuestión de responsabilidad imputable a cada gobierno regional únicamente.

En esa línea, consideramos que dichas falencias operativas, provienen de una fuente común que corresponde al ámbito nacional y concretamente al MTC. Así, la existencia de un marco normativo desfasado, el escaso seguimiento, articulación, cooperación y apoyo técnico de las autoridades nacionales respecto de los gobiernos sub nacionales³² en materia de transporte acuático y un proceso de descentralización incompleto (en términos de asignación presupuestal y/o de recursos), son factores que inciden negativamente en el cumplimiento de objetivos sobre la seguridad en todos los medios de transporte, propuesta por el MTC en sus instrumentos de gestión, así como también, respecto de las obligaciones enlistadas para los gobiernos regionales en leyes, reglamentos y resoluciones que hemos tenido oportunidad de enunciar.

En consecuencia, respecto al caso concreto del transporte acuático peruano, concordamos con la idea que “este proceso de descentralización, hasta el día de hoy, quedó incompleto al no venir acompañado de una específica asignación de competencias, así como el otorgamiento de recursos humanos y materiales para

³² En esa línea, concordamos con que el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales a través de un sólido y permanente proceso de capacitación y de asistencia técnica (...) continúa siendo el principal problema del actual proceso de descentralización peruano, no obstante, haya sido planteado desde el inicio del proceso (Zas Fris Burga, 2010). Sin embargo, subyace una cuestión importante; ¿puedo capacitar y asistir técnicamente a los gobiernos sub nacionales con un marco normativo especial nacional desfasado y que presenta contingencias en su aplicación, como hemos visto? Al respecto, consideramos que la tarea urgente consiste en ordenar y actualizar la legislación aplicable al sector, teniendo en consideración las competencias compartidas y las potestades de los gobiernos sub nacionales, además de completar el proceso de descentralización en términos presupuestales y de recursos, para que a partir de ello, se pueda desarrollar el requisito de fortalecer a dichos niveles de gobierno a fin que gestionen adecuadamente todos los recursos y servicios transferidos por el gobierno nacional, considerando que en el modelo de organización de un Estado descentralizado la mayoría de funciones estatales se ejecutarán preferentemente por los gobiernos regionales y municipalidades (Zas Fris Burga, pág. 26).

asumir dichas responsabilidades” (Espinosa Saldaña, 2008), lo que impacta poderosamente en la tarea de los gobiernos sub nacionales, encomendada por el gobierno nacional, respecto de las competencias compartidas en este medio de transporte.

Por ello, consideramos que las falencias detectadas, en términos del ejercicio de potestades administrativas (autorizante, inspectora, de planeamiento, entre otras) tanto de autoridades competentes a nivel nacional como de las autoridades competentes sub nacionales, contribuyen a la creciente informalidad en el transporte acuático peruano y, por consiguiente, a tener elevados índices de siniestralidad en este sub sector.

Como corolario de lo anterior, estamos convencidos que la fiscalización administrativa configura una potestad pública que permite a la Administración evidenciar el estado de cumplimiento de los particulares sobre las normas que ordenan la actividad de transporte acuático, así como de la situación real sobre la cual dichos servicios son prestados.

Pero no sólo ello; con el análisis de los resultados obtenidos, sean estos favorables o desfavorables, la Administración estará informada y premunida sobre la necesidad o no de ejecutar otras potestades normativas como la planificadora, normativa y/o sancionadora, entre otras, a fin de ordenar determinada actividad realizada por los particulares.

Además, como refiere Pemán Gavin:

“Es preciso agregar que a los problemas anotados debe sumarse el análisis del aspecto social. Así, resulta evidente que, si no se cuenta con un entorno social en el que los incumplimientos de la normativa aplicable sean la excepción frente a los cumplimientos de la misma, y si sucede que tales incumplimientos están generalizados y socialmente tolerados de facto, la

inspección fracasará por muy bien pertrechada que esté. Así las cosas, es preciso preocuparse no solo por el perfeccionamiento formal y material de la inspección, sino también por lograr un entorno social con una mayor cultura de cumplimiento normativo” (2013, p. 250).

En consecuencia, podemos confirmar que no basta con delimitar el riesgo permitido a través de normas y títulos habilitantes que permitan el acceso de los particulares a la actividad económica, sino que, además, dicho riesgo debe ser correctamente gestionado, toda vez que existen bienes jurídicos superlativos que se buscan proteger, para lo cual, la tarea de fiscalización, más allá de la reacción sancionadora a la que pudiera conducirnos, sirve también para evaluar justamente los elementos y/o aspectos exógenos o endógenos que contribuyen a un escaso cumplimiento de las normas de ordenación de la actividad de transporte acuático, por particulares y autoridades, que como hemos visto en el presente caso, parten de una deficiente gestión del riesgo aceptado por el gobierno nacional, lo que trasunta a los gobiernos sub nacionales, en el ejercicio de sus competencias compartidas.

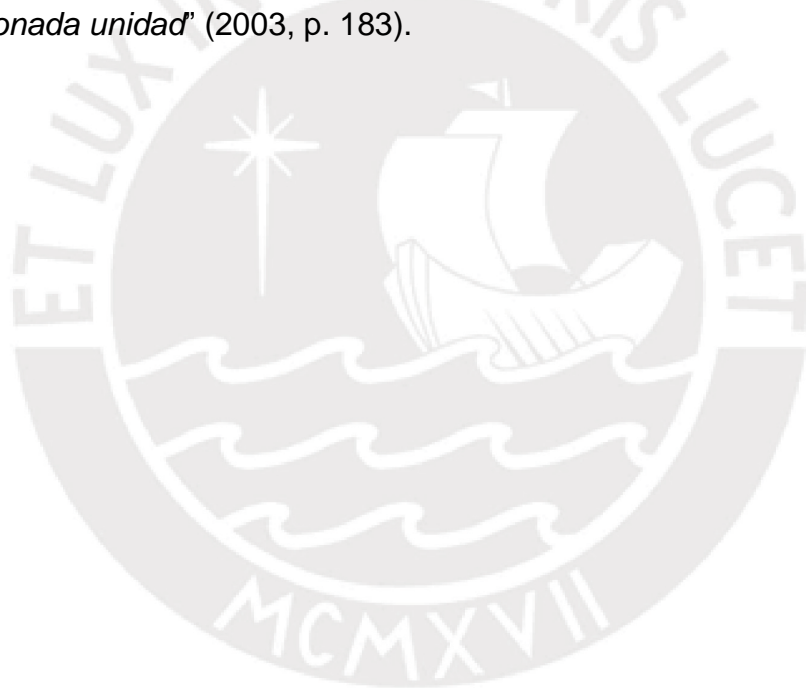
A partir de dichos resultados, será la autoridad de ámbito nacional quien pueda evaluar el problema público al cual se enfrenta, y así establecer o evaluar adecuadamente las políticas nacionales, planes, estrategias y normas para el desarrollo del sector transportes, en términos de seguridad y defensa del bien jurídico protegido vida, la misma que, desde luego, puede ser retroalimentada por las experiencias regionales en ejercicio de sus potestades administrativas.

A su vez, dicha planificación y ordenación de políticas nacionales del nivel central podrá ser replicada por los restantes niveles de gobierno, en el marco de sus competencias y circunscripciones territoriales, a fin de lograr de forma conjunta una real ordenación del transporte acuático en el Perú.

Dicho objetivo, sin duda redundará en beneficio de los objetivos nacionales sobre

seguridad en todos los medios de transporte, puesto que, tal como refiere Abugattas Giadallah:

“El desarrollo económico sería equilibrado en todo el país; las administraciones autónomas emprenderían un avance económico propio, potenciado, a la vez que protegido, por el gobierno central. No es que una zona se desarrolle y las otras no, sino que, como todas son autónomas en igual medida, se desarrollan en conjunto. Es decir, el país funcionaría como una unidad equilibrada en la que todos se interrelacionan socio-económicamente y progresan en conjunto siendo, además, que el desarrollo de una zona beneficiaría a las otras que forman, junto con ella, la mencionada unidad” (2003, p. 183).



Capítulo 3. Experiencia comparada.

Evidenciadas las falencias y omisiones respecto del cumplimiento de obligaciones de fuente legal y reglamentaria de las entidades competentes en materia de transporte acuático en el Perú, en relación a la gestión del riesgo permitido a través del despliegue de la potestad inspectora en el transporte acuático en los niveles de gobierno nacional y sub nacional, es necesario ahora abordar cuál es la situación jurídica del transporte acuático internacional y, precisamente, cómo es que las autoridades competentes de los países vecinos en la región sudamericana dan cumplimiento a sus disposiciones normativas sobre seguridad y gestión del riesgo en este tipo de transporte.

Al efecto, hemos propuesto analizar los casos de la República Argentina, República Federativa de Brasil, República de Colombia y República de Chile, a fin de indagar sobre el despliegue de sus potestades administrativas en esta materia.

Dicha tarea, nos permitirá comparar la organización de las autoridades administrativas competentes de cada país y las políticas nacionales que éstas dictan para la satisfacción de los intereses generales y la protección de los bienes jurídicos protegidos en materia de transporte acuático. Así, podremos comparar lo ahí señalado con el modelo peruano actual, a fin de incluir, de ser el caso, alguna opción de mejora, a partir de la legislación en dichos ordenamientos.

La elección de estos cuatro países se fundamenta principalmente en su extensión geográfica, su colindancia o contigüidad al mar y/o la alta evidencia respecto de la existencia de sus aguas interiores (ríos y lagos), lo que a su vez nos permitirá realizar un diagnóstico genuino por comparación, respecto de la realidad peruana en el tratamiento del transporte en estos ámbitos.

De ese modo, en cada uno de los países seleccionados, se analizarán las autoridades competentes en transporte acuático. Seguidamente, evaluaremos si en

dichos países también se realiza la determinación del riesgo permitido de manera general, a través del establecimiento de normas que ordenen la actividad de transporte acuático, así como la determinación del referido riesgo de manera especial, a fin de conocer si los administrados también necesitan de títulos habilitantes para el ejercicio de sus derechos preexistentes y la cautela de la seguridad con anterioridad al desarrollo de sus actividades, o si acaso, existen otros métodos más eficientes –organizativos o jurídicos- para dicho fin.

Logrado lo anterior, nos detendremos a indagar sobre las obligaciones normativas previstas para la gestión del riesgo previamente permitido, a través de la ejecución de la potestad inspectora de la administración.

3.1 República Argentina

Nivel constitucional

En la Constitución de la Nación Argentina, se han previsto disposiciones generales sobre los ámbitos en los que se puede desarrollar el transporte acuático.

De ese modo, dicha norma fundamental establece que en el interior de la República “es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como las mercancías de toda clase, despachadas en las aduanas exteriores” (Asamblea Constituyente de la Nación Argentina, 1853, Artículo 10).

A renglón seguido, se establece que “los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, que pasen por el territorio, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los buques en que se transporten, agregándose que ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio” (Asamblea Constituyente de la Nación Argentina, 1853, Artículo 11).

El artículo 12 establece una disposición trascendente sobre el transporte acuático marítimo. Al respecto, dispone que los buques con tránsito interprovincial, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto por medio de leyes o reglamentos de comercio.

Seguidamente, el artículo 14 establece como derecho de todos sus habitantes el trabajar y ejercer industria, navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; entre otros. En conexidad con ello, el artículo 20 de dicha norma fundamental, señala que “los extranjeros gozan en su territorio de todos los derechos civiles, pudiendo ejercer industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar ríos y costas” (Asamblea Constituyente de la Nación Argentina, 1853, Artículo 20), entre otras disposiciones.

Finalmente, la Constitución argentina establece que “la navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional”, con lo cual se cumple desde la constitución, con una correcta determinación del riesgo (Asamblea Constituyente de la Nación Argentina, 1853, Artículo 26).

Nivel legal

Mediante Decreto 13/2015 se crea en la Argentina el Ministerio de Transporte, cuyas competencias incluyen el transporte aéreo, ferroviario, automotor, fluvial y marítimo. Así, se escinde lo que anteriormente fue una Secretaría del Ministerio del Interior argentino, para crear un ministerio especializado en la materia. Al interior de su actual estructura, se encuentra la Subsecretaria de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante, como autoridad competente en transporte acuático.

En esa línea, de acuerdo a lo señalado por la Ley N° 22520, el Ministerio de Transporte argentino, tiene entre otras funciones, conocer lo relativo al transporte

internacional y nacional terrestre, fluvial, marítimo y aéreo, así como la organización, dirección y fiscalización del registro de inscripción, fijación de capacidades y calificación de las empresas vinculadas al sector transporte, dentro de las cuales se incluyen las que trabajan en el ámbito marítimo. Asimismo, compete a dicha entidad la realización de la fiscalización del régimen de flotas de transporte, tanto terrestre como mercante (fluvial, de cabotaje o marítima, de ultramar) y aérea.

Hacia diciembre del 2017, se emite la Ley N° 27419, Ley de Desarrollo de la Marina Mercante Nacional y la Integración Fluvial Regional, que tiene como principales objetivos fomentar la integración regional y los espacios marítimos, además del desarrollo de la flota mercante de bandera nacional, a través de la incorporación de buques y artefactos navales, lo que es similar a la norma peruana sobre la materia. La importancia de esta norma radica en la evaluación continua de la Subsecretaria de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante sobre la verificación de la efectividad de las medidas implementadas por el gobierno nacional, lo que implica necesariamente una tarea de gestión y fiscalización para evaluar el cumplimiento de las normas con fines preventivos y de resultados.

Sobre la habilitación a los particulares en el ámbito marítimo, la referida ley dispone la creación del Registro de Armadores Nacionales, los cuales, previa inscripción como armadores ante la Prefectura Naval de Argentina (símil de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú), serán acreditados mediante certificado de renovación anual, donde constarán datos del armador y del buque o artefacto naval registrado, así como el mantenimiento de las condiciones y la realización de una operación de transporte comercial fluvial y/o marítimo o servicio una vez al año como mínimo, efectuando las comunicaciones a los organismos públicos y privados que correspondan. Así, la referida inscripción en el registro, otorga al particular el acceso a los beneficios establecidos en dicha ley.

Por otro lado, cabe señalar que las habilitaciones en el ámbito fluvial (servicios de transporte de carga y turísticos) son también emitidas por los estados federados

respecto de sus aguas jurisdiccionales, debiendo cumplir los solicitantes con acreditar la idoneidad técnica de la nave y remitir las listas de pasajeros, siendo esta otra similitud con el caso peruano, en relación a la transferencia del control de los servicios de transporte fluvial a las jurisdicciones provinciales (o gobiernos sub nacionales para nuestra legislación).

En esa línea, una primera diferencia encontrada respecto del régimen peruano y, para el caso del transporte fluvial comercial de ámbito provincial, es que los servicios de línea para empresas fluviales pueden ser principalmente, públicos o privados. Los primeros son aprobados por las autoridades federales (Direcciones Provinciales de Transporte) mediante licitación, cuya adjudicación final recae en el Poder Ejecutivo a propuesta del primero³³ y son considerados como servicio público. Los segundos, tienen como característica que no existe una contraprestación por su desarrollo. Dicha diferencia categórica establecida en la normativa argentina, tiene un símil en la legislación peruana vigente, con el caso del Ferry en la región Amazonas. Asimismo, es de recalcar que, hacia el presente año, se viene evaluando la inclusión de los servicios privados no retribuidos o no comerciales en la selva peruana, a través de la modificación del actual Reglamento de Transporte Fluvial Nacional, teniendo en consideración que en el oriente de nuestro país existen naves que realizan transporte privado de personas con fines de conexión o traslado únicamente, sin recibir una contraprestación por ello, toda vez que son medios de transporte personal de habitantes de la zona.

Asimismo, respecto a la potestad inspectora, por la vasta extensión del territorio argentino, a nivel sub nacional se creó la Dirección de Control Técnico, perteneciente a la Dirección Provincial de Fiscalización del Transporte³⁴, que ejerce funciones en ejercicio del poder de policía, a través de funcionarios capacitados

³³ Al respecto, ver el Decreto 2608/89 del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

³⁴ Al respecto, se tiene la Resolución N° 34/2017 de la Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

para dicho fin. Con ello, es posible apreciar que el desarrollo de la potestad inspectora en estas materias ha sido previsto por las autoridades argentinas, de cara a la alta incidencia de servicios de transporte acuático comercial en el interior del país.

Finalmente, tenemos que mediante Ley N° 27.514 de julio del 2019, el Poder Ejecutivo argentino creó la Junta de Seguridad en el Transporte, como un organismo descentralizado de perfil federal, con representación en las regiones argentinas y adscrito al Ministerio de Transporte, que se encarga en la actualidad de la investigación de causas e incidentes de siniestros ocurridos en el transporte marítimo, fluvial y lacustre, además de los otros medios de transporte de dicho país. De ese modo, su misión principal es la de contribuir a la seguridad en el transporte a través de la emisión de recomendaciones e informes. Al respecto, dicha figura no se ha previsto para el caso peruano, configurando una opción interesante de cara a la mejora de la gestión y cumplimiento normativo de las normas en nuestro país, así como para el control de la creciente siniestralidad presente en el ámbito fluvial.

País	Autoridades competentes	Determinación del Riesgo permitido (general y especial).	Gestión del Riesgo permitido.	Investigación de accidentes
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Transporte (Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante). - Prefectura Naval argentina. - Gobiernos provinciales. 	<ul style="list-style-type: none"> - A nivel constitucional. - A nivel legal: Ley 22520 y Ley 27419. - A nivel reglamentario (provincias). 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizada por la Prefectura Naval Argentina (marítimo y fluvial) sobre seguridad de las embarcaciones. - Dirección Provincial de Fiscalización del Transporte. 	Junta de Seguridad en el Transporte como organismo descentralizado de perfil federal.

3.2 República Federativa de Brasil

Nivel constitucional

Siguiendo con los Estados federales, nos detenemos ahora en el Brasil y el tratamiento normativo del transporte acuático en dicho país. Al respecto, la Constitución Política de la República Federativa de Brasil, señala como bienes de la Unión³⁵, “los lagos, ríos y las corrientes de agua en terrenos de su dominio, o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero, así como los terrenos marginales y las playas fluviales”. Asimismo, el numeral IV del mismo artículo, establece que “son bienes de la Unión las islas fluviales y lacustres en las zonas limítrofes con otros países, así como las playas, islas oceánicas y costeras” (Asamblea Nacional Constituyente del Brasil, 1988, Artículo 20).

Seguidamente, sobre las competencias de la Unión, se establece en el punto XII que ésta puede explotar, directamente o mediante concesión, autorización o licencia, los servicios de transporte ferroviario y acuático entre los puertos brasileños y fronteras nacionales o que traspasen los límites de un Estado o Territorio, así como los puertos marítimos, fluviales y lacustres. De igual modo, de acuerdo al punto XXII, la Unión tiene como competencia ejecutar los servicios de policía marítima, aérea y de frontera.

Lo anterior, se asemeja al caso peruano, desde que también los privados necesitan de título habilitante para operar y se ejecutan servicios de policía acuática (DICAPI); sin embargo, la diferencia principal radica en que, en el caso brasileño, dichas disposiciones están contenidas en la Constitución, lo que resalta la importancia de

³⁵ La Unión, según las disposiciones constitucionales de la organización del Estado, contenidas en dicha norma fundamental, comprende a los territorios federales. Es un símil con el alcance y competencias del gobierno nacional en el Perú, diferenciándolo de los niveles de gobierno sub nacionales, desde el punto de vista territorial.

su efectivo cumplimiento por autoridades y particulares al vincularlas desde la norma fundamental.

En esa línea, el artículo 22 de la norma suprema establece como competencia exclusiva de la Unión el legislar sobre derecho marítimo, entre otros, así como sobre el régimen de los puertos, navegación lacustre, fluvial, marítima, aérea y aeroespacial (punto x) y tráfico y transporte (punto xi).

Asimismo, a diferencia de Argentina y en referencia a nuestra línea de investigación, la Constitución brasilera establece que “constituye actividad monopólica de la Unión el transporte marítimo del petróleo bruto de origen nacional o de los derivados básicos del petróleo producidos en el país, así como el transporte, a través de conductos, de petróleo bruto, sus derivados y gas natural de cualquier origen” (Asamblea Nacional Constituyente del Brasil, 1988, Artículo 177).

Finalmente, el artículo 178 de la referida norma, establece que será la Ley la encargada de regular la ordenación de los transportes aéreo, marítimo y terrestre, el predominio de los armadores nacionales y navíos de bandera y registros brasileños y de los países exportadores o importadores (marina mercante nacional), el transporte de graneles y el uso de embarcaciones de pesca y otras, estableciéndose, a diferencia del Perú que, la navegación de cabotaje y la interior serán privativas de embarcaciones nacionales, salvo en el caso de necesidad pública, según lo disponga la ley.

Nivel legal

La principal Ley del Brasil sobre ordenación del transporte acuático es la **Ley Nº 9.432** del 08 de enero de 1997. Su ámbito de aplicación comprende a los armadores, empresas de navegación nacionales y extranjeras, excluyéndose las embarcaciones de recreo o turísticas, las pesqueras, naves de investigación y los navíos de guerra.

El artículo 5 de dicha norma establece que la operación o explotación del transporte de mercancías en la navegación de larga distancia (transporte marítimo) está abierta a armadores, compañías navieras y navíos de todos los países, observando los convenios suscritos por la Unión, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad.

Asimismo, el artículo 7 de la referida Ley, establece que los buques extranjeros sólo podrán participar en el transporte de mercancías en la navegación de cabotaje y la navegación interior por rutas nacionales, así como en la navegación de apoyo portuario fluvial y la navegación de apoyo marítimo, cuando estén fletados por compañías navieras brasileñas.

Respecto de las autorizaciones, la referida norma ha previsto en su artículo 9 que el fletamento de una embarcación extranjera, para operar en la navegación interior o en el transporte de mercancías en la navegación de cabotaje o en las navegaciones de apoyo portuario y marítimo, dependa de la emisión del título habilitante del órgano competente. Es decir, que las naves brasileras también podrán fletar naves extranjeras para sus operaciones, para lo cual necesitan de la autorización respectiva, lo que configura un símil con el caso peruano, respecto del ámbito marítimo.

El artículo 11 de dicha norma establece que las embarcaciones brasileras operadas por empresas del país deberán inscribirse en el Registro Especial Brasiler, el cual las reconoce como pertenecientes a la Marina Mercante nacional. Asimismo, hacia enero del 2022, se ha emitido la Ley N° 14.301, que incentiva el transporte marítimo de cabotaje con participación de naves de bandera extranjera (caso similar al peruano, mediante el Decreto Legislativo N° 1413), lo cual hace que el "gigante latinoamericano" tenga un cambio de paradigma respecto a la participación netamente nacional en dichas operaciones, disponiendo la creación de un fondo nacional para que la marina mercante nacional construya naves para dicho fin, aliviando la inversión de los particulares en sus propias flotas.

Respecto de las infracciones y sanciones, el artículo 15 de dicha ley establece que el incumplimiento de las disposiciones de la norma dará lugar a multas y/o suspensión de la autorización del buque para operar, por un periodo de hasta seis meses, lo que permite suponer que las entidades competentes ejecutan su potestad inspectora a fin de constatar potenciales incumplimientos de los administrados a este respecto.

Otra ley importante del sistema jurídico brasilero es la **Ley Nº 7.652** del 03 de febrero de 1988, que regula el registro de la propiedad marítima, los derechos reales y demás gravámenes sobre los buques y el registro de armadores. Al respecto, su artículo 3 establece que las embarcaciones comerciales brasileñas, serán registradas en la Autoridad Portuaria o en un organismo subordinado, en cuya jurisdicción esté domiciliado el propietario o armador o donde opere la embarcación.

Sobre la potestad inspectora respecto de las disposiciones de dicha ley, se establece que “para el fiel cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores, corresponderá a la Autoridad Portuaria o a los órganos subordinados y a las autoridades consulares brasileñas en el exterior, inspeccionar y retener las naves infractoras, informando el hecho al presidente del Tribunal Marítimo, para la aplicación de sanciones” (Congreso Nacional de Brasil, 1988, Artículo 21).

El Tribunal Marítimo es un órgano colegiado, donde resulta obligatorio registrar la propiedad, si la embarcación tiene un arqueo bruto superior a cien toneladas, para cualquier tipo de navegación. Asimismo, en dicho tribunal se realiza la inscripción de los derechos reales y otros gravámenes que gravan las embarcaciones brasileñas, guardando cierta similitud con el Registro de Embarcaciones Pesqueras y Buques de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos del Perú, sin perjuicio de que, por nuestra incipiente actividad en esta materia, no tengamos un órgano colegiado especializado o Tribunal con las mismas funciones.

Finalmente, el artículo 31 de dicha norma establece que el órgano competente del Ministerio de Transportes dispondrá la ejecución de las sanciones aplicadas con base a dicha Ley, en vista de la comunicación del presidente del Tribunal Marítimo.

Posteriormente, mediante Ley N° 10.233/2001, se creó la Agencia Nacional de Transporte Acuático (ANTAQ), vinculada al Ministerio de Transportes de Brasil y a la Secretaría Nacional de Puertos y Transportes por vías navegables del Ministerio de Infraestructura, como una autoridad administrativa independiente con funciones reguladora y fiscalizadora de las actividades portuarias y del transporte acuático.

Su principal objetivo es implementar las políticas formuladas por el Ministerio de Transporte y por la Secretaría Nacional de Puertos y Transportes por vías navegables de la Presidencia de la República, en las áreas de su competencia. Asimismo, regula y supervisa las actividades de prestación de servicios y exploración de la infraestructura de transporte, realizadas por terceros, con miras a garantizar la circulación de personas y mercancías, respetando estándares de eficiencia, seguridad, entre otros.

El ámbito de actuación de la ANTAQ incluye la navegación fluvial, lacustre, de paso, de apoyo marítimo, de apoyo portuario, de cabotaje y de larga distancia, los puertos organizados y las instalaciones portuarias en ellos ubicadas, el transporte acuático de cargas especiales y peligrosas y la explotación de la infraestructura fluvial federal. Asimismo, autoriza a las empresas brasileñas de navegación de larga distancia, cabotaje, apoyo marítimo y portuario, fluvial y lacustre a fletar embarcaciones extranjeras para el transporte de carga y para el desarrollo del servicio de alcance nacional.

En consecuencia, esta agencia reguladora es competente para proponer normas sobre transporte acuático, autorizar la prestación de dichos servicios, desplegar la potestad inspectora y realizar estudios en las materias de su competencia. Lo anterior, con el fin de garantizar la calidad en la prestación del servicio de transporte

acuático, armonizando los intereses de los operadores con el interés público que se traduce en la seguridad de los medios de transporte. A diferencia del Perú, podemos ver que la habilitación en el caso brasilero es otorgada por una agencia reguladora especializada, lo que configura una propuesta interesante de cara a la formalización del transporte acuático peruano.

Del mismo modo, se establece en su ley de creación que dicha autoridad “coordinará con los municipios encargados de la gerencia del transporte acuático intermunicipal respecto de sus áreas de actuación y competencias”, con lo cual, al igual que en Argentina y Perú, el transporte acuático en dicho país es también descentralizado o con competencias compartidas entre el gobierno nacional y los niveles de gobierno sub nacionales (Congreso Nacional de Brasil, 2001, Artículo 22).

En suma, podemos apreciar que la delimitación del riesgo permitido a nivel general y especial también se cumple en el Brasil. Asimismo, las competencias sobre gestión del riesgo a través de la potestad inspectora también se encuentran correctamente delimitadas, siendo que, además, existe un ente especializado en materia de transporte acuático.

País	Autoridades competentes	Determinación del Riesgo permitido (general y especial).	Gestión del Riesgo permitido.	Investigación de accidentes
- Brasil	- Ministerio de Infraestructura (ex Ministerio de Transportes). - Municipios o Prefecturas.	- A nivel constitucional. - A nivel legal: Ley 9432, Ley 14301, Ley 7652 y Ley 10.233 del 2001. -	- Marinha do Brasil. - Agencia Nacional de Transporte Aquaviario.	- Agencia Nacional de Transporte Aquaviario (ANTAQ).

3. 3 República de Chile

Nivel constitucional

A diferencia de las constituciones anteriores, la chilena no ha previsto expresamente alguna referencia expresa a la libertad de tránsito de los buques o alguna disposición sobre las aguas interiores y el tránsito acuático.

No obstante, el numeral 24 del artículo 19 de la norma fundamental, establece que la exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con requisitos y condiciones que el poder ejecutivo fije, para cada caso.

Lo propio aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los que se determinen como de importancia para la seguridad nacional. En esa línea, se establece que el presidente de la República podrá poner término, con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional. Finalmente, se establece que los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos.

En esa línea, como veremos más adelante, se deja a la ley el desarrollo de las disposiciones aplicables al transporte acuático nacional.

Nivel legal

Al igual que en los países precedentes y para el caso del ámbito predominantemente marítimo, Chile también cuenta con una ley de fomento a la marina mercante nacional (**Decreto Ley N° 3059** de 1979). La sustancial diferencia respecto al Perú y los demás países elegidos para la comparación es, que, hasta la actualidad, Chile ha decidido que el cabotaje de carga (traslado entre puertos del territorio nacional), será realizado predominantemente por embarcaciones chilenas, siendo la excepción el cabotaje de pasajeros con fines turísticos.

Asimismo, una figura distinta a la de todos los países antecedentes, tiene que ver con la participación de naves extranjeras en tráfico de cabotaje de carga, la cual, con un eminente sentido nacionalista, queda supeditada al cumplimiento de un volumen de carga mínimo (900 toneladas) y a licitación pública, donde la adjudicación es declarada por una comisión especializada del Ministerio de Transportes y Comunicaciones chileno, lo que difiere de la experiencia peruana, toda vez que en la actualidad, el cabotaje en sede peruana ha sido abierto a la participación extranjera, la cual deberá obtener su respectivo permiso de operación de cabotaje.

Respecto a la potestad inspectora (supervigilancia, en términos de la ley), se señala que la misma será ejercida por la Marina de Guerra chilena, respecto a la seguridad y cumplimiento de aspectos técnicos de las embarcaciones y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en lo que respecta a los aspectos comerciales o de servicio. Dicho reparto de competencias es similar en el caso peruano, toda vez que, en nuestra experiencia, la DICAPI tiene previsto aprobar y fiscalizar los aspectos técnicos de las embarcaciones. No obstante, el servicio de transporte acuático como tal, debe ser fiscalizado por el MTC.

En línea con las competencias de la Marina de Guerra chilena, se tiene el **Decreto Ley N° 2.222**, similar al Decreto Legislativo N° 1147 peruano, donde se enlistan las

funciones técnicas y de fiscalización de la autoridad marítima, que consisten en la emisión de certificados de matrícula y seguridad de las embarcaciones nacionales y extranjeras, lo que es similar a nuestra experiencia.

Sobre la organización del aparato administrativo chileno competente en materia de transporte acuático, el Decreto con Fuerza de Ley N° 343 dispone la creación de la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que entre otras funciones, se encarga de planificar, fomentar, verificar el cumplimiento de la legislación en materia de transportes, autorizar servicios, así como fiscalizar los itinerarios de las empresas de transportes y el cumplimiento de normas internacionales en materias de su competencia.

Asimismo, como órgano de línea de dicha Subsecretaría, existe el Departamento de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre, el cual tiene como funciones establecer el plan de política sectorial de transporte marítimo, fluvial y lacustre, aplicar y cumplir las leyes y reglamentos en la materia.

En suma, en dicho país también se ha establecido claramente una delimitación del riesgo permitido y las obligaciones de las autoridades involucradas en la gestión del mismo a nivel legal.

País	Autoridades competentes	Determinación del Riesgo permitido (general y especial).	Gestión del Riesgo permitido.	Investigación de accidentes
- Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. - Dirección General del Territorio Marítimo -Marina de Guerra chilena. - Gobiernos regionales y locales. 	<ul style="list-style-type: none"> - A nivel legal: - - Decreto Ley 3059. - Decreto Ley 2222. - Decreto con Fuerza de Ley N° 343 - 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Transportes y Comunicaciones. - Marina de Guerra. - Órganos descentralizados de la Marina de Guerra. - 	<ul style="list-style-type: none"> - Policía Marítima, Fluvial y Lacustre a través de la Dirección General del Territorio Marítimo. -

3.4 República de Colombia

Nivel constitucional

La norma fundamental colombiana establece en su artículo 24 que todo nacional, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Respecto a la organización territorial del Estado, se establece que “la regulación de la planeación, desarrollo económico y social, apoyo financiero y crediticio a los municipios, turismo, transporte, ambiente, obras públicas, vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera, corresponde a los departamentos, como entidades territoriales, a través de las respectivas ordenanzas” (Asamblea Constituyente de Colombia, 1991, Artículo 298 y ss.), lo que configura una primera similitud con el caso peruano.

Sobre el transporte fluvial, el artículo 331 de dicha constitución dispone la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Ley 161), encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, así como la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

En esa línea, se señala que la ley determinará su organización y fuentes de financiación, definiendo en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación en los ingresos corrientes de la Nación. Al respecto, dicha figura resulta de particular interés para el caso peruano, toda vez que, aun con la reconocida autonomía y competencias de los gobiernos regionales en materia de transporte acuático fluvial, la ordenación y cumplimiento normativo de los particulares en estas materias no es la más adecuada en la actualidad.

Con relación al régimen económico, el artículo 333 de la carta fundamental establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común, siendo necesarios los títulos habilitantes para poder desarrollar dichas actividades, con lo cual se cumple con la delimitación general y particular del riesgo permitido.

Finalmente, el artículo 337 de dicha Constitución establece que la Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo. En esa línea, podemos ver que, en Colombia, la actividad de promoción del transporte tiene asidero en la norma fundamental, a diferencia de lo que ocurre en nuestro país.

Nivel legal

Respecto al ámbito marítimo, Colombia no cuenta actualmente con marina mercante nacional desarrollada³⁶, desde que existen pocas embarcaciones de bandera nacional que se dediquen a dichas actividades, lo que es similar en el caso peruano, sin perjuicio de la legislación peruana en la materia.

Asimismo, a diferencia del Perú, en la experiencia colombiana, lo relativo a la marina mercante nacional es de competencia de las Subdirecciones de Marina Mercante y Desarrollo Marítimo de la Dirección General Marítima (DIMAR), perteneciente al Ministerio de Defensa, quien autoriza operaciones de naves y artefactos navales y fiscaliza las actividades marítimas en materia de seguridad y cumplimiento de la normativa del sector, además de promover las actividades de la marina mercante,

³⁶ En el sentido que no existen empresas navieras nacionales con barcos, buques o naves propias. Asimismo, se indica que alrededor del 80% de naves que laboran en Colombia son de bandera extranjera, siendo las naves menores (remolcadores y barcazas) las registradas en el país. En: <https://www.eluniversal.com.co/especial/maritimo/por-que-no-hay-una-marina-mercante-en-colombia-estas-son-las-razones-XY2881635> . Recuperado el 15 de setiembre del 2022.

entre otras funciones, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley N° 2324 y el Decreto 5057.

Ahora bien, respecto al transporte fluvial se tiene el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales, cuyo principal objetivo es “la defensa del interés público, a través de acciones destinadas a proteger la vida y bienestar de los usuarios del transporte fluvial, resguardando el medio ambiente de daños que la navegación y el transporte fluvial tienen como inherentes” (Congreso de la República de Colombia, Ley N° 1242, 2008, Artículo 1). Dicha norma señala que la autoridad fluvial recae en el Ministerio de Transporte colombiano, quien fomenta el uso del modo de transporte fluvial, como actividad comercial.

Sobre las actividades de inspección, vigilancia y control del ámbito fluvial, la referida Ley establece que tanto el Ministerio de Transportes como la DIMAR (Marina de Guerra) realizan inspecciones fluviales. El primero, respecto al control de la navegación, condiciones técnicas y de seguridad de las embarcaciones y el segundo, respecto del control del tránsito fluvial, así como sobre las competencias que establecen el Decreto Ley N° 2324 y el Decreto 5057, para la marina mercante que utilice las vías fluviales.

Dicha actividad de inspección fluvial resulta de particular interés, toda vez que el numeral 3 del artículo 11 de la Ley 1242, modificada en el 2019 por el Decreto 2106, establece que las autoridades civiles, militares y policiales existentes en el territorio de la jurisdicción de la autoridad fluvial, a requerimiento de estas, prestarán el apoyo que fuere necesario, para el cumplimiento de sus funciones, lo que no se ha previsto en el caso peruano.

En esa línea, es de remarcar que, al estar dicha disposición sobre colaboración interinstitucional en materia de fiscalización, contenida en una norma con rango de ley, se eleva la vinculatoriedad de las entidades públicas y castrenses competentes sobre una materia específica como la fiscalización del transporte fluvial, con lo cual

se puede inferir la trascendencia o importancia de la misma para las autoridades colombianas. Ello, no ocurre actualmente en el Perú, donde, al contrario, existe una superposición de funciones o competencias en materia de transporte acuático, evidenciándose en la práctica conflictos de competencias negativos entre la autoridad marítima (DICAPI) y el MTC, o simplemente, una incipiente o nula actividad de fiscalización en materia fluvial por ambas instituciones.

Respecto a la autoridad que autoriza las actividades de transporte fluvial, se tiene al Grupo de Transporte Acuático de la Subdirección de Transporte del Ministerio de Transportes colombiano. Dicha autoridad, además de habilitar a las empresas de transporte fluvial, establece sus rutas y puede modificarlas. Asimismo, controla y capacita en la realización de inspecciones fluviales a los entes territoriales y alcaldes en materia de transporte fluvial, lo que permite ver que existe descentralización en estas materias y sobre todo en la inspección fluvial. Asimismo, guarda datos estadísticos sobre actividad fluvial en el Registro Nacional Fluvial y tiene potestad normativa dentro de sus competencias. En suma, una autoridad muy parecida a la extinta Dirección General de Transportes Acuático del Perú, que guarda una especial atención sobre la importancia de la actividad de fiscalización (inspección) de la actividad fluvial, en términos de gestión de riesgos previamente aceptados.

Finalmente, al igual que en la Argentina, en Colombia coexiste el servicio público de transporte fluvial (que incluye al turístico, en ambos casos) con el privado, siendo que ambos necesitan de habilitación. Sin embargo, respecto del transporte fluvial, la Ley 336 y el Decreto 3112, reconocen a dicho modo de transporte como un servicio público esencial, con lo cual, tanto el Estado como el privado, se encuentran obligados a garantizar la calidad de dichos servicios y, desde entonces, fiscalizar adecuadamente las normas que determinan el riesgo permitido en dicha actividad.

País	Autoridades competentes	Determinación del Riesgo permitido (general y especial).	Gestión del Riesgo permitido.	Investigación de accidentes
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Transporte. - Dirección General Marítima - DIMAR. - Entes territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> - A nivel constitucional. - A nivel legal: <ul style="list-style-type: none"> Ley 161 Ley 336 Ley 1242. Ley 2324 Decreto 5057 Decreto 2106 Decreto 3112 (transporte fluvial como servicio público). - A nivel infra legal: Resolución 3388 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Transportes y Comunicaciones. - Marina de Guerra. - Órganos descentralizados de la Marina de Guerra. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

3.5. Experiencia comparada y realidad nacional.

En mérito a lo anteriormente expuesto, tenemos a bien realizar ahora un breve análisis de la experiencia comparada en materia de transporte acuático sobre los países seleccionados, respecto a la experiencia peruana.

Una primera diferencia encontrada tiene que ver con que en Argentina, Brasil y Colombia existen referencias expresas sobre el transporte acuático a nivel constitucional, lo que no ocurre en nuestro caso. En esa línea, las disposiciones constitucionales dejan a la ley el desarrollo y ordenamiento de las actividades de transporte acuático y vinculan positivamente a las autoridades y administrados de dichos países, de cara al cumplimiento de sus obligaciones normativas de fuente constitucional y legal, lo que genera una mayor expectativa de cumplimiento de las autoridades en términos de una correcta delimitación del riesgo general y especial permitido.

Por nuestra parte, si bien en el Perú no existe disposición concreta a nivel constitucional sobre el transporte acuático, sí tenemos, como hemos visto, normas con rango de ley, que ordenan determinadas actividades de transporte acuático

(como por ejemplo la Ley de Marina Mercante o el Decreto Legislativo N° 1413, sobre Cabotaje nacional e internacional, además de la Ley N° 28356, que otorga potestad sancionadora al MTC), pero de manera aislada y cada una, sobre ámbitos concretos.

Asimismo, tenemos también normas infra legales que ordenan servicios del transporte acuático (turístico acuático y transporte fluvial, por ejemplo) y servicios conexos, así como normas sectoriales nacionales (Decretos Supremos y Resoluciones Ministeriales) que disponen el cumplimiento del proceso de descentralización y las competencias compartidas en materia de transporte acuático.

A ello, debe agregarse que en el caso de Puno y las regiones de nuestra selva peruana, se tiene conocimiento de la existencia de ordenanzas regionales que regulan las actividades de transporte acuático dentro de la circunscripción territorial, extralimitándose a lo dispuesto en los reglamentos de ámbito nacional, con lo cual, más allá del desfase normativo respecto de las realidades existentes en el transporte acuático nacional respecto del sub nacional, se puede ver que también existe una dispersión normativa, la cual puede incidir negativamente en el ordenamiento del transporte acuático nacional y el cumplimiento espontáneo de los deberes por administrados y autoridades, sin perjuicio del reconocimiento de la potestad normativa de los gobiernos sub nacionales.

Ahora bien, respecto de la alta siniestralidad presente en el transporte acuático peruano, resaltamos la importancia de los casos de Argentina y su Junta de Seguridad en el Transporte, así como de Brasil, respecto a su Agencia Nacional de Transporte Acuático, como autoridades especializadas que están encargadas de la investigación de causas e incidentes de siniestros ocurridos en el transporte marítimo, fluvial y lacustre, así como de la propuesta de mejoras respecto a sus hallazgos y de regular y supervisar las actividades de prestación de servicios y exploración de la infraestructura de transporte, a fin de garantizar la circulación

respetando estándares de eficiencia y seguridad, contribuyendo a la seguridad del transporte.

Al respecto, para el caso peruano, resulta pertinente traer a colación que, mediante la Octava Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 28583 del año 2011, se dispuso la creación del Consejo Consultivo de la Dirección General de Transporte Acuático, como órgano colegiado conformado por representantes de los ministerios involucrados en el transporte acuático (MEF, MTC, MINCETUR, MINDEF a través de la DICAPI), así como por representantes de los gobiernos regionales y de las asociaciones, trabajadores y usuarios del sector.

Según el reglamento de dicha ley, dicho órgano colegiado tiene previstas como funciones principales el orientar y recomendar la política naviera del Perú, así como evaluar los resultados de las investigaciones respecto de accidentes ocurridos en el transporte acuático comercial, entre otras acciones.

No obstante, en la actualidad, dicho órgano colegiado ha sido tácitamente derogado con motivo de la reorganización administrativa del MTC iniciada en el 2018 y previamente descrita en el presente trabajo, sin que a la fecha haya visos de su reactivación, muy a pesar de la realidad de este tipo de transporte.

Del mismo modo, es pertinente señalar que hacia el 2022, el MTC tampoco cuenta con una política nacional de transporte concreta, más allá de contar únicamente con planes operativos institucionales que propugnan la tarea de dicha entidad pública de garantizar la seguridad en todos los modos de transporte a través del despliegue oportuno de la potestad inspectora, lo que no se está cumpliendo en la realidad.

Finalmente, podemos ver que, en la legislación colombiana, es la Ley y el reglamento (Ley 336 y Decreto 3112, respectivamente) los que desarrollan y establecen procedimientos, obligaciones y derechos respecto del servicio de transporte fluvial en dicho país. A diferencia de Perú, en Colombia es la propia ley

la que confiere al transporte fluvial la calidad de servicio público esencial, señalando que corresponde al Ministerio de Transportes de dicho país la permanente supervisión, control y vigilancia de las actividades fluviales, a través de las autoridades competentes.

Al respecto, en el Perú los servicios de transporte fluvial en régimen de libre competencia (los cuales tienen una mayor incidencia), no tienen asidero en una norma con rango legal, siendo que únicamente el servicio “Ferry”, aprobado por Decreto Legislativo N° 1184, con rutas predeterminadas y aplicable actualmente sólo en una región (Loreto), sí la tiene, a fin de ser declarado como de necesidad e interés público, sin haberse previsto necesariamente la urgencia y necesidad de ordenamiento de las actividades de los particulares respecto de la oferta de servicios de transporte fluvial no subsidiados.

Por ello y por lo descrito en los capítulos anteriores respecto de la incipiente ejecución de la potestad inspectora de ámbito nacional y sub nacional, así como de la no ejecución de competencias compartidas por parte de autoridades sub nacionales y la alta siniestralidad presente en el transporte acuático peruano, consideramos que resulta urgente el fortalecimiento de la acción del Estado en esta materia, a fin de salvaguardar los bienes jurídicos protegidos de manera efectiva y de cumplir y hacer cumplir las normas que previamente han sido emitidas sobre el particular. En el curso de dicha acción, sostenemos que la normativa existente debe ser actualizada, de acuerdo a la realidad existente en el Perú sobre el transporte acuático.

Capítulo 4. Alternativas de solución.

4.1 Actualización normativa

Para el presente apartado, debemos considerar que las competencias compartidas en materia de transporte acuático con los restantes niveles de gobierno, se refieren en la actualidad a los servicios de transporte fluvial y de transporte turístico acuático, desarrollado en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre. Como se dijo, las actividades y servicios propios del ámbito marítimo, son privativamente autorizados por el MTC, con excepción del servicio de transporte turístico acuático marítimo.

Asimismo, tenemos que, la mayoría de las normas de transporte acuático que delimitan el riesgo permitido y establecen las obligaciones de las autoridades en términos de ejecución de su potestad inspectora y consecuente gestión del riesgo, han sido emitidas por el MTC hace más de diez años, sin que hasta la fecha se haya realizado alguna modificación normativa trascendente que actualice esas disposiciones, aun cuando la realidad difiere ampliamente de lo establecido en la normativa sectorial.

Dicho problema, extiende sus efectos a los gobiernos sub nacionales, toda vez que es el MTC quien plantea la política nacional de transportes y así, emite normas de alcance nacional en el transporte acuático para el ordenamiento de estas actividades, las cuales deben ser atendidas por los gobiernos sub nacionales como referencia de sus potenciales normas regionales de ordenamiento, aprobadas por las respectivas ordenanzas.

En suma, al no tener las regiones un parámetro de reglamentación claro, establecido a nivel nacional, debidamente actualizado, podemos ver que el problema generado en términos de ordenación de las actividades por los gobiernos sub nacionales es mayor, toda vez que dichas entidades pueden emitir normativa complementaria a aquella emitida por el gobierno nacional.

Un claro ejemplo de ello, es la Ley N° 28356 del año 2004, sobre la potestad sancionadora del MTC en el transporte acuático, la cual no cuenta con tipificación de infracciones respecto a servicios como el de transporte turístico acuático, que al día de hoy presenta altos índices de informalidad a lo largo y ancho del país. En consecuencia, en dicha materia, aun cuando se tiene conocimiento que existen numerosos operadores informales en las distintas regiones del país, las autoridades nacionales y regionales no pueden aplicar la potestad sancionadora por un defecto de la norma que tiene origen en la potestad normativa del ente rector a nivel nacional como es el MTC, que no ha incluido infracciones y sanciones taxativamente señaladas por los incumplimientos detectados en estas materias a nivel legal ni reglamentario.

Por otro lado, aun cuando la referida norma y su reglamento, tipifican claramente las infracciones y sanciones en materia de transporte fluvial de ámbito nacional, es posible advertir que la potestad sancionadora del MTC en dicho ámbito ha sido sumamente débil (sólo un procedimiento administrativo sancionador desde el 2018) en su aplicación, aun cuando hemos determinado el alto índice de informalidad y siniestralidad existente.

Lo anterior, permite concluir que la actividad inspectora, como presupuesto del inicio de un procedimiento sancionador, aun con los problemas anotados, es igualmente incipiente en este tipo de servicio y que, la deficiente gestión del riesgo permitido a través del ejercicio de la potestad inspectora, originada a nivel nacional por el MTC, se replica en las autoridades regionales de nuestro país como un reflejo de esta pasividad administrativa del ente rector a nivel nacional.

Asimismo, se tiene identificado que los referidos reglamentos (emitidos en el 2006 y 2011, respectivamente) y las normas de organización dictadas por el MTC, establecen demás obligaciones respecto de potestades administrativas a cumplir por las autoridades de transportes en los niveles de gobierno nacional y regional,

que son desatendidas o incumplidas en la realidad. Sin perjuicio de ello, las normas sectoriales sobre el proceso de descentralización y competencias compartidas en transporte acuático, establecen las competencias de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), sin que dicho reparto de competencias quede claramente establecido en las normas de referencia de cada tipo de servicio de transporte acuático, lo que evidencia también la necesidad de una actualización normativa en ese sentido.

Lo anterior, contribuye a que las autoridades sub nacionales no tengan un claro conocimiento de sus competencias y funciones, así como las potestades administrativas que deben ejecutar en sus circunscripciones territoriales, generando un desorden innecesario, que incide negativamente sobre la seguridad de los usuarios y operadores en el transporte acuático y la institucionalidad de las autoridades involucradas.

En esa línea, si se tienen en consideración los problemas detectados en el marco general del transporte acuático peruano (problemas jurídicos respecto a títulos habilitantes, figuras jurídicas contenidas en reglamentos, que son inaplicables en la realidad, además de los problemas de gestión y organización interna que hemos podido ver), la actualización normativa a nivel legal y reglamentario, respecto de la ordenación del transporte acuático en sus distintos ámbitos, se hace más que evidente.

Por consiguiente, creemos que toda la problemática identificada en el sector de transporte acuático, debe ser solucionada a través de la dación de una norma con rango de ley, como veremos seguidamente.

4.2 Comisiones Multisectoriales

El Decreto Supremo N° 118-2017-PCM, dispuso la creación de la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo (COMAEM), de naturaleza permanente, que depende de la Presidencia del Consejo de ministros y tuvo como principal tarea la realización del seguimiento y fiscalización de las políticas sectoriales, regionales y locales, además de la emisión de informes técnicos, a fin de proponer una política nacional marítima, la misma que fuera emitida hacia el año 2019.

Dicho instrumento ejecutivo, si bien está referido únicamente al ámbito marítimo, establece importantes conclusiones que determinan la existencia de un problema público que resulta atendible por las autoridades nacionales y que se extiende a los tres ámbitos del transporte acuático. Así, se señala que “la extensa normativa vigente en el ámbito marítimo, que en algunos casos no define rectorías para una misma función, competencia y atribución, así como de los diferentes enfoques que cada sector adopta sobre la realidad marítima, se han advertido constantes diferencias de terminología, duplicidad de funciones y superposición de competencias” (Ministerio de Defensa del Perú, Política Nacional Marítima, 2019, p. 17).

Seguidamente, con relación a nuestra hipótesis de trabajo, dicho documento establece también que “a pesar del gran potencial del ámbito marítimo peruano, es evidente que, entre otros factores, el limitado ejercicio de la gobernanza marítima y la débil gobernabilidad de este espacio no ha permitido su adecuado uso y aprovechamiento” (Ministerio de Defensa del Perú, Política Nacional Marítima, 2019, p. 25). Lo anterior, se vincula inexorablemente con lo señalado en este trabajo respecto de la incipiente gestión del riesgo en el ámbito acuático.

Asimismo, sobre el problema público detectado por la Comisión Multisectorial, se establece que “para la administración, control y promoción de las diferentes

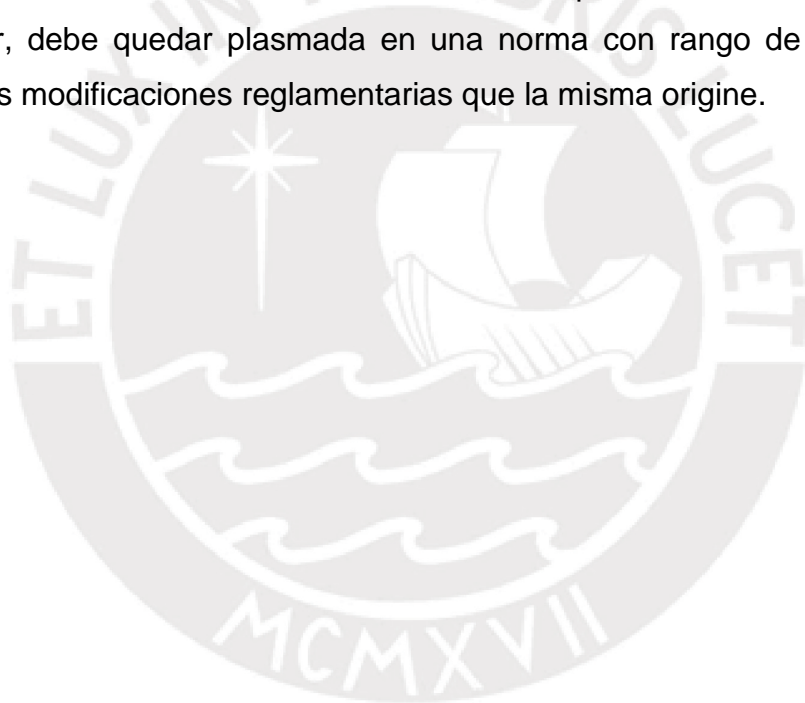
actividades que se desarrollan en el ámbito marítimo peruano, el Poder Ejecutivo emite políticas que devienen en normas de diversos alcances, tanto de nivel sectorial, regional y local, de acuerdo con sus respectivas leyes y reglamentos, las cuales, en muchos casos, se desarrollan en forma incompleta, aislada y desarticulada”, en esa línea, sostienen que son las “(...) omisiones, duplicidad y superposición de funciones, lo que debilita la gobernabilidad, al no contarse con la capacidad de regular o promover conductas colectivas a favor del manejo sostenible de los recursos naturales y el uso del dominio marítimo y las aguas interiores bajo un enfoque holístico” (Ministerio de Defensa del Perú, Política Nacional Marítima, 2019, p. 31), lo que sustenta lo señalado en la presente investigación sobre el fallido proceso de descentralización en el transporte acuático y la ejecución de competencias compartidas por los gobiernos sub nacionales, además de las omisiones propias del gobierno nacional sobre la materia.

Finalmente, concluyen en que “si bien existen mecanismos de coordinación entre sectores y niveles de Gobierno, estos son poco eficaces y eficientes. Esto se sustenta en la alta informalidad en la apropiación del territorio para el ejercicio de actividades económicas y la pobre capacidad de fiscalización del Estado en materia de usos de los espacios, debido en parte a la ausencia de una institución responsable y a la falta de definición clara de los límites de las competencias de diferentes instituciones públicas” (Ministerio de Defensa del Perú, Política Nacional Marítima, 2019, p. 18).

Y en efecto, todo lo ahí señalado ha logrado ser confirmado con motivo de la presente investigación. Lo particular, es que, si bien la referida comisión centra su análisis en el ámbito marítimo, hemos podido determinar que la misma problemática es extrapolable, con mayor incidencia, a los ámbitos fluvial y lacustre para el caso del transporte acuático, lo que exige una participación activa del MTC en la contribución a esta Comisión Multisectorial sobre la problemática del transporte acuático, a fin de delimitar correctamente las competencias de cada sector,

ejecutando previamente los cambios o actualizaciones normativas que establecen su marco de actuación y potestades administrativas.

En ese sentido, se debe tener en consideración que, sin perjuicio de las competencias de otras entidades públicas especializadas en el ámbito acuático (SERNANP o APN, por ejemplo), el Ministerio de Defensa, a través de la DICAPI de la Marina de Guerra del Perú y las Direcciones Generales del MTC, con funciones en materia de transporte acuático, son las principales entidades de ámbito nacional con competencias en el ámbito acuático. En razón de ello, la referida Comisión Multisectorial de naturaleza permanente configura actualmente una oportunidad importante para una correcta determinación de competencias, la cual, a nuestro modo de ver, debe quedar plasmada en una norma con rango de ley y en las consecuentes modificaciones reglamentarias que la misma origine.



4.3 Ley General de Transporte Acuático

Al respecto, de acuerdo a las contingencias detectadas en el capítulo 2 del presente trabajo, creemos necesario que las disposiciones principales que ordenan temas transversales (competencias compartidas con los gobiernos sub nacionales en los servicios de transporte acuático, como el turístico y el fluvial) y establecen obligaciones para las autoridades competentes del sector transportes en materia de transporte acuático y sus modalidades (respecto de la emisión de títulos habilitantes, planeamiento, fiscalización y sanción), deben estar contenidas en una norma de rango legal, que contenga disposiciones comunes y actualizadas sobre las autoridades competentes, sus funciones específicas, responsabilidades y potestades administrativas a ejecutar en cada ámbito del transporte acuático.

Ello, con el fin de potenciar el cumplimiento de dichas disposiciones por parte de los destinatarios (públicos y privados) de la norma y así, realizar el ordenamiento de un sector ampliamente descuidado hasta la fecha.

En esa línea, dicha ley, además de delimitar las competencias de las autoridades nacionales y sub nacionales involucradas y establecer obligatoriamente sus niveles de coordinación y responsabilidades, podría contener un mapeo general ordenado y unificado de los ámbitos y modalidades del transporte acuático, así como de sus servicios conexos, dejando a los reglamentos nacionales y a las ordenanzas, en el caso de los gobiernos sub nacionales, el detalle de los procedimientos administrativos necesarios para obtener la habilitación correspondiente, de acuerdo a su autonomía y potestades otorgadas a través de las normas sobre Descentralización.

En esa misma línea, consideramos que se deben establecer claramente las obligaciones sobre el ejercicio de la potestad inspectora en el transporte acuático a nivel legal, observando las directrices generales contenidas en los artículos 239 y siguientes de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ello, con el fin de

clarificar las funciones y competencias en esta materia por parte de las autoridades nacionales y sub nacionales, así como también de las autoridades de otros sectores competentes, a fin de evitar superposición de funciones y/o conflictos de competencia negativos en el ejercicio de dicha potestad.

Respecto de la potestad sancionadora, urge que el referido proyecto de ley actualice las conductas infractoras típicas en materia de transporte acuático, a través de la inclusión de los nuevos servicios que no están previstos en la actual norma sobre la materia, modificando la Ley N° 28356 con el fin de cumplir con los principios de legalidad y tipicidad, a fin de ejecutar adecuadamente dicha potestad. De ese modo, al ser dicha ley del año 2004 y su reglamento del año 2006, es preciso también que se actualicen las normas sobre el procedimiento administrativo sancionador previsto para el MTC, de acuerdo al artículo 247 y siguientes del TUO LPAG, sobre las infracciones y sanciones de los servicios de transporte acuático ya contemplados en dichas normas.

Dicha actualización, servirá, de ser el caso, para que los gobiernos sub nacionales con competencias compartidas en transporte acuático puedan dictar correctamente las normas regionales sobre la aplicación de dicha potestad sancionadora, teniendo un parámetro claro y actualizado de las infracciones y sanciones aplicables a los incumplimientos normativos en dicho sector.

A propósito de ello, recogiendo la experiencia de Argentina y Brasil respecto a la creación de organismos descentralizados para la investigación de accidentes (Junta Nacional de Transportes y Agencia Nacional de Transporte Acuaviario, respectivamente), la propuesta legislativa puede disponer la creación de una autoridad similar para el caso peruano, o en todo caso, disponer la reactivación del Consejo Consultivo de Transporte Acuático, toda vez que, como hemos tenido oportunidad de ver, la Dirección General de Transporte Acuático ya no existe en la actualidad, la cual cumpla sus objetivos y funciones en el plano nacional, emitiendo

recomendaciones para todas las autoridades involucradas (nacionales y sub nacionales) en dicho modo de transporte.

Finalmente, de acuerdo a la experiencia colombiana respecto de la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena, encargada principalmente de recuperar la navegación fluvial en dicho espacio territorial, es recomendable que este proyecto legislativo pueda delimitar y proponer acciones concretas del Estado en la Amazonía peruana, toda vez que, como hemos visto, es en dicho ámbito donde tienen mayor incidencia los siniestros y muertes de los particulares al evidenciarse una escasa presencia de las autoridades y un desorden generalizado, que afecta el cumplimiento de normas de ordenamiento, que asimismo, no se condicen con las realidades regionales.

En esa línea, es importante señalar que la acción necesaria en dicho ámbito no sólo se reduce a una mayor presencia de las autoridades nacionales y regionales con competencias en transporte acuático fluvial a fin que ejecuten sus potestades administrativas conforme a las normas sectoriales y se logre la institucionalidad propugnada, sino que también, exige el correcto planeamiento, atención y ejecución de otras potestades administrativas, para hacer realidad proyectos de inversión que tengan como objeto la obtención de adecuada infraestructura portuaria fluvial (embarque y desembarque de pasajeros y carga), así como una jerarquización de vías y cuencas fluviales, a fin de determinar realmente cuál es el estado de navegabilidad de las mismas, evitando con ello que se eleve el número de accidentes y/o siniestros de los cuales se tiene conocimiento.

Es con dichas acciones, en conjunto con una activa gestión de los riesgos permitidos a través del ejercicio de la potestad inspectora, que será posible dar la atención que el transporte acuático peruano viene necesitando hace varios años.

Conclusiones

A lo largo del presente estudio, hemos podido confirmar que la gestión del riesgo a través del despliegue y/o ejecución de la potestad inspectora de la Administración Pública, como medio de conocimiento de las autoridades competentes (MTC y Gobiernos sub nacionales) acerca del estado de cumplimiento de los particulares sobre las normas de ordenamiento del sector, es prácticamente nula o incipiente.

Nula, toda vez que existen autoridades que siendo competentes en la materia, como los gobiernos regionales y locales, hasta la fecha no han implementado sus competencias y por tanto no autorizan, fiscalizan y menos aun sancionan las actividades irregulares de transporte acuático detectadas en sus circunscripciones territoriales, sin perjuicio de que los particulares continúen prestando dichos servicios sin contar con los títulos habilitantes exigidos por la normativa especial.

Nula, puesto que, aún con el conocimiento de siniestros y accidentes en servicios de transporte acuático de competencia nacional (anteriores y actuales, del 2018 al 2022), las autoridades correspondientes no han iniciado los procedimientos administrativos sancionadores respectivos, que suponen una previa actividad de fiscalización, aun cuando se tiene pleno conocimiento de que los accidentes ahí descritos han sido causados por operadores de transporte acuático con el permiso de operación ampliamente vencido o incluso, no contando con permiso alguno, lo que según el marco sancionador actual, configura una infracción muy grave.

Incipiente o escasa, puesto que, aún con la existencia y conocimiento de los índices de siniestralidad e informalidad en el transporte acuático, las autoridades nacionales (MTC) y algunas sub nacionales, se han limitado a verificar o indagar acerca del cumplimiento y remisión de información sobre el mantenimiento de los requisitos por los particulares autorizados. Al respecto, como se ha dicho, la remisión de información del particular a la Administración, no es precisamente fiscalización y consideramos, que ello bien puede ser controlado por la autoridad competente en

materia de habilitación u otorgamiento de autorizaciones y no por la encargada de verificar en el plano de la realidad, el cumplimiento de los particulares sobre las normas del sector.

De ese modo, lo que se ha logrado en el transporte acuático hasta la actualidad es una delimitación del riesgo general y particular permitido parcialmente correcta, a través de la emisión de diversas normas especiales que establecen derechos y obligaciones a los particulares, a fin de que obtengan sus respectivos títulos habilitantes y comuniquen al sector sobre el desarrollo de sus actividades previamente autorizadas, teniendo en consideración que dichas actividades, por el riesgo que implican, requieren de un necesario seguimiento sobre la idoneidad técnica necesaria para el desarrollo de las mismas.

Sin embargo, como hemos podido desarrollar a lo largo del capítulo 1 de la presente investigación, consideramos que la delimitación del riesgo es parcialmente correcta, toda vez que el marco legal y reglamentario del transporte acuático nacional se encuentra desfasado con la realidad (nacional, regional y local) y con otras normas de rango legal, como la Ley del Procedimiento Administrativo General, que a la postre, impiden su aplicación en la actualidad, tornando en ineficiente el ejercicio de otras potestades administrativas.

Ese desfase normativo no atendido, ha permitido por ejemplo que, en la actualidad, existan títulos habilitantes indefinidos, aun cuando la normativa establece la vigencia determinada de los mismos, que, asimismo, refuerzan la necesidad de una activa ejecución de la potestad inspectora de la Administración en este sector, lo que, con certeza, no ocurre.

De ese modo, en el capítulo 2 de este trabajo hemos establecido que, aun cuando la normativa sectorial recoge la obligación para las autoridades nacionales, regionales y locales de realizar fiscalización sobre los títulos habilitantes emitidos y los servicios de transporte acuático, además del deber de cautelar la vida, la salud,

el medio ambiente y el patrimonio, dicha tarea no se realiza a cabalidad puesto que existen problemas jurídicos y organizativos que mellan el cumplimiento de esas disposiciones por parte de las autoridades encargadas, lo cual se vincula directamente con lo señalado en el párrafo anterior sobre la delimitación parcialmente correcta del riesgo permitido, al existir un problema de desactualización normativa.

Asimismo, podemos concluir que los problemas de índole organizativo que inciden sobre la nula o incipiente ejecución de la potestad inspectora en el sector, se dan a nivel de la autoridad nacional por una pérdida en la especialización respecto del transporte acuático, acaecido a propósito de la reorganización administrativa iniciada en el año 2018 para el MTC. Ello, toda vez que la autoridad encargada de dicha tarea tiene que cumplir además con la fiscalización de otras actividades de transporte (terrestre o ferroviario, por ejemplo), todas sumamente técnicas y particulares, cuando antes del 2018, dicha tarea era ejercida por un órgano de línea dedicado exclusivamente al transporte acuático.

Desde una mirada más amplia, los problemas de índole organizativo también se dan respecto de la descentralización y el cumplimiento de competencias compartidas por los gobiernos regionales y locales en materia de transporte acuático., toda vez que dicho proceso, iniciado desde el 2008, sólo ha sido cumplido de forma parcial por seis regiones de las veinticinco competentes en la materia en todo el Perú, sin que tras ello, exista un adecuado seguimiento del MTC respecto a dicha trascendental contingencia.

Asimismo, el capítulo dos nos permite concluir que muy a nuestro pesar, la información vertida por el MTC respecto del despliegue y ejecución de la potestad inspectora en los servicios de transporte acuático no se condice con la realidad. Ello puesto que hemos podido comparar la información recabada en nuestra investigación sobre la ocurrencia de siniestros en las vías acuáticas del país, de las cuales se tiene conocimiento, realizada por autoridades que no necesariamente

guardan competencia en la materia (COEN e INDECI), respecto de lo indicado por el sector en los instrumentos de gestión sobre una supuesta actividad de fiscalización al cien por ciento, logrando evidenciar que dicha información no es fidedigna o no refleja el estado actual de ejecución de la potestad inspectora en estas materias. Ello, sumado al estado actual de ejecución de la potestad sancionadora por el MTC en materia de transporte acuático, donde se ha podido ver que desde el 2018 sólo existe un procedimiento administrativo sancionador en materia fluvial, permite reforzar que la información ahí vertida sobre la fiscalización realizada no es necesariamente veraz.

Respecto del capítulo tercero, podemos concluir que la experiencia comparada respecto de la Argentina, Brasil y Colombia ha previsto la inclusión de entidades públicas que se dedican a la investigación de causas e incidentes de siniestros ocurridos en el transporte marítimo, fluvial y lacustre, así como de la propuesta de mejoras respecto a sus hallazgos y de regular y supervisar las actividades de prestación de servicios y exploración de la infraestructura de transporte, lo que no tiene lugar actualmente en el Perú, al haberse desactivado la Comisión Consultiva de Transporte Acuático del MTC.

Asimismo, para el caso colombiano, hemos visto que existen autoridades regionales establecidas por Ley, que tienen como objetivo la recuperación de la navegación fluvial, así como la puesta en marcha de proyectos de infraestructura e inversiones en dicho ámbito (puertos de embarque y desembarque, entre otros), a fin de hacer que los servicios ahí prestados por los particulares sean eficientes y seguros para los usuarios de los mismos. A nuestro modo de ver, dicho modelo es replicable en el Perú, toda vez que, en el oriente de nuestro país, las vías fluviales son las de mayor uso, tanto para el tráfico comercial como para el de desplazamiento de personas de un lugar a otro, siendo que hasta la fecha no se tiene conocimiento de estudios realizados sobre jerarquización de vías fluviales o su idoneidad para que sean navegables. En esa línea, consideramos que con la puesta en marcha de

dichos estudios, además de la adecuada gestión del riesgo a través de la potestad inspectora, los índices de siniestralidad en dicho ámbito pueden ser reducidos.

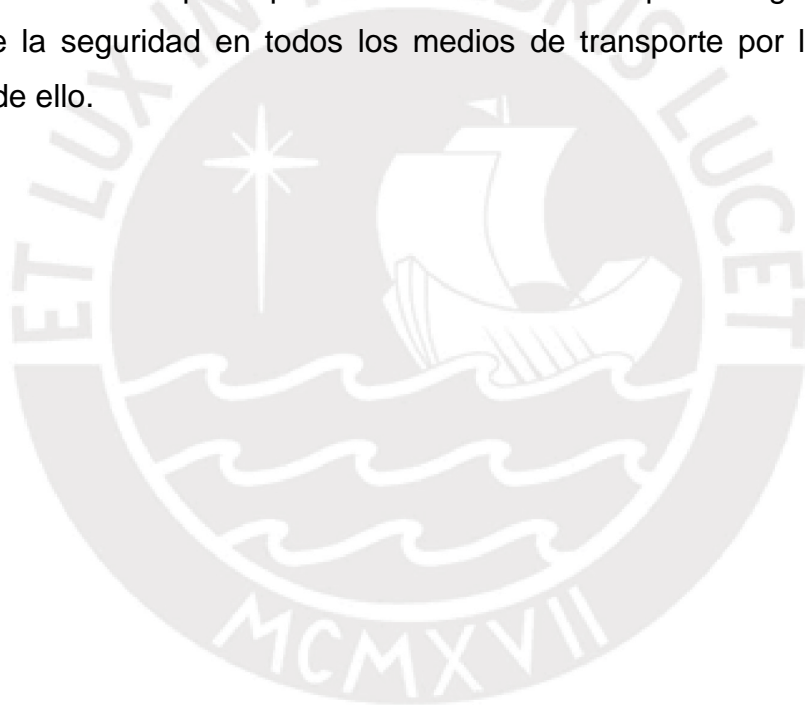
Finalmente, el capítulo cuarto de la presente investigación establece lo que ha nuestro juicio son opciones de mejora para los problemas detectados a lo largo de la investigación. En esa línea, queda claramente delimitado que los problemas jurídicos detectados son superables a través de la actualización normativa correspondiente, a nivel reglamentario y por supuesto legal, respecto de las potestades administrativas previstas para autoridades nacionales y sub nacionales, como la autorizante, fiscalizadora y sancionadora, principalmente.

Asimismo, toda vez que en el transporte acuático confluyen otras competencias de entidades públicas como la DICAPI de la Marina de Guerra, el SERNANP para el cuidado de áreas naturales protegidas que pueden ser visitadas mediante el transporte turístico acuático, el MINEM y MINAM y, por supuesto, los gobiernos regionales y locales respecto de sus competencias compartidas, creemos necesario el desarrollo activo de Comisiones Multisectoriales de modo tal que, aun cuando es el MTC el ente rector en la materia de transporte acuático, dichas otras autoridades, de acuerdo a sus funciones, pongan sobre la mesa su perspectiva, limitaciones y contingencias detectadas, a fin de enriquecer el plan de acción del Estado sobre el problema público detectado.

A propósito de dicha tarea, consideramos que la actualización normativa necesaria en el transporte acuático tiene que ser realizada a través de la aprobación de una Ley General para dicho sector, como ya sucede en el ámbito terrestre, en la pesca o en la minería, por ejemplo, a fin de modificar las desfasadas normas de rango legal existentes, a partir de previsiones expresas sobre obligaciones de las autoridades competentes, delimitación y/o colaboración en sus funciones, habilitación o autorización de particulares para el ejercicio de dichas actividades, ejercicio de potestad inspectora y sancionadora, infraestructura y proyectos en

transporte acuático, inversión privada, entre otros, y consecuentemente, las normas de rango reglamentario actualmente vigentes.

Como corolario de todo lo expuesto, es preciso resaltar que el estudio de la potestad inspectora en el transporte acuático peruano, ha permitido poner de manifiesto los problemas ya evidenciados sobre otras potestades de la Administración Pública sobre el particular. En esa línea, coincidimos en que no se debe entender a la inspección como un *prius* de la potestad sancionadora, toda vez que la inspección va más allá de la simple punición (García Ureta, 2006, p.14), sino también como un medio de conocimiento de la realidad por las autoridades, que ha permitido poner de manifiesto cuanto falta por implementar en esta materia para asegurar realmente la cautela de la seguridad en todos los medios de transporte por las entidades encargadas de ello.



Bibliografía

- Abruña Puyol, A. (2010). *Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano*. Colección Jurídica UDEP. Palestra Editores, Lima, Perú.
- Abugattas Giadallah, G. (2003). *Descentralización y Desconcentración como modelos posibles de organización estatal*. Foro Jurídico, (02), 178-183. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18298>
- Ari Sundfield, C. (2003). *Direito Administrativo Ordenador*, Primera Edición. Brasil: Malheiros Editores.
- Asamblea Constituyente de la Argentina. (1853). *Constitución de la Nación Argentina*. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/nacional-constitucion-nacion-argentina-lnn0002665-1853-05-01/123456789-0abc-defg-g56-62000ncanyel>
- Asamblea Nacional Constituyente del Brasil. (1988). *Constitución de la República Federativa del Brasil*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>
- Asamblea Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Recuperado de: <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>
- Bermejo Vera, J. (1998). *La Administración Inspectora*. Revista de Administración Pública, núm. 147. Septiembre diciembre 1998.

- Bermejo Vera, J., y López Ramón, F. (2009). Derecho administrativo parte especial. Madrid: Thomson Civitas.
- Cassagne, J.C. (1998). *Derecho Administrativo*. Sétima Edición actualizada. Editorial Lexis Nexis Abeledo – Perrot.
- Congreso de la Nación Argentina. (1981). *Ley de Ministerios* (Ley N° 22520). Boletín Nacional. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22520-48853>
- Congreso de la Nación Argentina. (2017). *Desarrollo de la Marina Mercante Nacional y la integración fluvial regional* (Ley N° 27419). Boletín Nacional. Recuperado de: [http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=305213#:~:text=Resumen%3A,Y%20LA%20INTEGRACION%20FLUVIAL%20REGIONAL.&text=Esta%20norma%20modifica%20o%20complementa,por%206%20norma\(s\).](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=305213#:~:text=Resumen%3A,Y%20LA%20INTEGRACION%20FLUVIAL%20REGIONAL.&text=Esta%20norma%20modifica%20o%20complementa,por%206%20norma(s).)
- Congreso de la Nación Argentina. (2019). *Ley que declara de interés público nacional y como objetivo de la República Argentina la política de seguridad en el transporte, cuyo fin es brindar movilidad garantizando la protección de las personas, de sus bienes y del ambiente en el territorio nacional* (Ley N° 27514). Boletín Nacional. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=031E452501F517173E86847FBE77767F?id=327264>
- Congreso Nacional del Brasil. (1988). *Ley que aprueba disposiciones sobre el registro de propiedad marítima y otras providencias* (Ley N° 7652). Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7652.htm

- Congreso Nacional del Brasil. (1997). *Ley que dispone sobre ordenación de transporte acuático y otras providencias* (Ley N° 9432). Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm
- Congreso Nacional del Brasil. (2001). *Ley que dispone sobre la reestructuración del transporte acuático y terrestre, crea el Consejo Nacional de Integración de Políticas de Transporte, la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Agencia Nacional de Transporte Acuático y el Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes y otras providencias* (Ley N° 10233). Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm
- Congreso Nacional del Brasil. (2022). *Ley que instituye el Programa Nacional de estímulo al Transporte de Cabotaje (BR do Mar)* (Ley N° 14301). Recuperado de: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1348336631/lei-14301-22>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones* (Ley 161). Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68533>
- Congreso de la República de Colombia. (1996). *Ley por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte* (Ley 336). Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=346#:~:text=El%20servicio%20p%C3%ABlico%20de%20transporte,la%20autoridad%20de%20transporte%20competente.>
- Congreso de la República de Colombia. (2008). *Ley por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones* (Ley 1242). Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31783#:~:text=El%20presente%20c%C3%B3digo%20tiene%20como,la%20navegaci%C3%B3n%20y%20el%20transporte>

- Congreso de la República del Perú. (2002). *Ley de Bases de la Descentralización* (Ley N° 27783). Diario Oficial “El Peruano”.
- Congreso de la República del Perú. (2002). *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* (Ley N° 27867).
- Congreso de la República del Perú. (2003). *Ley del Sistema Portuario Nacional* (Ley N° 27943). Diario Oficial “El Peruano”.
- Congreso de la República del Perú. (2004). *Ley que faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de los servicios de transporte fluvial, servicios de agenciamiento, labores de estiba y desestiba y de los servicios de transporte marítimo y conexos prestados en tráfico de bahía y áreas portuarias* (Ley N° 28356). Diario Oficial “El Peruano”.
- Congreso de la República del Perú. (2005). *Ley de reactivación y promoción de la Marina Mercante Nacional* (Ley N° 28583). Diario Oficial “El Peruano”.
- Congreso de la República del Perú. (2007). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* (Ley N° 29158). Diario Oficial “El Peruano”.
- Congreso de la República del Perú. (2009). *Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones* (Ley N° 29370). Diario Oficial “El Peruano”.
- Consejo de Estado, Junta Militar de Gobierno y “Comisión Cortázar”. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf

- Betti, S.M. (2003). *El Transporte Acuático Recreativo en el Mercado Argentino*. Monografía de Grado para optar por el grado de licenciado en Turismo. Universidad Nacional de Mar de Plata. Recuperado de: http://nulan.mdp.edu.ar/1804/1/betti_sm_2003.pdf
- Danós Ordoñez, J. (1995). *Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública*. Revista IUS ET VERITAS, 5 (10), 149-160. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485>.
- Decreto Supremo N° 118-2017-PCM (06 de diciembre de 2017), que conforma la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo. Normas Legales N° 1595091-2. Diario Oficial El Peruano.
- Decreto Supremo N° 012-2019-DE (20 de diciembre de 2019), que aprueba la Política Nacional Marítima 2019-2030. Normas Legales N° 1839591-1. Diario Oficial El Peruano.
- De Villalobos, T.D.H. (2004). *Argentina: País Marítimo. Misión de los Puertos y Vías Navegables*. Boletín del Centro Naval Argentino. Recuperado de: <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN808/808villalobos.pdf>
- Esteve Pardo, J. (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo*, Quinta Edición. Editorial Marcial Pons. Págs. 351-379.
- Espinosa Saldaña Barrera, E. (2008): *La Descentralización Territorial en el Perú. Asignatura pendiente, peor apuesta necesaria y con algún camino por recorrer*. En: Limitación del Poder y Estructura del Estado. Estudios sobre la parte orgánica de la Constitución. Grijley, Lima. 2008. Págs. 325-358.

- García Ureta, A. (2006). *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Madrid y Barcelona: Marcial Pons y Ediciones jurídicas y sociales S.A.
- García de Enterría, E., & Fernández, T.R. (2013). *Curso de Derecho Administrativo: I*. Cizur Menor (Navarra: Civitas).
- García, N. (2019). La planificación del transporte por agua en Argentina. Límites y desafíos para los próximos años. Instituto del Transporte. Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de: <https://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/publicaciones/doc13.pdf>
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Parte General*. Tomo 1. Buenos Aires. Fundación de Derecho Administrativo, 2017.
- Izquierdo Carrasco, M. (2019): *Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el Derecho peruano*. En: La Proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP/Diego Zegarra Valdivia, Coordinador; 1ª ed.- Lima: Palestra Editores, 2019.
- Laguna de Paz, J.C. (2007): *La Autorización Administrativa*. Madrid: Thomson Civitas.
- Martín Tirado. R. (2003). *Descentralización y desconcentración administrativa: Análisis del proceso de selección de los directores regionales sectoriales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su norma modificatoria*. *Derecho & Sociedad*, (20), 143-159. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17299>

- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2009). Plan Nacional de Calidad Turística del Perú -CALTUR. Manual de Buenas Prácticas Ambientales. 2009. Consultado el 30 de mayo de 2022. En: https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/turismo/CALTUR/pdfs_documentos_Caltur/Gestion_Ambiental/manual_transporte_turistico_acuatico.pdf
- Ministerio de Transportes de Colombia. (1997). *Decreto reglamentario por el cual se reglamenta la habilitación y la prestación del servicio público de transporte fluvial* (Decreto 3112). Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1514237>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (1999). *Decreto Supremo que aprueba el reglamento de Agencias Generales, Marítimas, Fluviales, Lacustres, Empresas de Estiba y Desestiba* (Decreto Supremo N° 010-99-MTC). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2002). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones* (Decreto Supremo N° 041-2002-MTC). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2006). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Transporte Fluvial* (Decreto Supremo N° 014-2006-MTC). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2011). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Transporte Turístico Acuático* (Decreto Supremo N° 006-2011-MTC). Diario Oficial “El Peruano”.

- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2011). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28583* (Decreto Supremo N° 014-2011-MTC). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2011). *Decreto Supremo que aprueba la Matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones de los sectores transportes y comunicaciones en los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local.* (Decreto Supremo N° 019-2011-MTC). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2015). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1184* (Decreto Supremo N° 008-2015-MTC). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2008). *Declaran conclusión de proceso de transferencia de funciones sectoriales específicas en materia de transportes a diversos Gobiernos Regionales* (Resolución Ministerial N° 307-2008-MTC/01). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2008). *Declaran conclusión de proceso de transferencia de funciones sectoriales específicas en materia de transportes a los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Huánuco, San Martín e Ica* (Resolución Ministerial N° 332-2008-MTC/03). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2008). *Declaran conclusión de proceso de transferencia de funciones sectoriales específicas en materia de transportes al Gobierno Regional de Huancavelica* (Resolución Ministerial N° 361-2008-MTC/01). Recuperado de (no publicado): http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/norma_legal/archivos/361_2008_MTC_03.pdf

- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2008). *Declaran conclusión de proceso de transferencia de funciones sectoriales específicas en materia de transportes a los Gobiernos Regionales de Arequipa, Huancavelica, Huánuco, Junín, Loreto, Puno y San Martín* (Resolución Ministerial N° 364-2008-MTC/01). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2008). *Declaran concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales específicas en materia de transportes a los Gobiernos Regionales y Locales de los años 2005 y 2007* (Resolución Ministerial N° 627-2008-MTC/01). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2019). *Aprueban actualización de metas al 2022 del Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM del Sector Transportes y Comunicaciones y del Plan Estratégico Institucional – PEI del Ministerio* (Resolución Ministerial N° 284-2019-MTC/01). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2020). *Aprueban Plan Estratégico Institucional - PEI del Ministerio de Transportes y Comunicaciones* (Resolución Ministerial N° 328-2020-MTC/01). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2021). *Aprueban el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones* (Resolución Ministerial N° 658-2020-MTC/01). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2022). *Aprueban el Plan Operativo Institucional (POI) Multianual 2023-2025 del Pliego 036: Ministerio de Transportes y Comunicaciones* (Resolución Ministerial N° 399-2020-MTC/01). Diario Oficial “El Peruano”.

- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2011). *Aprueban Directiva que regula las actividades de exploración y explotación de minerales, incluidos los hidrocarburos que se llevan a cabo costa afuera (operaciones offshore) en el ámbito marítimo como una actividad logística propia o para ser prestada por terceros* (Resolución Directoral N° 189-2011-MTC/13). Recuperado de: <https://portal.mtc.gob.pe/transportes/acuatico/documentos/normatividad/Resoluci%C3%B3n%20Directoral%20N%C2%B0%20189-2011-MTC13.PDF>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2017). *Aprueban Directiva que modifica la Resolución Directoral N° 189-2011-MTC/13* (Resolución Directoral N° 071-2017-MTC/13). Recuperado de: <https://portal.mtc.gob.pe/transportes/acuatico/documentos/normatividad/RD%20071-2017-MTC%2013.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2009). *Modifican parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima y se dictan otras disposiciones* (Decreto 5057). Recuperado de: https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/normatividad/pdfadecreto_5057_del_2009_0.pdf
- Ministerio de Defensa del Perú. (2014). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147* (Decreto Supremo N° 015-2014-DE). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ministerio de Defensa del Perú. (2019). *Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Marítima* (Decreto Supremo N° 012-2019-DE). Diario Oficial “El Peruano”.

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (2019). *Decreto Supremo que aprueba Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Diario Oficial “El Peruano”.
- Montoya Chávez. V. (2012). *La descentralización según el Tribunal Constitucional*. Revista IUS ET VERITAS N° 44, 250-265. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12033> .
- Morón Urbina, J.C. (2019): “*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*”. Tomos I y II. Décimo cuarta edición. Gaceta Jurídica. 2019.
- Morón Urbina, J.C. (2020): “*La regulación común de la actividad administrativa de fiscalización en el derecho peruano*”. Revista Derecho y Sociedad N° 54, pp 17-43.
- Morón Urbina, J.C. (2020): “*La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica*”. Revista Derecho PUCP N° 54, pp 419-455. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3002>
- Muñoz Machado, S. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General IV*. Tomo X. La Administración del Estado. Primera Edición. Madrid: Iustel.
- Pemán Gavin, J. (2013). *La Función Inspectora. Conclusiones*. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. (8°.2013. Alicante, España). Instituto Nacional de Administración Pública, primera edición, agosto, 2013.
- Presidencia de la República Argentina. (2015). *Decreto que modifica la Ley N° 22520, Ley de Ministerios*. (Decreto 13/2015). Boletín Nacional.

Recuperado

de:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/138140/20151211>

- Presidencia del Consejo de ministros del Perú (2011). *El Abc de la Descentralización. Aspectos claves de la Gestión Pública Descentralizada. Proyecto USAID/Perú Pro Descentralización*. Recuperado de: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/\\$FILE/ABC de la Descentralizacion.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/$FILE/ABC_de_la_Descentralizacion.pdf)
- Presidencia del Consejo de ministros del Perú (2017). *Conforman la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo – COMAEM* (Decreto Supremo N° 118-2017-PCM). Diario Oficial “El Peruano”.
- Presidencia de la República del Perú. (2012). *Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas* (Decreto Legislativo N° 1147). Diario Oficial “El Peruano”.
- Presidencia de la República del Perú. (2015). *Decreto Legislativo que declara de necesidad e interés público, la prestación del servicio de transporte acuático de pasajeros en naves tipo Ferry en la Amazonía peruana* (Decreto Legislativo N° 1184). Diario Oficial “El Peruano”.
- Presidencia de la República del Perú. (2018). *Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General* (Decreto Legislativo N° 1452). Diario Oficial “El Peruano”.
- Presidencia de la República de Chile. (1953). *Determina organización y atribuciones de la Subsecretaría de Transportes* (Decreto con Fuerza de Ley N° 343). Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5479>

- Presidencia de la República de Chile. (1978). *Ley que sustituye la Ley de Navegación* (Decreto Ley N° 2222). Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=6855>
- Presidencia de la República de Chile. (1979). *Ley de Fomento a la Marina Mercante* (Decreto Ley N° 3059). Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=7052#:~:text=Las%20naves%20de%20pasajeros%20extranjer%20de%20pasajeros%20con%20fines%20otur%C3%ADsticos.>
- Presidencia de la República de Colombia. (1984). *Decreto Ley que reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria* (Decreto Ley 2324). Recuperado de: https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/normatividad/dl2_3241984.pdf
- Ramírez Parco, G. A. (2019): *La potestad inspectora o fiscalizadora y el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. En: *La Proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP/Diego Zegarra Valdivia, Coordinador; 1ª ed.- Lima: Palestra Editores.*
- Rebollo Puig, M.; Izquierdo Carrasco, M. (2019): *Los Medios Jurídicos de la Actividad Administrativa de Limitación*. En: *Derecho Administrativo, Vol. III. Modos y Medios de la Actividad Administrativa. Págs. 47-92.*
- Rebollo Puig, M. (2009). *La actividad de inspección*. En Tomás Cano Campos (coord.), *Lecciones y Materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Madrid: Iustel.

- Sánchez Povis, L.A. (2020): *La fiscalización administrativa en el ordenamiento peruano: de la heterogeneidad a la regulación común*. Revista *Ius et Veritas* N° 60, pp 38-64.
- Tirado Barrera, J.A. (2011): *Reflexiones en torno a la potestad de inspección o fiscalización de la Administración Pública*. Revista *Derecho y Sociedad* N° 37, pp 251-261.
- Tirado Barrera, J.A. (2018). *Sobre la vigencia indeterminada de los títulos habilitantes*. En: *El derecho administrativo como instrumento al servicio del ciudadano* (pp. 150–178). México: Palestra Editores.
- Zas Fris Burga, J. (2010). *Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010)*. *Politai*, 1(1), 24-31. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13924> .
- Zambonino Pulito, M. (2008). *Manual de Derecho Administrativo Marítimo*. Universidad de Cádiz.
- Zegarra Valdivia, D. (2016). *La participación de los privados en la actividad de supervisión en el sector eléctrico peruano: breve aproximación a su estudio*. *Themis Revista de Derecho THEMIS*, N° 69, pp. 123-131. Recuperado a partir de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/16755/17077>
- Zegarra Valdivia, D. (2017). Decreto Legislativo N° 1272 y el Interés Público. *La actividad administrativa de fiscalización*. *Jurídica. Suplemento de Análisis Legal del Diario El Peruano*, N° 626, Año 10, pp. 2-3.

ANEXO 1. SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA – COSTA.

Tumbes

Nota: las solicitudes de AIP son iguales en todos los casos, por lo que, a partir del caso de Tumbes, se adjuntan cargos de recepción de las entidades consultadas



DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN TUMBES
MESA DE PARTES VIRTUAL - Cargo de recepción
Decreto Supremo N°044-2020-PCM - Decreto Legislativo N° 1412
Este es un cargo con los datos de recepción del documento que se presentó.

Oficina donde se entregó	: Mesa de partes
Persona que recibió	: No especificado por ser registro externo.
Persona que presentó documento [DNI]	: César Humberto Tineo Santiago [45768515]
Documento que se entregó [Folio]	: SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA [1]
Código de seguimiento	: 2021-3195
Fecha de presentación	: 2021-11-16 22:34:32

Lima, 16 de noviembre del 2021.

CARTA N° 001 -2021-TA-GORES-01

Señor,
JOSÉ FERNANDO ALDEA JAIME
Director Regional de Transportes
Gobierno Regional de Tumbes

Presente. -

Asunto :

Solicitud de acceso a la información de títulos habilitantes emitidos en Transporte Acuático y realización de actividades de fiscalización administrativa al respecto.

De mi mayor consideración:

Tengo a bien dirigirme a usted, en atención al asunto, a fin de solicitarle que, en atención a lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, se sirva comunicar lo siguiente.

1. Listado de títulos habilitantes emitidos en materia de transporte acuático (marítimo, fluvial, lacustre y/o turístico acuático), emitidos por la Dirección Regional de Transportes del Gobierno Regional de Tumbes.
2. Actividades de fiscalización administrativa del transporte acuático realizadas por la Dirección Regional de Transportes de Tumbes.

En tal sentido, mucho agradeceré remitir la información solicitada dentro de los plazos señalados por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.

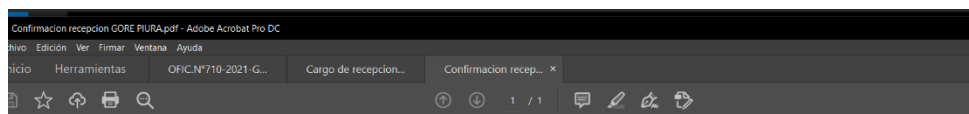
Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

CÉSAR HUMBERTO TINEO SANTIAGO
DNI: 45768515

¹ Cabe señalar, que se trató de realizar la presente solicitud a través del portal web destinado al efecto. Sin embargo, no me llegó correo confirmatorio u otra comunicación que confirme la recepción de lo pedido. En base a ello, presento el presente escrito a fin de que se le dé el trámite que corresponde.

Piura



VALIDACIÓN CORRECTA, SE REGISTRÓ SU TRÁMITE VIRTUAL!

TENED

GOBIERNO REGIONAL PIURA

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"
"Decenio de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres"

Piura, 26 NOV 2021

OFICIO N° 710 -2021/GRP-100010

Señor
CESAR HUMBERTO TINEO SANTIAGO
a20075045@pucp.pe
Lima.-

ASUNTO : Respecto a Pedido de Información.

REF. : a) Solicitud Electrónica Via Portal WEB – 24.11.2021.
b) Memorando N° 1462-2021/GRP-100010.

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento a) de la referencia, el cual guarda relación con su pedido de información relacionado con:

- 1) Listado de Títulos Habilitantes (Autorizaciones o permisos) emitidos en materia de Transporte Acuático, de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 307-2008-MTC/01, por la cual se transfirieron funciones en materia de transportes al Gobierno Regional de Piura. En ese sentido, solicito concretamente el listado de títulos habilitantes emitidos desde el año 2018 en adelante por el Gobierno Regional de Piura o su Dirección Regional de Transportes. En ese sentido, no se está solicitando evaluación o análisis de la información que su entidad posee, sino más bien, únicamente, la remisión de las autorizaciones emitidas, sobre la cual, entendemos, se daba llevar un registro o seguimiento. En mérito a ello, reitero mi solicitud de acceso a la información en este extremo.
- 2) Acciones de fiscalización administrativa respecto del transporte acuático. Al respecto, solicito que la unidad orgánica encargada de esta potestad administrativa remita información, de tenerla, respecto a las acciones o planes realizados al respecto desde el año 2018. En consecuencia, solicito en concreto que de existir dicha documentación, ésta me sea remitida. En consecuencia, no cuento con documentos concretos y menos con números o fechas exactas de documentos a consultar, sino más bien, solicito acceso a información que, dentro de las facultades y competencias del Gobierno Regional, deben estar proyectados.

Respecto a ello, debo citar el artículo 15-A.2 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual indica: "(...) la entidad que no sea competente encausa la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que posea la información (...). En este caso, el plazo para atender la solicitud se computa a partir de la recepción por la entidad competente." Por lo cual se informa que su pedido de información fue redirigido conforme a ley a la Dirección Regional de Energía y Minas con el documento b) de la referencia, para que accione conforme a su competencia y pueda contribuir en términos de oportunidad y eficiencia a la remisión directa de lo que usted necesita dentro de los plazos previstos en la Ley N° 27806.

Por lo antes mencionado es menester indicar que, en lo que corresponde a la documentación custodiada por esta Sede Regional, se da por finalizada la atención del presente requerimiento, no sin antes aprovechar la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

GOBIERNO REGIONAL PIURA
SECRETARÍA GENERAL-GR
D^{ña} MARITZA DEL ROSARIO TORO PERAZA
SECRETARÍA GENERAL

100010
MLDRMP/mmm

Au. San Ramón S/n
Urb. San Eduardo – El Chipe, Piura
Central: 073-284400
www.regionpiura.gob.pe



ACTA DE REUNIÓN

EN LA CIUDAD DE LOS ORGANOS, SIENDO LAS 10:00 AM DEL DÍA 30 DE NOVIEMBRE DEL 2021 REUNIDOS EN EL DESPACHO DE ALCALDIA LAS AUTORIDADES:

- EL Sr. MANUEL O. QUEVEDO ALVARO, ALCALDE DISTRITAL.
- EL Sr. CAP LEIS CHAVEZ ALTAMIRANO CAP. Puerto tala.
- EL Sr. Tec. 3^{ra} GUANDACOSTA NILTON BUENA ROMERO.
- LA SRA DEBORA HUATUCO CRUZANTE DIRECTORA DE AEROPUERTOS Y PUERTOS DE LA DIRECCION REGIONAL TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

EL Sr. EBERTH FLORES IANNAQUE GERENTE DE ADMINISTRACION Y FISCALIZACION TRIBUTARIA.

EL Sr. Mario SAABERZA COLAN PSP Retiro Subgerente SEGURIDAD CIUDADANA.

EL Lic. JHON GABRIEL NIÑA SUBGERENTE DE TURISMO DESARROLLO ECONOMICO, LOS CUALES SE AVOCARON, TRATAR LA PROBLEMÁTICA RESPECTO A LAS EMBARCACIONES QUE PRESTAN SERVICIOS TURISTICOS EN EL DISTRITO DE LOS ORGANOS Y REALIZAN LA RESPECTIVA FISCALIZACION EN LA ZONA DE PLAYA A FIN DE VERIFICAR

- DOCUMENTACION DEL OPERADOR TURISTICO Y EMANCIPACION
- TIPO DE EMBARCACION QUE PRESTA EL SERVICIO.
- PERMISOS DE AUTORIZACION PARA PRESTAR EL SERVICIO.
- SEGUROS Y/O POLIZAS.

SE ACORDO Y PROGRAMO DICHA ACTIVIDAD DE FISCALIZACION LEVANTARSE A CABO DEL 15 AL 22 DE DICIEMBRE CON PRESENCIA DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES, PASANDO A FIRMAR LAS AUTORIDADES PRESENTES. DICHO ACUERDO.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS ORGANOS
Lic. Jhon Gabriel Niña
Subgerente de Turismo y Desarrollo

[Firma]

[Firma]

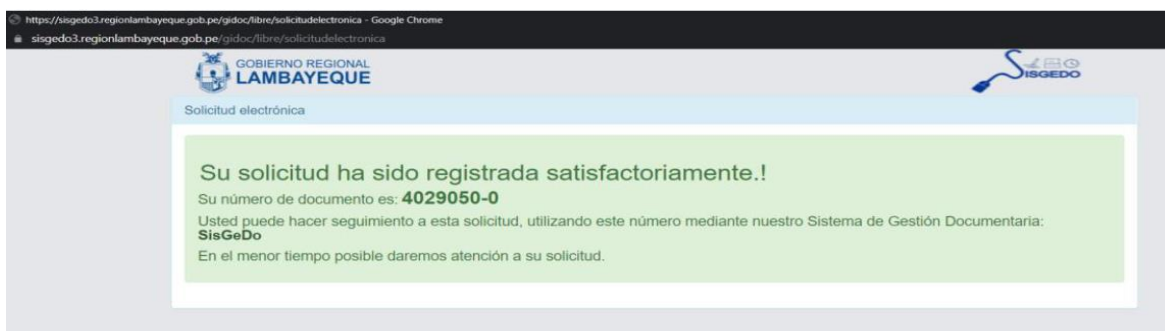
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS ORGANOS
Lic. John Jefferson Saaberza Niña
Subgerente de Promoción, Turismo y Desarrollo

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS ORGANOS
Lic. Eberth Flores Iannaque
Gerente de Administración y Fiscalización Tributaria

[Firma]
D.A.P.
Dirección Regional
Transportes y Comunicaciones

Lambayeque

Nota: solicitud de AIF sin respuesta.



https://sisgedo3.regionlambayeque.gob.pe/sidoc/libre/solicitudelectronica - Google Chrome
sisgedo3.regionlambayeque.gob.pe/sidoc/libre/solicitudelectronica

GOBIERNO REGIONAL
LAMBAYEQUE

Solicitud electrónica

Su solicitud ha sido registrada satisfactoriamente.!
Su número de documento es: **4029050-0**
Usted puede hacer seguimiento a esta solicitud, utilizando este número mediante nuestro Sistema de Gestión Documentaria: **SisGeDo**
En el menor tiempo posible daremos atención a su solicitud.

La Libertad

Nota: solicitud de AIF sin respuesta.



GOBIERNO REGIONAL
LA LIBERTAD

MESA DE PARTES VIRTUAL

Cargo de Recepción

Estimado: TINEO SANTIAGO, CESAR HUMBERTO
Su documento ha sido ingresado correctamente. Por favor guarde el número de expediente y documento generado para que pueda realizar su seguimiento.

Número de Documento: OTD00020210051978
Fecha y Hora de presentación: 23/11/2021 11:13:29 a.m.
Correo Electrónico: a20075049@pucp.pe
Nro Telefónico: 955281555
Tipo Documento: SOLICITUD
Asunto: TRANSPORTE ACUÁTICO - GORE LA LIBERTAD
Folios Totales: 2

Usted podrá hacer seguimiento de su documento a través de: <https://apps.regionallibertad.gob.pe/SeguimientoTramite>

De tener alguna consulta puede efectuarla a través de: consultas@regionallibertad.gob.pe

Ancash

Nota: solicitud de AIF sin respuesta.

FORMULARIO DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y acceso a la información pública, aprobado por D.S. N° 043-2003-PCM

CODIGO SOLICITUD: T3C6E834

Sr(a). CÉSAR HUMBERTO TINEO SANTIAGO

NOTA:
El Usuario debe tener en cuenta las excepciones de la Ley citadas en el:

Art13 - La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido.

Art10 - Presentación y formalidades de la solicitud; Inc. d. Expresión concreta y preciso del pedido de información.

La información solicitada está sujeta al pago de conformidad al TUPA DEL GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH

GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH

Ica

Nota: solicitud de AIF sin respuesta.

 **GOBIERNO REGIONAL DE ICA** SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
- CONSTANCIA -

Datos del Remitente

PERSONA NATURAL

Gracias por enviar su solicitud Sr (a) : CÉSAR HUMBERTO TINEO SANTIAGO
Número de envío asignado : **76**
Fecha y hora del envío : 2021-11-23 11:39:59
Usted se identificó con DNI : 45768515
Dirección de correo: : a20075045@pucp.pe
Teléfono : 955281555
Departamento : Lima
Domicilio : CALLE MALVINAS MZ G , LOTE 25, LA MOLINA.

Datos del Documento

Asunto



CARLOS JOSÉ MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
DIRECTOR REGIONAL DE TRANSPORTES
GOBIERNO REGIONAL DE ICA

ASUNTO :


SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE TÍTULOS HABILITANTES EMITIDOS EN TRANSPORTE ACUÁTICO Y REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVA AL RESPECTO.

DE MI MAYOR CONSIDERACIÓN:
TENGO A BIEN DIRIGIRME A USTED, EN ATENCIÓN AL ASUNTO, A FIN DE SOLICITARLE QUE, EN ATENCIÓN A LO DISPUESTO POR EL
TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27806, LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA •
, APROBADO POR **DECRETO SUPREMO N° 021-2019-JUS**, SE SIRVA COMUNICAR LO SIGUIENTE:
1. LISTADO DE TÍTULOS HABILITANTES EMITIDOS EN MATERIA DE TRANSPORTE ACUÁTICO (MARÍTIMO, FLUVIAL, LACUSTRE Y/O TURÍSTICO ACUÁTICO), EMITIDOS POR LA DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES DEL GOBIERNO REGIONAL DE ICA.
2. ACTIVIDADES DE FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRANSPORTE ACUÁTICO REALIZADAS POR LA DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES DEL GOBIERNO REGIONAL DE ICA
EN TAL SENTIDO, MUCHO AGRADECERÉ REMITIR LA INFORMACIÓN SOLICITADA DENTRO DE LOS PLAZOS SEÑALADOS POR EL **DECRETO SUPREMO N° 021-2019-JUS**.

Arequipa

 **MESA DE PARTES VIRTUAL** 

Documento: 4178117
Expediente: 2710077
Fecha: 2021-11-23
Hora: 11:54:13



I. IDENTIFICACIÓN DE USUARIO
Nombre: César Humberto Tineo Santiago
Cargo: TITULAR
DNI/CE: 45768515
Teléfono: 955281555
Correo Electrónico: a20075045@pucp.pe

II. INFORMACIÓN DEL DOCUMENTO PRESENTADO
Documento: SOLICITUD
Número: 006
Siglas: 009-2021-TA-GORES-09
Fecha del documento: 2021-11-23
Archivo: AREQUIPA.pdf
Folios: 01
Asunto: ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA . TRANSPORTE ACUÁTICO
Observaciones:



"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERU: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

MUY URGENTE

GOBIERNO REGIONAL AREQUIPA
SECRETARIA REGIONAL DE TRANSPORTES
Y COMUNICACIONES

Arequipa, 13 de Diciembre del 2021

OFICIO N° 0515 -2021-GRA/GRTC

Señora (ta)
Abg. TATIANA CERVANTES MANSILLA
Secretaria General
Gobierno Regional Arequipa
Av. Unión N° 200 Urb. Cesar Vallejo - Paucarpata;
PRESENTE.



ASUNTO:

Alcanza informe sobre fiscalización y autorización de transporte acuático, solicitado por usuario César Humberto Tineo Santiago.

REFERENCIA:

- a) Memorándum N° 824-2021-GRA/SG
- b) Memorándum N° 0256-2021-GRA/GRTC
- c) Carta N° 009-2021-TA-GORES-09
- d) Oficio N° 050-2021-GRA/GRTC-tel.

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., en atención a documento citado en el literal a) de la referencia, para hacerle llegar el oficio emitido por el responsable de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ing° Walther Yamir Valdivia Lazo, el que haga mío, mediante el cual da cuenta de lo siguiente:

Que el usuario recurrente, en su Carta no indica una dirección y/o correo electrónico donde se le pueda informar o comunicar sobre su requerimiento, es por ello que no había forma de darle a conocer la respuesta en relación a informe de títulos y habilitación emitidos en transporte acuático y realización de actividades de fiscalización administrativa.

Al respecto, comunico a usted que a la fecha no se viene dando autorizaciones para el transporte acuático a través de mi sector por no existir solicitudes de autorización para dicho otorgamiento; por lo tanto, esta gerencia no realiza tareas de fiscalización al transporte acuático al no existir autorizaciones que se hayan otorgado para tal fin; sin embargo, si se otorga autorizaciones para el transporte terrestre vehicular de personas y mercancías, que son solicitados por los diferentes usuarios.

En consecuencia, para conocimiento y fines del caso alcanzo los documentos de referencia, en 05 folios.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA
GERENCIA REGIONAL DE TRANSPORTES
Y COMUNICACIONES
Juan Luis Mendoza Soto
Abg. Juan Luis Mendoza Soto
Gerente Regional De Transportes
Y Comunicaciones

C.c.: Enc. Ley de Transp y Acc.I.P.
Activo
JLMS/TA/CH/MS.



DOC: 041238808
EXP: 02710077

Moquegua

Aquí podrá realizar sus pedidos de acceso a la información pública. También encontrará el formato de solicitud si prefiere presentarlo en físico.



INFORME N°576-2021-GRM/GGR/GRI-DRTC.06

A : JHONY CUADROS CLAROS
(e) Oficina de Transparencia

ASUNTO : SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA

REFERENCIA : CARTA N°097-2021-GRM/GRI/DRTC.01.02
OFICIO N°372-2021-GRM/GR-SG

FECHA : Moquegua, 26 de noviembre del 2021

Tengo a bien dirigirme a usted, y en atención a los documentos de la referencia, solicitud de acceso a la información de Títulos emitidos en Transporte Acuático y Realización de actividades de Fiscalización Administrativa.

En este sentido, debo informarle que **ESTA DIRECCIÓN NO TIENE COMPETENCIA** con lo solicitado, ya que dichas funciones no fueron transferidas a nuestra Institución; por lo que se debe solicitar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones – Lima.

Por lo expuesto, es cuanto informo a su despacho para su conocimiento y/o fines.

Atentamente,

REGIÓN MOQUEGUA
DIRECCIÓN REGIONAL DE
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
ABOG. JOSE ENRIQUE URRUTIALES
C.A.M. N° 253
DIRECCIÓN DE CIRCULACIÓN TERRESTRE



SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
 (Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS)

23/11/2021
15:12:50

CUD: 20210011196917

I.- FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ENTREGAR LA INFORMACIÓN

Oficina de Relaciones Públicas e Imagen Institucional (R.E.R. N° 111-2021-GR/GOB.REG.TACNA)

II.- DATOS DEL SOLICITANTE

APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRES
TINEO	SANTIAGO	CESAR HUMBERTO
CORREO ELECTRÓNICO	NRO DE DOCUMENTO	CELULAR
a20076046@pucp.pe	45768515	955281556
DIRECCIÓN		
Calle Malvinas n° g lote 25, la planicie.		

III.- DETALLE DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA

DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD
 Señor WASHINGTON RAUL ANCCO LETONADirector Regional de TransportesGobierno Regional de Tacna1. Listado de títulos habilitantes emitidos en materia de transporte acuático (marítimo, fluvial, lacustre y/o turístico acuático), emitidos por la Gerencia Regional de Transportes 2. Actividades de fiscalización administrativa del transporte acuático realizadas por la Gerencia Regional de Transportes del Gobierno Regional Muchas gracias.

IV.- OFICINA A LA QUE SOLICITA LA INFORMACIÓN

OFICINA O AREA DE:
 Dirección Regional de Transportes

V.- FORMA DE ENTREGA DE LA INFORMACIÓN

MEDIO DE RESPUESTA
 Correo Electrónico



OFICINA DE RELACIONES PÚBLICAS E IMAGEN INSTITUCIONAL

"Decenio de la igualdad de oportunidad para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Tacna, 06 de diciembre del 2021

OFICIO N° 5018 - 2021-GGR-ORPII-LTAIP/GOB.REG.TACNA

Señor (a):
CESAR HUMBERTO TINEO SANTIAGO
 Ciudad: -

ASUNTO : Respuesta a Solicitud
REFERENCIA : a) Oficio N° 469-2021-DRTC.T/GOB.REG.TACNA
 b) INFORME N° 085-2021-RAIP-DRTYC.T/G.R.TACNA
 c) Solicitud de Información al Amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 CUD: 1196917

Es grato dirigirme a usted, a fin de saludarlo cordialmente y en atención al requerimiento b) de la referencia y en base a la ley de transparencia y acceso a la información Pública informarle la denegatoria a su pedido en base al del Art. 13, del TUO de la referida Ley (DS N° 021-2019-JUS), el cual establece:

"(...) La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la administración pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá de comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. Esta ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean. (...)".

Por lo expuesto, informo a usted que la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna, mediante los documentos a) y b) de la referencia, informa que, dicha información no obra ni existe en los archivos de nuestra institución.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente:

GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

Vanessa Mercado
 "LE MARIA VANESSA MERCADO PERARANDA"
 RESPONSABLE DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA - LEY 27806

C.c. Archivo:
 MUM/2/294

ANEXO 2. FOTOGRAFÍAS CASO TUMBES



Puerto Pizarro, Tumbes, Perú.



Reunión de sensibilización con operadores informales y autoridades de Tumbes.



Pasajeros embarcando en naves de Transporte Turístico Acuático.



Desarrollo del servicio.

ANEXO 3. FOTOGRAFÍAS CASO PIURA.



Reunión de coordinación con operadores formales de Piura.



Embarcaciones “zodiac” no autorizadas para Transporte Turístico Acuático.



Embarcación irregular de TTA en pleno siniestro acuático. Los Órganos, Piura, Perú.



ANEXO 4. CASOS AYACUCHO, APURÍMAC Y CUSCO.



"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"

Ayna San Francisco, 14 de enero del año 2021

OFICIO N° 052 -2022-MP-FPEPD-ASF-AYA

Señor Dr.:
MARCO ANTONIO VILLACORTA MALDONADO
DIRECTOR GENERAL DE FISCALIZACIONES Y SANCIONES EN TRANSPORTES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

CON ATENCIÓN A LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN TRANSPORTE MULTIMODAL, Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE AUTORIZACIONES EN TRANSPORTES

LIMA.-

Asunto: Solicita acciones para regular el Transporte Fluvial en el VRAE.

REF: Ley N° 28356, D.S. N° 015-2006-MTC y otras.

Carpeta Fiscal N° 469 - 2021.

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de saludar muy cordialmente, así como para solicitar en el ejercicio de sus atribuciones, disponga iniciar con las acciones administrativas correspondientes para el control y la **formalización del Transporte Fluvial** existente sobre el Río Apurímac, donde los llamados "Chimpa" o "Chatas", vienen realizando el transporte de personas y de carga dentro de su jurisdicción; pero en **total informalidad**, hasta poniendo en inminente riesgo la vida y la integridad de personas, que inclusive en varias ocasiones generando conflictos sociales como lo fue los días 15 y siguientes del mes de diciembre de 2021, conforme adjunto la Disposición Fiscal N° 02-2022-MP-FN-FPEPD-ASF-AYA, sobre las acciones preventivas realizadas, para su conocimiento y demás fines legales.

Esperando su diligente atención, aprovecho la oportunidad para expresarle las muestras de mi mayor consideración y deferencia personal.

Atentamente,



Jr. La Mar S/N, a espaldas de la Iglesia San Francisco

Cel. 939740004 - 96689323

instancias competentes, esta Fiscalía en uso de sus atribuciones, debe emitir exhortaciones correspondientes. En consecuencia, habiéndose agotado con las acciones preventivas, en aplicación de la primera parte del artículo 24° del Reglamento de las Fiscalías de Prevención del Delito y en ejercicio de las atribuciones contenidas en el D. Leg. N° 052 - "Ley Orgánica del Ministerio Público" el suscrito Fiscal, **DISPONE:**

- 1.- **EXHORTAR AL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**, a fin de que a través de la Dirección General o Autoridad Portuaria Nacional, cumpla con sus funciones y ejecutar acciones correspondientes sobre el Transporte Fluvial existente en los distritos del VRAE, directa o a través de las Dirección Regional de Ayacucho y Cusco. Debiendo proceder, conforme a la Ley N° 28356 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-MTC y demás normas conexas.
- 2.- **EXHORTAR AL GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO** y de AYACUCHO, a fin de que a través de sus Direcciones regionales de Transportes y Comunicaciones, cumplan con sus funciones de regular y controlar el Transporte Fluvial existente en los distritos de PICHARI- La Convención y Distrito de San Francisco- La Mar, respectivamente, conforme a las normas legales descritas en el fundamento 4.3 de la presente disposición. Precizando que, anteriormente ya se emitió recomendación similar, como consecuencia de los hechos suscitados en el distrito de Kimbiri y Pichari.
- 2.- **EXHORTAR A LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA CONVENCION** y de HUANTA, a fin de que cumplan con sus funciones de normar, regular y planificar el Transporte Fluvial existente en los distritos de Pichari ahora Unión Ashaninka-MANTARO y CANAYRE- Huanta, conforme al artículo 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades y demás normas conexas.
- 4.- **RECOMENDAR AL COMPONENTE NAVAL DE PICHARI**, a fin de **continuar con las acciones preventivas** conjuntas, para el control y vigilancia del ámbito fluvial, conforme al Decreto Legislativo N° 1136⁶, Ley de la Marina de Guerra del Perú y normas conexas, en coordinación con las demás entidades competentes y programando previamente las fechas y horas, para dichas acciones preventivas.
- 5.- **EXHORTAR A LOS TRANSPORTISTAS FLUVIALES DE BELLAVISTA** del distrito de Mantaro, y de - SANTA ROSA-distrito de Canayre, a fin de que mantengan un diálogo armonioso y el respeto mutuo; se abstengan a realizar actos de amenaza o similares que puede configurar ilícito penal, como lo fue y motivó nuestra intervención, así como a cumplir con los compromisos asumidos durante las últimas reuniones realizadas los días domingo 19 y lunes 20 de diciembre de 2021; de ser el caso, hacer valer sus derechos ante las autoridades competentes, evitando confrontaciones y la venganza privada.
- 6.- **DAR POR CONCLUIDO** el procedimiento preventivo y la intervención en el presente caso; en consecuencia, ARCHIVAR DEFINITIVAMENTE los actuados de la denuncia en la Secretaría de esta Fiscalía.

Notifíquese y lú ofíciase conforme a ley.-



⁶ Conforme se tiene en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 009-2014-DE, Aprueban Reglamento del DECRETO LEGISLATIVO N° 1136, Ley de la Marina de Guerra del Perú.

Fotos del transporte de carga fluvial realizado entre Ayacucho y Cusco.





GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO
Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones
Dirección de Circulación Terrestre
División de Transportes y Seguridad Vial



INFORME N°. 0206 - 2022-GRA/GG-GRI-DRTCA-DCT-DTSV.

SEÑOR : Abog. Hilarión Yarasca Quispe
Director de Circulación Terrestre

ASUNTO : Solicita la remisión de información.

REFERENCIA : Oficio N° 0361-2022-mtc/18.

FECHA : Ayacucho, 7 de mayo del 2022.

Por el presente, previo cordial saludo me dirijo a usted, para informarle que, el art. 5° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala la existencia de competencias compartidas entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, que define a las competencias compartidas como aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno. De ese modo, el transporte acuático es de competencia compartida entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para el ámbito nacional y cada uno de los gobiernos regionales, para el ámbito regional.

En ese sentido la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Ayacucho, tiene competencia en la función de autorizar la prestación de servicios de transporte acuático dentro del ámbito regional, otorgar permisos de operación a personas naturales o jurídicas nacionales para que presten servicio de transporte fluvial de carga y/o pasajeros con embarcaciones propias de bandera peruana hasta de 30 TM de arqueo bruto o equivalente en TRB, excepto de las empresas que prestan servicio de transporte fluvial turístico y de aquellos que cuentan con autorización otorgada por el MTC. Asimismo, pueden autorizar la prestación de servicios portuarios en puertos de alcance regional.



La Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal del MTC, mediante oficio de la referencia solicita la remisión por vía electrónica la información siguiente:

- 1.- Estado situacional del Transporte Acuático en su región al 2022.
- 2.- Listado de títulos habilitantes emitidos al 2022.
- 3.- Actividades de fiscalización realizadas con sus resultados hacia el año 2022.

1.- Al respecto, debo manifestarle que a la fecha las embarcaciones que vienen prestando servicios en el Río Apurímac en una distancia de 150 a 200 mts. entre la Región Cusco y Ayacucho son informales que, por más que se les ha invocado su formalización, hasta la fecha no han cumplido con acreditar los requisitos que exige el D.S. N° 014-2011-MTC- Reglamento de Transporte Fluvial, como es la de cumplir con los seguros obligatorios para su correspondiente autorización.

Según la Estadística proporcionado por el Componente Naval de Pichari de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra(DICAPI) del VRAEM, se tiene empadronados 17 embarcaciones con matrícula y en trámite se encuentran 28 embarcaciones;



GOBIERNO REGIONAL APURIMAC
GERENCIA REGIONAL DE INFRAESTRUCTURA
DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES APURIMAC
 "Año del Fortalecimiento de la Soberanía a Nivel Nacional"



INFORME N° 068 -2022-DRTC/DCT/SDTCP-APURIMAC
DIRECCIÓN REGIONAL DE CIRCULACION TERRESTRE

AL : Abog. Edward Frank NIÑO DE GUZMAN PIMENTEL
 DIRECTOR DE CIRCULACION TERRESTRE

ASUNTO : Sobre implementación y estado de cumplimiento de disposiciones relativas a las competencias compartidas en materia de Transporte Acuático con los Gobiernos Regionales

REF. : OFICIO MULTIPLE N° 0026-2022-MTC/18 (06/06/2022)

FECHA : Abancay, 14 de Junio del 2022 14.51 p.m.

FECHA: 14 JUN 2022
 FOLIO: 439

Mediante el presente me dirijo a su Despacho, con la finalidad de comunicarle que habiendo recepcionado con proveído el documento de la referencia donde la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, solicitan se remita **vía electrónica** la información de: *1) Estado situacional del Transporte Acuático en su Región al 2022 2) Listado de títulos habilitantes emitidos al 2022 de ser el caso 3) Actividades de fiscalización realizadas y resultados de las mismas al 2022.*

Al respecto debo mencionar que la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones Apurímac a la fecha no ha otorgado títulos habilitantes emitidos al 2022 en lo referente a la autorización para prestar el servicio de transporte Acuático, y no ha realizado ninguna actividad de fiscalización.

Estado situacional de transporte acuático en la Región Apurímac al 2022.

Apurímac es un departamento de la República del Perú situado en el sur del País, en la región andina, limita por el norte y este con Cusco, por el Sur con Arequipa y por el Oeste con Ayacucho, con 20 896 km². Se fundó el 28 de abril de 1873.

Geológicamente, está situado en la vertiente oriental de la cordillera de los andes, nuestro territorio es uno de los más escarpados del país. Es surcado de sur a norte por varios ríos a través de profundos cañones hasta su unión con el río Apurímac en una de las mayores depresiones de la región. La economía se basa principalmente en la agricultura, servicios y una creciente actividad minera, y cuenta con el transporte terrestre y transporte aéreo.

El Departamento de Apurímac es potencial para el servicio de transporte acuático en la modalidad de transporte fluvial - turístico por contar con lagunas como por ejemplo en la Provincia de Andahuaylas: Laguna Pacucha cuya actividad es paseos en botes/observaciones de aves y pesca deportiva y así sucesivamente las lagunas de Illullita en la Provincia de Grau, Arone en la provincia de Chincheros, Ankasqoccha en la provincia de Abancay entre otros y los Ríos Apurímac, Pachachaca, Pampas que se encuentran para la realización de canotaje turístico.

A pesar de tener los recursos naturales como lagunas y ríos en nuestro departamento, no contamos con administrados interesados en realizar este tipo de servicio como es el transporte acuático/fluvial.

Es todo cuanto informo a Usted, para su conocimiento y fines de respuesta.

Atentamente,

GOBIERNO REGIONAL DE APURIMAC
 GERENCIA REGIONAL DE INFRAESTRUCTURA
 DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES APURIMAC
 CARGA Y PASAJERO

C.c.
 Archivo

Av. Mariño N° 125 - D. Regional (083) 321484 - D. Administración 323134 - D. Caminos 321735
 Asesoría Legal 323001 - D. Circulación 323113 - D. Plan. Pto. 321279
www.drtcapurimac.gob.pe email: direccion@drtcapurimac.gob.pe drtcapurimac@hotmail.com

