

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen  
Gobierno

*“La Buena Administración y la calidad de los  
procedimientos administrativos en la regulación portuaria  
de la selva”*

Trabajo académico para optar el título de Segunda  
Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno

Autora:

*Nelly Renee Gutierrez Vega*

Asesor:

*Carlos David Alberto Castro Barriga*

Lima, 2021

## Resumen

En la zona fluvial, especialmente en Iquitos, los titulares de embarcaderos no cumplen con la normativa portuaria, debido a que en el diseño del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria no se ha aplicado adecuadamente el análisis de calidad regulatoria, obstaculizando que el administrado pueda continuar con los demás procedimientos administrativos hasta obtener la licencia portuaria, que otorga la autorización para la operación de la instalación portuaria.

El examen del mencionado procedimiento administrativo a partir de los principios de necesidad, de efectividad y de proporcionalidad del análisis de la calidad regulatoria (excepto el principio de legalidad, dado que, la Autoridad Portuaria Nacional es la única entidad competente para otorgar las vialidades técnicas a los proyectos portuarios) nos permite advertir que en la selva es necesaria una regulación diferenciada que tenga en consideración la realidad de la zona fluvial.

La informalidad en la zona fluvial pone en riesgo a la población, toda vez que los embarcaderos informales no cumplen con las medidas de protección y de seguridad, debido a que son desarrollados por personal que no cuenta con conocimientos básicos para brindar los servicios y las actividades portuarias con estándares de calidad idóneos; produciéndose accidentes que han cobrado vidas humanas y pone en riesgo la vida los pobladores.

Palabras claves: Viabilidad Técnica Temporal Portuaria, Análisis de calidad regulatoria, procedimiento administrativo y zona fluvial.

### Abstract

In the fluvial zone, especially in Iquitos, the wharf holders do not comply with the port regulations, due to the fact that the regulatory quality analysis has not been adequately applied in the design of the administrative process of Temporary Technical Viability, making it difficult for the manager to be able to continue with the other administrative process until obtaining the port license, which grants authorization for the operation of the port facility.

The examination of the aforementioned administrative process based on the principles of necessity, effectiveness and proportionality of the regulatory quality analysis (except the principle of legality, since the National Port Authority is the only competent entity to grant technical roads to port projects) allows us to warn that in the jungle a differentiated regulation is necessary that takes into account the reality of the fluvial zone.

Informality in the river zone puts the population at risk, since the informal piers do not comply with the protection and security measures, because they are developed by personnel who do not have basic knowledge to provide the services and activities. port facilities with suitable quality standards; causing accidents that have claimed human lives and puts the lives of the inhabitants at risk.

## Índice de contenido

<b>Introducción</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I</b> .....	3
<b>La importancia de la Gobernanza del Sistema Portuario Nacional</b> .....	3
1.1. Importancia del Sistema Portuario Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Portuario .....	3
1.2. La Gobernanza institucional del Sistema Portuario para el desarrollo de infraestructura.....	8
1.2.1. Modalidades para realizar infraestructura portuaria.....	13
1.2.1.1. Las Asociaciones Público - Privadas.....	15
1.2.1.2. Las Viabilidades Portuarias: Las Viabilidades Técnicas Portuarias, la Habilitación Portuaria y la Licencia Portuaria .....	18
1.3. Problemas con el procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria en la zona fluvial.....	21
<b>CAPÍTULO II</b> .....	26
<b>La Buena Administración y la calidad de los procedimientos administrativos</b> .....	26
2.1. El enfoque de mejora regulatoria .....	26
2.1.1. Concepto de mejora regulatoria .....	27
2.1.2. La regulación de calidad .....	30
2.1.3. Los instrumentos de la mejora regulatoria .....	31
2.2. La Buena Administración y la calidad regulatoria .....	33
<b>CAPÍTULO III</b> .....	41
<b>La necesidad de modificar la norma portuaria y la realización de un procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria para la zona fluvial con requisitos especiales</b> .....	41
3.1. Análisis del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria en la zona fluvial .....	41
3.1.1. Análisis del principio de necesidad.....	41
3.1.2. Análisis del principio de efectividad.....	52
3.1.3. Análisis del principio de proporcionalidad.....	54
3.2. La modificación del procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria para la zona fluvial con requisitos especiales .....	57
<b>Conclusiones</b> .....	61
<b>Recomendaciones</b> .....	63
<b>Bibliografía</b> .....	64
<b>ANEXOS</b> .....	68

## **Introducción**

El Estado Regulador tiene la responsabilidad de garantizar que los privados realicen de forma adecuada las actividades económicas para el beneficio del interés público y además debe otorgar marcos legales idóneos para que los particulares desarrollen dichas actividades respetando los derechos fundamentales de las personas.

El artículo 58 de la Constitución Política del Perú instituye la economía social de mercado en nuestro país. En ese contexto normativo, la Autoridad Portuaria Nacional como entidad encargada del Sistema Portuario Nacional tiene como meta programática promover los servicios portuarios básicos y las actividades portuarias, que son realizadas preferentemente por los privados.

De esta manera, las facultades de la Autoridad Portuaria Nacional se enmarcan en el concepto de un Estado Regulador. Esta entidad no es proveedora de los servicios y las actividades portuarias de forma directa, y tampoco desarrolla infraestructura portuaria, sino que otorga autorizaciones a los administrados para que éstos desarrollen los proyectos portuarios a nivel nacional<sup>1</sup>, por lo que debe garantizar el resultado de calidad de los mencionados servicios y actividades, para lo cual requiere contar con procedimientos administrativos que cumplan con el análisis de calidad regulatoria.

Desde el punto de vista jurídico es importante realizar un trabajo académico que aborde la problemática de las fallas de la regulación portuaria, específicamente del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuario, en Iquitos, en los últimos cinco años, desde el 2016 al 2021, porque ha generado el incumplimiento de la normativa portuaria por parte de los titulares de embarcaciones en la zona fluvial, toda vez que no se ha tenido en consideración sus características particulares.

La informalidad genera que no se cuente con un Sistema Portuario Nacional integrado, competitivo y bajo estándares de calidad mínimos, afectándose los derechos fundamentales de las personas, como: la vida, la integridad y la salud.

---

<sup>1</sup> En menor medida también existen organismos públicos que desarrollan infraestructura portuaria como la Empresa Nacional de Puertos S.A. y algunos Gobiernos Regionales.

En el primer capítulo se desarrollará la importancia de la gobernanza del Sistema Portuario Nacional y del Plan Nacional de Desarrollo Portuario, se detallarán las entidades involucradas, se realizará una descripción de la normativa portuaria nacional y de los diferentes procedimientos administrativos para lograr la licencia portuaria, que es el título habilitante que otorga el permiso de operación de la instalación portuaria y se explicarán los problemas del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria.

En el segundo capítulo, se explicará la relación entre los conceptos de mejora regulatoria, regulación de calidad, el Principio de Buen Gobierno, la Buena Administración y el debido procedimiento, además nos enfocaremos en el análisis de calidad regulatoria como un instrumento de la regulación.

En el tercer capítulo, se examinará el procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria y sus requisitos; a la luz de los principios de necesidad, de efectividad y de proporcionalidad del análisis de la calidad regulatoria (excepto el principio de legalidad, dado que, la Autoridad Portuaria Nacional es la única entidad competente para otorgar las viabilidades técnicas a los proyectos portuarios); así como su pertinencia para abarcar la realidad del desarrollo portuario en la zona fluvial.

Por último, se propondrá la necesidad de modificar la norma portuaria y la realización de un procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria para la zona fluvial con requisitos especiales, lo cual redundará en el desarrollo de la comunidad portuaria de la selva, toda vez que los servicios y las actividades portuarias deben ser brindados en una infraestructura adecuada y cumpliendo con estándares de protección y seguridad mínimos teniendo en consideración la realidad de la selva.

## CAPÍTULO I

### La importancia de la Gobernanza del Sistema Portuario Nacional

#### 1.1. Importancia del Sistema Portuario Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Portuario

La Constitución Política del Perú de 1993 opta por la economía social de mercado basada en los principios de libre iniciativa privada, de libre competencia, la libertad de contratar y el rol subsidiario del Estado, recogidos en los artículos 58 y siguientes.

El mencionado modelo económico está relacionado con el rol del Estado Regulador, que surgió como consecuencia de: i) la privatización, la liberalización y la desregularización; ii) la reducción fiscal, y la integración económica y monetaria; así como iii) las innovaciones políticas asociadas con el paradigma de la Nueva Gestión Pública. (Giandomenico, 1997, 140)

Después de la Segunda Guerra Mundial se produce el fenómeno de la “privatización”, debido a la pérdida de confianza de los ciudadanos en la eficiencia de la empresa pública por su tendencia a ser utilizadas para satisfacer intereses políticos o partidarios y la necesidad financiera de los Estados. Entonces, la privatización de determinados servicios (agua, electricidad, gas) generó una regulación dirigida a garantizar la calidad, la continuidad y el precio del suministro. (Giandomenico, 1997, 140)

De esta manera, el Estado no será más proveedor directo de bienes y servicios esenciales, sino que otorgará funciones a organizaciones privadas a través de mecanismos contractuales, lo cual exige que se regule la actividad de los terceros a través de un marco normativo que proporcione seguridad jurídica a los privados.

Dentro del rol del Estado Regulador el Estado tiene la responsabilidad y el compromiso de asegurar que la actividad realizada por privados se otorgue en condiciones adecuadas, es decir, la Administración debe garantizar el resultado, el cual tiene que satisfacer el interés general, se habla así de la “Administración garantizadora de la prestación” o del “Derecho Administrativo de garantía”, para lo cual se requiere el trabajo coordinado de los sectores público y privado,

estableciéndose instrumentos que aseguren la calidad y los resultados en la prestación privada de los servicios, la creación de procedimientos para la selección adecuada de los socios privados, la protección de intereses de terceros y la posibilidad de que el Estado pueda retroceder y establecer otras medidas alternativas. (Schmidt- Assmann, 2006, 96-101)

Por consiguiente, el Estado Regulador, desde el punto de vista constitucional, es el responsable del resultado de las actividades realizadas por los privados, teniendo en consideración el interés público y la garantía de los derechos humanos de la población.

En este contexto, de acuerdo con el artículo 60 de la Constitución Política del Perú de 1993 que recoge el principio de subsidiariedad, el Estado Peruano solo puede realizar actividad privada de forma subsidiaria, es decir, cuando los particulares no lo hacen, siempre y cuando exista una Ley expresa aprobada por el Congreso y a su vez se demuestre un alto interés público o manifiesta conveniencia nacional. (Caraipoma, 2012, 315)<sup>2</sup>; sin embargo, el Estado no se desprende de su responsabilidad de que el sector privado pueda satisfacer adecuadamente las actividades que le correspondan. Entonces el Estado continúa siendo responsable de asegurar a la población que el privado cumplirá con la prestación respetando los derechos fundamentales y conforme con el interés público.

Teniendo en consideración lo expuesto, en el sector del transporte portuario mediante Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional (LSPN) se creó la Autoridad Portuaria Nacional (APN), como un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), encargado del Sistema Portuario Nacional bajo los Lineamientos de Política Portuaria Nacional, recogidos en el artículo 3 de la LSPN. El reglamento de la LSPN (RLSPN), fue aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2004-MTC.

El artículo 4 de la LSPN establece que la APN elabora el Plan Nacional de Desarrollo Portuario (PNDP), el cual es un documento técnico normativo que tiene como

---

<sup>2</sup> Conforme con el artículo 61 de la Constitución Política del Perú el Estado facilita y vigila la libre competencia y combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.

objetivo orientar, impulsar, ordenar, planificar y coordinar el desarrollo, modernización competitividad y sostenibilidad del Sistema Portuario Nacional. El referido Plan es aprobado por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

De este modo, a nivel de Estado, es importante contar con una entidad, como la APN, que sea responsable de la prestación de los servicios y las actividades portuarias, y por ello se encargue de ordenar y planificar bajo criterios técnicos y legales dónde se encontrarán las instalaciones portuarias, dado que éstos no pueden construirse en cualquier área de nuestro país, sin ninguna perspectiva técnica, como tampoco pueden brindarse servicios y actividades portuarias sin tener en cuenta las medidas de protección y seguridad, generando desorden y confusión, más aún porque las actividades de las instalaciones portuarias impactan directamente en la población circundante; por ello para lograr el desarrollo y la competitividad de los puertos, ya sean de uso público o privado se debe contar con un Plan de alcance nacional.

Bajo un esquema ordenado se puede realizar una planificación portuaria de las áreas para uso portuario y de las actividades y servicios que se brindaran en las instalaciones portuarias, y de esta forma, promover y fomentar la participación del sector privado con la finalidad que inviertan en el desarrollo de la infraestructura y equipamiento portuarios.

En el PNDP se determinan las áreas de desarrollo portuario que se destinan exclusivamente para el desarrollo portuario, esto es para las instalaciones portuarias, las áreas para los accesos y las actividades auxiliares del transporte y la logística.

Asimismo, la APN puede afectar bienes al uso portuario de acuerdo con los proyectos establecidos en dicho plan o por compromisos contractuales con el sector privado, siempre que el requerimiento de afectación se derive de dicho plan o de la política portuaria conforme con el numeral 7.3 del artículo 7 de la LSPN.

En ese sentido, se requiere que las Viabilidades técnicas portuarias temporales y definitivas, los proyectos, las actividades y las inversiones se encuentren en consonancia con los lineamientos y las estrategias básicas establecidas en el PNDP.<sup>3</sup>

Asimismo, el artículo 7 del RLSPN establece que el referido Plan se elabora sobre la base de criterios técnicos que establecen a mediano y largo plazo los requerimientos del Sistema Portuario Nacional para cumplir los lineamientos de la política portuaria nacional, en cuanto a su desarrollo y promoción, definiendo las áreas de desarrollo portuario, la infraestructura, los accesos y las interconexiones con la red nacional de transporte y con el entorno urbano y territorial; así como con otros puertos nacionales y del extranjero, planteando objetivos, estrategias, metas y acciones para su concreción.

Entonces, el PNDP es un documento necesario e importante para establecer un orden a nivel nacional respecto de las instalaciones portuarias y las actividades y servicios que desarrollan, además que involucra y presenta a todos los titulares de los terminales portuarios, quienes forman parte del Sistema Portuario Nacional y que trabajan de forma conjunta para la mejora de este, dado que en el PNDP se incluyen los planes maestros de los terminales portuarios de alcance nacional y regional.

Así, el artículo 8 del RLSPN señala que el mencionado Plan se elaborará sobre los criterios de eficiencia del uso de áreas acuáticas y terrestres, promoción de la participación privada, rentabilidad y sostenibilidad, debiendo incluir, entre otros, un esquema básico de desarrollo, un diagnóstico del Sistema Portuario Nacional, estudios de mercado, consideraciones ambientales, estrategias para el desarrollo de la relación ciudad puerto, y la articulación de los planes regionales de desarrollo portuario y planes maestros.

Por otro lado, el artículo 10 del RLSPN precisa que el PNDP se encuentra sujeto a evaluación periódica anual, dentro del marco de los lineamientos de la política portuaria nacional, por ello dicho Plan debe obedecer a los nuevos requerimientos del Sistema Portuario Nacional y del entorno económico mundial, de esa manera, la APN

---

<sup>3</sup> Las Viabilidades Técnicas Portuarias temporales y definitivas son los procedimientos administrativos que permiten a los administrados desarrollar proyectos portuarios, los cuales serán desarrollados en el numeral 1.2 del presente capítulo.

debe actualizar dicho Plan con la finalidad incorporar los nuevos desarrollos tecnológicos de los puertos, las nuevas disposiciones normativas y los hechos nuevos que se han ido presentando durante el desarrollo de las actividades y servicios portuarios, para que sea un documento moderno que se encuentre a la vanguardia del desarrollo portuario a nivel nacional e internacional.

La APN ha tenido dos Planes Nacionales de Desarrollo Portuario, el primero, fue en el año 2005, y el segundo, que se encuentra vigente es el del año 2012, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2012-MTC; por medio de la Resolución Ministerial N° 1300-2019 MTC/01 del 30 de diciembre de 2019, se publicó el proyecto de Decreto Supremo que aprueba la actualización del PNDP, que actualmente está en evaluación en las entidades involucradas.

Por consiguiente, el Estado Peruano, a través de la APN, orienta, impulsa, ordena, planifica y coordina el desarrollo, la modernización, la competitividad y la sostenibilidad del Sistema Portuario Nacional, el cual es el conjunto de personas naturales o jurídicas, bienes, infraestructuras, puertos, terminales e instalaciones portuarias públicos y/o privados situados en el territorio peruano, de acuerdo con el numeral 20 de la Vigésimo Sexta “Glosario de Términos” Disposición Transitoria y Final de la LSPN.

La idea de un Sistema Portuario Nacional esta referido a la totalidad estructurada de elementos que están relacionadas directa e indirectamente con lo portuario, como se ha señalado anteriormente, en las áreas de desarrollo portuario una instalación portuaria incide en el quehacer de la comunidad que se encuentra alrededor, esto es en los habitantes y en el medio ambiente.

De esta manera, la APN identifica a los componentes del Sistema Portuario Nacional con la finalidad de i) establecer las normas técnicas necesarias para que el desarrollo de este sea idóneo y vigilar que no se afecten los derechos fundamentales de las personas, ii) implementar las medidas de protección y seguridad; así como iii) realizar las actividades de supervisión.

En el PNDP vigente se dedica un capítulo al Sistema Portuario Nacional, en que se presenta el detalle de las terminales que lo integran con sus características básicas y su ubicación geográfica, además se indica la clasificación de los terminales en el contexto de la LPSN y su reglamento. Asimismo, desde una visión operacional se realiza un recuento de los volúmenes de tráfico que se manejan en dicho sistema. También se examinan los factores de competitividad relacionados con la posición geoestratégica de los terminales portuarios, la disponibilidad de infraestructura y espacios portuarios, la oferta de servicios portuarios, entre otros. Por último, se propone la visión y misión del Sistema Portuario Nacional teniendo en consideración los aportes de la comunidad portuaria, que es conjunto de entidades públicas y privadas que representan a la zona de influencia de un terminal portuario que tengan relación directa con el desarrollo de las actividades y servicios portuarios conforme con el numeral 7 del de la Vigésimo Sexta “Glosario de Términos” Disposición Transitoria y Final de la LPSN.

En resumen, la APN es la entidad competente en el marco de las funciones otorgadas por la LPSN para elaborar el PNDP, de acuerdo con los lineamientos de la política portuaria nacional, atendiendo a criterios técnicos y jurídicos, el cual es necesario para organizar y planificar la construcción de los terminales portuarios y las actividades y los servicios portuarios que se realizan y se brindan en ellos.

## **1.2. La Gobernanza institucional del Sistema Portuario para el desarrollo de infraestructura**

La APN es la entidad de la Administración Pública encargada del Sistema Portuario Nacional adscrita al MTC.

El MTC de acuerdo con el artículo 5 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, tiene como funciones rectoras: 1. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno, 2. Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada 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; y 3. Coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.

El artículo 1 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MTC, aprobado por Resolución Ministerial N° 0785-2020-MTC-01 del 30 de octubre de 2020, señala que el MTC es un ministerio del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de derecho público y constituye pliego presupuestal. Además, que el sector Transportes y Comunicaciones comprende el MTC y las entidades a su cargo, y aquellas instituciones públicas, organizaciones privadas y personas naturales que realizan actividades vinculadas a su ámbito de competencia.

En el ámbito portuario, el numeral 8.1 del artículo 8 de la LSPN originalmente establecía que el MTC era la entidad competente para otorgar las Autorizaciones de Uso de Área Acuática y Franja Ribereña; sin embargo, el Decreto Legislativo N° 1147, que regula el Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanía y Guardacostas (DICAPI), publicado el 11 de diciembre de 2012 en el Diario Oficial El Peruano, modificó el mencionado numeral y señaló en su numeral 11 del artículo 5 que la Autoridad Marítima Nacional, a través de la DICAPI, otorgará los derechos de uso de área acuática.

No obstante, la vigencia del Decreto Legislativo N° 1147 no modificó la competencia de la APN para realizar la evaluación técnica de los proyectos portuarios, de forma previa al otorgamiento del derecho de uso de área acuática.

Así, el artículo 682 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147 establece que las Viabilidades Técnicas Portuarias Temporal y Definitiva, emitidas por la APN o las regionales, cuando corresponda, son requisitos para otorgar al administrado la Autorización de reserva de uso de área acuática y la Autorización del derecho de uso de área acuática, respectivamente. Por tanto, se ratifica la competencia de la APN para la evaluación técnica de los proyectos portuarios, en virtud del referido artículo 8 de la LSPN.

Sin embargo, en un inicio el Decreto Legislativo N° 1147 y su reglamento generaron confusión en los administrados, porque no tenían claro cuál era la entidad competente para emitir los actos administrativos referidos a los proyectos portuarios, sobre todo en la selva, debido a que la DICAPI continuó emitiendo a favor de los administrados actos administrativos otorgando derechos de uso de área acuática sin la autorización previa de la APN.

Cabe señalar que el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la APN, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2005-MTC, no fue modificado y mantiene hasta hoy los procedimientos de Autorizaciones de Uso de Área Acuática y Franja Ribereña Temporal y Definitiva. Actualmente se está trabajando la actualización del TUPA de la APN para incluir los procedimientos administrativos de Viabilidades Técnicas Temporales y Definitivas Portuarias.

Así, en el año 2012, en el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali, la empresa Santa Sofía Puertos S.A. ejecutó obras de infraestructura portuaria en un área acuática únicamente con la autorización de la DICAPI, sin la autorización ni la habilitación de la APN. En el año 2013, la APN le inició un procedimiento administrativo sancionador.

Mediante Resolución de Gerencia General N° 079-2015-APN/GG del 22 de enero de 2015, la APN sancionó a la empresa Santa Sofía Puertos S.A. con una multa de setenta y cinco (75) Unidades Impositivas Tributarias por haber ocupado y ejecutado obras de infraestructura portuaria en un área acuática sin la autorización ni la habilitación de la APN, hecho que constituye la infracción muy grave contemplada en el ítem C-8 del cuadro Anexo del Reglamento del Régimen General de Infracciones y Sanciones para la Actividad Portuaria, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2008-MTC.

En su recurso de reconsideración la referida empresa alegó que existió una situación de incertidumbre generada por el propio Estado, puesto que dos autoridades (la APN y la DICAPI) serían competentes respecto de la tramitación de las solicitudes de derecho de uso de área acuática: i) la DICAPI quien recibió su solicitud y se avocó a su conocimiento y ii) la APN quien, pese a la autorización expedida por la DICAPI, la desconoció e inició un procedimiento sancionador en su contra.

La APN declaró infundado el recurso de reconsideración presentado por Santa Sofia Puertos S.A. contra la Resolución de Gerencia General N° 079-2015-APN/GG del 22 de enero de 2015, y declaró la eximencia de responsabilidad administrativa de la mencionada empresa, en aplicación del literal e) del numeral 1 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, por la comisión de la infracción muy grave contemplada en el ítem N° C-8 del cuadro Anexo del Reglamento del Régimen General de Infracciones y Sanciones para la Actividad Portuaria, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2008-MTC; en consecuencia, dejó sin efecto la sanción de multa impuesta mediante la Resolución de Gerencia General N° 079-2015-APN/GG.

Debido a este caso, la APN presentó ante la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) un conflicto de competencia positivo entre ella y la DICAPI, a través de la Resolución Ministerial N° 220-2014-PCM del 01 de octubre de 2014, PCM atribuyó a la APN la competencia para determinar si las construcciones realizadas en áreas acuáticas constituyen infraestructura portuaria, y para precisar si las actividades que se desarrollan de acuerdo con dicha infraestructura constituyen actividad portuaria.

Mediante Oficio N° 0327-2015-PCM/SGP recibido el 26 de febrero de 2015, la Secretaria de Gestión Pública de la PCM, manifestó que es factible aplicar lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 220-2014-PCM del 01 de octubre de 2014, a los casos que así considere pertinente la APN, en tanto contribuye con el ejercicio de sus funciones y competencias.

Por su parte, en los considerandos vigésimo segundo, vigésimo sexto y cuadragésimo segundo de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0001-2014-PI/TC Callao, 26 y 42, el Tribunal Constitucional en relación con la competencia de la DICAPI, para la emisión de derechos de uso de área acuática, señaló lo siguiente:

*“22. Dicha disposición [el Decreto Legislativo N° 1147] no habilita a Dicapi a desarrollar o administrar infraestructura portuaria regional. Tampoco le permite otorgar autorizaciones para el uso de dicha infraestructura o para la*

*prestación de servicios portuarios en puertos bajo administración de las regiones (...)*

*26. Sin embargo, esta [el Decreto Legislativo N° 1147] no adolecerá de vicio de inconstitucionalidad en la medida en que se interprete que Dicapi, en ningún caso, podrá otorgar autorizaciones a los particulares para la prestación de servicios en puertos marítimos, fluviales o lacustres bajo administración regional. (...)*

*42. En efecto, es razonable que Dicapi garantice la seguridad, el respeto por la vida humana y la protección del medio ambiente en el mar, ríos y lagos navegables, dado el tenor del artículo 165 de la Constitución. Sin embargo, nada justifica que las Fuerzas Armadas ejerzan poderes indeterminados respecto a la concesión de derechos de uso a particulares sobre espacios acuáticos.”*

De esta forma, al momento de otorgar el derecho de uso de área acuática, la DICAPI únicamente debe evaluar los aspectos relacionados con la seguridad en el mar, el respeto por la vida humana y la protección del medio ambiente en el mar, ríos y lagos navegables, siendo la APN, la única entidad competente para la evaluación técnica en materia portuaria de los proyectos portuarios.<sup>4</sup>

Cabe señalar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante Oficio N° 864-2019-JUS/DGDNCR del 18 de julio de 2019, que adjunta el Informe Jurídico N° 028-2019-JUS/DGDNCR, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, concluyó que;

*“El inciso 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 27943 habría sido derogado tácitamente por el inciso 11) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1147, en lo que refiere a la competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para otorgar la autorización temporal o definitiva de uso de área acuática y franja ribereña. La competencia de la Autoridad Portuaria Nacional, referida a la emisión de un pronunciamiento, mediante un informe técnico aprobado por su Directorio, respecto al otorgamiento de autorizaciones de uso temporales y definitivas de área acuática y franja ribereña, no habría sido derogado tácitamente por el inciso 11) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1147.”*

---

<sup>4</sup> Además, a través del Oficio N° 464-2014-MTC/13 de fecha 09 de julio de 2014, la Dirección General de Transporte Acuático del MTC señaló a la APN que “*las disposiciones que no se han visto afectadas, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1147, son las relativas a la competencia de la Autoridad Portuaria Nacional para efectuar la evaluación técnica de las solicitudes de autorizaciones de uso de área acuática para fines portuarios, razón por la cual la precitada autoridad emite opinión sobre su viabilidad o su procedencia (...) [y] en materia de evaluación técnica de las solicitudes de autorizaciones de uso de área acuática para fines portuarios el Directorio de la APN constituiría instancia única, en la que se resuelven los recursos de reconsideración o apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 208 y siguientes de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.*” (énfasis agregado).

En consecuencia, la APN es la entidad competente para realizar el análisis de la factibilidad técnica de los proyectos portuarios que presentan los administrados, por consiguiente, la APN tiene la competencia exclusiva para otorgar las Viabilidades Técnicas Portuarias temporales y definitivas.

Por medio del Decreto Supremo N° 013-2020-MTC publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de junio de 2020, se modificó el RLSPN incorporándose en los artículos 29 y siguientes los procedimientos de Viabilidad Técnica Portuaria Temporal y Definitiva.

### **1.2.1. Modalidades para realizar infraestructura portuaria**

Las personas jurídicas pueden realizar infraestructura portuaria mediante: i) las Asociaciones público - privadas o ii) las Viabilidades Portuarias.

Con relación a la primera modalidad, conforme con lo dispuesto en el numeral 10.3 del artículo 10 de la LPSN, la infraestructura portuaria podrá ser entregada en administración al sector privado hasta por treinta años y en cualquiera de las modalidades siguientes: Asociación en Participación, Contratos de Arrendamiento, Contratos de Concesión, los Contratos de Riesgo Compartido, los contratos societarios y otras modalidades establecidas en la legislación de la materia. La única modalidad empleada por los privados de la mencionada lista ha sido el Contrato de Concesión.

Por otro lado, respecto de las Viabilidades Portuarias, según lo dispuesto en el artículo 29 del RLSPN las personas jurídicas que pretendan desarrollar infraestructura portuaria en áreas acuáticas y franjas ribereñas, deben obtener previamente la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria, la Viabilidad Técnica Definitiva Portuaria, la Habilidad Portuaria y la Licencia Portuaria, las cuales se tramitan bajo los procedimientos administrativos establecidos en el RLSPN.

Hay que subrayar que la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la LPSN prescribe que los titulares de contratos u otro tipo de derechos contraídos con entidades públicas para la realización de actividades portuarias; así como los titulares de puertos o

terminales portuarios privados, deben adecuar su marco de relación con la APN y las Autoridades Portuarias Regionales, según corresponda.

Por consiguiente, aquellas personas jurídicas que, antes de la creación de la APN, contaban con Autorizaciones de derechos de área acuática otorgados por la Autoridad Marítima Nacional, a partir de la vigencia de la LSPN debían adecuarse a la normativa portuaria.

Al respecto, la Vigésimo Séptima Disposición Transitoria y Final de la LSPN señala que la misma entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “*El Peruano*”. La LSPN se publicó en el mencionado Diario el primero de marzo de 2003, por tanto, desde el dos de marzo de 2003, entró en vigor.

Por su parte, la Séptima Disposición Transitoria y Final de la LSPN prescribe lo siguiente “*Encárgase al Ministerio de Defensa disponer que en un plazo de ciento ochenta (180) días, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, adapte sus procedimientos y normativas a lo dispuesto en esta Ley.*”

En consecuencia, la LSPN se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú:

*“Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. **La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos;** salvo, en ambos supuestos, materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.”* (Resaltado agregado)

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en el Vigésimo Sexto Considerando de la sentencia recaída en el Expediente N° 00316-2011-PA/TC señala que “*A partir de la reforma constitucional del artículo 103 de la Constitución, validada por este Colegiado en la STC 0050-2004-AI/TC, y en posteriores pronunciamientos, se ha adoptado la teoría de los hechos cumplidos dejando de lado la teoría de los derechos adquiridos, salvo cuando la misma norma constitucional lo habilite.*”

En doctrina, MORALES ha señalado que la Teoría de los Hechos Cumplidos otorga prioridad a la innovación normativa. Así, desde la entrada en vigencia de una norma esta afecta a todos los hechos y las situaciones que están produciéndose en ese momento en la realidad aun cuando sean consecuencias de hechos o situaciones nacidas al amparo de normas anteriores. (2004:279). Asimismo, RUBIO señala que de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Política del Perú desde que entra en vigencia una norma

*“se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, es decir, se aplica a todo aquello que debe estar regulado por ella sin que se pueda aducir que las relaciones o situaciones se deben seguir regulando por la ley antigua, bajo cuya vigencia nacieron. Esas leyes antiguas, una vez modificadas o derogadas, no pueden seguir siendo aplicadas. La nueva ley impone sus mandatos por sobre los de aquellas.”*  
(2015,188)

Por consiguiente, conforme con la Teoría de los Hechos Cumplidos cuando una norma entra en vigencia, es decir, desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, es de aplicación inmediata a las situaciones y los hechos que existen en ese momento. Por tanto, desde la vigencia de la LSPN, esto es el 2 de marzo de 2003, los administrados que desarrollaban infraestructura portuaria con un acto administrativo de la Autoridad Marítima Nacional debían adecuarse a las normas portuarias.

#### **1.2.1.1. Las Asociaciones Público - Privadas**

En el año 1996 se aprobó el Decreto Legislativo N° 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, que luego fue sistematizado por el Decreto Supremo N° 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.

Posteriormente, se consolidaron las Asociaciones Público-Privadas, dentro de ellas las concesiones, mediante Decreto Legislativo N° 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.

Actualmente, se encuentra vigente el Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 240-2018-EF.

El MTC a través de la APN celebra contratos de concesión con las personas jurídicas para la construcción y explotación de diversos proyectos portuarios. Estos contratos son de largo plazo y se desarrollan en cinco fases: Planeamiento y Programación, Formulación, Estructuración, Transacción y Ejecución Contractual.

En las mencionadas fases interactúan varios actores. En primer lugar, se encuentra ProInversión<sup>5</sup> que es la entidad encargada de diseñar, conducir y concluir el proceso de promoción de la inversión privada de los proyectos desarrollados mediante las modalidades de Asociación Público Privada y de Proyectos en Activos, bajo el ámbito de su competencia, unificando la toma de decisiones dentro del proceso; así mismo, interviene en la fase de Ejecución Contractual, además, brinda asistencia técnica y apoyo a las entidades públicas en las distintas fases de los proyectos de Asociación Público Privada y de Proyectos en Activos.

La etapa de planeamiento y programación se realiza sobre la base de la Programación Multianual de Inversiones, que es un proceso de análisis técnico y político, en el cual se priorizan los objetivos y las metas del Estado para que se cumplan los resultados esperados para la población teniendo en cuenta un estudio de factibilidad, es decir, de un análisis de riesgos y beneficios financieros.

Luego, en la etapa de formulación, ProInversión es la entidad encargada de diseñar y evaluar el contrato de concesión para lo cual contrata asesores externos extranjeros, un equipo multidisciplinario que tiene como prioridad el proyecto mas no el contrato.

---

<sup>5</sup> Es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica, autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera.

Después, en la etapa de estructuración se continúa perfeccionando el contrato a cargo del Organismo Promotor de la Inversión Privada (OPIP), en el caso del Gobierno Nacional, los OPIP son: ProInversión para los proyectos que se le asigne en función a su relevancia nacional y los Ministerios a través del Comité de Inversiones, quien coordina con el Ministerio, en el sector portuario con el MTC y la APN; asimismo, con el organismo regulador OSITRAN y el Ministerio de Economía y Finanzas. En esta etapa se realiza la estructuración económico-financiera y la asignación de riesgos.

Posteriormente, en la etapa de Transacción, se realiza la apertura al mercado del proyecto, que en el caso de iniciativas privadas se inicia con la publicación de la Declaratoria de Interés.

Por último, se suscribe el contrato de concesión entre el Estado, que es el concedente, que, en el caso de infraestructura portuaria es representado por el MTC, representado a su vez por la APN, y, por otro lado, la persona jurídica, que es el concesionario, quien se obliga a gestionar la concesión otorgada.

La etapa de la ejecución contractual comprende el periodo de vigencia del contrato de Asociación Público - Privada, bajo responsabilidad del MTC y de la APN, así como el seguimiento y la supervisión de las obligaciones contractuales.

Bajo la modalidad de las Asociaciones Público Privadas, específicamente Contratos de Concesión, tenemos los siguientes Terminales Portuarios:

- El Terminal Portuario de Matarani.
- El Terminal de Contenedores Muelle Sur – Callao.
- El Terminal Portuario de Paita.
- El Terminal de Embarque de Concentrados de Minerales – Callao.
- El Terminal Multipropósito Muelle Norte – Callao.
- El Terminal Portuario de Yurimaguas – Nuevas Reforma.
- El Terminal Portuario General San Martín – Paracas.
- El Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry.
- La Empresa Nacional de Puertos S.A. ENAPU.

- El Terminal Portuario de Iquitos – ENAPU.

Salvo los dos últimos terminales los demás son desarrollados por privados. A excepción del Terminal Portuario de Yurimaguas – Nuevas Reforma los demás son concesiones autofinanciadas.

#### **1.2.1.2. Las Viabilidades Portuarias: Las Viabilidades Técnicas Portuarias, la Habilitación Portuaria y la Licencia Portuaria**

Los títulos habilitantes que otorga la APN a las personas jurídicas para que desarrollen infraestructura portuaria son: Las Viabilidades Técnicas Portuarias Temporal y Definitiva, la Habilitación Portuaria y la Licencia Portuaria, cada uno genera un acto administrativo; que tienen una sucesión ordenada, es decir se ejecutan por etapas concatenadas. Estos procedimientos administrativos están desarrollados en los artículos 29 y siguientes del RLSPN.

Con la solicitud de la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria el administrado pide la conformidad técnica de un determinado proyecto portuario por un plazo máximo de tres años no renovables, para realizar estudios que le permiten definir si puede desarrollar el proyecto de acuerdo con el PNPD y los Lineamientos de la Política Portuaria Nacional del sector transporte que se encuentran en el artículo 3 de la LSPN.

Con el acto administrativo contenido en la Resolución de Acuerdo de Directorio de la APN que otorga la Viabilidad Técnica del proyecto portuario, el administrado realiza el procedimiento de Reserva de uso de área acuática en la Autoridad Marítima Nacional, específicamente ante la DICAPI, el cual tiene un plazo de dos años renovables, de acuerdo con los artículos 671 y siguientes del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que regula el Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la AMN – DICAPI.

Después, durante la vigencia de la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria si el administrado continúa interesado en el desarrollo del proyecto portuario solicita ante la APN el segundo procedimiento administrativo: la Viabilidad Técnica Definitiva Portuaria, para lo cual dicha entidad evalúa si el proyecto portuario es técnicamente

viable teniendo en consideración el Informe de Ingeniería Preliminar y el título habilitante que tenga el administrado sobre las áreas terrestres adyacentes al área acuática solicitada. Esta Viabilidad se otorga por un plazo máximo de treinta años.

Como se ha señalado anteriormente por medio del Decreto Supremo N° 013-2020-MTC publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de junio de 2020, se modificó el RLSPN, incorporándose en el artículo 29 y siguientes la denominación Viabilidad Técnica Portuaria Temporal y Definitiva para las Autorizaciones de Uso de Área Acuática y Franja Ribereña Temporal y Definitiva.

Del mismo modo, como indicamos líneas arriba, el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la APN, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2005-MTC, no contempla todavía los procedimientos de Viabilidad Técnica Portuaria Temporal y Definitiva por lo que los administrados están exonerados del pago del derecho de tramitación cuando solicitan dichas viabilidades. Actualmente está en evaluación en la Presidencia del Consejo de Ministros la modificación del TUPA del APN.

Con el acto administrativo contenido en la Resolución de Acuerdo de Directorio de la APN que otorga la Viabilidad Técnica Definitiva Portuaria del proyecto portuario, el administrado solicita ante la DICAPI el Derecho de Uso de Área Acuática, en el plazo establecido en el acto administrativo emitido por la APN, conforme con lo establecido en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147.

Después, dentro de un plazo máximo de dos años de otorgado el derecho de uso de área acuática por la DICAPI<sup>6</sup>, el administrado debe solicitar ante la APN el tercer procedimiento administrativo que es el *Otorgamiento de Habilitación Portuaria*, el cual permite al administrado que inicie la ejecución de las obras de construcción, ampliación o modificación de la infraestructura de un terminal portuario, dentro de un área acuática previamente autorizada, con la finalidad de emprender la ejecución de obras de construcción, ampliación o modificación de la infraestructura portuaria y/o

---

6 El literal c) del numeral 684.2 del artículo 684 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2014-DE, establece: "Artículo 684.- Causales de conclusión y caducidad del derecho de uso de área acuática. 684.1. Los derechos de uso de área acuática concluyen por: (...) 684.2. Los derechos de uso de áreas acuáticas caducarán: (...) c. Si el administrado no solicita ante la Autoridad Portuaria el otorgamiento de habilitación portuaria en un plazo máximo de hasta 2 años de emitida la autorización de derecho de uso de área acuática, únicamente para los casos de proyectos portuarios."

terminal portuario y/o embarcaderos, verificando que las referidas obras se realicen de forma segura y eficiente, garantizando la calidad de la infraestructura portuaria.

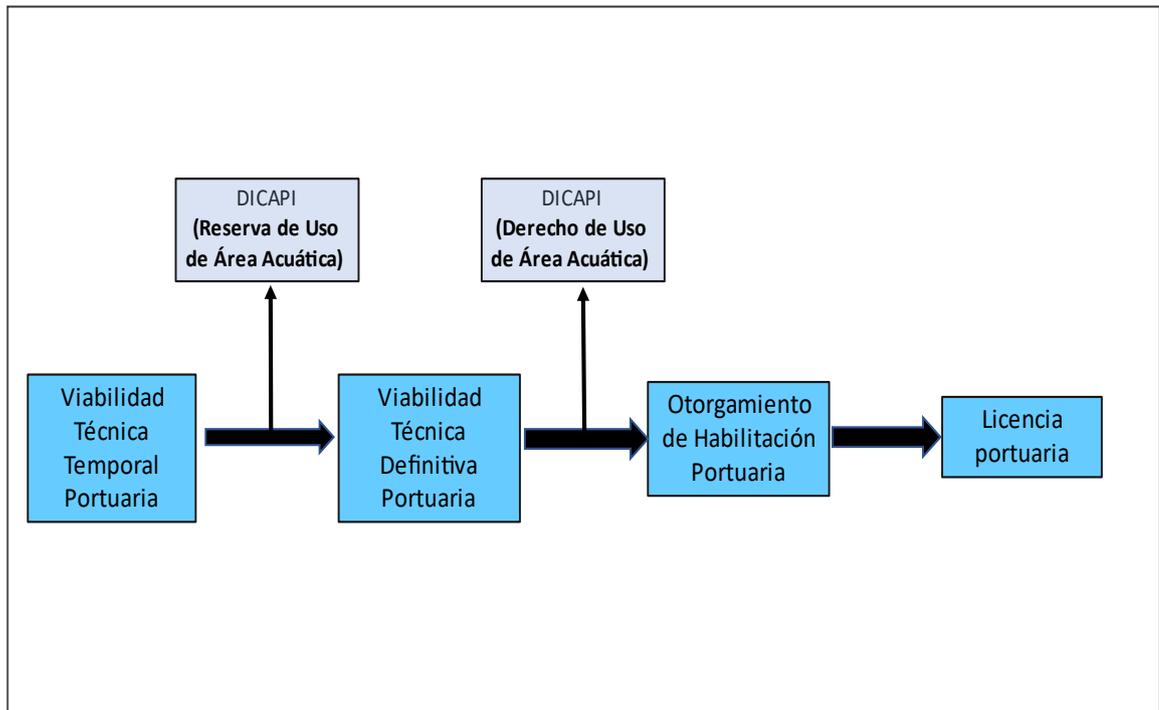
Dentro de los requisitos de este tercer procedimiento administrativo se encuentran: la aprobación del Estudio de impacto ambiental por la autoridad competente del peticionario, el expediente Técnico de Obra firmado por un ingeniero colegiado, el Estudio Hidro-Oceanográfico señalando las características del área (batimetría, fondo marino, meteorológicas, corrientes, mareas, vientos, olas, y otras) y el Estudio de maniobras, conforme con el numeral 10 del TUPA de la APN, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2005-MTC.

Posteriormente, la APN realiza de oficio la inspección de término de obra, y, por último, otorga la licencia portuaria para que el administrado realice operaciones en la instalación portuaria, para lo cual el terminal portuario debe contar los documentos de seguridad y protección como: los certificados de protección, seguridad y de Instalación Portuaria Especial, el Manual de Procedimientos de la Instalación Portuaria y el Plan de Continuidad Operativa.

Cabe precisar que el artículo 130 del RLSPN señala que la APN establecerá los estándares mínimos de los sistemas de seguridad integral de los puertos y terminales portuarios. Así, cuando la APN realiza la inspección de término de obra a los terminales que cuentan con Viabilidad Temporal y Definitiva; y Habilitación Portuaria, revisa que cumplan con los requisitos y los procedimientos para obtener los certificados de protección, seguridad y de Instalación Portuaria Especial, y para obtener la aprobación del Manual de Procedimientos de la Instalación Portuaria y el Plan de Continuidad Operativa.

Además, la APN ha emitido la Norma Técnica sobre Protección Portuaria, aprobada por la Resolución de Acuerdo de Directorio N° 044-2017-APN-DIR del 26 de julio de 2017, que establece las obligaciones de los administradores y operadores portuarios, las organizaciones de protección reconocidas y las personas naturales o jurídicas relacionadas a la actividad portuaria en protección, para garantizar que los servicios y actividades que se desarrollan en los puertos terminales e instalaciones portuarias a

nivel nacional se realicen dentro del marco regulatorio establecido por la normativa nacional, convenios y otros instrumentos internacionales.



### 1.3. Problemas con el procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria en la zona fluvial

Las personas jurídicas que desarrollan infraestructura portuaria deben cumplir con la normativa portuaria, a fin de que cuenten con una infraestructura idónea para la operación de las instalaciones portuarias y cumplan con estándares de calidad mínimos de protección y seguridad para la prestación de las actividades y los servicios portuarios.

En el contexto del Sistema Portuario Nacional se requiere que exista y se cumpla con el planeamiento del desarrollo de los proyectos portuarios y de los servicios que se prestan con la finalidad de no afectar los derechos reales de terceros o de otras entidades de la Administración Pública.

Entonces, la planificación a nivel portuario permite que los servicios en las zonas portuarias sean prestados reuniendo las condiciones mínimas para salvaguardar a los

agentes del mercado y a la comunidad portuaria, otorgando una cobertura ante posibles riesgos o contingencias propias de la naturaleza de los servicios.

No obstante, en la zona fluvial no se cumple con los estándares mínimos de seguridad y protección, dado que existen embarcaderos (instalaciones sin infraestructuras de defensa o abrigo, destinada al atraque y atención de embarcaciones menores), que realizan operaciones de embarque de balones de gas, que es mercancía peligrosa, sin contar con los certificados de Instalación Portuaria Especial que otorga la APN para manipular mercancías peligrosas.<sup>7</sup>

En el presente trabajo de investigación nos concentraremos en el análisis de la calidad regulatoria del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria, debido a que examinaremos a los embarcaderos portuarios que no se han adecuados a la LSPN y su Reglamento en Iquitos, en los últimos cinco (5) años, desde el 2016 al 2021, para los cuales será más fácil adecuarse a la normativa por medio de esta modalidad; toda vez que los Contratos de Concesión, están diseñadas para los terminales portuarios de gran envergadura, en los que se realiza una inversión económica considerable.

En Iquitos las instalaciones portuarias en las que se ha advertido actividades informales en el año 2019 sin medidas de protección y seguridad son las siguientes:

- Embarcadero LINARES, administrado por Jaime Linares Rojas.
- Embarcadero JESSMARA, administrado por Negociaciones JESSMARA E.I.R.L.
- Embarcadero SCAVINO, administrado por Herbert Jens Scavino Jokel.
- Embarcadero MOROCHITA, administrado por Naviera Fluvial MOROCHITA.
- Embarcadero DON JOSE, administrado por Servicio de Transporte Fluvial J&G E.I.R.L.
- Embarcadero DACOSTA, administrado por Transportes y Servicios Fluviales DA COSTA S.A.C.
- ATRACADERO SEA, administrado por Servicios y Equipos Amazónicos S.A.C.

---

<sup>7</sup> De acuerdo con lo establecido en las Resoluciones de Acuerdo de Directorios N° 003-2006-APN/DIR, N° 005-2006-APN/DIR y N° 020-2006-APN/DIR.

- Embarcadero José Silfo Alván Del Castillo (MASUSA), administrado por la Municipalidad Distrital de Punchana y;
- Embarcadero Henry.<sup>8</sup>

En el embarcadero MASUSA se realiza abastecimiento de combustible en bidones de plástico hacia las embarcaciones mayores sin ninguna medida de seguridad y con el riesgo de producirse un incendio.

Además, en el atracadero José Silfo Alvan Del Castillo se realiza la estiba y desestiba de las mercancías, sin infraestructura y sin las condiciones mínimas de seguridad, como el uso de equipos de protección personal, el control de acceso, la losa de concreto, entre otros.

En el embarcadero SCAVINO hay embarcaciones menores (peque peque) que abastecen de combustible a embarcaciones mayores de cabotaje, en bidones de plástico, sin contar con las medidas de seguridad mínimas. Además, las personas realizan actividades de carga y descarga de mercancías sin equipo de protección personal, utilizando un tablón (sin barandas) para trasladarse entre las naves, la misma que no presenta las garantías de seguridad para este tipo de maniobras.

Con fecha 22 de noviembre de 2018, se produjo un incendio en la motonave fluvial “PIRARICU”, el cual transportaba combustible a orillas del río Itaya, en el embarcadero “EDUARDO”, resultando heridos dos trabajadores de dicha embarcación.

De esta forma, las condiciones en las que se manipulan las mercancías peligrosas no reúnen las condiciones mínimas de infraestructura, seguridad y protección para realizar dichas operaciones, poniendo en riesgo la salud y la integridad física de los trabajadores, y la población, toda vez que la probabilidad de la ocurrencia de un incendio o una explosión es alta, como ha ocurrido en la motonave fluvial “PIRARICU”.

---

<sup>8</sup> Los hechos que se detallará en adelante han sido descritos por la Unidad de Protección y Seguridad de la APN en el Informe Técnico N° 0013-2021-APN-UPS del 7 de mayo de 2021.

El 20 de marzo de 2019, en el embarcadero Henry, se observó personal de la embarcación realizando trabajos en altura sin hacer uso de los equipos de protección personal, sin sistemas de protección contra caídas, y los tripulantes no tenían chaleco salvavidas, lo cual pone en riesgo su integridad.

Con la finalidad de prevenir los accidentes en los abordajes la APN desde la segunda semana de octubre del 2021, está realizando una Campaña de Sensibilización sobre Seguridad Portuaria y Fluvial en la Amazonía Peruana en las ciudades de Iquitos, Pucallpa y Yurimaguas con el objetivo de crear conciencia sobre las buenas prácticas de la faena de estiva de carga a las personas con el objetivo de salvaguardar la vida e integridad de los pasajeros que utilizan estos medios de transporte en la Amazonía.<sup>9</sup>

Es importante señalar que mediante Carta N° 004-2021/AARMAN recibida por el Despacho Presidencial el 25 de agosto de 2021, la Asociación de Armadores Navieros y Actividades Afines de Loreto, inscrita en los Registros Públicos de la sede Iquitos, representado por su Gerente General, la señora Carmen Núñez Rengifo, señaló que las normas portuarias de la APN son inaplicables a la realidad portuaria fluvial, proscribiéndose a los embarcaderos fluviales, por lo que se estaría afectando a todos los que realizan actividades y servicios portuarios.

La situación descrita se produce, debido a que el procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria regulado en los artículos 29 y siguientes del RLSPN, no contribuye a alcanzar la finalidad pública de la regulación, que es contar con un Sistema Portuario Nacional integrado por instalaciones, terminales portuarios y embarcaderos que cumplan con la infraestructura para realizar actividades y servicios portuarios con las medidas de protección y seguridad adecuadas para la prestación de los servicios portuarios; toda vez que los requisitos del referido procedimiento administrativo no corresponden a la realidad de la zona fluvial.

Por tanto, se analizará la pertinencia del procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria y de sus requisitos en función a la realidad y la problemática particular de la selva, teniendo en consideración los principios del Análisis de

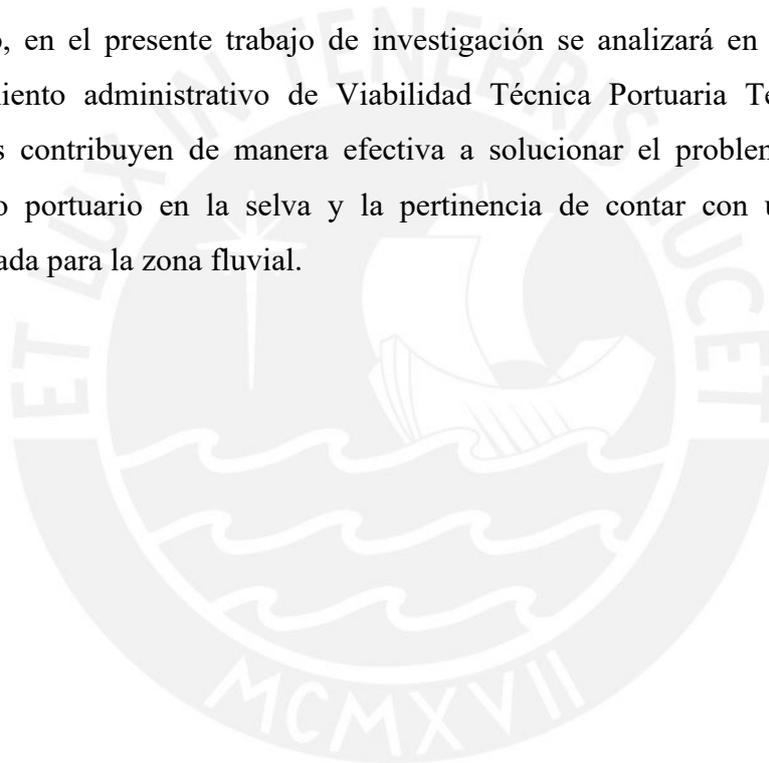
---

<sup>9</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-inician-campana-sensibilizacion-sobre-seguridad-portuaria-y-fluvial-la-amazonia-865953.aspx>

Calidad Regulatoria, excepto el principio de legalidad, dado que, como se ha señalado, la APN es la única entidad competente para otorgar las vialidades técnicas a los proyectos portuarios.

La regulación para la zona fluvial debe tener en cuenta las características específicas de la selva, la geografía, como la creciente de los ríos, la vaciante del río, el clima y el tipo de infraestructura portuaria que se utiliza en la zona fluvial, que en su mayoría son embarcaderos, además de tener un enfoque social y cultural de la zona fluvial; así como generar incentivos para cumplir con la normativa portuaria.

Por tanto, en el presente trabajo de investigación se analizará en qué medida el procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Portuaria Temporal y sus requisitos contribuyen de manera efectiva a solucionar el problema público del desarrollo portuario en la selva y la pertinencia de contar con una regulación diferenciada para la zona fluvial.



## CAPÍTULO II

### La Buena Administración y la calidad de los procedimientos administrativos

#### 2.1. El enfoque de mejora regulatoria

El nuevo rol del Estado se desarrolla en el marco del Derecho Administrativo Neopolicial que se caracteriza por otorgar relevancia a los instrumentos que emplea la Administración pública para vigilar que la actuación de los ciudadanos no afecte el interés general. (Mir Puigpelat, 2004, 118) Uno de esos instrumentos es la regulación (compuesta por un elenco de obligaciones que condicionan las distintas actividades privadas), la actividad de inspección, la autorización o la sanción.

El Estado debe garantizar que los privados cumplirán con prestar los servicios y actividades respetando los derechos humanos de los ciudadanos y sin afectar el interés público, para ello otorga normas jurídicas adecuadas que permitan y contribuyan al desarrollo por parte de los privados de las actividades y los servicios a favor de la comunidad.

La importancia de la calidad regulatoria nace a fines del siglo XX, aproximadamente en el año 1981 en Estados Unidos, con la emisión del Decreto Ejecutivo N° 12291 que impuso a los reguladores elaborar un análisis costo beneficio de sus proyectos regulatorios que debían ser evaluados por la *Office for information and Regulatory Affairs* de la *Office of Management and Budget*, debido a que “*la regulación costaba mucho más de lo que debía y sus beneficios eran escasos*”. (La Torre, 2014, 7)

En el Reino Unido aparecieron en esa época programas de mejora regulatoria (*better regulation*) y programas para la mejora de la calidad regulatoria. (Latorre, 2014, 8)

El enfoque de la mejora regulatoria es relevante para que el Estado Regulador y Vigilante cumpla con su rol de garantizar que los particulares cumplirán con la prestación de servicios y actividades en armonía con el interés público y respetando los derechos fundamentales de los ciudadanos; asimismo, el Estado se

vuelve más eficiente en la toma de sus decisiones que se basan en la aplicación de sus propias normas.

### **2.1.1. Concepto de mejora regulatoria**

El ejercicio de las facultades regulatorias del Estado permite que proporcione respuestas específicas a determinados problemas respetando la lógica de acción de los sistemas regulados (enfoque en problemas específicos), y que los procesos de toma de decisiones se realicen en aquellos en los que sea importante la intervención de los expertos, lo cual genera una actuación oportuna y de calidad, y otorga una mayor legitimidad. (Giandomenico, 1997, 144)

Los ciudadanos actúan en el ámbito social y económico dentro de un sistema de normas que debe respetar el ejercicio de sus derechos humanos y contribuir con el desarrollo de la sociedad, para lo cual el Estado debe otorgar un marco normativo de calidad que permita el bienestar común.

La “regulación” es el *“conjunto de reglas generales y acciones específicas impuestas por agencias administrativas sobre los consumidores, las empresas y el mecanismo de mercado. Estas acciones regulatorias son el producto de procesos administrativos que consisten principalmente en negociaciones entre los agentes del mercado e interacción indirecta a través de intervención, ejecutiva y judicial”*. (Flórez, 2009, 6)

Esta noción de regulación como una imposición hace que los ciudadanos evalúen en su vida cotidiana la facultad de regulación que ostenta el Estado, por ello es necesario que se cuente con una regulación de calidad.

En la doctrina se han identificado tres conceptos de regulación: i) como promulgación de normas, por parte del Gobierno, acompañada de mecanismos de seguimiento y aplicación, por lo general mediante una agencia pública especializada; ii) entendida como cualquier forma de intervención directa del Estado en la economía, y iii) como mecanismo de influencia o control social que

afecta todos los aspectos del comportamiento proveniente de cualquier fuente, ya sean intencionales o no. (Vallejo, 2016, 20)

Por tanto, mediante la regulación el Estado influye, es decir produce cambios en la vida de los ciudadanos, por lo que es importante que los efectos de la regulación no afecten las expectativas y los derechos humanos de las personas; en consecuencia, deben ser de calidad.

Existen tres tipos de nociones de Regulación: i) Funcionalistas, ii) Esencialistas y iii) Convencionalistas. Las nociones funcionalistas hacen hincapié en el rol que presenta la regulación en una determinada sociedad, por ejemplo, la producción de normas jurídicas para encauzar el comportamiento de los individuos, la reducción del riesgo o la racionalización de los mercados. (Alviar y Lamprea, 2016: 6)

Las nociones esencialistas resaltan lo que es la regulación, por ejemplo, la regulación es el control sostenido y enfocado de una agencia pública respecto de actividades que son consideradas importantes por la comunidad. Por último, las nociones convencionalistas se adhieren a aquello que en la práctica es regulación para una determinada comunidad. (Alviar y Lamprea, 2016, 7)

Consideramos que la “Regulación” es una actividad estatal, que deriva de su *ius puniendi*, un instrumento de política pública mediante el cual el Estado interviene en el ordenamiento de las actividades económicas, culturales y sociales con la finalidad de garantizar el interés general<sup>10</sup> y los derechos humanos de los ciudadanos.

La razón de ser del Estado es servir al interés público velando por la garantía de los derechos humanos de los ciudadanos, dentro de los cuales encontramos a los derechos civiles y políticos, como los derechos a la vida, a la igualdad, a elegir y

---

<sup>10</sup> El concepto de “interés general” es abierto e indeterminado y surge como una forma de excluir los intereses particulares del gobierno; se erige como el criterio fundamental para determinar la necesidad de la intervención de la administración estatal y de la judicatura; y que actúa como límite, nexo y medida de los poderes estatales, siendo un aspecto fundamental para determinar la conducta de los gobernantes. (Castro, García y Vargas, 2010, 28)

En el Décimo primero considerando de la sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC el Tribunal Constitucional señaló que el interés público “tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa.”

ser elegido, etc.; así como derechos económicos, sociales y culturales que *“posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado.”* (DECA, 2001, 15)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (PIDESC) de 1966 señala que los Estados tienen que crear *“condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”*. Por tanto, el Estado a través del enfoque de mejora regulatoria debe garantizar el ejercicio de los derechos humanos y el logro del interés público.

La Política Regulatoria ha tenido tres etapas: la primera, fue la desregulación y, posteriormente, la Reforma Regulatoria; la segunda, fue la Gestión Regulatoria y la tercera, es una Agenda de Política Regulatoria, de esta manera, *“al reconocérsele el nivel de política, se introduce un conjunto de principios y herramientas para su implementación, con base en los cuales se pretende incidir en todos los organismos reguladores”*. (Latorre, 2014, 10)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el *“El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos”* señala que la *“aplicación de una política de mejora regulatoria es un proceso dinámico y continuo: por ello, debe ser una característica permanente de las disposiciones de gobernanza pública”*. (OCDE, 2016b, 19)

Además, la OCDE sostiene que *“El objetivo de la política regulatoria es asegurar que las regulaciones sean de interés público, que estén justificadas, que sus beneficios sean mayores a los costos que implican y que cumplan con su objetivo de política pública de manera efectiva y eficiente.”* (2016, 37)

Asimismo, la OCDE indica que una Política Regulatoria eficaz requiere herramientas que implican enfoques estratégicos como la evaluación del impacto regulatorio, la simplificación administrativa, la transparencia regulatoria y la evaluación *ex post*. (2016: 37)

Así, teniendo en consideración que la Regulación es una herramienta importante para el Estado, esta debe mejorarse continuamente, adecuándose a los nuevos cambios de la sociedad, evaluándose el impacto que genera en la sociedad y erigiéndose como un factor que otorga legitimidad al Estado y una mejor calidad de vida a los ciudadanos.

### **2.1.2. La regulación de calidad**

La Comisión Europea señala que la mejora regulatoria significa *“diseñar políticas y leyes de la Unión Europea para que logren sus objetivos a un costo mínimo. Mejorar la regulación no se trata de regular o desregular. Es una forma de trabajar para garantizar que las decisiones políticas se realicen de forma abierta y transparente, respaldadas en la mejor evidencia disponible y con la participación de las partes interesadas”*. (2017, 4)

Entonces, el Estado para regular requiere conocer el estado actual de determinada actividad, situación o hecho, por lo que necesita contar con evidencias y mediciones, que son instrumentos objetivos que permiten tener un diagnóstico claro que haga posible encontrar la mejor solución a un problema concreto.

Así, una regulación de calidad *“debe basarse en evidencia con el fin de atender un problema público, brindando beneficios y minimizando los costos a la sociedad y a la economía.”* (Castro, 2021, 369)

De este modo, a través de la regulación el Estado atiende a un problema público (real y medible) para el beneficio del interés general y garantizando los derechos humanos. En ese sentido, es esencial *“mejorar la calidad de la regulación en los diferentes órdenes de gobierno para mejorar la productividad, competitividad y el nivel de bienestar de la sociedad a la que representan.”* (Ginebra, 2013, 9)

Por consiguiente, con la regulación de calidad se buscan diferentes objetivos como: la eficiencia de la actuación de la administración pública, el bienestar de los ciudadanos garantizándose sus derechos humanos, la sostenibilidad del

ordenamiento jurídico (otorga seguridad jurídica y legitimidad), y la promoción de la inversión privada.

### **2.1.3. Los instrumentos de la mejora regulatoria**

En la *“Política Regulatoria en el Perú”* la OCDE presentó la evaluación que realizó de las políticas, las entidades y las herramientas empleadas por el gobierno peruano para diseñar, implementar y aplicar regulaciones de alta calidad, lo cual incluye políticas de simplificación administrativa, evaluación *ex ante* y *ex post* de la normativa, prácticas de consulta pública y la gobernanza de los órganos reguladores independientes.

La OCDE describe los hallazgos encontrados y ofrece recomendaciones de política pública para fortalecer la capacidad del gobierno peruano para gestionar la política regulatoria. Los principales hallazgos son los siguientes: el Perú carece de una política regulatoria de gobierno integral; los programas y las estrategias de política regulatoria están dispersos en los ministerios y agencias, o dentro de las oficinas de un determinado ministerio; los inventarios de leyes, reglamentos y trámites son de difícil acceso y no hay un registro único; no existe una política general sobre cumplimiento y la aplicación regulatoria en las agencias gubernamentales y tampoco existen siempre manuales o guías para llevar a cabo las inspecciones; la coordinación entre los niveles de gobierno central y subnacional es limitada, lo cual no coadyuva a tener un marco regulatorio nacional coherente y promover buenas prácticas y herramientas regulatorias. (2016, 9)

Dentro de las recomendaciones de la OCDE se encuentra la emisión de *“una política explícita de calidad regulatoria con objetivos claros y definidos (...)”*. (2016, 12)

Cabe señalar que el 8 de diciembre de 2014 fue suscrito el “Acuerdo entre la República del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, que fue ratificado mediante el Decreto Supremo N° 004-2015-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 11 de febrero de 2015, cuyo objetivo es *“establecer las condiciones para una cooperación mutuamente benéfica entre*

*las Partes en un Programa País orientado a promover la adhesión a los instrumentos de la OCDE y la efectiva implementación de los estándares y mejores prácticas de la OCDE, así como avanzar en la agenda de reformas del Perú en diferentes áreas de políticas públicas (...)*”.

En el “*El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos*” la OCDE explica las diferentes herramientas que sirven para la mejora regulatoria, que son: “*evaluación de impacto ex ante, consulta pública, revisión y depuración del inventario regulatorio, costeo de regulaciones y trámites, así como diferentes métodos de simplificación administrativa —ventanilla única, digitalización y trámites en línea, reingeniería de procesos, simplificación basada en riesgo o administración por calidad*”. (OCDE, 2016b, 63)

En ese contexto, el Estado Peruano aprobó un conjunto de normas con la finalidad de contar con regulación de calidad como el Decreto Legislativo N° 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa el Análisis de Calidad Regulatoria, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 075-2017 – PCM.

Además, en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1448 se establece que los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria son los siguientes: a) La simplificación administrativa; b) El Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos; c) El análisis de impacto regulatorio ex ante y ex post; d) La consulta a través de sus diversas modalidades; e) El costeo de la regulación y de trámites; f) Las revisiones y derogaciones del ordenamiento jurídico; y g) Otros que se establezcan por decreto supremo.

## **2.2. La Buena Administración y la calidad regulatoria**

La finalidad de la Administración Pública es servir a los ciudadanos y garantizar sus derechos humanos sobre base del principio de la Buena Administración entendida como *“la calidad gerencial en el funcionamiento de los poderes públicos”*. (Ruíz-Rico, 2011, 56)

De esta forma, la actuación de la Administración Pública debe responder al efectivo cumplimiento de un conjunto de principios que se orientan al cumplimiento y satisfacción del interés general dentro de *“estructuras organizativas que respondan positiva y eficazmente a las demandas de los ciudadanos.”* (Ruíz-Rico, 2011, 59)

Por consiguiente, el Estado debe ser cercano a los ciudadanos para conocer sus necesidades y llevar a cabo los mecanismos necesarios para que logren una mejor calidad de vida.

### **2.2.1. El principio de Buena Administración como fundamento de la calidad regulatoria y los Buenos Procedimientos Administrativos**

El principio de Buen Gobierno se refiere a la actuación de los servidores y funcionarios de la Administración pública, que debe estar dirigida a garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y el resguardo del interés público, para lo cual se requiere que el Estado cuente con una normativa idónea que permita y promueva la transparencia y la participación, de tal forma que los ciudadanos conozcan el quehacer del Estado y puedan ser parte de las decisiones estatales, que involucra a todos. Castro señala que el mencionado principio es:

*“[E]l adecuado y responsable ejercicio del poder y del cumplimiento de los deberes de función estatal, garantizando la realización de los derechos humanos y la protección del interés público, proveyendo marcos institucionales transparentes y participativos para el eficaz funcionamiento del aparato estatal en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, como medio para asegurar el desarrollo de todos los miembros de la sociedad en condiciones dignas y de igualdad.”* (Castro: 2014, 248)

El principio de Buen Gobierno está conformado por cinco subprincipios: a) La corrección, hace referencia a que los trabajadores del Estado deben conducirse bajo el principio de legalidad y los principios constitucionales para actuar de forma objetiva garantizando los derechos fundamentales y en aras del interés público; b) La transparencia, por el cual el Estado ejerce sus funciones de forma abierta e informa su actuación a la población para que estos entiendan los procesos de toma de decisiones y los actos que realizan generándose un clima de seguridad jurídica; c) La participación, según el cual el Estado fomenta que la ciudadanía forme parte de los procesos de toma de decisiones y la gestión gubernamental; d) La rendición de cuentas, con el cual el Estado ostenta mecanismos de evaluación, seguimiento y control de sus actividades, de esta forma justifica sus actos; y, e) La eficacia, es decir el Estado direcciona su accionar al logro de objetivos públicos de forma proporcional, objetiva y razonable, teniendo en consideración el uso óptimo de los recursos públicos dentro de un estado Democrático. (Castro: 2015, 4)

El principio de Buen Gobierno se concretiza en sede administrativa a través de la Buena Administración, la cual *“no se limita a generar la obligación de evitar la mala conducta de los funcionarios públicos para proteger los derechos e intereses de los ciudadanos, sino que además impone en ellos la obligación positiva del adecuado ejercicio de sus funciones para garantizar el interés general, así como promover la confianza y aceptación de las decisiones administrativas.”* (Castro: 2015, 7)

En la jurisprudencia, en el Décimo Fundamento de la sentencia recaída en el Expediente N° 2235-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido a la Buena Administración como un principio constitucional de alcance general implícito en el artículo 39 de la Constitución Política del Perú que señala que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación.

Por su parte, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas establece el “Derecho a una Buena administración”, de la siguiente manera:

- “1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.*
- 2. Este derecho incluye en particular:*
  - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,*
  - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,*
  - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.*
- 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*
- 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.”*

Este artículo se funda en el respeto y vigencia de los derechos a la igualdad, a la información, al deber de motivación, de defensa y a la indemnización, desde la actuación del Estado. Este énfasis en el debido comportamiento de quienes forman parte del Estado, son los *“controles y medidas para hacer más eficaz y transparente a la Administración Pública”*. (Martín-Retortillo, 2011, 46)

Como oposición al derecho a la Buena Administración en el artículo 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se hace referencia a la *“mala administración”*.<sup>11</sup>

Para Martín-Retortillo si bien el Derecho a la Buena Administración es una noción novedosa no se debe perder de vista que el mismo se nutre de los siguientes planteamientos clásicos: i) La corrección en la actuación de la Administración Pública, entendida como neutralidad en su máxima expresión, ii) El compromiso

---

<sup>11</sup> *“Artículo 43. El Defensor del Pueblo. Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.”*

por contar con los mejores profesionales trabajando para el Estado, iii) Garantizar concursos públicos transparentes y correctos en la elección de los trabajadores del Estado, iv) Interiorizar que el dinero público es sagrado, v) que funcione a la perfección la intervención del gasto y vi) Contar con los controles adecuados para vigilar la actuación del Estado. (2011, 52-53)

Addink señala que el Estado Moderno se encuentra conformado por tres metaconceptos entrelazados, que son: el Estado de Derecho, la democracia y la Buena Administración, siendo que ésta última, a pesar de tener sus raíces en los dos primeros, cuenta con elementos propios, como los principios de eficacia y responsabilidad. (2013, 56)

La Buena Administración presenta una doble naturaleza como principio y derecho; los principios otorgan *“soporte estructural al entero ordenamiento jurídico, dándole su sentido propio por encima del simple agregado de preceptos casuísticos”* (Leguina, 1987, 10); así, el principio de la Buena Administración informa a todo el sistema de normas y sirve de guía para su aplicación en la realidad.

En esa línea, la Buena Administración Pública *“opera en un marco de moderación y de conocimiento de la realidad, tratando de mejorarla, lo que es compatible evidentemente con la rectificación sobre la marcha de los errores que se puedan cometer.”* (Rodríguez-Arana, 2013, 32). En este proceso de mejora constante es importante que se interiorice que el centro del quehacer de la Administración Pública es la persona humana y la satisfacción de sus derechos humanos.

Como derecho la Buena Administración *“reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento político: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son de dominio popular, de los ciudadanos, (...)”* (Rodríguez-Arana, 2013, 38-39), por lo que, en el contexto de la Unión Europea ante su vulneración se pueden interponer las acciones que otorga el ordenamiento jurídico.

De este modo, sobre la base del principio de la Buena Administración el Estado tiene la responsabilidad de actuar a través de una regulación de calidad, lo cual significa que el Estado *“cumple la finalidad de su existencia responsable, controlada, confiablemente, es decir, con eficacia, frente a los ciudadanos y a la comunidad”* (Dermizaki, 2013, 149). Esa regulación de calidad permitirá que el Estado en el ejercicio de su facultad discrecional tome las mejores decisiones a través de un debido procedimiento, previniéndose la arbitrariedad y logrando que la actuación del Estado cuente con la legitimidad de la población.

### **2.2.2. Análisis de la Calidad Regulatoria como instrumento para la calidad de los procedimientos administrativos**

Dentro de los instrumentos de la calidad regulatoria se encuentran el Análisis de Impacto Regulatorio, el Método de Costeo Estándar y el Análisis de Calidad Regulatoria. (Castro, 2021, 371)

En el Perú, con el Decreto Legislativo N° 1310, se aprobaron medidas adicionales de simplificación administrativa, incorporándose el Análisis de Calidad Regulatoria que tiene como finalidad identificar, reducir y/o eliminar los procedimientos administrativos innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o que no estén de acuerdo con las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (LPAG), que como ley general es de aplicación a todas entidades que forman parte de la Administración Pública.

El Análisis de Calidad Regulatoria es un proceso de revisión de los procedimientos administrativos de las entidades que forman parte del Poder Ejecutivo, el cual busca simplificarlos a la luz de los principios de legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad, establecidos en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2017.-PCM y desarrollados en el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de los procedimientos administrativos. Con la implementación del mencionado Análisis se busca el funcionamiento adecuado del Estado con relación a los ciudadanos.

La implementación del Análisis de Calidad Regulatoria contribuye con el adecuado ejercicio del poder estatal, toda vez que supone que los servidores públicos deben aplicar los procedimientos administrativos que están acordes con la Constitución, la Ley y el Derecho, sin complejidades innecesarias, con la debida proporción entre el objeto y la información que se exige al administrado y mediante la reducción de las cargas administrativas.

De esta forma, los servidores públicos no deben solicitar más requisitos que los establecidos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos aprobados por las entidades, que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados o que contradigan la LPAG.

Por consiguiente, la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria en los procedimientos administrativos permite que el Estado cuente con mejores procedimientos a partir de los cuales tomará las decisiones más adecuadas para el bienestar de los ciudadanos.

El procedimiento administrativo ha evolucionado y actualmente es una herramienta que sirve al Estado para tomar y aprobar sus decisiones que se relaciona con el Principio de Buena Administración porque no solo cumple la función garantista propia del derecho administrativo clásico, del Estado liberal, sino que desde *“la perspectiva de la buena administración, se revalora que el procedimiento administrativo cumple también una función trascendental en la satisfacción del interés general y en el aseguramiento de estándares de calidad que trascienden el principio de legalidad.”* (Castro, 2021, 375)

Además, el procedimiento administrativo tiene una función legitimadora porque es una herramienta *“de la que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones de la administración pública, en particular cuando pueden verse afectados sus legítimos derechos e intereses”* (Castro: 2021, 376).

La población realiza en su vida cotidiana diferentes procedimientos ante la administración pública por lo que la calidad de estos influye directamente en ellos,

a partir de estos la actuación del Estado recibe una valoración de los ciudadanos de acuerdo con su capacidad de generar bienestar a nivel particular y público; dado que *«el procedimiento administrativo no consiste en una mera sucesión de trámites sin sentido en el que se deben cumplir los pasos “porque sí”. Esa concepción mecánica vacía totalmente de sentido al procedimiento administrativo»*. (Danós, 2021, 28)

Asimismo, el procedimiento administrativo tiene una función constitutiva porque a partir de este el Estado emite sus decisiones, otorga títulos habilitantes; también, el procedimiento administrativo cuenta con una función objetivadora y racionalizadora, toda vez que a través de este la Administración pública adopta la mejor decisión posible considerando de manera diligente todos los elementos de hecho y de derecho. (Castro, 2021, 377)

Por tanto, el correcto desempeño de las funciones públicas se refleja en las decisiones administrativas de calidad, en las cuales la facultad discrecional debe respetar los parámetros de control (los principios), para lo cual la Administración debe contar con procedimientos administrativos que cumplan con el Análisis de Calidad Regulatoria, toda vez que son los medios a través de los cuales actúa y toma decisiones que deben ser las mejores.

Sobre la calidad de las decisiones administrativas se debe tener en consideración tres aspectos: a) El formal: La decisión debe ser correcta, b) El procedimental: El proceso de adopción de la decisión debe ser un procedimiento administrativo debido, existente y conocido por la ciudadanía a través del marco normativo; y c) El material: La decisión no debe vulnerar el ordenamiento jurídico. (Ponce Solé, 2014, 101)

Ahora bien, la calidad de las decisiones administrativas presupone que existe un marco legal que cuenta con normas jurídicas de calidad que otorgan ese fundamento jurídico para la toma de las mejores decisiones.

La calidad de las normas jurídicas es de dos tipos: i) Formales, referidos a la estructura e inteligibilidad de la norma desarrollados por Teoría de la Legislación,

y ii) Materiales mediante los cuales se evalúan los impactos que la norma jurídica tiene en su aplicación concreta, para lo cual las mismas deben ser: racionales, eficaces, eficientes y deben proteger derechos constitucionales y permitir su adecuado desenvolvimiento. (Ponce: 2014, 99)

Por consiguiente, el Análisis de Calidad Regulatoria es un instrumento para revestir de calidad a los procedimientos administrativos, el cual contiene cuatro principios: legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad.



## CAPÍTULO III

### **La necesidad de modificar la norma portuaria y la realización de un procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria para la zona fluvial con requisitos especiales**

#### **3.1. Análisis del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria en la zona fluvial**

En el presente capítulo se analizará la aplicación de los principios del análisis de calidad regulatoria en el procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria, con excepción del principio de legalidad que está referido a que las autoridades administrativas a cargo de los procedimientos administrativos los desarrollen dentro de las competencias que le han sido conferidas por ley; dado que, como lo explicado líneas arriba, la APN es la única entidad encargada del Sistema Portuario Nacional, que cuenta con la competencia para regular los procedimientos administrativos para el desarrollo de los proyectos portuarios, entre los cuales se encuentra el procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria.

Posteriormente, se propondrá la necesidad de modificar la norma portuaria y la realización de un procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria para la zona fluvial con requisitos especiales, lo cual beneficiará el desarrollo de la comunidad portuaria de la selva, toda vez que los servicios y las actividades portuarias deben ser brindados en una infraestructura adecuada y cumpliendo con los estándares de protección y seguridad mínimos.

##### **3.1.1. Análisis del principio de necesidad**

De acuerdo con el Manual para la Aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria el principio de necesidad *“se basa en la importancia de asegurar que el PA [Procedimiento Administrativo] contribuya al objetivo de la regulación de resolver un problema relevante, así como analizar si existen o no otras mejores alternativas al PA”*.

Con el análisis del principio de necesidad se busca: primero, identificar el problema y el ámbito en que ocurre dicho problema; segundo, determinar el objetivo específico del procedimiento administrativo y cómo contribuye a resolver el problema identificado; tercero, identificar cuáles serían los posibles riesgos si se elimina el procedimiento administrativo y cuarto, analizar si existe alguna alternativa que reemplace al procedimiento administrativo.<sup>12</sup>

Por tanto, en el principio de necesidad se analiza la pertinencia y la obligatoriedad de la existencia misma del procedimiento administrativo considerando su efectiva contribución con el problema público que se desea resolver.

Ahora bien, para el análisis del principio de necesidad, primero, se determinará si existe relación entre el procedimiento administrativo y los fines que persigue la regulación y, posteriormente, se determinará si existen otras alternativas al procedimiento administrativo.

La infraestructura portuaria y las actividades y los servicios que se realizan en ella no puede llevarse a cabo sin tener en consideración criterios técnicos, así para que exista un terminal portuario se debe analizar los siguientes aspectos: i) si interfiere con el desarrollo de los terminales portuarios existentes, y ii) cuál será el área de influencia de las actividades económicas, lo cual está directamente relacionado con el tráfico de carga que tendrá y cuál será la demanda, para conocer si se está respetando las áreas de terceros o del Estado; por ejemplo, no se pueden desarrollar en áreas naturales protegidas.

En consecuencia, es importante que el desarrollo de los proyectos portuarios se realice sobre la base de una planificación que otorgue un orden dentro del Sistema Portuario Nacional, para lo cual se cuenta con un PNDP, que determina las áreas de desarrollo portuario que se destinan exclusivamente para las actividades portuarias.

---

<sup>12</sup> En: página 22 del Manual para la Aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria.

Para ello es necesario que los terminales portuarios se adecúen a la normativa portuaria, a fin de que cuenten con una infraestructura idónea para la operación de las instalaciones o los terminales portuarios y cumplan con estándares de calidad mínimos de protección y seguridad para la prestación de los servicios portuarios.

Además, esta planificación a nivel portuario permite que los servicios y las actividades en las zonas portuarias sean prestados reuniendo las condiciones mínimas para salvaguardar a los agentes del mercado y a la comunidad portuaria, otorgando una cobertura ante posibles riesgos o contingencias propias de la naturaleza de los servicios.

De acuerdo con el artículo 29 del RLSPN las personas jurídicas que pretendan desarrollar infraestructura portuaria en áreas acuáticas y franjas ribereñas, previamente deben obtener la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria, la Viabilidad Técnica Definitiva Portuaria, la Habilitación Portuaria y finalmente la Licencia Portuaria, que es el título habilitante que permite la operación del Terminal Portuario o embarcadero.

De este modo, el problema jurídico que se busca resolver con la regulación del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria es que la realización de infraestructura portuaria y de los servicios portuarios que se realizan en ella son actividades que exponen al peligro la vida, la integridad física y la salud de los trabajadores de los terminales portuarios o embarcaderos y de la población circundante, por lo que debe realizarse con sustento técnico dentro de un planeamiento portuario en áreas previamente asignadas para el desarrollo portuario sin afectar derechos o intereses legítimos de terceros o del Estado y con medidas de protección y seguridad con la finalidad de minimizar los riesgos de afectación de las personas, para lo cual es necesario contar con un plan maestro básico en este primer procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Cabe señalar que el Estado debe respetar los compromisos contractuales que ha asumido con los concesionarios de los terminales portuarios de uso público.

Cabe señalar que de acuerdo con lo establecido en la página 124 del PNDP el Plan Maestro es el *“documento técnico, dinámico y flexible elaborado dentro del marco de los lineamientos establecidos por el PNDO, la LSPN y el RLSPN, en concordancia con os planes de desarrollo urbano provinciales.”*

Ahora bien, la planificación del Sistema Portuario Nacional permite garantizar altos niveles de servicios, eficiencia y productividad de los servicios portuarios que beneficia el desarrollo económico del país.

Por tanto, el objetivo del mencionado procedimiento administrativo es garantizar que el terminal portuario o embarcadero que se construirá cuente con los criterios técnicos idóneos para que su desarrollo se realice sin perjudicar a terceros ni al Estado en condiciones de protección y seguridad para los usuarios y la comunidad portuaria aledaña.

De esta manera, el procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria debería solucionar el referido problema jurídico. La Viabilidad Técnica Temporal Portuaria es un título habilitante que emite la APN, que de acuerdo con el inciso a) del artículo 30 del RLSPN otorga al administrado la conformidad técnica al proyecto portuario, para lo cual el administrado realiza estudios que le permitan definir si puede desarrollar el proyecto portuario de acuerdo con el PNDP y los lineamientos de la Política Portuaria Nacional del sector transporte establecidos en el artículo 3 de la LSPN. La Viabilidad Técnica Temporal Portuaria tiene carácter exclusivo y se otorga por un plazo máximo de tres años no renovables.

Es importante mencionar que los proyectos portuarios desarrollados a través de la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria en la selva son en su mayoría embarcaderos. Así, en la actualización del listado de los Terminales Portuarios y embarcaderos que conforman el Sistema Portuario Nacional, contenido en la Tabla 5 del numeral IV.1.1. “Terminales Portuarios en el Sistema Portuario Nacional” del PNDP, aprobado mediante Resolución de Acuerdo de Directorio N° 0066-2019-APN-DIR del 4 de julio de 2019, se incorporó una lista de 40 embarcaderos, de los cuales 34 se ubican en la zona fluvial.

Por lo que en adelante se analizará si para los embarcaderos de la zona fluvial los requisitos de la referida Viabilidad son pertinentes.

Los requisitos del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria se encuentran en el artículo 31 del RLSPN, el cual señala que la solicitud de dicha Viabilidad se presenta ante la Autoridad Portuaria competente, adjuntando:

- a. Una solicitud dirigida al Presidente del Directorio indicando el nombre y/o denominación social del solicitante, domicilio, número de registro único de contribuyente, número de la partida registral de la persona jurídica, nombre del representante legal, número del documento nacional de identidad del representante legal, número de teléfono y correo electrónico (en caso de tenerlo).
- b. Un plan maestro, el cual **debe elaborarse conforme a lo establecido en el artículo 12 y en el PNDP**, el cual incluye:
  - b.1) Un plan territorial donde se especifica el uso actual y futuro de las áreas acuáticas y/o terrestres del Puerto o Terminal Portuario o Embarcadero.
  - b.2) La información y/o documentación respecto al movimiento estimado de carga y perspectiva de atención de naves en la forma determinada por la Autoridad Portuaria (en los casos pertinentes).
- c. Indicar el día de pago y número de constancia por derecho de trámite según el TUPA de la Autoridad Portuaria competente.

Respecto del requisito del literal a), la solicitud es necesaria para que la entidad conozca los datos del administrado y pueda identificarlo; asimismo, corrobore la información a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado.

Con relación al requisito del literal b), los requisitos contenidos en los sub literales b.1) y b.2) son genéricos, es decir no se especifica qué es un plan territorial y qué debe contener; asimismo, no se especifica cuál es la información y/o documentación sobre el movimiento estimado de carga y perspectiva de atención de naves que requiere la APN para realizar su análisis.

Además, expresamente se establece que el plan maestro **debe elaborarse** de acuerdo con lo señalado en el artículo 12 y en el PNDP. El artículo 12 del RLSPN establece lo siguiente:

*“Artículo 12.- Los Planes Maestros son instrumentos donde se delimitan las áreas acuáticas y terrestres comprometidas en el desarrollo del puerto o terminal portuario de titularidad pública o privada y las futuras que serán requeridas. Los Planes Maestros son flexibles para adecuarse rápidamente a las necesidades del mercado nacional e internacional y contendrán:*

*a.- Un plan territorial donde se especifique el uso actual y futuro de las áreas acuáticas y terrestres del puerto o terminal portuario.*

*b.- La información y/o documentación respecto al movimiento estimado de carga y perspectiva de atención de naves en la forma que determine la Autoridad Portuaria Nacional para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Portuario y los Planes Regionales de Desarrollo Portuario.*

*Los Administradores Portuarios Privados confeccionarán su propio Plan Maestro y deberán informar anualmente a la Autoridad Portuaria Regional sus perspectivas de atención de naves y movimiento estimado de cargas. La Autoridad Portuaria Nacional o Regional no exigirá a los Administradores Portuarios Privados documentación y/o información confidencial, que esté relacionada con la estrategia de desarrollo comercial, o que tenga la condición de reservada respecto a aspectos de mercado relacionados con el puerto o terminal portuario.*

*Los Planes Maestros elaborados por los Administradores Portuarios Privados no requerirán de aprobación y podrán ser modificados en cualquier momento. Los Administradores Portuarios deberán comunicar las modificaciones a su Plan Maestro a la Autoridad Portuaria Regional en la forma que establezca la Autoridad Portuaria Nacional.”*

Al respecto, se observa que los numerales a y b del artículo 12 del RLSPN son iguales a los requisitos contenidos en el literal b del artículo 31 del RLSPN.

Con relación a que el Plan Maestro **debe elaborarse** de acuerdo con lo establecido en el PNDP, el Plan vigente aprobado por Decreto Supremo N° 009-2012-MTC,

establece que los Planes maestros portuarios tienen el siguiente contenido referencial:

- i) *Introducción: justificación y visión general (la idea general del puerto futuro y horizonte del proyecto), la caracterización del proyecto portuario (ubicación geográfica, descripción del lugar donde se desarrollará el proyecto de infraestructura portuaria, debe detallarse en un plano de ubicación a escala conveniente), el tipo de puerto o terminal portuario y definir de acuerdo con la Ley del Sistema Portuario Nacional.*
- ii) *Situación Actual del proyecto y su entorno: Solo en caso de existir un terminal portuario (infraestructuras, tipos y movimientos de carga, capacidad portuaria e indicadores de producción, productividad, utilización y de servicio) y el área de influencia directa (actividades económicas, relación puerto - ciudad) y condiciones ambientales.*
- iii) *Análisis de la demanda: proyecciones de tráfico de carga, proyecciones de naves y previsión de capacidad portuaria.*
- iv) *Propuestas de desarrollo portuario: debe considerar el desarrollo económico, técnico y social de su área de influencia y su compatibilidad con el medio ambiente. Se toman en cuenta las siguientes consideraciones:*
  - *Nave de diseño previsto: Descripción de las características de las naves de diseño a utilizar, deben detallarse en gráficos y planos preliminares.*
  - *Necesidades de infraestructura y equipamiento: Descripción técnico operativa de la infraestructura a desarrollar y el equipamiento a utilizar.*
  - *Necesidades de áreas acuáticas y franja ribereña:*
    - *Descripción de las áreas acuáticas y franja ribereña hasta los 50 metros de la línea de más alta marea o máxima creciente, necesarias para el desarrollo de las infraestructuras propuestas incluyendo las zonas de operación. La disposición general de las áreas acuáticas y franja ribereña deben detallarse en un Plano de Planta General, el cual deberá contener el perímetro y los datos técnicos (coordenadas geográficas y UTM en el datum WGS84 y el respectivo cálculo de las áreas).*
    - *Descripción básica de las condiciones de clima marítimo y lacustre (marea, oleajes y vientos). Para el ámbito fluvial (álveos, corrientes y vientos).*
    - *Descripciones preliminares de las características topográficas y batimétricas de la zona en donde se desarrollará el proyecto.*
  - *Infraestructura y áreas terrestres*
    - *Descripción de las características geográficas y terrenos contiguo.*
    - *Descripción de las infraestructuras terrestres: edificios, patios, áreas de almacenamiento, antepuerto, etc. Estas deben detallarse en un plano a escala conveniente.*
  - *Servicios portuarios a utilizarse*  
*Descripción de los servicios portuarios que se brindarán en el terminal portuario.*
  - *Cronograma de obras portuarias requeridas*  
*Descripción de la propuesta de ejecución por etapas del proyecto (si fuera el caso)*
  - *Costos de inversión programada*
  - *Años de entrada en servicio del proyecto*
  - *Desarrollo Sostenible*
    - *Proyección puerto-ciudad.*

○ *Consideraciones medio ambientales.*

Sobre el particular, observamos que la introducción es necesaria para la explicación de la idea general del proyecto y el lugar dónde se realizará. La situación actual del proyecto y su entorno también es necesaria para que la administración conozca el estado del área y si existe algún tipo de infraestructura en la misma. El análisis de la demanda es importante porque se refiere a la existencia misma de la infraestructura portuaria, sin demanda no hay justificación para tener un terminal portuario o embarcadero.

Respecto de las Propuestas de desarrollo se advierte que la descripción de las áreas acuáticas y franja ribereña hasta los 50 metros de la línea de más alta marea o máxima creciente no se aplica a la selva, en el que existe creciente y vaciante de los ríos.

La descripción de las infraestructuras terrestres, las descripciones preliminares de las características topográficas y batimétricas de la zona en donde se desarrollará el proyecto; la descripción de las características geográficas y terrenos contiguo; la descripción de las infraestructuras terrestres: edificios, patios, áreas de almacenamiento, antepuerto, etc.; la descripción de los servicios portuarios que se brindarán en el terminal portuario; la descripción de la propuesta de ejecución por etapas del proyecto; los costos de inversión programada; los años de entrada en servicio del proyecto; y la proyección puerto-ciudad tampoco es aplicable para los embarcaderos, dado que que en selva la mayoría de los embarcaderos mueven volúmenes de carga bajos, por lo que sería suficiente la instalación de rampas de concreto, metálicos o de madera.

Además, se debe tener en consideración que en la selva se usa el material de la zona, por ende, no sería coherente solicitar una infraestructura muy sofisticada para un volumen bajo de carga porque no lo requieren técnicamente y sería un costo que los titulares de estos no podrían asumir. Además, se usan naves pequeñas, como los peques peques.

Estos requisitos tienen sentido en la costa en donde los administrados que desean desarrollar infraestructura portuaria tienen programado construir terminales portuarios de mediana y gran envergadura, por lo que cuentan con mayores recursos económicos y contratan a ingenieros especializados nacionales o internacionales para la preparación de los planes maestros, por lo que presentan planes maestros muy elaborados con estándares internacionales; sin embargo, la situación en la zona fluvial es diferente, dado que en su mayoría existen embarcaderos (instalaciones sin infraestructuras de defensa o abrigo, destinada al atraque y atención de embarcaciones menores) y muchas veces son los propios administrados quienes elaboran con el apoyo de técnicos los planes maestros.

Además, téngase presente que la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria se otorga por tres años no renovables con la finalidad de que el administrado pueda realizar los estudios de mercado pertinentes que le permitan saber si será rentable o no contar con un embarcadero o terminal portuario; por tanto, pedir un plan maestro exhaustivo en esta etapa, con todo el listado del PNDP, no es conveniente porque recién se están realizando estudios, más adelante con la Viabilidad Técnica Definitiva Portuaria (en el que actualmente no se pide un plan maestro y se otorga por 30 años) se debería solicitar al administrado la presentación de un segundo Plan Maestro más completo, dado que el administrado después de ese tiempo cuenta con mayor información y conocimiento del negocio portuario que desea desarrollar.

Por consiguiente, resulta más conveniente para el administrado que el plan maestro presentado en la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria sea uno básico, es decir una lista de requisitos mínimos, y, para la siguiente etapa en la Viabilidad Técnica Definitiva Portuaria se presente un segundo plan Maestro con mayor sustento y que cuente con las recomendaciones técnicas que la APN realizó al primero. Asimismo, con acompañamiento técnico de la APN a lo largo de la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria el administrado presentaría en la siguiente etapa de la Viabilidad Técnica Definitiva Portuaria un plan maestro más completo y de esta forma se aseguraría que el embarcadero realmente cumpla con los fines privados y con el interés público.

Sobre las consideraciones medio ambientales este es un requisito que se solicita también para la tercera etapa que es el otorgamiento de la Habilitación Portuaria por lo que no tiene sentido solicitarlo en esta primera etapa de la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria que como se ha indicado es para realizar estudios y analizar los riesgos.

Con relación al último requisito contenido en el literal c), mediante Comunicado N° 035-2020-APN del 14 de julio de 2020, la APN señaló que el administrado está exento de pago por derecho de trámite de las solicitudes de Viabilidades Técnicas Portuarias Temporal y Definitiva hasta que se encuentren establecidos en el TUPA de la APN, conforme con lo dispuesto en el numeral 40.4 del artículo 40 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Actualmente, está en proceso de incorporación los referidos procedimientos administrativos al TUPA de la APN.

Por su parte, el numeral 8 del TUPA de la APN ha establecido los requisitos del procedimiento “*Autorización de uso temporal de áreas acuáticas y/o terrenos ribereños para Habilitaciones Portuarias*”, el cual se asemeja a los requisitos de la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria, que son los siguientes:

- *Solicitud dirigida al Presidente del Directorio, indicando nombre y/o denominación social del solicitante, domicilio, número de RUC, nombre de representante legal, número de documento de identidad del representante legal, número de teléfono, número de fax y correo electrónico (si lo tuviera) adjuntado lo siguiente:*
- *Plan Maestro, el que incluirá:*
  - *Un Plan Territorial, donde se especificará el uso actual y futuro de las áreas acuáticas y/o terrestres del puerto o terminal portuario.*
  - *La información y/o documentación respecto al movimiento estimado de carga y perspectiva de atención de naves en forma determinada por la Autoridad Portuaria (en los casos pertinentes).*
  - *Indicar el día de pago y número de constancia por derecho de trámite, según el TUPA de la Autoridad Portuaria competente.*

Además, se advierte que la LSPN, el RLSPN y el PNDP no hacen diferencias entre las instalaciones portuarias de la selva y de la costa, por tanto, no se consideran las particularidades de la zona fluvial, por ejemplo: la variación del volumen de los ríos

en la selva que produce épocas de vaciante y de creciente, el clima, el tipo de infraestructura portuaria que se utiliza en la selva, que en su mayoría se trata de embarcaderos que tienen bajos volúmenes de carga.

Tengamos en cuenta que la ubicación de un embarcadero o terminal fluvial en la selva peruana *“debe seleccionarse en una zona estable del río de tal modo que garantice la operatividad permanente en cualquier época del año, libre de problemas asociados a los cambios morfológicos del curso que pudieran dificultar o paralizar su funcionamiento.”* (Obregón, 2005, 92)

Por tanto, como está configurado el actual procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria no contribuye al objetivo de la regulación de resolver el problema público, porque no tiene en consideración el ámbito en que ocurre dicho problema; por consiguiente, debe existir una regulación diferenciada para la selva con una lista de requisitos mínimos. Esta situación ha generado que los administrados de la selva no logren adecuarse a las normas portuarias.

Como señalamos en el apartado 1.3 del primer Capítulo del presente trabajo de investigación que se enfoca en Iquitos entre los años 2016 a 2020 se observa que existen embarcaderos en los que se abastece de combustible sin ningún tipo de medida de protección, siendo que el 22 de noviembre de 2018, se produjo un incendio en la motonave fluvial “PIRARICU”, el cual transportaba combustible a orillas del río Itaya, en el embarcadero “EDUARDO”, resultando heridos dos trabajadores de dicha embarcación.

Además, explicamos que en el 2019 se advirtió que existían embarcaderos en los que se han observado actividades informales sin medidas de protección y seguridad, que cuales son los siguientes: Embarcadero LINARES, Embarcadero JESSMARA, Embarcadero SCAVINO, Embarcadero MOROCHITA, Embarcadero DON JOSE, Embarcadero DACOSTA, ATRACADERO SEA, Embarcadero José Silfo Alván Del Castillo y embarcadero Henry.

Por último, consideramos que sí es necesario que exista un procedimiento administrativo para las Viabilidades Técnicas Portuarias en la selva, dado que no

contar con el mismo, nos llevaría a tener el riesgo de contar con una proliferación de embarcaderos en la selva de forma desordenada afectando derechos o intereses legítimos de terceros o del Estado. Asimismo, no existe una alternativa que reemplace dicho procedimiento administrativo, toda vez que se requiere de una evaluación técnica y una planificación.

### **3.1.2. Análisis del principio de efectividad**

Conforme con el Manual para la Aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, el principio de efectividad *“se basa en la importancia de verificar que cada una de las obligaciones de información exigida sea relevante por contribuir de manera efectiva a alcanzar el objetivo del PA, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria.”* Por consiguiente, se evalúa si los requisitos contribuyen con el objetivo del procedimiento administrativo, se advierten los requisitos injustificados, innecesarios y redundantes en función del problema público que se desea solucionar con dicho procedimiento.

Como explicamos en el apartado anterior, el objetivo del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria es garantizar que la instalación portuaria que se construirá cuente con los criterios técnicos idóneos para que su desarrollo se realice sin perjudicar a terceros ni al Estado en condiciones de protección y seguridad para los usuarios y la población.

Asimismo, mencionamos los requisitos del referido procedimiento administrativo que se encuentran en el artículo 31 del RLSPN que expresamente señala que el plan maestro debe elaborarse conforme a lo establecido en el artículo 12 del RLSPN y en el PNDP, por tanto, obliga al administrado a cumplir con lo estipulado en dicho artículo y al PNDP que contiene una lista larga de apartados que debería tener un plan maestro.

Con relación al primer requisito contenido en el literal a) del artículo 31 del RLSPN es relevante solicitarlo, dado que permite la identificación del administrado a través de los datos de la persona jurídica constituida para realizar la infraestructura portuaria, cuya partida se revisa a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado; por tanto, sí contribuye de manera efectiva a

alcanzar el objetivo del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria.

Respecto de los requisitos establecidos en el literal b del artículo 31 del RLSPN, no guardan relación con la autorización que se le otorga al administrado en esta primera etapa de la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria que es la realización de estudios para que el administrado defina si puede desarrollar el proyecto portuario de acuerdo con el PNPD y los Lineamientos de la Política Portuaria Nacional que se encuentran en el artículo 3 de la LSPN.<sup>14</sup>

Como hemos señalado en el primer capítulo, a través de la Carta N° 004-2021/AARMAN recibida por el Despacho Presidencial el 25 de agosto de 2021, la Asociación de Armadores Navieros y Actividades Afines de Loreto, inscrita en los Registros Públicos de la sede Iquitos, representado por su Gerente General, la señora Carmen Núñez Rengifo, manifestó que las normas portuarias de la APN son inaplicables a la realidad portuaria fluvial, proscribiéndose a los embarcaderos fluviales, por lo que se estaría afectando a todos los que realizan actividades y servicios portuarios.

Por tanto, advertimos que los requisitos exigidos en el literal b del artículo 31 del RLSPN del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria no contribuyen a alcanzar el objetivo de este, dado que son requisitos

---

<sup>14</sup> **“Artículo 3.- Lineamientos de la Política Portuaria Nacional**

*El Estado fomenta, regula y supervisa, a través de los organismos competentes establecidos por la presente Ley, las actividades y los servicios portuarios, con sujeción a los lineamientos de política portuaria que ella establece.*

*Constituyen lineamientos esenciales de la Política Portuaria Nacional:*

- 1. El fomento y planeamiento de la competitividad de los servicios portuarios y la promoción del comercio nacional, regional e internacional.*
- 2. La integración de los puertos al sistema de transporte nacional y a la cadena logística internacional.*
- 3. La promoción de la competitividad internacional del sistema portuario nacional.*
- 4. El fomento del cabotaje y la intermodalidad (el transbordo y tránsito de mercancías).*
- 5. La promoción de la inversión en el Sistema Portuario Nacional.*
- 6. El fomento de las actividades para dar valor agregado a los servicios que se prestan en los puertos.*
- 7. La promoción del libre acceso, la leal competencia y libre concurrencia al mercado de los servicios portuarios.*
- 8. El fomento de la participación del sector privado, preferentemente a través de la inversión en el desarrollo de la infraestructura y equipamiento portuarios.*
- 9. La promoción y fortalecimiento de la descentralización y desconcentración del sistema portuario, la tecnificación y desarrollo de los puertos.*
- 10. La promoción, preservación y mejora del patrimonio portuario nacional.*
- 11. La constante renovación tecnológica en el Sistema Portuario Nacional.*
- 12. La promoción del empleo portuario, como consecuencia de la capacitación y profesionalización de los trabajadores.*
- 13. La promoción de los sistemas de calidad total en la gestión portuaria.*
- 14. La protección y cuidado del medio ambiente, con arreglo a la legislación sobre la materia.*
- 15. La especialización y capacitación permanente de los trabajadores, así como la protección de sus derechos laborales y condiciones de vida.”*

injustificados e innecesarios en función del problema público que se desea solucionar con este primer procedimiento.

Debería solicitarse al administrado un listado de requisitos mínimos para esta primera etapa y en la segunda etapa de la Viabilidad Técnica Definitiva Portuaria solicitarse un segundo plan maestro más completo, toda vez que el administrado ha adquirido mayor conocimiento del proyecto portuario que realizará.

### **3.1.3. Análisis del principio de proporcionalidad**

El principio de proporcionalidad examina *“la debida proporción entre el objeto del PA y las obligaciones de información exigidas mediante la determinación y reducción de las cargas administrativas que se generan a los administrados”*.<sup>15</sup> Es decir, se evalúan los costos y las cargas administrativas en la que incurre el administrado para llevar a cabo el procedimiento administrativo.

La Dirección de Planeamiento y Estudios Económicos (DIPLA) de la APN en el año 2019 realizó el análisis del principio de proporcionalidad del procedimiento Administrativo de la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria; entrevistaron a seis administrados: Penta Tanks Terminals S.A., Terminal de Cruceros Bahía de Miraflores, Navisan S.A., Monte Azul Centro S.A.C., Terminales Portuarios Chancay y Terminales del Perú.

En las entrevistas se obtuvo información sobre las acciones que requieren realizar para cumplir con los requisitos necesarios del procedimiento, siendo los requisitos:

1. Solicitud dirigida al Presidente de Directorio indicando nombre y/o denominación social, domicilio, número de RUC, nombre del representante legal, número de DNI del representante legal, número de teléfono y correo electrónico (si lo tuviera).
2. Un Plan Maestro, el cual deberá elaborarse conforme con lo establecido en el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario y el Plan Nacional de Desarrollo Portuario.

---

<sup>15</sup> En: página 23 del Manual para la Aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria.

Algunos de los administrados mencionaron que les toma tiempo la elaboración del plan maestro, este varía en cuanto a tiempo y costo, y dependerá mucho del proyecto a desarrollar si es de uso público o privado, también presenta variaciones si se trata de un terminal multipropósito o especializado e incluso si se trata de un terminal marítimo o fluvial; encontraron diversa información en este punto, el costo de elaboración de un Plan Maestro oscila desde \$ 7,000 hasta \$ 100,000.

Sobre la propuesta de mejora al procedimiento, los administrados recomendaron homogenizar criterios entre los especialistas que evalúan el Plan Maestro, así también recomendaron definir el procedimiento como Viabilidad y no Autorización, ya que con la aparición del Decreto Legislativo N° 1147 este procedimiento se desdobló quedando la parte de Viabilidad Técnica en competencia de la APN y el derecho de uso del área acuática pasó del MTC a la DICAPI.

Con relación al análisis de requisitos la DIPLA señaló lo siguiente:

**Requisito 1** (solicitud): Los administrados indicaron los tiempos que les toma cumplir con este requisito los cuales varían de 10 minutos a 30 minutos ante esta variabilidad se tomó 10 minutos. En algunos casos el administrado adjunta documentos societarios, es así que se consideró la cantidad de páginas que el administrado debe imprimir y fotocopiar.

**Requisito 2** (Plan Maestro). Se observa alta variabilidad en los costos relacionados a la elaboración del Plan Maestro, el cual es elaborado por lo general por un tercero, pero el administrado interviene en la supervisión de la elaboración.

Los Administrados entrevistados manifestaron que los costos de la elaboración oscilan desde los US\$ 7,000 hasta los US\$ 100,000. Frente a esta variabilidad de costo en la elaboración del Plan Maestro se realizó una entrevista al área especializada.

Considerando la experiencia de los casos evaluados, la DIPLA considera que el costo de elaboración de un Plan Maestro asciende a S/ 300,000.00. El tiempo en minutos asciende a 6,300.00.

<b>REQUISITOS</b>	<b>Tiempo (minutos)</b>	<b>Costo de desempeño (S/)</b>
<b>Solicitud dirigida al Presidente del Directorio indicando los datos de la empresa</b>	10.00	S/ 2.83
<b>Plan Maestro</b>	6,300.00	S/ 300,000.00

Como puede advertirse el costo de realizar un plan maestro de acuerdo con lo solicitado por el RLSPN es elevado.

Cabe señalar que a través del Informe Legal N° 259-2016-APN/UAJ del 20 de abril de 2016, la Unidad de Asesoría Jurídica de la APN emitió opinión sobre la competencia de la APN para el otorgamiento de viabilidad técnica portuaria y respecto del contenido del Plan Maestro portuario, en el cual se propone como consecuencia de los estudios realizados por el Grupo de Trabajo contra la informalidad de los terminales portuarios fluviales de la APN tres formatos del Plan Maestro para terminales portuarios fluviales, dividiéndolo en tres categorías I, II y III (Categoría I: Para naves de 500 AB a más, Categoría II: Para naves de 100 hasta menores de 500 AB y Categoría III: Para naves de 0 hasta menores de 100 AB), los mismos que cuentan con el contenido mínimo de dichos planes teniendo en consideración las particularidades de la zona fluvial. Se adjuntan los referidos planes como anexos al presente trabajo de investigación.

Por tanto, con la finalidad de que sea más fácil, económica y didáctica la realización de los planes maestros por parte de los administrados de la zona fluvial los referidos formatos deberían incorporarse en el RLSPN, dado que actualmente únicamente se encuentran en el mencionado informe, que es un acto de administración interna. El llenado de los formatos se realizaría con el asesoramiento técnico de los servidores públicos de la APN.

### **3.2. La modificación del procedimiento de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria para la zona fluvial con requisitos especiales**

Conforme con lo señalado anteriormente observamos que la configuración actual del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria no tiene en consideración las características especiales de la zona fluvial como: la variación del volumen de los ríos en la selva que produce épocas de vaciante y de creciente, el clima, el tipo de infraestructura portuaria que se utiliza en la selva, que en su mayoría son embarcaderos que tienen bajos volúmenes de carga; toda vez que los principios de necesidad, efectividad y proporcionalidad no han sido aplicados de forma adecuada de acuerdo con el análisis de calidad regulatoria realizado líneas arriba.

Por consiguiente, es necesario que se modifique el RLSPN con la finalidad de incorporar un procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria para la zona fluvial que cuente con requisitos especiales.

Sobre el particular, en una reunión virtual realizada con especialistas de la Dirección Técnica y la Dirección de Planeamiento y Estudios Económicos de la APN<sup>16</sup>, detallaron que para el caso de la selva los requisitos importantes son: i) una solicitud con los datos de la persona jurídica; así como ii) un plan maestro que contenga una introducción: que desarrolle cuál es la infraestructura que se desarrollará, la situación actual del territorio donde se pretende desarrollar la infraestructura portuaria, la explicación de la demanda, las proyecciones de la infraestructura portuaria, tipo de carga para todo el horizonte del proyecto portuario, una gráfica del territorio, el detalle de la infraestructura portuaria de acuerdo con los servicios y actividades portuarias que se van a desarrollar y en función de su demanda; por último, un gráfico con las coordenadas de las áreas que se publicarán en el Diario Oficial El Peruano para que los terceros puedan oponerse si consideran que están siendo afectados.

De esta manera, en el RLPSN se incorporaría el Artículo 31-B de la siguiente manera:

---

<sup>16</sup> Reunión virtual realizada el viernes 26 de noviembre de 2021 por medio de la plataforma Teams de Microsoft de 3 pm a 4 pm.

***“Artículo 31-B. Procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria para la zona fluvial***

*31-B.1. La solicitud de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria para la zona fluvial se presenta ante la Autoridad Portuaria Competente, adjuntado:*

*a) Una solicitud dirigida al Presidente del Directorio indicando el nombre y/o denominación social del solicitante, domicilio, número de registro único de contribuyente, número de la partida registral de la persona jurídica, nombre del representante legal, número del documento nacional de identidad del representante legal, número de teléfono y correo electrónico (en caso de tenerlo).*

*b) Un plan maestro que contenga:*

*b.1. Una introducción: que desarrolle cuál es la infraestructura que se desarrollará.*

*b.2. La situación actual del territorio donde se pretende desarrollar la infraestructura portuaria.*

*b.3. Una explicación de la demanda, las proyecciones de la infraestructura portuaria, tipo de carga para todo el horizonte del proyecto portuario.*

*b.4. Una gráfica del territorio.*

*b.5. El detalle de la infraestructura portuaria de acuerdo con los servicios y actividades portuarias que se van a desarrollar y en función de su demanda.*

*c. Un gráfico con las coordenadas de las áreas.*

*31-B.2. En Anexo al presente Reglamento se adjuntan tres formatos del Plan Maestro para terminales portuarios fluviales, dividiéndolo en tres categorías I, II y III. La categoría I es para naves de 500 AB a más, la categoría II es para naves de 100 hasta menores de 500 AB y la categoría III es para naves de 0 hasta menores de 100 AB.*

*31-B.3. La Autoridad Portuaria competente cobra la tasa TUPA que corresponda por el otorgamiento de la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria en la zona fluvial.*

*31-B.4. Ingresado el expediente por parte del solicitante, la Autoridad Portuaria competente, dentro de un plazo de treinta (30) días hábiles, otorga la viabilidad técnica temporal portuaria en la zona fluvial mediante la Resolución correspondiente. Este procedimiento administrativo es de evaluación previa y está sujeto al silencio administrativo negativo.*

*31-B.5. La Autoridad Portuaria competente, puede denegar las solicitudes de Viabilidades Técnicas Temporales Portuarias en la zona fluvial que no se*

*enmarquen dentro de los Lineamientos de Política Portuaria Nacional señalados en el artículo 3 de la Ley del Sistema Portuario Nacional, del Plan Nacional de Desarrollo Portuario o en caso el proyecto materia de la solicitud afecta el desarrollo de los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario para terminales portuarios de titularidad y uso público.*

*31.B.6. Si concurren varias solicitudes para la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria en la zona fluvial respecto de un proyecto portuario a realizarse en una misma área acuática y franja ribereña, la Autoridad Portuaria competente debe dar preferencia a la primera solicitud que haya sido presentada y que cumpla con todos los requisitos de admisibilidad previstos para dicho procedimiento.*

*31.B.7. Dentro de los cinco (05) días hábiles de presentada la solicitud, la Autoridad Portuaria competente verifica los documentos presentados por el solicitante, y dispone la publicación de esta por una sola vez en el Diario Oficial El Peruano.*

*31.B.8. En caso la solicitud de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria en la zona fluvial es observada por la Autoridad Portuaria competente, el plazo de treinta (30) días hábiles del procedimiento se suspende hasta que el solicitante presente la subsanación de observaciones, dentro de los plazos establecidos en Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, caso contrario la solicitud es declarada en abandono.”*

Por otro lado, como se explicó en el Capítulo I a partir del Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la AMN – DICAPI, aprobado por Decreto Legislativo N° 1147, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 11 de diciembre de 2012, el legislador retiró al MTC la competencia para otorgar los derechos de uso de área acuática para el desarrollo de proyectos portuarios y se lo otorgó a la AMN, que ejerce sus funciones mediante la DICAPI.

Así, el artículo 682 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147 establece que las Viabilidades Técnicas Portuarias Temporal y Definitiva son requisitos para otorgar al administrado la Autorización de Reserva de Uso de Área Acuática y la Autorización del Derecho de Uso de Área Acuática, respectivamente.

De ese modo, el administrado en la primera etapa solicitará a la APN la Viabilidad Técnica Temporal Portuaria en la zona fluvial y posteriormente irá a la DICAPI para pedir la Autorización de Uso de Área Acuática.

Por consiguiente, bajo el principio de unidad del Estado y con la finalidad que la APN y la DICAPI trabajen de manera coordinar para otorgar celeridad a los trámites que el administrado realiza resulta necesario que esta última entidad también incorpore en su normativa un procedimiento administrativo de Reserva de Uso de Área Acuática para la zona fluvial con requisitos especiales y con plazos razonables para su otorgamiento teniendo en consideración los principios del análisis de calidad regulatoria y la Gobernanza Digital, es decir, mediante el uso de tecnologías de la información como la Plataforma de Interoperabilidad del Estado para la publicidad de los actos administrativos.



## Conclusiones

1. Dentro del rol del Estado Regulador la Administración debe garantizar el resultado de las actividades económicas realizadas por los privados, el cual tiene que satisfacer el interés general, para lo cual se requiere instrumentos que aseguren la calidad y los resultados en la prestación privada de los servicios y la creación de procedimientos idóneos.
2. Las personas jurídicas que desarrollan infraestructura portuaria deben cumplir con la normativa portuaria, a fin de que cuenten con una infraestructura idónea para la operación de las instalaciones o terminales portuarios y cumplan con estándares de calidad mínimos de protección y seguridad para la prestación de las actividades y los servicios portuarios.
3. La planificación portuaria mediante el Plan Nacional de Desarrollo Portuario permite que los servicios en las zonas portuarias sean prestados reuniendo las condiciones mínimas para salvaguardar a los agentes del mercado y a la comunidad portuaria, otorgando una cobertura ante posibles riesgos o contingencias propias de la naturaleza de los servicios.
4. En la zona fluvial no se cumple con los estándares mínimos de seguridad y protección, originando que existan embarcaderos (instalaciones destinadas al atraque y atención de embarcaciones menores, que realizan operaciones de embarque de balones de gas, que es mercancía peligrosa) sin contar con los certificados de Instalación Portuaria Especial que otorga la APN para manipular mercancías peligrosas.
5. El Análisis de Calidad Regulatoria es un instrumento para revestir de calidad a los procedimientos administrativos a través de los principios de legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad.
6. La aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria en los procedimientos administrativos permite que el Administración Pública cuente con mejores procedimientos a partir de los cuales tomará las decisiones más adecuadas para el bienestar de los ciudadanos.

7. En el diseño de los requisitos del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria no se ha tenido en consideración el principio de necesidad para los embarcaderos de la selva, dado que no contribuye con el objetivo de la regulación de resolver el problema público, debido a que no tiene en consideración el ámbito fluvial en que ocurre dicho problema, es decir, no se consideran las particularidades de la selva, como la variación del volumen de los ríos en la selva que produce épocas de vaciante y de creciente, el clima, el tipo de infraestructura portuaria que se utiliza en la selva, que en su mayoría se trata de embarcaderos que tienen bajos volúmenes de carga.
8. En el diseño de los requisitos del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria no se ha tenido en consideración el principio de efectividad para los embarcaderos de la selva, dado que no contribuyen a alcanzar el objetivo de este, que es garantizar que el embarcadero que se construirá cuente con los criterios técnicos idóneos para que su desarrollo se realice sin perjudicar a terceros ni al Estado en condiciones de protección y seguridad para los usuarios y la comunidad portuaria aledaña.
9. En el diseño de los requisitos del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria no se ha tenido en consideración el principio de proporcionalidad para los embarcaderos de la selva, toda vez que el costo de la elaboración del plan maestro con los requisitos que se solicitan actualmente es elevado generando que los propietarios de embarcaderos tengan inconvenientes para su realización.
10. Resulta necesaria una regulación diferenciada para la selva con una lista de requisitos mínimos, dado que esta situación ha generado que los administrados de la selva no logren adecuarse a las normas portuarias.
11. La DICAPI debería incorporar en su normativa un procedimiento administrativo de Reserva de Uso de Área Acuática para la zona fluvial con requisitos especiales y con plazos razonables para su otorgamiento teniendo en consideración los principios del análisis de calidad regulatoria y la Gobernanza Digital.

## Recomendaciones

Una vez concluido el trabajo de investigación, se considera importante ofrecer las siguientes recomendaciones:

1. Conformar un equipo técnico legal en la APN, con la participación de los administrados de la Selva, a fin de elaborar la documentación necesaria para presentar al MTC el proyecto normativo de modificación del RLSPN e incorporación del procedimiento administrativo de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria de la zona fluvial con el objeto de contar con un Sistema Portuaria moderno, inclusivo y seguro.
2. Tener en consideración el examen realizado en el presente trabajo de investigación desde los principios del Análisis de Calidad Regulatoria para la realización del mencionado proyecto normativo.
3. Resulta importante que la APN y la DICAPI trabajen de forma conjunta y coordinada con la finalidad de mejorar, cada una dentro de sus competencias, los procedimientos administrativos de Viabilidades Técnicas Portuarias y Derechos de uso de áreas acuáticas en la zona fluvial con el objetivo de brindar mayor celeridad a los administrados.

## Bibliografía

1. Alviar García Helena y Lamprea Everaldo (2016). El Estado Regulador en Colombia, Universidad de Los Andes, Bogotá.
2. Castro Barriga, Alberto (2015). El ombudsman y el control no jurisdiccional de la administración pública como garantía del derecho a la buena administración. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Lima, nov, pp. 1-14.
3. Castro Barriga, Alberto (2019). Principles of good governance and the ombudsman, CambridgeAntwerp-Chicago: Intersentia.
4. Castro Barriga, Alberto (2021). “Mejora regulatoria y su impacto en los procedimientos administrativos. A propósito de la obligación de realizar un análisis de calidad regulatoria (ACR) establecida en la LPAG como requisito para la creación de procedimientos administrativos”. En: Estudios sobre Derecho Administrativo a 20 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General, vol. 1, Director Eloy Espinoza-Saldaña Barrera, Coordinadores Jorge Danós Ordoñez y Juan Carlos Morón Urbina, setiembre, pp. 359-386.
5. Comisión Europea (2017), *Directrices para la mejora de la legislación*, 7 de julio de 2017, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea En: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines-better-regulation-commission.pdf>
6. Danós Ordoñez Jorge (2021), “Balance y perspectivas a 20 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Entrevista realizada por Eloy Espinoza-Saldaña Barrera. En: Estudios sobre Derecho Administrativo a 20 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General, vol. 1, Director Eloy Espinoza-Saldaña Barrera, Coordinadores Jorge Danós Ordoñez y Juan Carlos Morón Urbina, setiembre, pp. 359-386.
7. DECA Equipo Pueblo A.C. (2001) Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado. México D.F, p. 15.
8. Dermizaki, Pablo. (2013) Estado de Derecho y buen gobierno. En *Ius et Praxis*, vol. 6, núm. 2, pp. 145-151.
9. Escola, Héctor Jorge (1989). El Interés Público como fundamento del Derecho Administrativo. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

10. Flórez Acosta, Jorge Hernán (2009). La Función Reguladora del Estado: ¿Qué regular y por qué? Conceptualización y el caso de Colombia. Universidad de Antioquía, Facultad de Ciencias Económicas. Julio.
11. Ginebra Serrabou, Xavier. (2013). Mejorando la mejora regulatoria: Presente, pasado y futuro de la Comisión Federal de mejora regulatoria. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). México DF.
12. Henk Addink (2013). Good Governance: Concept and Context. G.H. Addink, Utrecht University.
13. Majone Giandomenico (1997). "From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance". En: Int Publ. Pol.17, 2, pp. 139-167.
14. Latorre, Indira. La Política de mejora regulatoria: Oportunidades y desafíos para Colombia. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Revista de Derecho Público N° 33, Julio – Diciembre, 2014, pp.1-35.
15. Launay, Claire (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. En: Controversia N° 185 (diciembre 2005). Bogotá, CINEP. En: Bogotá Lugar Centro de investigación y educación popular (CINEP) Editorial/Editor 2005.
16. Leguina Villa, Jesús (1987). Principios Generales del Derecho y Constitución. Revista de Administración Pública. Número 114, septiembre – diciembre, pp. 7-37.
17. Manayalle, Alejandro (2006). "Las Clases de Concesiones de Infraestructura Portuaria en el Perú y el Diseño de la Concesión del Muelle Sur en el Terminal Portuario del Callao". En: THĒMIS-Revista de Derecho; No. 52, Derecho Regulatorio, pp. 255-267.
18. Martín Tirado, Richard (2012). "Los Actos Administrativos en el Régimen de las Personas Jurídicas del Régimen Privado". En: Revista de Derecho Administrativo. Lima, N° 12.
19. Martín Retortillo Baquer, Lorenzo (2011). De los Derechos humanos al derecho a una buena administración en Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutiérrez Rodríguez (coord.) El Derecho a una buena administración y la ética pública. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 43-54.

20. Mir Puigpelat, Oriol (2004). “Globalización, Estado y Derecho. Las Transformaciones recientes del Derecho Administrativo”. THOMSON. Civitas Ediciones, SL, Madrid.
21. Morales Luna, Félix F. (2004). La Reforma Constitucional y los Derechos Adquiridos. Derecho & Sociedad, número 23, pp. 275-287.
22. Morón Urbina, Juan Carlos (2007). “La construcción de la noción jurídica del interés público a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional”. En: Palestra del Tribunal Constitucional. Lima, N° 04.
23. Nieto, Alejandro (1991). “La Administración sirve con objetividad a los intereses generales”. En: Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría. Madrid, Vol. 3.
24. Obregón Montes, Ricardo Miguel. (2005) “Consideraciones de diseño para embarcaderos fluviales en ríos de la Amazonía: caso embarcadero fluvial Cabo Pantoja”. Tesis para optar el Título profesional de Ingeniero Mecánico de Fluidos. Universidad Nacional Mayos de San Marcos.
25. OCDE (2016) “El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos”.
26. OCDE (2018) “Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria”, Revisiones de la OCDE sobre Reforma regulatoria.
27. Ponce Solé, Juli (2014). “El derecho a la buena administración y la calidad de las decisiones administrativas”. En: Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas Perspectivas en el Derecho Público para fortalecer la legitimidad democrática de la Administración Pública en el Perú. Editor Alberto Castro. Instituto de Asuntos Públicos y Buen Gobierno. PUCP.
28. Rondan Hans, Aguilar José Carlos y ORTIZ Humberto (2007). “La Concesión del Muelle Sur del Puerto del Callao: Una buena propuesta”. En: Coyuntura, N° 12, mayo-junio, pp. 10-14.
29. Rodríguez-Arana, Jaime. La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. Revista Misión Jurídica, Bogotá, vol.6, número 6, julio – diciembre, 2013, pp. 23-56.
30. Rubio Correa, Marcial (2015). Para conocer la Constitución de 1993. Fondo Editorial. Quinta Edición.
31. Ruíz-Rico, Ruíz Gerardo (2011). El Derecho a una buena administración. Dimensiones constitucional y estatutaria, en Carmen María Ávila Rodríguez y

Francisco Gutiérrez Rodríguez (coord.) El Derecho a una buena administración y la ética pública. Valencia: Tirant lo Blanch, 55-75.

32. Schmidt-Assmann, Eberhard (2006). “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo”, en: Javier Barnes (ed.). Innovación y reforma en el derecho administrativo. Sevilla: Editorial Derecho Global.
33. Tovar Mena, T. V. (2006). Apuntes sobre la regulación de puertos. Derecho & Sociedad, (26), 70-83.
34. Vallejo Almeida, Germán (2016). La captura regulatoria y su relación con las fallas del mercado. Derecho Público en el siglo XXI, Bogotá, JUS Público, núm. 15.



## ANEXOS

### PLAN MAESTRO PORTUARIO EMBARCADERO MIXTO Y MUELLE FLUVIAL DE CARGA Y PASAJEROS CATEGORÍA I

#### 1. INTRODUCCIÓN

##### 1.1 Justificación

##### 1.2 Visión General

###### 1.2.1 Idea general del puerto futuro

1.2.2 Horizonte del proyecto : 30 años (máximo)

##### 1.3 Caracterización del proyecto portuario

###### 1.3.1 Ubicación geográfica

Localidad :  
Distrito :  
Provincia:  
Departamento :  
Región :

Coordenadas del Área Acuática, sistema WGS 84, Zona:

17

18

19

Vertice	Norte (m) (UTM)	Sur (m) (UTM)	Latitud	Longitud
1				
2				
....				
....				
n				

Área :  m<sup>2</sup>,

Perímetro:  m

Imagen de la zona de ubicación del proyecto:

1.3.2 Descripción del lugar donde se desarrollará el proyecto de infraestructura portuaria, debe detallarse en un plano de ubicación a escala conveniente.

1.3.3 Tipo de puerto o terminal portuario (marcar con “X” según corresponda)

Tipo Muelle :   
Tipo Pontón-Muelle más puente de acceso basculante :

1.3.4 Definir de acuerdo a la LSPN

De acuerdo a la Ley del Sistema Portuario Nacional, la instalación portuaria a ser instalada es definida como: (marcar con “X” según corresponda)

✓ Por su titularidad de sus obras e instalaciones :

Público   
Privado

✓ Por la ocupación y uso de sus obras e instalaciones :

Uso General   
Uso Exclusivo

✓ Por su Actividad Esencial

Multipropósito   
Especializado

✓ Por su ubicación

Fluvial   
Lacustres

✓ Por su alcance y ámbito es un Terminal Portuario Regional.

Regional   
Nacional

## 2 SITUACIÓN ACTUAL DEL PROYECTO Y SU ENTORNO

### 2.1 Terminal portuario (solo en caso de existente)

#### 2.1.1 Infraestructuras

#### 2.1.2 Tipos y movimientos de carga

- Tipo de carga
  
- Movimiento de carga

2.1.3 Capacidad portuaria

2.1.4 Indicadores de producción, productividad, utilización y de servicio

2.2 Área de influencia Directa

2.2.1 Actividades económicas

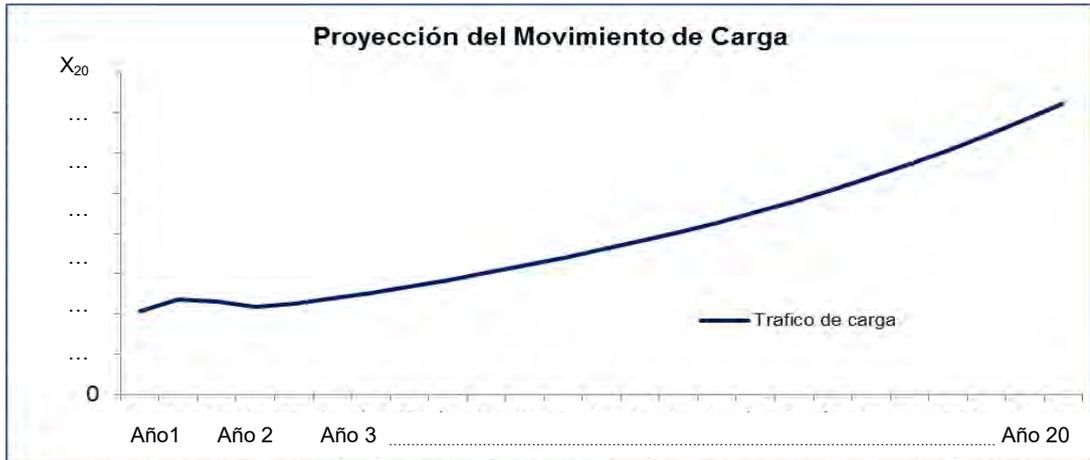
2.2.2 Relación puerto-ciudad

2.2.3 Condiciones ambientales

**3 ANÁLISIS DE LA DEMANDA**

**3.1 Proyecciones de tráfico de carga**

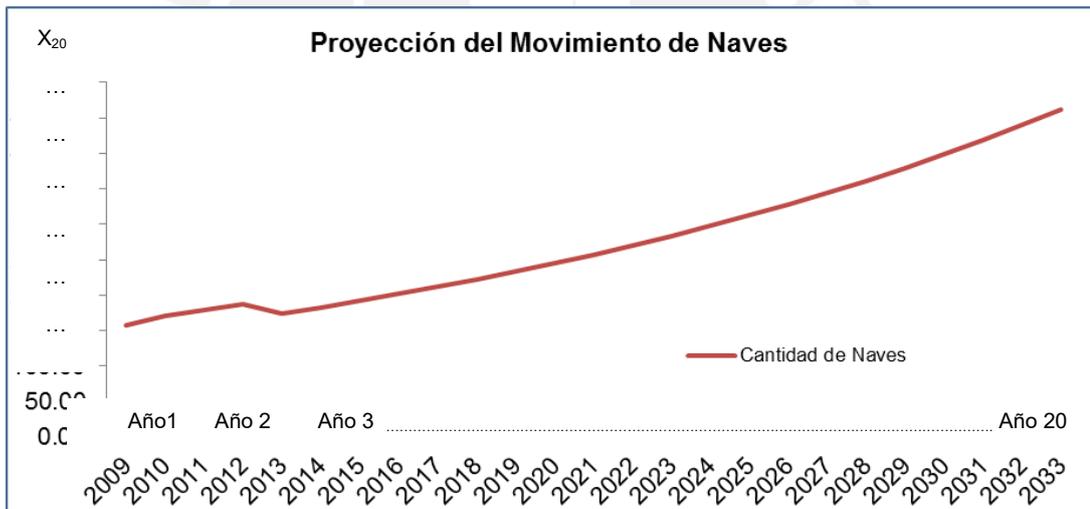
Movimiento de carga (Ton)					
	Año 1	Año 2	.....	.....	Año 20
# Toneladas/año	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>			X <sub>20</sub>



Nota: Gráfico referencial, deberá ser ajustado de acuerdo a la proyección de tráfico de carga previsto.

### 3.2 Proyecciones de naves

Movimiento de Naves					
	Año 1	Año 2	.....	.....	Año 20
# Viajes/año	$X_1$	$X_2$			$X_{20}$



Nota: Gráfico referencial, deberá ser ajustado de acuerdo a la proyección de naves previsto.

### 3.3 Previsión de capacidad portuaria

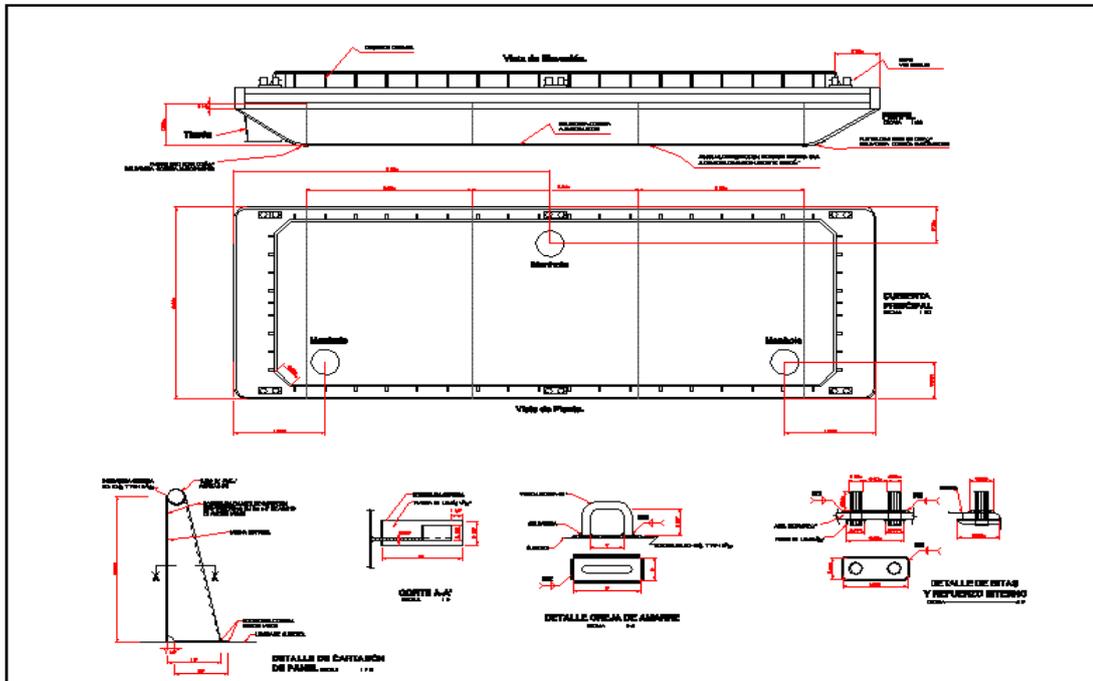
## 4 PROPUESTA DE DESARROLLO PORTUARIO

En función a la demanda, se propondrá el desarrollo del proyecto portuario, el cual deberá enmarcarse dentro de un escenario de desarrollo sostenible. La propuesta deberá considerar el desarrollo económico, técnico y social de su área de influencia y su compatibilidad con el medio ambiente.

Se tomarán en cuenta las siguientes consideraciones:

#### 4.1 Nave de diseño previsto

UAB :  
Eslora :



Manga :  
Puntal :  
Calado máximo :  
Capacidad de carga :

Nota: se deberá adjuntar un plano referencial, ajustado de acuerdo a las características de la nave de diseño, tal como se muestra en la imagen precedente.

#### 4.2 Necesidades de Infraestructura y equipamiento

- Descripción técnico operativa de la infraestructura fluvial a desarrollar
- Descripción técnico operativa del equipamiento a utilizar.
- Presentación un plano preliminar de vista de planta (Layout) del proyecto de infraestructura fluvial a desarrollar, en el plano debe apreciarse como mínimo lo siguiente:
  - a) Accesos terrestres
  - b) Controles de acceso terrestres
  - c) Áreas de almacenamiento techadas y sin techar
  - d) Antepuerto (estacionamiento de camiones)
  - e) Áreas administrativas
  - f) Infraestructura fluvial (Muelle flotante, pontón basculante, muelle marginal, anclajes, etc. según corresponda).
  - g) Acceso acuático

4.3 Ne Los planos deberán ser firmados por un ingeniero habilitado especialista en proyectos portuarios.

4.3.1 Descripción de las áreas acuáticas y franja ribereña, hasta los 50 metros de la línea de más alta marea o máxima creciente, necesarias para el desarrollo de las infraestructuras propuestas incluyendo las zonas de operación. La disposición general de las áreas acuáticas y franja ribereña deben detallarse en un Plano de Planta General el cual deberá contener el perímetro y los datos técnicos (coordenadas geográficas y UTM en el datum WGS84 y el respectivo cálculo de las áreas).

4.3.2 Descripción básica de la morfología del cauce, corrientes y vientos.

4.3.3 Descripciones preliminares de las características topográficas y batimétricas de la zona en donde se desarrollará el proyecto.

#### 4.4 Infraestructura y áreas terrestres

4.4.1 Descripción de las características geográficas y terreno contiguo

4.4.2 Descripción de las infraestructuras terrestres: edificios, patios, áreas de almacenamiento, antepuerto, etc., estas deben detallarse en un plano de planta a escala conveniente.

#### 4.5 Servicios portuarios a utilizar

Descripción de los servicios portuarios que se brindarán en el terminal portuario (RM N°259-2003-MTC).

- a) Servicios a la nave:

b) Servicios a la carga, de ser el caso:

c) Servicios al pasajero, de ser el caso:

#### 4.6 Cronograma de obras portuarias requeridas

El cronograma de obras del proyecto se desarrollará de acuerdo al detalle siguiente:

Item	Descripción de la Actividad	Periodo			
		Año <sub>1</sub>	Año <sub>2</sub>	.....	Año <sub>n</sub>
1	Estudios Básicos				
2	Estudios de Ingeniería				
3	Habilitación del Terreno				
4	Construcción de obras terrestres				
5	Construcción de obras acuáticas				
..					
..					
..					
..					

Nota: Cuadro modelo, deberá ser ajustado de acuerdo a las características del terminal portuario.

#### 4.7 Costos de inversión programada

La inversión del proyecto comprende infraestructura y ejecución, tanto de la parte terrestre como la fluvial, de aproximadamente S/. .....

#### 4.8 Año de entrada en servicio del proyecto

El terminal portuario entrará en servicio aproximadamente el mes de ..... de año .....

#### 4.9 Desarrollo Sostenible

##### 4.9.1 Proyección puerto-ciudad.

##### 4.9.2 Consideraciones medio ambientales.

**PLAN MAESTRO PORTUARIO  
EMBARCADERO MIXTO Y MUELLE FLUVIAL DE CARGA Y PASAJEROS  
CATEGORÍA II**

**1. INTRODUCCIÓN**

**1.1 Justificación**

**1.3 Visión General**

1.2.1 Idea general del puerto futuro

2.2.2 Horizonte del proyecto : 30 años (máximo)

**2.3 Caracterización del proyecto portuario**

1.3.1 Ubicación geográfica

Localidad :  
 Distrito :  
 Provincia:  
 Departamento :  
 Región :

Coordenadas del Área Acuática, sistema WGS 84, Zona:

17

18

19

Vertice	Norte (m) (UTM)	Sur (m) (UTM)	Latitud	Longitud
1				
2				
....				
....				
n				

Área :  m<sup>2</sup>,

Perímetro:  m

Imagen de la zona de ubicación del proyecto:

2.3.2 Tipo de puerto o terminal portuario (marcar con “X” según corresponda)

Tipo Muelle :   
Tipo Pontón-Muelle más puente de acceso basculante :

### 2.3.3 Definir de acuerdo a la LSPN

De acuerdo a la Ley del Sistema Portuario Nacional, la instalación portuaria a ser instalada es definida como: (marcar con “X” según corresponda)

✓ Por su titularidad de sus obras e instalaciones :

Público   
Privado

✓ Por la ocupación y uso de sus obras e instalaciones :

Uso General   
Uso Exclusivo

✓ Por su Actividad Esencial

Multipropósito   
Especializado

✓ Por su ubicación

Fluvial   
Lacustres

✓ Por su alcance y ámbito es un Terminal Portuario Regional.

Regional   
Nacional

## 2. SITUACIÓN ACTUAL DEL PROYECTO Y SU ENTORNO

### 2.2 Terminal portuario (solo en caso de existente)

#### 2.1.1 Infraestructuras

#### 4.1.2 Tipos y movimientos de carga

- Tipo de carga

- Movimiento de carga

#### 4.1.3 Capacidad portuaria

#### 4.2 Área de influencia Directa

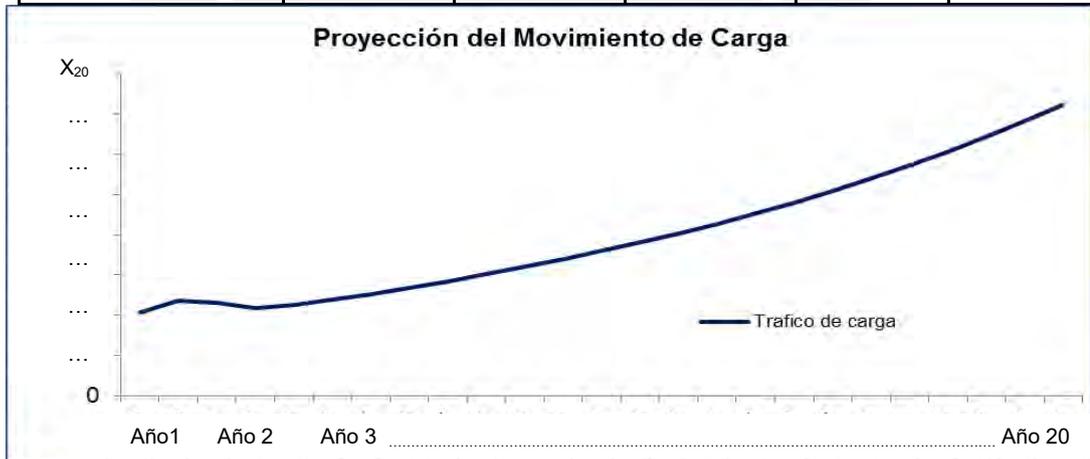
##### 2.2.1 Actividades económicas

##### 4.2.2 Relación puerto-ciudad

### 3. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

#### 3.1 Proyecciones de tráfico de carga

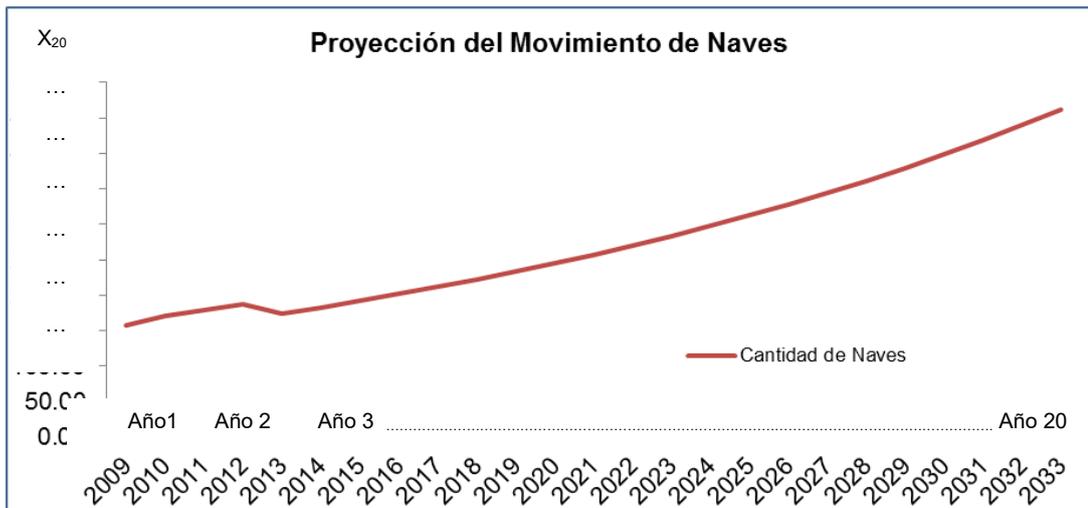
Movimiento de carga (Ton)					
	Año 1	Año 2	.....	.....	Año 20
# Toneladas/año	$X_1$	$X_2$			$X_{20}$



Nota: Gráfico referencial, deberá ser ajustado de acuerdo a la proyección de tráfico de carga previsto.

#### 3.2 Proyecciones de naves

Movimiento de Naves					
	Año 1	Año 2	.....	.....	Año 20
# Viajes/año	$X_1$	$X_2$			$X_{20}$



Nota: Gráfico referencial, deberá ser ajustado de acuerdo a la proyección de naves previsto.

### 3.3 Previsión de capacidad portuaria



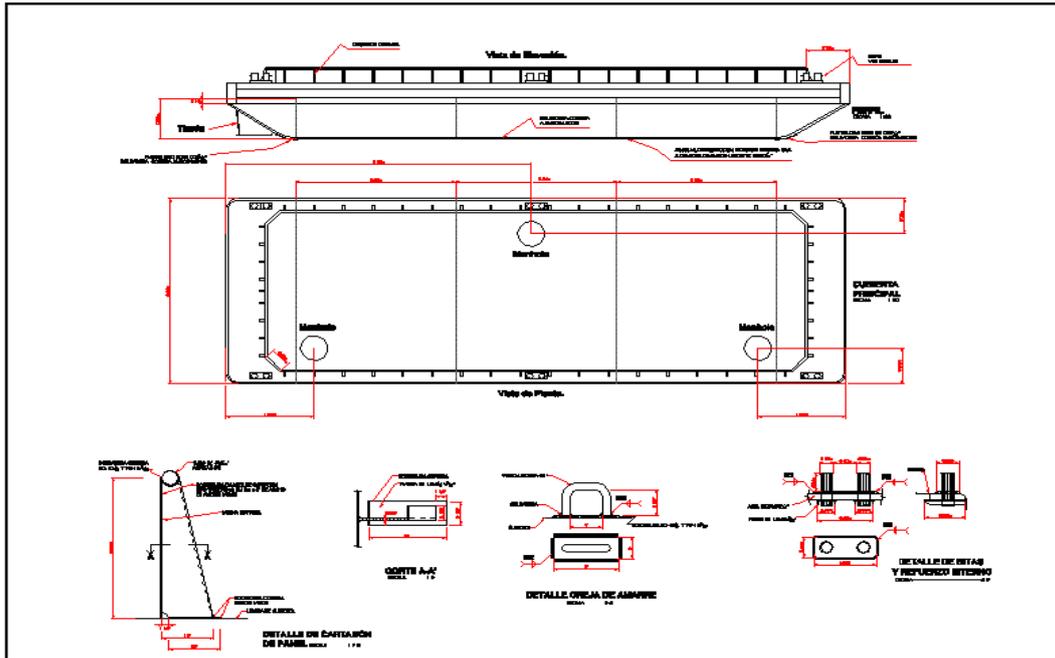
## 4 PROPUESTA DE DESARROLLO PORTUARIO

En función a la demanda, se propondrá el desarrollo del proyecto portuario, el cual deberá enmarcarse dentro de un escenario de desarrollo sostenible. La propuesta deberá considerar el desarrollo económico, técnico y social de su área de influencia y su compatibilidad con el medio ambiente.

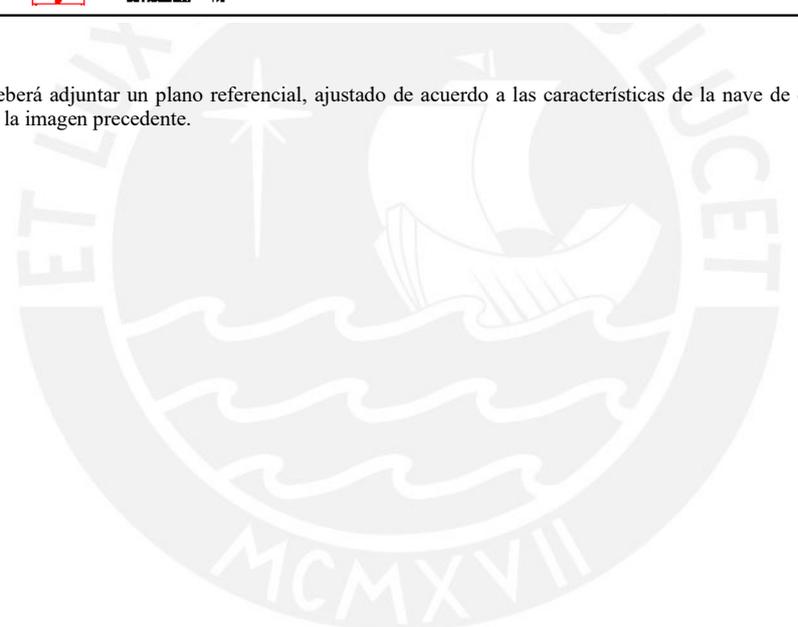
Se tomarán en cuenta las siguientes consideraciones:

### 4.1 Nave de diseño previsto

UAB :  
 Esloira :  
 Manga :  
 Puntal :  
 Calado máximo :  
 Capacidad de carga :



Nota: se deberá adjuntar un plano referencial, ajustado de acuerdo a las características de la nave de diseño, tal como se muestra en la imagen precedente.



## 4.2 Necesidades de Infraestructura y equipamiento

- Descripción técnico operativa de la infraestructura fluvial a desarrollar
- Descripción técnico operativa del equipamiento a utilizar.
- Presentación un plano preliminar de vista de planta (Layout) del proyecto de infraestructura fluvial a desarrollar, en el plano debe apreciarse como mínimo lo siguiente:

- h) Accesos terrestres
- i) Controles de acceso terrestres
- j) Áreas de almacenamiento techadas y sin techar
- k) Antepuerto (estacionamiento de camiones)
- l) Áreas administrativas
- m) Infraestructura fluvial (Muelle flotante, pontón basculante, muelle marginal, anclajes, etc. según corresponda).
- n) Acceso acuático

Los planos deberán ser firmados por un ingeniero habilitado especialista en proyectos portuarios.

## 4.4 Necesidades de áreas acuáticas y franja ribereña

4.3.1 Descripción de las áreas acuáticas y franja ribereña, hasta los 50 metros de la línea de más alta marea o máxima creciente, necesarias para el desarrollo de las infraestructuras propuestas incluyendo las zonas de operación. La disposición general de las áreas acuáticas y franja ribereña deben detallarse en un Plano de Planta General el cual deberá contener el perímetro y los datos técnicos (coordenadas geográficas y UTM en el datum WGS84 y el respectivo cálculo de las áreas).

4.3.4 Descripción básica de la morfología del cauce, corrientes y vientos.

4.3.5 Descripciones preliminares de las características topográficas y batimétricas de la zona en donde se desarrollará el proyecto.

## 4.7 Infraestructura y áreas terrestres

4.7.1 Descripción de las características geográficas y terreno contiguo

4.7.2 Descripción de las infraestructuras terrestres: edificios, patios, áreas de almacenamiento, antepuerto, etc., estas deben detallarse en un plano de planta a escala conveniente.

**4.8 Servicios portuarios a utilizar**

Descripción de los servicios portuarios que se brindarán en el terminal portuario (RM N°259-2003-MTC).

d) Servicios a la nave:

e) Servicios a la carga, de ser el caso:

f) Servicios al pasajero, de ser el caso:

**4.9 Cronograma de obras portuarias requeridas**

El cronograma de obras del proyecto se desarrollará de acuerdo al detalle siguiente:

Item	Descripción de la Actividad	Periodo			
		Año <sub>1</sub>	Año <sub>2</sub>	.....	Año <sub>n</sub>
1	Estudios Básicos				
2	Estudios de Ingeniería				
3	Habilitación del Terreno				
4	Construcción de obras terrestres				
5	Construcción de obras acuáticas				
..					
..					
..					
..					

Nota: Cuadro modelo, deberá ser ajustado de acuerdo a las características del terminal portuario.

**4.7 Costos de inversión programada**

La inversión del proyecto comprende infraestructura y ejecución, tanto de la parte terrestre como la fluvial, de aproximadamente S/. .....

**4.8 Año de entrada en servicio del proyecto**

El terminal portuario entrará en servicio aproximadamente el mes de ..... de año .....

**4.10 Desarrollo Sostenible**

4.9.1 Proyección puerto-ciudad.

4.9.3 Consideraciones medio ambientales.

--



**PLAN MAESTRO PORTUARIO  
EMBARCADERO MIXTO FLUVIAL DE CARGA Y PASAJEROS  
CATEGORÍA III**

**1. INTRODUCCIÓN**

**1.1 Justificación**

**1.4 Visión General**

**1.2.1 Idea general del puerto futuro**

2.3.4 Horizonte del proyecto : 30 años

**2.4 Caracterización del proyecto portuario**

**1.3.1 Ubicación geográfica**

Localidad :  
 Distrito :  
 Provincia:  
 Departamento :  
 Región :

Coordenadas del Área Acuática, sistema WGS 84, Zona:

17

18

19

Vertice	Norte (m) (UTM)	Sur (m) (UTM)	Latitud	Longitud
1				
2				
....				
....				
n				

Área :  m<sup>2</sup>,

Perímetro:  m

Imagen de la zona de ubicación del proyecto:

2.4.2 Tipo de puerto o terminal portuario (marcar con “X” según corresponda)

Tipo Muelle :   
Tipo Pontón-Muelle más puente de acceso basculante :

### 2.4.3 Definir de acuerdo a la LSPN

De acuerdo a la Ley del Sistema Portuario Nacional, la instalación portuaria a ser instalada es definida como: (marcar con "X" según corresponda)

✓ Por su titularidad de sus obras e instalaciones :

Público   
Privado

✓ Por la ocupación y uso de sus obras e instalaciones :

Uso General   
Uso Exclusivo

✓ Por su Actividad Esencial

Multipropósito   
Especializado

✓ Por su ubicación

Fluvial   
Lacustres

✓ Por su alcance y ámbito es un Terminal Portuario Regional.

Regional   
Nacional

## 3 SITUACIÓN ACTUAL DEL PROYECTO Y SU ENTORNO

### 2.3 Terminal portuario (solo en caso de existente)

#### 2.1.1 Infraestructuras

#### 4.2.3 Tipos y movimientos de carga

- Tipo de carga

- Movimiento de carga

### 4.3 Área de influencia Directa

2.2.1 Actividades económicas

4.3.2 Relación puerto-ciudad

**5 ANÁLISIS DE LA DEMANDA**

**5.1 Proyecciones de tráfico de carga**

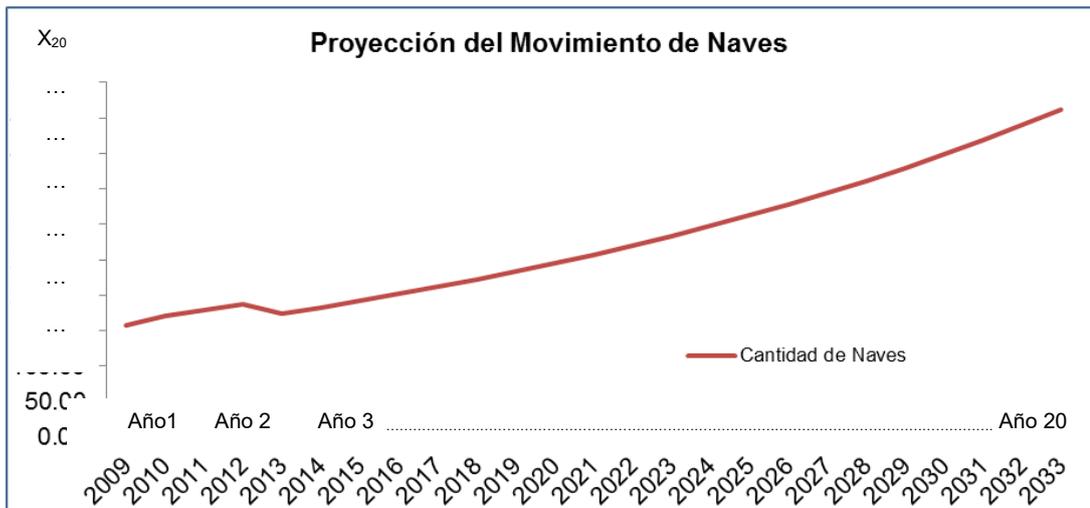
<b>Movimiento de carga (Ton)</b>					
	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>.....</b>	<b>.....</b>	<b>Año 20</b>
<b># Toneladas/año</b>	$X_1$	$X_2$			$X_{20}$



Nota: Gráfico referencial, deberá ser ajustado de acuerdo a la proyección de tráfico de carga previsto.

**5.2 Proyecciones de naves**

<b>Movimiento de Naves</b>					
	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>.....</b>	<b>.....</b>	<b>Año 20</b>
<b># Viajes/año</b>	$X_1$	$X_2$			$X_{20}$



Nota: Gráfico referencial, deberá ser ajustado de acuerdo a la proyección de naves previsto.

## 6 PROPUESTA DE DESARROLLO PORTUARIO

En función a la demanda, se propondrá el desarrollo del proyecto portuario, el cual deberá enmarcarse dentro de un escenario de desarrollo sostenible. La propuesta deberá considerar el desarrollo económico, técnico y social de su área de influencia y su compatibilidad con el medio ambiente.

Se tomarán en cuenta las siguientes consideraciones:

### 4.1 Nave de diseño previsto

UAB :  
 Eslora :  
 Manga :  
 Puntal :  
 Calado máximo :  
 Capacidad de carga :



Nota: se deberá adjuntar un plano referencial, ajustado de acuerdo a las características de la nave de diseño, tal como se muestra en la imagen precedente.

## 4.2 Necesidades de áreas acuáticas y franja ribereña

4.2.1 Descripción de las áreas acuáticas y franja ribereña, hasta los 50 metros de la línea de más alta marea o máxima creciente, necesarias para el desarrollo de las infraestructuras propuestas incluyendo las zonas de operación. La disposición general de las áreas acuáticas y franja ribereña deben detallarse en un Plano de Planta General el cual deberá contener el perímetro y los datos técnicos (coordenadas geográficas y UTM en el datum WGS84 y el respectivo cálculo de las áreas).

4.2.2 Descripciones preliminares de las características topográficas y batimétricas de la zona en donde se desarrollará el proyecto.

## 4.10 Infraestructura y áreas terrestres

Descripción de las infraestructuras terrestres: edificios, patios, áreas de almacenamiento, antepuerto, etc., estas deben detallarse en un plano de planta a escala conveniente.

## 4.11 Servicios portuarios a utilizar

Descripción de los servicios portuarios que se brindarán en el terminal portuario (RM N°259-2003-MTC).

g) Servicios a la nave:

h) Servicios a la carga, de ser el caso:

i) Servicios al pasajero, de ser el caso:

## 4.12 Cronograma de obras portuarias requeridas

El cronograma de obras del proyecto se desarrollará de acuerdo al detalle siguiente:

Item	Descripción de la Actividad	Periodo			
		Año <sub>1</sub>	Año <sub>2</sub>	.....	Año <sub>n</sub>
1	Estudios Básicos				
2	Estudios de Ingeniería				
3	Habilitación del Terreno				
4	Construcción de obras terrestres				
5	Construcción de obras acuáticas				
..					
..					
..					
..					

Nota: Cuadro modelo, deberá ser ajustado de acuerdo a las características del terminal portuario.

#### 4.6 Costos de inversión programada

La inversión del proyecto comprende infraestructura y ejecución, tanto de la parte terrestre como la fluvial, de aproximadamente S/. .....

#### 4.7 Año de entrada en servicio del proyecto

El terminal portuario entrará en servicio aproximadamente el mes de ..... de año .....

#### 4.8 Desarrollo Sostenible

##### 4.8.1 Proyección puerto-ciudad.

##### 4.8.2 Consideraciones medio ambientales.