

**COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES  
DICTAMEN 2018-2019**

**Señor Presidente:**

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el **Proyecto de Ley 2147/2017-PE**, mediante el cual se propone modificar los numerales 10.2 y 10.3 del artículo 10 de la Ley 27943, “Ley del Sistema Portuario Nacional”, presentado por el Poder Ejecutivo, de conformidad con el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

En la XXXXX **Sesión Ordinaria** de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, celebrada XXXX del 2018, expuesto y debatido el dictamen, fue aprobado por (XXXXX) de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de: (...).

x

x

x

Con la licencia de los señores congresistas (...).

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

**a) Antecedentes**

El **Proyecto de Ley 2147/2017-PE** ingresó al Área de Trámite Documentario el 20 de noviembre de 2017 y a esta comisión el 28 del mismo mes y año. De conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designa como segunda comisión dictaminadora, en tanto se consigna como primera dictaminadora a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como.

**b) Opiniones e información**

Dado que la presente iniciativa legislativa ha sido remitida por el Poder Ejecutivo, a mérito de lo normado en el Artículo 107° de la Constitución Política; y, además, considerando lo establecido en su Artículo 105°, que dispone que “(...). *Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia*”; en este sentido, dado el rango constitucional determinado, corresponde priorizar la elaboración del dictamen y su debate en la Comisión de Transportes y Comunicaciones. Asimismo, resulta innecesario solicitar opinión técnica a alguna entidad pública, más aún si la Exposición de Motivos cuenta con los vistos del Viceministro de Transportes; de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; del

Director General de Transporte Acuático; del Director General de Concesiones en Transportes; y, fue aprobado la iniciativa por el Consejo de Ministros.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley tiene por objeto modificar los numerales 10.2 y 10.3 del artículo 10 de la Ley 27943, “Ley del Sistema Portuario Nacional”, que permitiría contar con un marco legal coherente en materia de promoción de inversión privada de infraestructura portuaria bajo la modalidad de Asociaciones Pública Privadas, en concordancia con lo regulado por el TUO del Decreto Legislativo 1224.

En la propuesta de modificación del numeral 10.2 se considera que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, **para el caso de puertos y/o terminales portuarios de alcance y ámbito nacional**, y los gobiernos regionales, para el caso de los puertos regionales, podrán otorgar temporalmente la administración de una infraestructura **portuaria** al sector privado mediante **cualquiera de las modalidades de Asociaciones Público Privadas establecidas en las normas de la materia**.

En relación a la modificación del numeral 10.3 se propone ampliar el plazo de concesión **hasta por sesenta años en las modalidades de Asociaciones Público Privadas**. Finalmente, la iniciativa considera una disposición complementaria transitoria que permite la aplicación de la norma propuesta a los contratos vigentes de concesiones portuarias suscritos por el Estado, debiendo adecuarse previamente.

## III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional y su Reglamento (Decreto Supremo N° 003-2004-MTC).
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Decreto Supremo N° 254-2017-EF, TUO del Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas en Activos (Decreto Legislativo N° 1224); y, su Reglamento (Decreto Supremo N° 410-2015-EF).

## IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

### a) Análisis Técnico

### **Antecedentes:**

Tal como lo señala la Exposición de Motivos de la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo, el Estado posee un rol protagónico y principal respecto a la provisión de infraestructura, la cual no sólo es importante para la economía de nuestro país (infraestructura económica); sino, a su vez, sirve como una herramienta importante para el desarrollo y comunicación de los pueblos (infraestructura social). En ese sentido, el rol del Estado se centra en una orientación del desarrollo del país estableciendo los lineamientos sectoriales a través de los Ministerios competentes o ejecutando proyectos de inversión, sea mediante la modalidad de "obra pública", o con la entrega en concesión. **Esta propuesta legislativa obedece a un lineamiento establecido por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.**

Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, y sus modificatorias, tiene por objeto establecer los procesos y modalidades de promoción de la inversión privada para el desarrollo de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a estos, proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica y la ejecución de proyectos en activos. Mediante el Decreto Supremo N° 254-2017-EF se aprueba el Texto único Ordenado (TUO) del Decreto Legislativo N° 1224<sup>1</sup>.

Las Asociaciones Público Privadas son modalidades de participación de la inversión privada, en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública y/o proveer servicios públicos bajo los mecanismos contractuales permitidos en el marco legal vigente.

Al respecto, el artículo 11 del Reglamento<sup>2</sup> del Decreto Legislativo N° 1224, establece que las **Asociaciones Público Privadas** pueden **comprender bajo su ámbito**, de manera enunciativa, la infraestructura pública en general incluyendo, redes viales, redes multimodales, ferrocarriles, aeropuertos, **puertos**, entre otros; asimismo, la Asociación Público Privada puede ejecutarse como concesión, operación y mantenimiento, gestión y cualquier otra modalidad contractual.

Asimismo, para el sector portuario, adicionalmente a las normas referidas al marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas, se aplica la Ley 27943<sup>3</sup>, Ley del Sistema Portuario Nacional, y su Reglamento, que es el marco normativo especial para la promoción de la inversión privada en infraestructura portuaria. En el marco de esta Ley el Estado fomenta, regula y supervisa, a través de los organismos competentes, las actividades y los servicios portuarios, con sujeción a los Lineamientos de la Política Portuaria Nacional, los cuales están orientados al fomento y planeamiento de la competitividad de los servicios portuarios y la promoción del comercio nacional,

<sup>1</sup> Publicado el 31 agosto 2017.

<sup>2</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF y sus modificatorias,

<sup>3</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 003-2004-MTC. Esta ley se promulgó a partir de la necesidad de contar con un marco legal aplicable exclusivamente al sector portuario, luego de la primera experiencia de una concesión de infraestructura portuaria en el año 1999 con la suscripción del Contrato de Concesión del Terminal Portuario de Matarani.

regional e internacional; así como, al fomento de la participación del sector privado, preferentemente a través de la inversión en el desarrollo de la infraestructura y equipamiento portuarios.

El numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley 27943<sup>4</sup>, establece que la **infraestructura portuaria** podrá ser entregada en administración al sector privado **hasta por treinta (30) años** en cualquiera de las modalidades o instrumentos contractuales allí mencionados, entre los que se encuentra el **contrato de concesión**.

De acuerdo al artículo 18 de Ley 27943, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) es el órgano rector que define las políticas sectoriales y la normatividad general correspondiente para todas las actividades orientadas al transporte y las comunicaciones; y, el Sistema Portuario Nacional.

Asimismo, la Autoridad Portuaria Nacional (APN), es el Organismo Público encargado del Sistema Portuario Nacional, adscrito al MTC. La APN tiene entre sus atribuciones convocar a la inversión privada en materia de desarrollo portuario<sup>5</sup>; celebrar con el sector privado los compromisos contractuales que faculta dicha ley<sup>6</sup>, como resultado de un concurso público, con arreglo a ley; así como, promover la inversión pública y privada en el Sistema Portuario Nacional<sup>7</sup>.

Es necesario precisar que, en el marco del proceso de promoción de la inversión privada que impulsa el Estado desde la década de los 90, los proyectos de infraestructura portuaria actualmente concesionados, y las iniciativas privadas en trámite, se rigen bajo el modelo contractual de una concesión regulada por el TUO del Decreto Legislativo N° 1224.

En el Perú se han entregado en concesión al sector privado hasta la fecha, siete (07) terminales portuarios y existen actualmente en evaluación algunas iniciativas privadas portuarias, las cuales tienen como interés y objetivo principal ampliar la infraestructura y equipamiento portuario en nuestro país, reducir la brecha existente en infraestructura de transporte, mejorar la competitividad de nuestros puertos a nivel regional, incrementar el comercio internacional y mejorar la economía nacional. Ver Tabla 1.

**Tabla 1: Concesiones portuarias (nombre, ubicación, fecha, plazo y modalidad)**

CONCESIONES PORTUARIAS				
1	Terminal Portuario de Matarani	Arequipa	17/08/1999	30 años / Autofinanciada
2	Nuevo Terminal de Contenedores en el TP del Callao - Zona Sur	Callao	24/07/2006	30 años / Autofinanciada
3	Terminal Portuario de Paita	Piura	31/03/2009	30 años / Autofinanciada
4	Terminal de Embarque de Concentrados de Minerales en el TP del Callao	Callao	28/01/2011	20 años / Autofinanciada
5	Terminal Norte Multipropósito en el TP del Callao	Callao	11/05/2011	30 años / Autofinanciada
6	Nuevo Terminal Portuario de Yurimaguas – Nueva Reforma	Loreto	31/05/2011	30 años / Cofinanciada
7	Terminal Portuario General San Martín – Pisco	Ica	14/07/2014	30 años / Autofinanciada

<sup>4</sup> Modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo N°1022.

<sup>5</sup> Literal b) del artículo 24 de la Ley 27943.

<sup>6</sup> Literal d) del artículo 24 de la Ley 27943.

<sup>7</sup> Literal y) del artículo 24 de la Ley 27943.

De los siete (07) terminales portuarios de uso público de alcance nacional concesionados, se emitieron seis (06) Decretos Supremos<sup>8</sup> a partir de la entrada en vigencia de la Ley 27943, para aprobar los contratos de concesión; así como, seis (06) Decretos Supremos<sup>9</sup> que aprueban las adendas a los contratos de concesión. En relación a los terminales portuarios de uso público de alcance regional, hasta la fecha los Gobiernos Regionales no han otorgado concesiones, por lo que no se han aprobado ordenanzas regionales para estos casos.

Respecto a las iniciativas privadas de infraestructura portuaria que se encuentran en etapa de evaluación y han sido declaradas de interés por el Estado a la fecha, podemos mencionar las siguientes:

- Terminal Internacional de Contenedores Chimbote, admitida a trámite por la APN y con comunicación de relevancia para el MTC.
- Nuevo Terminal Portuario de San Juan de Marcona, admitida a trámite por la APN y en evaluación sobre la relevancia para el MTC.
- Modernización y Desarrollo del Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry, declarada de interés en agosto del 2017 y en publicación para que otros interesados puedan comunicar su interés en el proyecto.

La actividad portuaria se caracteriza por emplear inversiones altamente especializadas, tanto en infraestructura como equipamiento. Asimismo, estas inversiones cuentan con la particularidad de ser costos hundidos; es decir, a modo de ejemplo, un muelle de carga no puede ser dedicado a actividades distintas o trasladado fuera del proyecto portuario.

Es en este contexto que el Poder Ejecutivo propone el Proyecto de Ley 2147/2017-PE, que tiene por objeto modificar los numerales 10.2 y 10.3 del artículo 10 de la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, a fin de establecer una concordancia y coherencia con las disposiciones del TUO del Decreto Legislativo N° 1224 respecto: a) las

---

<sup>8</sup> **Decretos Supremos que aprueban los Contratos de Concesión:**

- Decreto Supremo N° 025-2006-MTC, aprueba el Contrato de Concesión para el Diseño, Construcción, Financiamiento, Conservación y Explotación del Nuevo Terminal de Contenedores ubicado adyacente al rompeolas sur del Terminal Portuario del Callao - Zona Sur.
- Decreto Supremo N° 032-2009-MTC, aprueba el Contrato de Concesión para el Diseño, Construcción, Financiamiento, Conservación y Explotación del Terminal Portuario de Paita.
- Decreto Supremo N° 062-2010-MTC, aprueba el Contrato de Concesión del Terminal de Embarque de Concentrados de Minerales en el Terminal Portuario del Callao.
- Decreto Supremo N° 022-2011-MTC, aprueba el Contrato de Concesión del Nuevo Terminal Portuario de Yurimaguas — Nueva Reforma.
- Decreto Supremo N° 016-2011 -MTC, aprueba el Contrato de Concesión del Terminal Norte Multipropósito en el Terminal Portuario del Callao.
- Decreto Supremo N° 007-2014-MTC, aprueba el Contrato de Concesión del Terminal Portuario General San Martín - Pisco.

<sup>9</sup> **Decretos Supremos que aprueban las Adendas a los Contratos de Concesión:**

- Decreto Supremo N° 014-2010-MTC, aprueba Adenda N° 1 del Contrato de Concesión del Nuevo Terminal de Contenedores en el Terminal Portuario del Callao - Zona Sur.
- Decreto Supremo N° 056-2010-MTC, aprueba Adenda N° 1 del Contrato de Concesión del Terminal Portuario de Paita.
- Decreto Supremo N° 013 -2013 -MTC, aprueba Adenda N° 3 del Contrato de Concesión del Terminal Portuario de Matarani.
- Decreto Supremo N° 017-2016-MTC, aprueba Adenda N° 4 del Contrato de Concesión del Terminal Portuario de Matarani.
- Decreto Supremo N° 017-2013-MTC, aprueba Adenda N° 1 del Contrato de Concesión del Terminal de Embarque de Concentrados de Minerales en el Terminal Portuario del Callao.
- Decreto Supremo N° 023-2016-MTC, aprueba Adenda N° I del Contrato de Concesión del Terminal Portuario General San Martín - Pisco.

formalidades para otorgar la administración de una infraestructura portuaria; y, b) el plazo máximo para el desarrollo de la infraestructura portuaria, en ambos casos en la modalidad de Asociaciones Público Privadas.

<b>Artículo 10 (10.2 y 10.3) de la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional</b>	<b>Propuesta de modificación del Artículo 10 (10.2 y 10.3) de la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional</b>
<p>10.2 De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, y con arreglo a los procesos y procedimientos establecidos por la Ley aplicable a los bienes del Estado y el fomento de la inversión privada, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones por Decreto Supremo, y los Gobiernos Regionales por Ordenanza Regional, para el caso de puertos regionales, y en relación con las competencias que la presente Ley otorga a la Autoridad Portuaria Nacional y a las Autoridades Portuarias Regionales, respectivamente, podrán otorgar temporalmente la administración de una infraestructura al sector privado mediante cualquier modalidad o instrumento contractual reconocido en esta Ley; sin uso exclusivo de dicho bien para la prestación de servicios portuarios esenciales, regulados en la normativa de la materia, que se presten en libre competencia, por lo que la explotación económica de dichos bienes no puede impedir el acceso de los usuarios intermedios a la infraestructura portuaria que éstos requieren necesariamente para proveer sus servicios, salvo lo previsto en el numeral 11.3 del artículo 11 de esta Ley. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Autoridad Portuaria competente podrán definir, en cada caso, la conveniencia de otorgar el Uso Exclusivo sobre la infraestructura</p>	<p>10.2 De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, y con arreglo a los procesos y procedimientos establecidos por la Ley aplicable a los bienes del Estado y el fomento de la inversión privada, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones <del>por Decreto Supremo,</del> <b>para el caso de puertos y/o terminales portuarios de alcance nacional y ámbito nacional</b> y los Gobiernos Regionales <del>por Ordenanza Regional,</del> para el caso de puertos regionales, y en relación con las competencias que la presente Ley otorga a la Autoridad Portuaria Nacional y a las Autoridades Portuarias Regionales, respectivamente, podrán otorgar temporalmente la administración de una infraestructura <b>portuaria</b> al sector privado mediante cualquier <del>modalidad o instrumento contractual reconocido en esta Ley</del> <b>cualquiera de las modalidades de Asociaciones Público Privadas establecidas en las normas de la materia</b>, sin uso exclusivo de dicho bien para la prestación de servicios portuarios esenciales, regulados en la normativa de la materia, que se presten en libre competencia, por lo que la explotación económica de dichos bienes no puede impedir el acceso de los usuarios intermedios a la infraestructura portuaria que éstos requieren necesariamente para proveer sus servicios, salvo lo previsto en el numeral 11.3 del artículo 11 de esta Ley. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Autoridad Portuaria competente podrán definir, en cada caso, la conveniencia de otorgar el Uso Exclusivo</p>

<p>portuaria que se otorgará en administración al sector privado.</p>	<p>sobre la infraestructura portuaria que se otorgará en administración al sector privado.</p>
<p>10.3 La infraestructura portuaria podrá ser entregada en administración al sector privado hasta por 30 años y en cualquiera de las modalidades siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Asociación en Participación.</li> <li>b) Contratos de Arrendamiento.</li> <li>c) Contratos de Concesión.</li> <li>d) Contratos de Riesgo Compartido.</li> <li>e) Contratos de Gerencia.</li> <li>f) Contratos Societarios; y,</li> <li>g) Otras modalidades establecidas en la legislación.</li> </ul>	<p>10.3 La infraestructura portuaria podrá <b>ser otorgada temporalmente en administración al sector privado, por el plazo de vigencia indicado en el contrato, el que en ningún caso excede de sesenta años</b> <del>entregada en administración al sector privado hasta por 30 años</del> y en cualquiera de las modalidades siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><del>a) Asociación en Participación.</del></li> <li><del>b) Contratos de Arrendamiento.</del></li> <li><del>c) Contratos de Concesión.</del></li> <li><del>d) Contratos de Riesgo Compartido.</del></li> <li><del>e) Contratos de Gerencia.</del></li> <li><del>f) Contratos Societarios; y,</del></li> <li><del>g) Otras modalidades establecidas en la legislación.</del></li> </ul> <p><b>de Asociaciones Público Privadas establecidas en las normas de la materia. El plazo de vigencia se inicia en la fecha de suscripción del respectivo contrato.</b></p>

### ¿Por qué modificar el numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley 27943?

Es necesario dar la formalidad para otorgar la administración de una infraestructura portuaria, en ese sentido se debe precisar en el numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley 27943 que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC tiene decisión sobre los puertos y terminales portuarios de alcance y ámbito nacional, toda vez que en dicho numeral se precisa que los gobiernos regionales tienen decisión sobre los puertos regionales, de esta forma evitar interpretaciones inadecuadas. En ese sentido se incluirá el siguiente texto: “... **el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para el caso de puertos y terminales portuarios de alcance y ámbito nacional, y los gobiernos regionales, para el caso de los puertos regionales, ...**”.

Por otro lado, se propone eliminar la obligación de emitir un Decreto Supremo o de una Ordenanza Regional. Al respecto, el numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley 27943 establece que el MTC (en caso de puertos y/o terminales portuarios de alcance y ámbito nacional) y los Gobiernos Regionales (en caso de puertos regionales), **deben emitir un Decreto Supremo y Ordenanza Regional respectivamente, para otorgar temporalmente la administración de una infraestructura portuaria al sector privado** mediante cualquier modalidad o instrumento contractual reconocido en dicha Ley. La

emisión de la referida norma se realiza previamente a la suscripción del contrato con el sector privado.

Asimismo, el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO del Decreto Legislativo N° 1224, establece que el contrato desarrollado bajo la modalidad de Asociación Público Privada - APP **constituye título suficiente para que el inversionista haga valer los derechos que dicho contrato le otorga frente a terceros**, en especial el de cobrar las tarifas, precios, peajes u otros sistemas de recuperación de las inversiones, así como los beneficios adicionales expresamente convenidos en el contrato, pudiendo incluir servicios complementarios.

Sin embargo, el artículo 14 de la misma norma, dispone que las Asociaciones Público Privadas, independientemente de su clasificación y origen, se sujetan a las siguientes fases: a) Planeamiento y Programación; b) Formulación; c) Estructuración; d) Transacción; y e) Ejecución Contractual; en ninguna de las fases señaladas se dispone que el ministerio o gobierno regional (como titular del proyecto a desarrollarse), según corresponda, **debe emitir una norma, previamente a otorgarse la Buena pro o suscribirse el contrato** con el inversionista respectivo.

La propuesta de modificación del numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley 27943, tiene por finalidad suprimir la exigencia de emitir un Decreto Supremo en el caso del MTC, y una Ordenanza Regional en el caso de los Gobiernos Regionales (al tratarse de puertos regionales), para otorgar temporalmente la administración de una infraestructura portuaria al sector privado en el marco de la promoción de la inversión privada; toda vez que, **dicha exigencia o formalidad no resulta un incentivo para promocionar o fomentar la inversión privada en el sector portuario**; sino, por el contrario, es una exigencia normativa adicional para este tipo de infraestructura; **la cual no está prevista ni es exigida en el marco del TUO del Decreto Legislativo N° 1224**.

Debe considerarse que, en el caso de otorgamiento de una concesión de infraestructuras distintas a las portuarias, basta que los contratos de concesión sean aprobados por el Organismo Promotor de la Inversión Privada, con las opiniones previas de las entidades competentes, para que se otorgue la buena pro<sup>10</sup> respectiva, y se suscriba el contrato entre las Partes para que surta sus efectos legales (título habilitante); por lo que, **la exigencia de emitirse un Decreto Supremo, resulta un requisito adicional al marco legal vigente sobre APP, en el caso de concesiones portuarias**.

Adicionalmente, cabe señalar, que los Decretos Supremos, conforme al numeral 3 del artículo 11 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Esto es, un **Decreto Supremo es una**

---

<sup>10</sup> **Reglamento del Decreto legislativo N° 1224**, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF.

Artículo 24.- Buena pro

El Director Ejecutivo previa opinión del Comité Especial de Inversiones respectivo otorga la buena pro a la mejor oferta presentada, de acuerdo a los criterios de selección preestablecidos, así como, por razones de interés público puede cancelar el proceso de selección y/o desestimar todas las propuestas presentadas, sin obligación de pago de indemnización alguna en favor de los postores. Tratándose de los proyectos de competencia de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los actos referidos son realizados por el Comité de Promoción de la Inversión Privada”.

**norma de naturaleza reglamentaria y de carácter general, por lo que no sería necesaria su aprobación para el caso de autorizar la suscripción de un contrato de asociación público privada de una infraestructura portuaria**; más aún si los contratos de Asociaciones Público Privadas constituyen el título suficiente que regulan las relaciones jurídicas entre el Estado y el inversionista para el desarrollo de un proyecto, y establece una adecuada distribución de riesgos entre las partes, de manera que los riesgos sean asignados a aquella parte con mayores capacidades para administrarlos, considerando el perfil de riesgos del proyecto<sup>11</sup>.

Conforme a los literales b) y d) del artículo 24 y los literales h) y j) del artículo 29 de la LSPN, la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y la Autoridad Portuaria Regional (APR), respectivamente, tienen las atribuciones de elaborar y proponer los planes de inversión pública y las convocatorias a la inversión privada en materia de desarrollo portuario, así como celebrar con el sector privado los compromisos contractuales que faculta la “Ley del Sistema Portuario Nacional” - LSPN, como resultado de un concurso público.

El artículo 48 del Reglamento de la LSPN, aprobado por Decreto Supremo N° 003- 2004-MTC, establece que corresponde a la APN y APR la conducción de los procesos de promoción de la inversión privada en la infraestructura y equipamientos portuarios nacionales, debiendo, para su ejecución, celebrar convenios de cooperación con PROINVERSION.

En ese sentido, la decisión del Sector Transportes o del Gobierno Regional, según corresponda, de dar en concesión una infraestructura portuaria, se materializa con el encargo a PROINVERSION para el inicio del proceso de promoción de la inversión privada del respectivo proyecto, en el caso de una iniciativa pública y con la presentación por parte del proponente de su respectiva iniciativa privada ante PROINVERSION, cuyo proceso concluye con la adjudicación del proyecto y la suscripción del contrato de concesión por parte del MTC o del Gobierno Regional.

Por lo tanto, la emisión de un Decreto Supremo o una Ordenanza Regional no constituye un acto previo necesario para la suscripción del contrato de concesión de una infraestructura portuaria, siendo el contrato de concesión el instrumento legal para el cual el Estado (Concedente) otorga en Concesión al Concedente, los derechos y obligaciones correspondientes.

Asimismo, la eliminación de la exigencia de emitir un Decreto Supremo o una Ordenanza Regional, según corresponda, previamente a la suscripción del Contrato de Concesión, **no generaría inseguridad jurídica; sino por el contrario, elimina un procedimiento adicional que no es exigido en las demás normas sobre concesiones de infraestructura de transportes** (Decreto Legislativo N° 1224), por lo que la emisión de

---

<sup>11</sup> Artículo 11 del TUO del Decreto Legislativo N° 1224

(...)

11.2 Los contratos de Asociaciones Público Privadas son de largo plazo, en los cuales debe existir una adecuada distribución de riesgos entre las partes, de manera que los riesgos sean asignados a aquella parte con mayores capacidades para administrarlos, considerando el perfil de riesgos del proyecto. Asimismo, en todas las fases de desarrollo de las Asociaciones Público Privadas debe contemplarse el principio de valor por dinero, buscando la combinación óptima entre los costos y la calidad del servicio público ofrecido a los usuarios, a lo largo de la vida del proyecto.

un dispositivo no constituye la decisión del Estado de otorgar una concesión de infraestructura portuaria, sino es una exigencia (no necesaria), previa a la suscripción misma del contrato de concesión, luego de la respectiva adjudicación del proyecto por parte de PROINVERSION.

Adicionalmente, se propone incorporar inversiones mediante las modalidades de Asociaciones Público Privadas. En ese sentido, la propuesta de modificación del numeral 10.2 del artículo 10, precisa que el otorgamiento temporal de la administración de una infraestructura al sector privado, se refiere a la infraestructura **portuaria**, la cual se realizará mediante **cualquiera de las modalidades de Asociaciones Público Privadas establecidas en las normas de la materia**, esto en concordancia con lo regulado actualmente por el TUO del Decreto Legislativo N° 1224.

### **¿Por qué modificar el numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley 27943, respecto del plazo máximo para otorgar la administración de infraestructura portuaria?**

El numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley 27943, establece que la infraestructura portuaria podrá ser entregada en administración al sector privado **hasta por treinta (30) años** en las modalidades de Asociación en Participación, Contratos de Arrendamiento, Contratos de Concesión, Contratos de Riesgo Compartido, Contratos de Gerencia, Contratos Societarios; y, otras modalidades establecidas en la legislación.

Debe considerarse que como parte del proceso de estructuración y promoción de un proyecto en Asociaciones Público Privadas - APP, **el factor principal para el éxito del mismo es poder ofertar mejores niveles de rentabilidad y riesgo que incentiven la participación de un mayor número de competidores**, lo que contribuye a su vez en condiciones más beneficiosas para los usuarios (por menores tarifas) o un menor gasto de recursos del Estado (por menor cofinanciamiento).

Considerando tarifas o precios de mercado competitivos, **un mayor plazo de la concesión permite al Estado comprometer a la empresa concesionaria en la implementación de mayores inversiones**, lo que contribuye a la modernización y ampliación de la capacidad del proyecto, teniendo en cuenta las necesidades del mercado.

Contar con mayores plazos de la concesión permite a la empresa concesionaria generar mayores eficiencias por economías de escala. Asimismo, permite la introducción de mayores innovaciones al proyecto.

El artículo 20 del TUO del Decreto Legislativo N° 1224, establece que los proyectos bajo la modalidad de Asociación Público Privada, se otorgan por el plazo de vigencia indicado en el contrato y que en **ningún caso excede de sesenta (60) años, salvo plazos menores establecidos en norma especial**.

El citado artículo establece que los proyectos de APP se pueden otorgar hasta por un plazo máximo de sesenta (60) años, **salvo plazos menores establecidos en norma especial**; en el presente caso, la Ley 27943, como norma especial, ha establecido que la

entrega en administración de una infraestructura portuaria al sector privado es hasta por treinta (30) años, como plazo máximo.

Tenemos que Ley 27943 y el TUO del Decreto Legislativo N° 1224, **establecen diferentes plazos máximos para otorgar la administración de una infraestructura portuaria bajo la modalidad de Asociación Público Privada**, lo que resulta contradictorio para la promoción de la inversión privada, toda vez que, no permite generar incentivos adecuados en materia de inversión privada para el desarrollo de proyectos portuarios.

En ese sentido, la propuesta de modificación del numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley 27943, **tiene como objetivo adecuar el plazo para otorgar en concesión una infraestructura portuaria al sector privado**, en cualquiera de sus modalidades señaladas en la Ley, a lo establecido en el artículo 20 del TUO del Decreto Legislativo N° 1224, que establece un plazo máximo de vigencia del contrato que no exceda de sesenta (60) años. La propuesta de modificación, contempla una redacción similar a la prevista en el artículo 20 del TUO citado, a fin de precisar que, la administración temporal al sector privado de una infraestructura portuaria podrá ser otorgada por el plazo de vigencia indicado en el contrato, el que en ningún caso excede de sesenta años y en cualquiera de las modalidades de APP establecidas en las normas de la materia; también precisa que el plazo de vigencia se iniciará en la fecha de suscripción del respectivo contrato. Cabe señalar, que **se elimina el listado de modalidades contractuales previstas en el numeral 10.3** del artículo 10 de la Ley N° 27943, para señalar en su reemplazo que la infraestructura portuaria **se otorga en cualquiera de las modalidades de Asociaciones Público Privadas establecidas** en la Ley de la materia.

#### **¿Por qué la inclusión de una disposición complementaria?**

La propuesta de Ley incluye una Única Disposición Complementaria Transitoria, que establece que Ley a su entrada en vigencia **será aplicable a los procesos de promoción de inversión privada en trámite y a los contratos de concesiones portuarias vigentes** a fin de que puedan adecuarse a la misma mediante las respectivas modificaciones contractuales.

Cabe señalar, que las modificaciones contractuales que puedan efectuarse en aplicación de la Ley, estas se sujetan a lo establecido en el artículo 23 del TUO del Decreto Legislativo N° 1224, respecto a que las partes deben mantener el equilibrio económico financiero del contrato y las condiciones de competencia del proceso de promoción, conforme a las condiciones y requisitos que establezca el Reglamento de la norma citada.

La referida disposición transitoria resulta necesaria, **toda vez que es concordante con el marco legal actual sobre promoción de la inversión privada recogida en el TUO del Decreto Legislativo N° 1224**; es decir, para contar con mayores incentivos en cuanto al plazo máximo de 60 años para otorgar la concesión de una infraestructura portuaria hacia el sector privado; asimismo, la disposición referida a la posibilidad de que los contratos de concesiones portuarias vigentes puedan adaptarse (en caso sea solicitado por alguna de las Partes) a la presente Ley sobre el plazo máximo de vigencia de la concesión, constituye un mecanismo nuevo que el Estado pueda utilizar para generar

mayores eficiencias en las infraestructuras portuarias ya concesionadas, a través de nuevas inversiones y equipos.

#### **b) Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma**

De acuerdo con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público, por lo que la iniciativa materia de estudio cumple con lo señalado en las normas legales antes citadas y no contraviene la Constitución Política del Perú ni ninguna norma legal peruana.

Con la aprobación de la propuesta normativa que modifica los numerales 10.2 y 10.3 del artículo 10 de la Ley 27943, permitirá contar con un nuevo marco legal coherente en materia de promoción de la inversión privada de infraestructura portuaria bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas, en concordancia con lo regulado por el TUO del Decreto Legislativo N° 1224. Por otro lado, al modificar la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, será necesario modificar su Reglamento, que fuera aprobado con Decreto Supremo N° 003-2004-MTC. No se observa que se afectaría a otras normas.

#### **IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La propuesta legislativa no irroga gastos adicionales al tesoro público en su implementación; por el contrario, brinda la oportunidad de alcanzar una amplia gama de beneficios para la economía nacional.

La eliminación de la exigencia de emitir un Decreto Supremo para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y, una Ordenanza Regional para los Gobiernos Regionales (este último en el caso de puertos regionales), para el otorgamiento de una administración de infraestructura portuaria, resulta beneficioso en el marco de la promoción de la inversión privada que impulsa el Perú desde la década de los 90. Asimismo, permitirá la eliminación de una traba y exigencia para el inversionista, así como para el propio Estado, toda vez que, en el caso de las modificaciones contractuales a los contratos de concesión de puertos vigentes, se requiere también la tramitación de un Decreto Supremo respectivo para poder suscribir las modificaciones contractuales, generando un procedimiento adicional para que las partes puedan finalmente materializar los acuerdos a los que han arribado.

En cuanto al plazo para el otorgamiento en administración de una infraestructura portuaria (para el caso de nuevos proyectos bajo la modalidad de APP), la ley permitirá alcanzar, principalmente, los siguientes beneficios:

##### **a. Mayores inversiones:**

Considerando tarifas o precios de mercado competitivos, un mayor plazo de a concesión permite al Estado comprometer a la empresa concesionaria en la implementación de mayores inversiones, lo que contribuye a la modernización y ampliación de la capacidad del proyecto, tomando en cuenta las necesidades del mercado.

**b. Mejores tarifas:**

Considerar plazos prolongados de concesión permite contar con un horizonte mayor para la amortización de las inversiones realizadas. En este sentido, en la medida que se considere otorgar un mayor plazo de la concesión, esto permitirá estructurar el proyecto con tarifas más competitivas, lo que redundará a su vez en menores costos para el comercio internacional.

**c. Menor uso de recursos públicos:**

Si bien es el Estado quien asume el riesgo de los ingresos, extender el plazo de la concesión permite a la empresa concesionaria evaluar escenarios en los cuales, a través de las tareas de promoción adecuadas y la mejora en las condiciones económicas, la operación del proyecto se autofinancie y se vuelva rentable únicamente mediante la prestación de sus servicios, no requiriendo el compromiso de recursos públicos adicionales.

En el caso de ampliaciones del plazo de concesión por encima de los 30 años para los proyectos vigentes, permitirá alcanzar los siguientes beneficios:

**a. Financiar obras adicionales de interés del Estado sin requerir uso de recursos públicos:**

Contar con un marco legal coherente y unificado que permita, eventualmente, ampliaciones de los plazos de los Contratos de Concesión incentivaría a las empresas concesionarias a identificar y ofertar la ejecución de inversiones adicionales para el desarrollo de los terminales portuarios, lo cual contribuiría a la mejora de la competitividad del proyecto o una ampliación de su capacidad o alcance.

**b. Negociar la continuidad de operadores eficientes:**

En aquellos casos que el operador de una concesión portuaria haya demostrado eficiencia en la gestión del proyecto, es necesario analizar la posibilidad de extender el plazo de concesión otorgada, sobre la base de inversiones adicionales, mejores condiciones económicas para el Estado (mayor retribución) y/o un menor costo de acceso a los servicios para los usuarios. Esta posibilidad además significa un menor uso de recursos por parte del Estado, por cuanto se evita pasar por un nuevo proceso de estructuración y promoción para la adjudicación de un nuevo concesionario, generando ahorro de recursos públicos.

## VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la **Comisión de Transportes y Comunicaciones**, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 2147/2017-PE**, con texto sustitutorio, mediante el cual se propone la "Ley que modifica el artículo 10 de la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, con el siguiente:

### TEXTO SUSTITUTORIO:

#### LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 27943, LEY DEL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL

##### **Artículo Único. Modificación de los numerales 10.2 y 10.3 del artículo 10 de la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional**

Modifícase los numerales 10.2 y 10.3 del artículo 10 de la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, los cuales quedan redactados según los textos siguientes:

##### **"Artículo 10.- Administración de Infraestructura Portuaria**

(...)

10. 2 *De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, y con arreglo a los procesos y procedimientos establecidos por la Ley aplicable a los bienes del Estado y el fomento de la inversión privada, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, **para el caso de puertos y terminales portuarios de alcance y ámbito nacional**, y los Gobiernos Regionales, para el caso de puertos regionales, y en relación con las competencias que la presente Ley otorga a la Autoridad Portuaria Nacional y a las Autoridades Portuarias Regionales, respectivamente, podrán otorgar temporalmente la administración de una infraestructura **portuaria** al sector privado mediante **cualquiera de las modalidades de Asociaciones Público Privadas establecidas en las normas de la materia**, sin uso exclusivo de dicho bien para la prestación de servicios portuarios esenciales, regulados en la normativa de la materia, que se presten en libre competencia, por lo que la explotación económica de dichos bienes no puede impedir el acceso de los usuarios intermedios a la infraestructura portuaria que éstos requieren necesariamente para proveer sus servicios, salvo lo previsto en el numeral 11.3 del artículo 11 de esta Ley. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Autoridad Portuaria competente podrán definir, en cada caso, la conveniencia de otorgar el Uso Exclusivo sobre la infraestructura portuaria que se otorgará en administración al sector privado.*

10.3 *La infraestructura portuaria podrá ser otorgada temporalmente en administración al sector privado, por el plazo de vigencia indicado en el contrato, el que en ningún caso excede de sesenta años y en cualquiera de las modalidades de Asociaciones Público Privadas establecidas en las normas de la materia. El plazo de vigencia se inicia en la fecha de suscripción del respectivo contrato.*

(...)

#### DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

##### **ÚNICA.** Aplicación de la presente ley a los procesos de promoción de inversión privada en trámite y a los contratos vigentes de concesiones de portuarias

Dispóngase que lo establecido por la presente Ley es de aplicación a los procesos de promoción de inversión privada en trámite. Los contratos vigentes de concesiones portuarias suscritos por el Estado, pueden adecuarse a lo establecido en la presente Ley mediante las modificaciones respectivas, observando lo dispuesto por el artículo 23 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Publico Privadas y Proyectos en Activos, aprobado por Decreto Supremo N° 254-2017-EF y el artículo 61 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF y modificatorias.

#### DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

##### **Única.** Adecuación del reglamento

En el plazo de 30 días contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional.

Dese cuenta

Sala de sesiones

Lima, diciembre de 2018

MESA DIRECTIVA	
	<b>1. MONTEROLA ABREGÚ, WUILIAN ALFONSO</b> <b>PRESIDENTE</b> Fuerza Popular .....
	<b>2. NARVAEZ SOTO, ELOY LUCIANO</b> <b>VICEPRESIDENTE</b> Alianza Para el Progreso .....

	<p><b>3. LAZO JULCA, ISRAEL TITO</b> SECRETARIO Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
<p><b>MIEMBROS TITULARES</b></p>	
	<p><b>4. AGUILAR MONTENEGRO, WILMER</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>5. ELÍAS ÁVALOS, MIGUEL ÁNGEL</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>6. MAMANI COLQUEHUANCA, MOISÉS</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>7. MARTORELL SOBERO, GUILLERMO HERNÁN</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>8. SCHAEFER CUCULIZA, KARLA MELISSA</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>9. USHÑAHUA HUASANGA, GLIDER AGUSTÍN</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>10. VENTURA ANGEL, ROY ERNESTO</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>11. FLORES VÍLCHEZ, CLEMENTE</b> Peruanos por el Cambio</p> <p>.....</p>
	<p><b>12. TUCTO CASTILLO, ROGELIO ROBERT</b> Frente Amplio</p> <p>.....</p>
	<p><b>13. LEÓN ROMERO, LUCIANA MILAGROS</b> Célula Parlamentaria Aprista</p> <p>.....</p>

	<b>14. ZEBALLOS PATRÓN, HORACIO</b> Nuevo Perú .....
	<b>15. DEL ÁGUILA HERRERA, EDMUNDO</b> Acción Popular .....
	<b>16. CASTRO BRAVO, JORGE ANDRÉS</b> No Agrupados .....
<b>MIEMBROS ACCESITARIOS</b>	
	<b>17. ALBRECHT RODRÍGUEZ, VÍCTOR AUGUSTO</b> Fuerza Popular .....
	<b>18. ALCALÁ MATEO, PERCY ELOY</b> Fuerza Popular .....
	<b>19. ALCORTA SUERO, MARÍA LOURDES PÍA LUISA</b> Fuerza Popular .....
	<b>20. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA</b> Fuerza Popular .....
	<b>21. BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA</b> Fuerza Popular .....
	<b>22. CAMPOS RAMÍREZ, CÉSAR MILTON</b> Fuerza Popular .....
	<b>23. CASTRO GRANDEZ, MIGUEL ANTONIO</b> Fuerza Popular .....
	<b>24. DEL ÁGUILA CÁRDENAS, JUAN CARLOS</b> Fuerza Popular .....

	<b>25. DIPAS HUAMÁN, JOAQUÍN</b> Fuerza Popular .....
	<b>26. DOMÍNGUEZ HERRERA, CARLOS ALBERTO</b> Fuerza Popular .....
	<b>27. FIGEROA MINAYA, MODESTO</b> Fuerza Popular .....
	<b>28. LIZANA SANTOS, MÁRTIRES</b> Fuerza Popular .....
	<b>29. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO</b> Fuerza Popular .....
	<b>30. MANTILLA MEDINA, MARIO FIDEL</b> Fuerza Popular .....
	<b>31. MELGAR VALDEZ, ELARD GALO</b> Fuerza Popular .....
	<b>32. MELGAREJO PAUCAR, MARÍA CRISTINA</b> Fuerza Popular .....
	<b>33. PALOMINO ORTIZ, DALMIRO FELICIANO</b> Fuerza Popular .....
	<b>34. PARIONA GALINDO, FEDERICO</b> Fuerza Popular .....
	<b>35. PONCE VILLAREAL DE VARGAS YESENIA</b> Fuerza Popular .....

	36. <b>REÁTEGUI FLORES, ROLANDO</b> Fuerza Popular .....
	37. <b>SEGURA IZQUIERDO, CÉSAR ANTONIO</b> Fuerza Popular .....
	38. <b>TAPIA BERNAL, SEGUNDO</b> Fuerza Popular .....
	39. <b>TRUJILLO ZEGARRA, GILMER</b> Fuerza Popular .....
	40. <b>TUBINO ARIAS CHREIBER, CARLOS</b> Fuerza Popular .....
	41. <b>VERGARA PINTO, EDWIN</b> Fuerza Popular .....
	42. <b>ARÁOZ FERNÁNDEZ MERCEDES ROSALBA</b> Peruanos Por el Kambio .....
	43. <b>APAZA ORDÓÑEZ, JUSTINIANO RÓMULO</b> Frente Amplio .....
	44. <b>LAPA INGA ZACARÍAS, REYMUNDO</b> Frente Amplio .....
	45. <b>RODRÍGUEZ ZAVALETA, ELÍAS NICOLÁS</b> Célula Parlamentaria Aprista .....
	46. <b>HUILCA FLORES, INDIRA</b> Nuevo Perú .....



CONGRESO  
de la  
REPÚBLICA

COMISIÓN DE TRASPORTES Y  
COMUNICACIONES

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 2147/2017-PE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, MEDIANTE EL CUAL SE  
PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL  
ARTÍCULO 10 DE LA LEY 27943, LEY DEL  
SISTEMA PORTUARIO NACIONAL”.

	<p>47. <b>GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS</b> Acción Popular</p> <p>.....</p>
	<p>48. <b>VILLANUEVA MERCADO, ARMANDO</b> Acción Popular</p> <p>.....</p>