



PERÚ

Autoridad Portuaria  
Nacional

# Actualización del Plan Nacional de Desarrollo Portuario

Alcance y articulación de conceptos contenidos en la Ley  
del Sistema Portuario Nacional

Dr. Manuel Quiroga Suito

## Puerto:

- La Ley del Sistema Portuario Nacional (LSPN) conecta la definición de puerto con aspectos territoriales y económicos:

*“Puerto: Localidad geográfica y unidad económica de una localidad donde se ubican los terminales, infraestructuras e instalaciones, terrestres y acuáticos, naturales o artificiales, acondicionados para el desarrollo de actividades portuarias.”*

- No necesariamente el ámbito geográfico de un puerto coincidirá con la demarcación política de la región o provincia, ello toda vez que un puerto es una extensión técnica y económica más que política. En ese sentido, puede ocurrir que un puerto involucre a dos regiones.
- Un puerto no debe ser confundido con los términos recinto portuario y terminal portuario. Dentro de un puerto podrán encontrarse varios recintos portuarios y al interior de estos varios terminales. No obstante ello, podría ocurrir que al interior de un puerto exista un solo recinto y un solo terminal, habiendo en este caso coincidencia material entre puerto, terminal y recinto, mas no coincidencia conceptual.

Ejemplo: El puerto del Callao

## Zona Portuaria

- La LSPN define Zona Portuaria como:  
*“La zona portuaria.- Área del territorio nacional que comprende los límites físicos de la áreas de terreno asignadas a los puertos incluyendo las áreas delimitadas por los perímetros físicos en tierra, los rompeolas, defensas, canales de acceso y las estaciones de prácticos. En el caso de puertos que realicen operaciones por medio de ductos o boyas, incluye el área operativa de las boyas y los ductos hasta los muelles en sí. Incluye las Áreas de reserva para el Desarrollo Portuario. Asimismo, la zona portuaria comprende a las áreas de desarrollo portuario, los puertos, recintos y terminales portuarios; igualmente, la zona portuaria incluye las infraestructuras, instalaciones, terminales multiboyas, sean cualesquiera de éstos de titularidad pública o privada.”*
- Este concepto incluye al de puerto, terminal portuario, recinto portuario, área de desarrollo portuario, estación de prácticos, entre otros.
- Las áreas entregadas en uso temporal o definitivo mediante las autorizaciones de uso de área acuática y franja ribereña también constituyen zonas portuarias.
- El concepto de zona portuaria es de suma importancia por cuanto a partir de él se establece el ámbito de aplicación de la Ley del Sistema Portuario Nacional.

## Recinto portuario

- El recinto portuario es definido por la LSPN de la siguiente forma:

*“Recinto portuario: Espacio comprendido entre las obras de abrigo o línea externa de demarcación del área operativa acuática y el límite perimetral terrestre del área en que se ubican las instalaciones portuarias.”*

El texto señala que el recinto portuario es básicamente un espacio que se inicia en las instalaciones portuarias y que termina en las obras de abrigo o línea externa de demarcación del área operativa acuática. En otros términos, un recinto portuario comienza en la frontera entre el terminal portuario y la calle, extendiéndose hasta el rompeolas o la demarcación del área operativa acuática.

- Debe tenerse en cuenta que dentro de un recinto portuario pueden encontrarse varios terminales portuarios.

## Terminal portuario

- De acuerdo con la definición de la LSPN, terminal portuario es:

**Terminal portuario:** *Unidad operativa de un puerto, habilitada para proporcionar intercambio modal y servicios portuarios; incluye la infraestructura, las áreas de depósito transitorio y las vías internas de transporte.*

- Se aprecia de dicha definición que un terminal se encuentra al interior de un puerto, pudiendo ocurrir que en un puerto existan varios terminales.
- El carácter operativo de un terminal es su principal característica.
- Un terminal puede estar conformado por varios muelles o inclusive por uno solo. En este último caso existirá identidad entre muelle y terminal.

## Instalación portuaria

- La instalación portuaria de acuerdo con la LSPN es:

**“Instalación portuaria:** *Obras civiles de infraestructura, superestructura, edificación o conducción o construcciones y dispositivos eléctricos, electrónicos, mecánicos o mixtos, destinados al funcionamiento específico de los puertos y terminales y de las actividades que en ellos se desarrollan.*”

- De este texto se tiene que la instalación portuaria abarca obras civiles en general, las cuales sirven no sólo para que los terminales portuarios puedan operar, sino para que el administrador portuario efectúe su actividad empresarial adecuadamente.
- En ese sentido, una instalación portuaria podrá estar conformada por:
  - Infraestructura portuaria
  - Infraestructura no portuaria

## Infraestructura portuaria

- Según la LSPN infraestructura portuaria consiste en:

*“Infraestructura portuaria: Obras civiles e instalaciones mecánicas, eléctricas y electrónicas, fijas y flotantes, construidas o ubicadas en los puertos, para facilitar el transporte y el intercambio modal. Está constituida por:*

*a) Acceso Acuático: Canales, zonas de aproximación, obras de abrigo o defensa tales como rompeolas y esclusas y señalizaciones náuticas.*

*b) Zonas de transferencia de carga y tránsito de pasajeros: Muelles, diques, dársenas, áreas de almacenamiento, boyas de amarre, tuberías subacuáticas, ductos, plataformas y muelles flotantes.*

*c) Acceso Terrestre: Vías interiores de circulación y líneas férreas que permitan la interconexión directa e inmediata con el sistema nacional de circulación vial.”*

- El primer párrafo del texto brinda el concepto de infraestructura portuaria. A continuación, la norma señala, a modo de ejemplo, un listado de aquellos bienes que forman parte de dicho concepto.
- Debe quedar claro que la referida lista es abierta, por lo que si un bien cuenta con las características para ser considerado como infraestructura portuaria y, pese a ello, no se encuentra en dicha lista, ello no será impedimento para considerarlo como tal.

## Área de Desarrollo Portuario (ADP)

### Alcance de la declaratoria de un ADP

- Según el artículo 7 numeral 7.1 de la LSPN, las ADP son calificadas en determinadas zonas del litoral del territorio nacional y aguas jurisdiccionales, tanto en la costa o riberas para instalaciones portuarias, como en las áreas necesarias para los accesos y actividades auxiliares del transporte y la logística.
- Las ADP son declaradas como tales en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario mediante decreto supremo.
- Dichas áreas pueden estar ubicadas en tierra y aguas jurisdiccionales.
- La declaratoria de un ADP tiene como único fin señalar que una parte del territorio nacional es idónea para ser usada en la construcción o ampliación de terminales portuarios. En ese sentido, el pronunciamiento que emite el Estado al señalar que un espacio es un ADP es meramente declarativo, sin que se afecte la propiedad de los bienes ubicados al interior del área.
- Dentro de un ADP se pueden llevar a cabo proyectos de infraestructura pública o privada.

## Área de Desarrollo Portuario

### Espacios donde se pueden declarar ADP

El numeral 7.1 del artículo 7 y el tercer párrafo de la de la LSPN establecen:

*"7.1 El Plan Nacional de Desarrollo Portuario califica como Áreas de Desarrollo Portuario, determinadas zonas del litoral del territorio nacional y aguas jurisdiccionales, tanto en la costa o riberas para instalaciones portuarias, como en las áreas necesarias para los accesos y actividades auxiliares del transporte y la logística."*

*"Áreas de desarrollo portuario: (...) El área de desarrollo portuario comprende la franja costera de 50 metros hacia tierra, medida de la forma siguiente:*

- En la costa marítima y de influencia marítima, desde la línea de la más alta marea.*
- En las riveras fluviales y lacustres desde la línea de más alta crecida ordinaria."*

De acuerdo con ello, un ADP comprende, además de los 50 metros hacia tierra desde la línea de más alta marea o más alta crecida, aquellos espacios ubicados fuera de esa franja, siempre que se considere que puedan ser necesarios para los accesos y actividades de transporte y logística del proyecto portuario que se desee desarrollar.

## Área de Desarrollo Portuario

### Actividades económicas a desarrollar en un ADP

El numeral 7.2 del artículo 7 de la LSPN establece que las ADP se destinarán exclusivamente para el desarrollo y actividades portuarias, prohibiéndose su cambio de uso o la implantación de bienes o actividades ajenos a este fin por cualquier medio o en virtud de cualquier norma de planeamiento o gestión territorial.

La delimitación de una ADP no limita el ejercicio de actividades distintas a las portuarias a los particulares que tengan propiedades o derechos fuera de los 50 metros de la franja ribereña.

En razón de ello, la restricción impuesta en el numeral 7.2 del artículo 7 de la LSPN no es extensible a toda el área declarada como de desarrollo portuario, limitándose sólo a los referidos 50 metros.

## Afectación al Uso Portuario

- Si el Estado optase por llevar a cabo un proyecto portuario de titularidad pública en un ADP, podría ocurrir que al interior de esta área se encuentren bienes que necesiten ser puestos al servicio del proyecto. En este caso, la fórmula legal a utilizar para ese objetivo se encuentra en la LSPN bajo la denominación de afectación al uso portuario.

### **“Artículo 7.- Adscripción de bienes y áreas al uso portuario**

(...)

*7.3 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones delega en la Autoridad Portuaria Nacional, afectar bienes al uso portuario, sea general o exclusivo, de acuerdo con los proyectos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario o compromisos contractuales suscritos con el sector privado (...).”*

- La afectación al uso portuario deberá efectuarse siguiendo los procedimientos contemplados en el artículo 24 del Reglamento de la LSPN, según sea que el bien a afectarse sea de propiedad privada particular, de dominio privado estatal, de propiedad municipal o de dominio público.
- De otro lado, si un particular desea llevar a cabo un proyecto privado en un ADP, y requiera de bienes de terceros para poder realizarlo, el concepto de afectación al uso portuario será inaplicable, debiendo el administrado, por su propia cuenta, realizar gestiones directas con los terceros a fin de que le otorguen algún derecho sobre sus bienes; o, si el bien es del Estado, deberá seguir los trámites contemplados en la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales o normas especiales, a fin de levantar las restricciones para el uso privado que sobre dichos bienes pudieran existir.

## Espacios donde se pueden aprobar o autorizar la construcción de infraestructura portuaria pública o privada

- Se ha manifestado que al interior de un ADP pueden llevarse a cabo el desarrollo de proyectos portuarios públicos o privados. Ahora bien, ello no significa que sólo en esas áreas puedan efectuarse dichos proyectos.
- En el caso del desarrollo de infraestructura portuaria pública, ello podrá ejecutarse en cualquier parte del litoral o ribera del territorio de la República, para lo cual bastará que el proyecto se incluya en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, de conformidad con el artículo 11 numeral 11.1 de la LSPN.
- De otro lado, el desarrollo de proyectos de infraestructura portuaria de titularidad privada también se podrán llevar a cabo en cualquier parte del litoral o ribera del territorio de la República, sea o no un ADP, debiendo tenerse en cuenta para esos efectos, además del cumplimiento de los requisitos de ley, que el proyecto sea idóneo técnicamente, que cumpla con los lineamientos de política portuaria nacional y con el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, tal como lo preceptúa el artículo 8 de la LSPN, siguiendo el procedimiento del artículo 29 y siguientes del Reglamento de la LSPN.

## El dominio público y el dominio público portuario

- Entre ambos conceptos existe una relación de género a especie.
- Cuando el Estado a través de la Autoridad Portuaria emite una autorización de uso de área acuática para el desarrollo de un proyecto portuario privado, otorga un derecho a un particular para que explote un área de dominio público.
- En torno al concepto de dominio público portuario, el artículo 5 de la LSPN señala:

**“Artículo 5.- Naturaleza e identificación de Bienes de Dominio Público Portuario**

*Son bienes de dominio público portuario del Estado, los terrenos, inmuebles, infraestructuras e instalaciones, incluyendo los equipamientos especiales afectados a las actividades portuarias, correspondientes a los terminales portuarios de titularidad y uso público.”*

De acuerdo con la norma serán bienes de dominio público portuario todos aquellos que tengan relación con los terminales portuarios de titularidad y uso público. Un listado detallado de dichos bienes se encuentra en el artículo 15 del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional.

- Cabe señalar que conforme al artículo 5 de la LSPN, la titularidad de los bienes de dominio público portuario recae en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones o en los gobiernos regionales, según sea el caso, debiendo procederse a su inscripción a favor de dichas entidades, siempre que la naturaleza del bien así lo permita.

*Muchas gracias*