



**PERÚ**

Autoridad Portuaria  
Nacional



UNCTAD

TRAINFORTRADE

**“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO  
DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y  
SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”**

**Curso de Gestión Moderna de Puertos  
Programa de Capacitación Portuaria de la Conferencia de Las Naciones  
Unidas para el Comercio y Desarrollo  
(UNCTAD)**

**Con el auspicio de la Autoridad Portuaria Nacional**

Realizada por: Lic. Zoraida Jackeline Vilela Requena  
Autoridad Portuaria Nacional  
Perú  
Setiembre / 2016

Asesor: Juan Isidro García Luis  
Jefe del Área de Servicios Portuarios Generales –APN

## ÍNDICE GENERAL

I.	RESUMEN INFORMATIVO.....	3
II.	JUSTIFICACION.....	3
III.	ANTECEDENTES Y CONTEXTO.....	3
IV.	OBJETIVO DE LA INVESTIGACION.....	4
V.	ALCANCE DE LA INVESTIGACION Y MARCO TEÓRICO.....	4
VI.	DESARROLLO DEL TEMA.....	8
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	22
VIII.	CONCLUSIONES.....	23
IX.	RECOMENDACIONES.....	25
	ANEXO I.....	29

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro N° 1: Evolución licencias vigentes a nivel nacional.....</b>	<b>9</b>
<b>Cuadro N° 2: Evolución movimientos de naves, promulgación de Ley SPN.....</b>	<b>11</b>
<b>Cuadro N° 3: Empresas prestadoras .....</b>	<b>15</b>
<b>Cuadro N° 4: Evolución de actividades de control, Callao .....</b>	<b>19</b>

## **I. RESUMEN INFORMATIVO**

*La presente monografía tiene por objeto hacer un diagnóstico de los aspectos normativos, administrativos y operativos asociados con la prestación del servicio portuario básico de abastecimiento de combustible e identificar sus aspectos deficientes con el fin de proponer mejoras que coadyuven a su prestación segura, sostenible, eficiente y competitiva, acorde a los estándares internacionales establecidos los instrumentos normativos de los cuales el Estado Peruano es parte contratante.*

*Para el desarrollo del presente estudio y con el propósito de disponer de fuentes objetivas, se han considerado adicionalmente como elementos de análisis, los trabajos de campo resultante de las inspecciones realizadas por los inspectores de la Autoridad Portuaria Nacional.*

## **II. JUSTIFICACION**

*La modalidad de prestación del servicio portuario básico de abastecimiento de combustible, sea por barcaza o por vehículo cisterna, involucran riesgos al medio ambiente, a la vida de las personas, a las naves y a las instalaciones o terminales portuarios, por lo que todo incumplimiento a la normativa vigente, así como a los estándares y procedimientos de seguridad, podrían generar impactos de magnitud en las actividades y operaciones portuarias.*

*Si a lo expresado en el párrafo precedente le sumamos el hecho que los servicios son prestados sin contar, en muchos casos, con procedimientos operativos de aplicación antes, durante y después del servicio, por naves en estado de obsolescencia, por personal no capacitado y con carencia de elementos de respuesta ante contingencias, urge la necesidad de establecer medidas correctivas acorde a los estándares internacionales a fin de asegurar la calidad del servicio.*

## **III. ANTECEDENTES Y CONTEXTO**

- *Ley del Sistema Portuario Nacional - Ley 27943.3*
- *Decreto Supremo N° 003-2004-MTC que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional y sus modificatorias.*
- *Guía Internacional de Seguridad para los buques tanqueros y terminales ISGOTT, reconocida por la Organización Marítima Internacional OMI.*

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

- *Resolución Ministerial N° 259-2003-MTC que aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Acuático y Conexos Prestados en Trafico de Bahía y Áreas Portuarias.*
- *Resolución de Acuerdo de Directorio RAD 043-2010, que aprueba la “Norma técnico operativo para la prestación del servicio portuario básico de abastecimiento de combustible”.*
- *Resolución de Gerencia General N° 257-2014-APN/GG que aprueba la Directiva General N° 001-2014-APN/DIR: “Directiva que establece las funciones y responsabilidades del personal encargado de las acciones de inspección y control de las actividades y servicios portuarios”.*
- *Resolución de Gerencia General N° 081-2011-APN/GG, que aprueba la creación de una Oficina como el “Piloto de la implementación del área de Unidad de Capacitación Portuaria (UCAP)”*

#### **IV. OBJETIVO DE LA INVESTIGACION**

*El presente estudio tiene por objeto proponer lineamientos operativos y de seguridad que permita que el servicio de abastecimiento de combustible se realice bajo cumplimiento de los estándares internacionales vigentes a fin de garantizar una atención eficiente, segura y sostenible, a las naves de tráfico internacional que soliciten este servicio cuando arriben a los puertos de la República.*

#### **V. ALCANCE DE LA INVESTIGACION Y MARCO TEÓRICO**

*El servicio de abastecimiento de combustible es uno de los servicios portuarios básicos que se define como aquel servicio por el cual se provee combustible desde una embarcación a las naves para su operación<sup>1</sup>. Este servicio debe prestarse con embarcaciones o artefactos navales de bandera peruana y se encuentra regulado por las siguientes normas:*

---

<sup>1</sup>Véase el artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 259-2003-MTC-02

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

1. *Ley 27943 - Ley del Sistema Portuario Nacional, la misma que establece entre otras, las siguientes disposiciones asociadas:*
  - a. *Constituyen atribuciones de la Autoridad Portuaria Nacional, entre otras, las siguientes<sup>2</sup>:*
    - *Velar por la prestación universal de los servicios portuarios a través de los puertos de titularidad pública y en el ámbito de su competencia*
    - *Establecer las normas técnico-operativas para el desarrollo y prestación de las actividades y los servicios portuarios acorde con los principios de transparencia y libre competencia.*
    - *Velar por el respeto al medio ambiente en la actividad portuaria y por el cumplimiento de la normativa general y de los compromisos contractuales específicos, en esta materia, contraídos por el sector privado*
  - b. *El ámbito de aplicación de la Ley son las actividades portuarias y servicios portuarios realizados dentro de las zonas portuarias, así como las competencias y atribuciones de las autoridades vinculadas al Sistema Portuario Nacional<sup>3</sup>.*
  - c. *Constituyen lineamientos de la política portuaria, entre otros<sup>4</sup>:*
    - *La protección y cuidado del medio ambiente, con arreglo a la legislación sobre la materia*
    - *La promoción del empleo portuario, como consecuencia de la capacitación y profesionalización de los trabajadores*
    - *El fomento y planeamiento de la competitividad de los servicios portuarios.*
2. *Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, la misma que establece entre otras, las siguientes disposiciones asociadas:*
  - a. *Son servicios portuarios las actividades que se desarrollan en la zona portuaria, siendo necesarias para la correcta explotación de los mismos que se presten en condiciones de seguridad, eficacia, eficiencia, calidad, regularidad, continuidad y no-discriminación<sup>5</sup>.*

---

<sup>2</sup> Véase el artículo 24 de la Ley del Sistema Portuario Nacional

<sup>3</sup> Véase el artículo 2° de la Ley del Sistema Portuario Nacional modificado por DL 1022

<sup>4</sup> Véase el artículo 3° de la Ley del Sistema Portuario Nacional

<sup>5</sup> Véase el artículo 61° del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

- b. *Son servicios básicos aquellas actividades comerciales desarrolladas en los recintos portuarios que permiten la realización de las operaciones de tráfico portuario, dentro de los cuales se encuentra el servicio de abastecimiento de combustible<sup>6</sup>.*
  - c. *Las Autoridades Portuarias podrán establecer por razones técnicas, ambientales, operativas y de seguridad, normas complementarias y condiciones específicas de utilización de los servicios básicos y generales<sup>7</sup>.*
  - d. *La prestación de los servicios básicos y generales será realizada por los trabajadores que acrediten haber obtenido la titulación o habilitación<sup>8</sup>.*
  - e. *La Autoridad Portuaria Nacional es el órgano encargado de hacer cumplir dentro del ámbito de su competencia las obligaciones y prohibiciones establecidas en la legislación vigente y los convenios internacionales sobre protección del medio ambiente y aplicará las sanciones que correspondan en caso de infracción<sup>9</sup>.*
3. *Guía Internacional sobre Seguridad de Buques Tanqueros y Terminales ISGOTT reconocido por la Organización Marítima Internacional, el cual establece estándares de seguridad requeridos para las operaciones de abastecimiento de combustible<sup>10</sup>, procedimientos para el abastecimiento<sup>10</sup> y transferencias de combustible de barcasas a buque y medidas complementarias para este tipo de operaciones.<sup>10</sup>*
  4. *Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, Convenio MARPOL, del cual el Estado Peruano es parte desde el año 1979 según el Decreto Ley N° 22703 de fecha 25 setiembre 1979, y en el que se establecen reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos provenientes de los buques. En este Convenio se define el término “hidrocarburo” como “el petróleo en todas sus manifestaciones, incluidos los crudos de petróleo, el fueloil, los fangos, los residuos petrolíferos y los productos de refinación”<sup>11</sup>*

---

<sup>6</sup>Véase el artículo 65° modificado del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional

<sup>7</sup>Véase el artículo 70° del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional

<sup>8</sup>Véase el artículo 71° del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional

<sup>9</sup>Véase el artículo 133° del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional

<sup>10</sup>Véase el capítulo 25 del ISGOTT “Operaciones de abastecimiento de combustible”

<sup>11</sup>Véase la regla 1 del Anexo I del Convenio MARPOL

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

5. *Resolución Ministerial N° 259-2003-MTC- Reglamento de los Servicios de Transporte Acuático y Conexos Prestados en Trafico de Bahía y Áreas Portuarias, el cual establece los requisitos para el otorgamiento de las licencias requeridas obligatoriamente para las personas naturales o jurídicas que pretendan prestar este tipo de servicios.*
  
6. *Resolución de Acuerdo de Directorio N° 043-2010, que aprueba la “Norma técnico operativo para la prestación del servicio portuario básico de abastecimiento de combustible” y en el que se establecen entre otras, las siguientes disposiciones:*
  - a. *Procedimientos para la operación de abastecimiento de combustible tanto en muelle como en bahía.*
  - b. *Medidas de seguridad durante el servicio*
  - c. *Responsabilidades del prestador, administrador portuario y representante de la nave antes, durante y después de la prestación del servicio.*
  - d. *Lista de verificación de seguridad de seguridad para la recepción de combustible*
  
7. *Resolución de Gerencia General N° 257-2014-APN/GG, que aprueba la Directiva General N° 001-2014-APN/DIR: “Directiva que establece las funciones y responsabilidades del personal encargado de las acciones de inspección y control de las actividades y servicios portuarios”, la cual tiene por objeto establecer las funciones y responsabilidades del personal encargado de la inspección y control de las actividades y servicios portuarios por parte de la Autoridad Portuaria Nacional, estableciéndose entre otras, las siguientes disposiciones:*
  - a. *La inspección y control están orientadas a la verificación de la correcta prestación de las actividades y servicios portuarios, teniéndose en cuenta los siguientes aspectos:*
    - *Seguridad y salud de los trabajadores del Sistema Portuario Nacional*
    - *Condiciones adecuadas de la infraestructura y equipos para la realización de las actividades y servicios portuarios*
    - *Cuidado del medio ambiente portuario*
    - *Cumplimiento de Convenios y Códigos internacionales*



“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

- *Adecuada certificación, capacitación y entrenamiento de los trabajadores del Sistema Portuario Nacional*
  - *Eficiencia en la ejecución de las actividades y servicios portuarios*
  - *Contar con certificaciones obligatorias vigentes*
- b. *La inspección y control son efectuadas por inspectores debidamente acreditados por la Autoridad Portuaria Nacional.*
- c. *Las acciones de inspección y control se llevan a cabo en la Zona Portuaria y oficinas administrativas de los prestadores de las actividades y servicios portuarios, en horario diurno o nocturno, teniendo en consideración la información obtenida sobre la programación diaria de naves y la prestación de actividades y servicios portuarios.*
8. *Resolución de Gerencia General N° 081-2011-APN/GG, la cual aprueba el “Piloto para la implementación de la Unidad de Capacitación Portuaria (UCAP)”, estableciendo entre otras, las siguientes funciones para la UCAP:*
- a. *Tiene a su cargo la formación y capacitación de los ejecutivos y funcionarios que laboran en el Sistema Portuario Nacional tanto para el sector público como privado.*
  - b. *Organiza y difunde cursos de formación y capacitación portuaria*
  - c. *Prepara publicaciones técnicas e investigaciones*
  - d. *Organiza seminarios técnicos.*
  - e. *Promueve alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales que tengan como objeto la gestión del conocimiento portuario.*

## **VI. DESARROLLO DEL TEMA**

*De acuerdo a lo estipulado en el artículo 3° de la Ley del Sistema Portuario Nacional, constituyen lineamientos de la Política Portuaria Nacional, entre otros:*

1. *El fomento y planeamiento de la competitividad de los servicios portuarios y la promoción del comercio nacional, regional e internacional.*
2. *El fomento de las actividades para dar valor agregado a los servicios que se prestan en los puertos.*
3. *La promoción de los sistemas de calidad total en la gestión portuaria*

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

4. *La protección y cuidado del medio ambiente, con arreglo a la legislación sobre la materia.*

*En línea con estos lineamientos mencionados, corresponde por consiguiente hacer un diagnóstico de los diversos aspectos tanto normativos, administrativos y operativos, asociados con la prestación del servicio portuario básico de abastecimiento de combustible, a fin de evidenciar la correcta aplicación de la Política Portuaria Nacional así como identificar aspectos los deficientes y proponer oportunidades de mejora en beneficio del Sistema Portuario Nacional.*

*En relación al aspecto **“Fomento y planeamiento de la competitividad de los servicios portuarios y la promoción del comercio nacional, regional e internacional”**, cabe mencionar lo siguiente:*

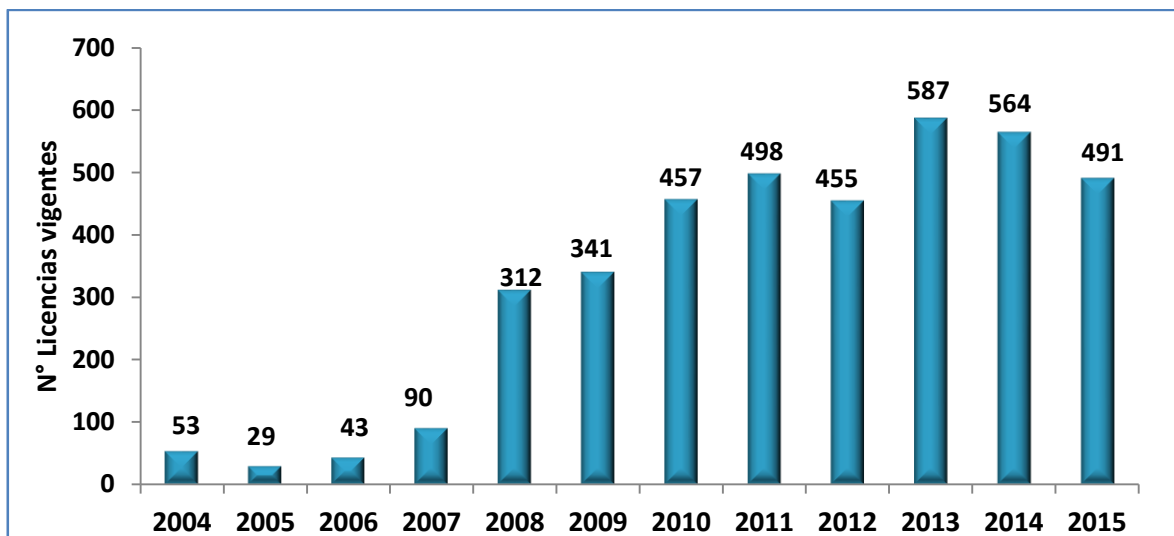
1. *La Ley del Sistema Portuario Nacional, Ley N° 27943, fue promulgada el año 2003 respondiendo a la necesidad de disponer de un marco jurídico que posibilite, fomente y facilite la modernización del Sistema Portuario Nacional, el desarrollo de puertos competitivos y creando las condiciones de acceso del sector privado a la prestación de los servicios portuarios. Sin embargo, a pesar de que el inicio de funciones de la Autoridad Portuaria Nacional se dio el 1 de junio del año 2004, hasta la actualidad son exigidos como requisitos y lineamientos para la prestación del servicio portuario de abastecimiento de combustible, lo contenido en la Resolución Ministerial N° 259-2003-MTC/02, la cual de acuerdo a su contenido tiene como objeto básicamente formalizar a las empresas prestadoras de estos servicios, de manera que puedan acceder a dicho mercado, sin que se establezcan en su contenido aspectos relacionados a calidad del servicio, competencias de las personas que prestan el servicio o promoción de competitividad.*
2. *A la luz de los hechos podemos inferir que el objetivo de formalizar a estas empresas prestadoras se ha cumplido ya que en el año 2004 sólo se disponían de tres (03) empresas a nivel nacional, mientras que en la actualidad se disponen de un total de cuarenta y tres (41) empresas prestadoras del servicio de abastecimiento de combustible. Para evidenciar lo expuesto, se dispone del siguiente cuadro de evolución de las licencias vigentes a nivel nacional:*

Cuadro N° 1: Evolución licencias vigentes a nivel nacional

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016



Fuente: Área de Servicios Portuarios Básicos– Autoridad Portuaria Nacional  
Elaborado por el Área de Estadísticas – DOMA, 2016

3. *Lo que sí es claro es que se tiene como tarea pendiente la competitividad de estos servicios portuarios, toda vez que en el desarrollo de las actividades de fiscalización y supervisión que ejecuta la Autoridad Portuaria Nacional, se han identificado y evidenciado de manera recurrente, las siguientes fallas comunes en el servicio, las mismas que se detallan a continuación:*
  - a. *Incumplimientos de procedimientos establecidos en la normativa vigente.*
  - b. *Falta de supervisión del servicio por parte del prestador.*
  - c. *Obsolescencia crítica de las embarcaciones utilizadas en el servicio.*
  - d. *Carencia de elementos de respuesta ante contingencias.*
  - e. *Poca e insuficiente competencia del personal responsable de prestar el servicio en cuanto se refiere a temas de seguridad y protección ambiental.*
4. *Lo indicado anteriormente se refuerza aún más con el hecho de que a pesar del tiempo transcurrido y de los factores de riesgo al medio ambiente y seguridad a la vida humana asociadas con la prestación de este servicio, recién en el año 2010 la Autoridad Portuaria Nacional promulga la Resolución de Acuerdo de Directorio N° 043-2010-APN/DIR, la cual aprueba la “Norma técnico operativa para la prestación del servicio portuario básico de abastecimiento de combustible en las zonas portuarias”, la misma que si bien establece algunos estándares en cuanto a procedimientos operativos y de seguridad e incrementa la valla de estándares existentes hasta ese momento, no asegura la sostenibilidad y calidad en la prestación debido a que no*

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*incorpora requisitos o estándares mínimos para las embarcaciones o naves o barcas prestadoras del servicio (no obliga por ejemplo a la utilización de naves de doble casco en el servicio, el cual es actualmente una obligación de carácter internacional) y tampoco establece requisitos mínimos de capacitación para el personal que participa en estos servicios.*

*En este punto es importante tener en consideración que el ISGOTT establece que “los derrames y pérdidas de petróleo durante las operaciones de carga de combustible son la fuente primaria de contaminación por derrames de los buques. La experiencia ha demostrado que muchos de los reboces y derrames de combustible que ocurren pueden ser atribuidos al error humano”, por lo que la importancia que se debe de dar a la experticia y capacitación del recurso humano es un factor vital.*

- 5. En relación al número de naves atendidas en los puertos de la República, es importante tener en cuenta la evolución del movimiento de naves a partir del momento en que se promulgó la Ley del Sistema Portuario Nacional, lo cual constituye un indicador para la determinación del comportamiento del comercio exterior peruano en dicho período. El cuadro se muestra a continuación:*

Cuadro N° 2: Evolución movimientos de naves, promulgación de Ley SPN

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

Año	Naves		Participación	
	Recepción	Despacho	Recepción (%)	Despacho (%)
2005	1,513	1,515		
2006	3,283	3,280		
2007	5,180	5,233		
2008	9,044	9,137		
2009	11,820	11,939		
2010	12,377	12,449		
2011	13,260	13,310		
2012	15,539	15,617		
2013	15,217	15,245		
2014	14,643	14,853		
2015	14,402	14,613		

Fuente: Sistema de Redenaves Electrónico – Autoridad Portuaria Nacional  
Elaborado por el Área de Estadísticas – DOMA, 2016.

*Del total indicado en el cuadro anterior, el 50% de movimientos corresponden a naves en el ámbito marítimo, en donde al menos para cada nave se requiere un mínimo de 6 prestaciones de servicios portuarios, dado que son obligatorios los servicios de practica, amarre/desamarre y remolcaje, tanto para el ingreso como para la salida del puerto, lo cual significa un total de 43,206 servicios portuarios básicos a nivel nacional.*

*En relación al aspecto “**Fomento de las actividades para dar valor agregado a los servicios que se prestan en los puertos**”, es pertinente indicar lo siguiente:*

1. *Ninguna de las empresas prestadoras actualmente con licencia vigente, dispone de Sistemas de Gestión implementados, pero la normativa vigente, tampoco exige la administración de estos servicios bajo un modelo de Sistemas de Gestión. En este punto es pertinente manifestar que la Ley del Sistema Portuario Nacional exige la obligación de certificar en sistemas homologados internacionalmente de calidad únicamente a los terminales portuarios del país, más no a los prestadores de servicios portuarios, otorgando un plazo de cuatro (04) años para su total implementación<sup>12</sup>, lo cual no se ha cumplido toda vez*

<sup>12</sup> Véase el artículo 33.2 de la Ley del Sistema Portuario Nacional

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*que a la fecha, a pesar del tiempo transcurrido, únicamente se encuentran certificadas un 85% de estos terminales portuarios.*

2. *En línea con lo anteriormente indicado es pertinente acotar que el artículo 25.2 del ISGOTT establece dentro del “Procedimiento para el Abastecimiento de Combustible” que “los operadores del buque requerirán que todas las operaciones de carga de combustible sean controladas bajo un procedimiento que forme parte del Sistema de Gestión de Seguridad del buque”, situación que no está contemplada en la normativa vigente en el Sistema Portuario Nacional.*
3. *De las fallas comunes identificadas durante el proceso de supervisión y fiscalización que ejecuta la Autoridad Portuaria Nacional, tres de ellas están directamente relacionadas y constituyen evidencias de que a pesar del tiempo transcurrido desde el inicio de funciones de la Autoridad Portuaria Nacional en el Sistema Portuario Nacional, no se ha generado valor agregado a los servicios que se prestan en los puertos. Estas deficiencias recurrentes son:*
  - a. *Falta de supervisión del servicio por parte del prestador.*
  - b. *Obsolescencia crítica de las embarcaciones utilizadas en el servicio.*
  - c. *Poca e insuficiente competencia del personal responsable de prestar el servicio en cuanto se refiere a temas de seguridad y protección ambiental.*
4. *A pesar de haberse identificado por parte de la Autoridad Portuaria Nacional aspectos deficientes en el servicio y que por consiguiente corresponde aplicar medidas correctivas y sanciones pertinentes, esta acción no puede ser ejecutada debido a que el Reglamento del Régimen General de Infracciones y Sanciones para la Actividad Portuaria aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2008-MTC, no contempla ni tipifica sanciones relacionados a incumplimientos de requisitos de carácter ambiental portuario, a pesar de que el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional establece la facultad de la Autoridad Portuaria Nacional a aplicar sanciones en casos de incumplimientos de las disposiciones vigentes y Convenios Internacionales<sup>13</sup>. En este sentido es pertinente notar que el Estado Peruano es parte contratante del “Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques”, desde el año 1979, por lo tanto, en mérito a estos requisitos normativos, es pertinente corregir esta omisión a fin de incorporar sanciones de carácter ambiental en la normativa del Sistema Portuario Nacional, más aún en el*

---

<sup>13</sup> Léase el artículo 133 del reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*escenario actual en el cual la Autoridad Portuaria Nacional es parte integrante del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental SINEFA y tiene aprobado desde el presente año, un Plan de Evaluación y Fiscalización Ambiental PLANEFA 2016, mediante Resolución de Acuerdo de Directorio N° 012-2016-APN/DIR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 22 de marzo del año en curso.*

5. *Si bien el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional establece que la prestación de los servicios portuarios debe ser realizada por trabajadores que acrediten haber obtenido la titulación o habilitación<sup>14</sup>, el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Autoridad Portuaria Nacional aprobado mediante Resolución Ministerial N° 061-2008-MTC/01, no exige ningún requisito respecto al personal que presta este servicio y por consiguiente no existe un mecanismo para asegurar que las competencias, habilidades o capacidades del personal que trabaja tanto a nivel gerencial, supervisor o en la prestación directa del servicio, que aseguren la calidad en la prestación y la experiencia requerida para este tipo de actividad más aún si se involucran en la operativa regulaciones o estándares internacionales de los cuales el Estado Peruano es parte. En este punto es importante tener en consideración que con la puesta en vigor del Código para la Implantación de los Instrumentos de la Organización Marítima Internacional (Código III), los puertos peruanos serán sometidos a Auditoría Obligatoria por parte de la OMI, a partir del año 2018, tal como se indica en la Circular C114/6, de la OMI “Plan de Auditorías de los Estados Miembros de la OMI”<sup>15</sup>, de fecha 8 mayo 2015.*
6. *La razón por la que el Perú será sometido a auditorías obligatorias recién a partir del año 2018 es debido a que durante el año 2013 el Estado Peruano solicitó a la OMI una auditoría voluntaria, la misma que se desarrolló en su oportunidad, con la participación de las siguientes entidades nacionales: Ministerio de Relaciones Exteriores, Autoridad Marítima Nacional, Autoridad Portuaria Nacional y la Escuela Nacional de Marina Mercante “Almirante Miguel Grau”.*
7. *En línea con lo expresado, se hace vital la incorporación de requisitos complementarios y las modificaciones pertinentes al Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Autoridad Portuaria Nacional a fin de*

---

<sup>14</sup>Léase artículo 71° del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional

<sup>15</sup>Léase el Anexo 1 de la Circular C 114/6 de la Organización Marítima Internacional

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*incluir como requisitos para la obtención de licencias para la prestación del servicio portuario básico de abastecimiento de combustible, documentación que sustente las competencias, habilidades y experiencias para el personal que involucrado en la prestación del servicio, desde el nivel gerencial hasta el nivel operativo.*

8. *Como resultado de las supervisiones y fiscalización llevada a cabo por la Autoridad Portuaria Nacional en el marco de sus competencias se han evidenciado factores de riesgo que afectan a la seguridad de la vida humana, a la prevención en materia ambiental y a la calidad del servicio.*

*Sin embargo, es pertinente acotar en este punto que actualmente, del total de servicios portuarios básicos que se prestan a nivel nacional, estimados en un total de 45,000 prestaciones a las naves de tráfico internacional y de cabotaje costero, corresponden al servicio de abastecimiento de combustible un total de 1,095 servicios anuales, de los cuales sólo son supervisados “in situ” por parte de la Autoridad Portuaria Nacional, el 2.5 % del total, lo cual corresponde a 26 servicios de abastecimiento de combustible a nivel nacional, cantidad que no es significativa si lo que se pretende es generar un cambio de conducta de los prestadores del servicio y una mejor calidad del mismo. En este sentido, se hace vital fortalecer a nivel Autoridad Portuaria Nacional, las inspecciones y supervisiones a nivel nacional a fin de efectuar una trazabilidad permanente del servicio y mejorar los estándares de seguridad y calidad en su prestación.*

*En el puerto del Callao, se realizan en promedio dos (02) prestaciones del servicio de abastecimiento de combustible por día, el cual es atendido por el siguiente universo de empresas prestadoras:*

Cuadro N° 3: Empresas prestadoras

N°	NOMBRE DE LA EMPRESA
1	Cargo Transport S.A.C.



“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

2	C&M Servicentros S.A.C.
3	Corporación Peruana de Combustible Pegaso S.A.C.
4	Corporación PRIMAX S.A.
5	Graña y Montero Petrolera S.A.
6	Naviera Bertling S.A.C.
7	Oil Trading S.A.C.
8	Peru Marine Oil S.A.C.
9	Petrotankers S.A.C.
10	Servosa Combustible S.A.C.
11	Trabajos Marítimos S.A
12	Trans Oil Bunker S.A.C.
13	Transgas Shipping Lines S.A.C.

Fuente: Base de Datos Licencias-DOMA, 2016  
Elaboración propia

*El puerto del Callao atiende al 70% de las naves que arriban a puertos del litoral marítimo de la República, lo que significa un promedio de 4,500 buques anuales, razón suficiente para enfocar el presente trabajo en el ámbito y alcance de dicho puerto.*

En relación al aspecto “**Promoción de los sistemas de calidad total en la gestión portuaria**”, cabe mencionar lo siguiente:

- 1. Actualmente el 85% de los terminales portuarios tienen implementados Sistemas de Gestión de Calidad, lo cual si bien es un número significativo, trasgrede la normativa vigente toda vez que la obligación de certificación del 100% de estos terminales culminó cuatro años después de la puesta en vigencia de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional<sup>16</sup>, vale decir el 2 de marzo del año 2007, considerando la fecha de publicación en el Diario Oficial El Peruano.*
- 2. Por otro lado, la Autoridad Portuaria Nacional acaba de certificar recientemente en el mes de agosto del año 2016, en un Sistema de Gestión de Calidad, lo*

<sup>16</sup>Véase el artículo 33.2 de la Ley 27943.

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*cual si bien es un logro significativo para la mejora de sus procesos y el manejo de la gestión portuaria bajo estándares de calidad, se ha concretado recién luego de 13 años en ejercicio como ente rector del Sistema Portuario Nacional.*

3. *Las empresas prestadoras de servicios portuarios no están obligadas, bajo la normativa vigente a implementar sistemas de gestión o a establecer modelos de sistemas de gestión en sus actividades. Al respecto, es pertinente tener en cuenta que existen en el acervo normativo del país, regulaciones que obligan a la implementación de modelos de sistema de gestión, tal como se manifiesta expresamente en el artículo 17 de la Ley N° 29783<sup>17</sup>, que a la letra dice “El empleador debe adoptar un enfoque de sistema de gestión en el área de seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con los instrumentos y directrices internacionales y la legislación vigente”, lo cual, en términos prácticos y operativos, significa que toda empresa en el país, sin necesidad de tener implementado un Sistema de Gestión de Calidad, debe de gestionar todos los aspectos relacionados a la seguridad y salud ocupacional bajo este enfoque, vale decir, deben de implementar los siguientes elementos que todo sistema de gestión requiere, los mismos que se indican a continuación:*

- a. Política*
- b. Organización*
- c. Planificación*
- d. Supervisión*
- e. Mejora continua*

*La implementación de estos cinco elementos mencionados, tienen una vital preponderancia y participación en la prevención de los accidentes laborales.*

*En este mismo contexto y considerando que para minimizar los probables impactos negativos derivados de la carencia de estándares en la prestación del servicio de abastecimiento de combustible, consideramos que es factible incorporar cambios en la normativa vigente a fin de establecer la obligación para las empresa prestadoras de servicios portuarios, de adoptar un enfoque de sistemas de gestión en todas las actividades relacionadas con la prestación del servicio, lo cual involucra implementar una herramienta de gestión, vale decir un “Manual de Operaciones y de Seguridad para la Prestación del Servicio”, el cual debe ser aprobado por la Autoridad Portuaria Nacional. Los*

---

<sup>17</sup>Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*lineamientos para elaborar este manual, deben estar establecidos igualmente en la propuesta normativa.*

- 4. Metodológica y operativamente, para que un Sistema de Gestión funcione, es elemental el compromiso con el sistema y este factor depende básicamente del recurso humano involucrado en la actividad, vale decir en la prestación del servicio, razón por la cual se hace necesario establecer requisitos para la sensibilización y capacitación del recurso humano a través de un “Plan de Capacitación Anual”, el mismo que debe estar enfocado a asegurar la calidad del servicio, el cumplimiento de los requisitos y obligaciones derivados de las normas nacionales y Convenios Internacionales de los cuales el Perú es parte contratante y la sostenibilidad del servicio mediante la aplicación de estándares y obligaciones de carácter ambiental portuario.*

*El contenido y objetivos de este “Plan de Capacitación Anual” asociado al servicio, debe de establecerse igualmente en la propuesta normativa.*

- 5. Igualmente, al disponer la Autoridad Portuaria Nacional de una Unidad de Capacitación UCAP enfocada al recurso humano del Sistema Portuario Nacional, tanto en los niveles gerenciales, de supervisión, operativos y administrativos, debe de promover mediante el uso de plataformas virtuales a nivel nacional, un “Programa de Sensibilización Nacional” aplicable a todos los prestadores del servicio, con el fin prevenir a través del tratamiento de las fallas comunes identificadas por los inspectores de la Autoridad Portuaria Nacional, durante el proceso de inspección y supervisión “in situ” en la prestación de los servicios.*

*En relación al aspecto “**Protección y cuidado del medio ambiente, con arreglo a la legislación sobre la materia**”, cabe mencionar lo siguiente:*

- 1. La Autoridad Portuaria Nacional, en mérito a sus competencias y facultades otorgadas por Ley, tiene a cargo la importante responsabilidad de controlar y verificar la prestación de los diferentes servicios portuarios básicos, dentro de los cuales se encuentra el de abastecimiento de combustible. En este sentido, se han implementado una serie de supervisiones e inspecciones a nivel nacional, sobre la base de las disposiciones contenidas en la “Directiva de Funciones y Responsabilidades del personal encargado de las acciones de inspección y control de las actividades y servicios portuarios”, aprobada mediante Resolución de Gerencia General N° 257-2014-APN/GG.*

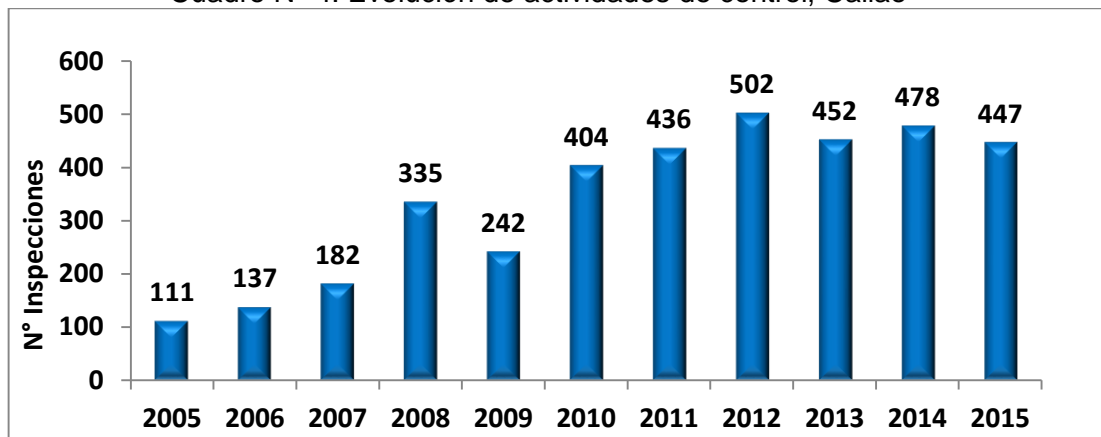
“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*La evolución histórica respecto a estas actividades de control que se han ejecutado en el puerto del Callao, se detalla en el gráfico siguiente:*

Cuadro N° 4: Evolución de actividades de control, Callao



Fuente: Área de Control y Fiscalización – Autoridad Portuaria Nacional  
Elaborado por el Área de Estadísticas – DOMA, 2016

*Asimismo, respecto a las metas previstas para el presente año en cuanto al número de inspecciones de los servicios portuarios básicos, se tienen un total nacional de 1500 inspecciones, de acuerdo al contenido publicado en el Plan Operativo Institucional 2016<sup>18</sup>.*

- La protección del medio ambiente comprende no solamente el cumplimiento de requisitos normativos nacionales sino también los Convenios Internacionales de los cuales el Perú es parte contratante, como es el caso del Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, Convenio MARPOL. Al respecto, las enmiendas al Anexo I del Convenio promulgadas por la OMI el año 1992, establecieron disposiciones obligatorias respecto al doble casco de los buques que transportan hidrocarburos, estableciendo además que a partir del 1 de julio del año 1996, todos los buques petroleros mayores a 600 toneladas, deben ser construidas con doble casco. El doble casco tiene por finalidad, en caso de avería del casco sea por colisión o varadura, de servir de doble barrera a la salida de combustible al mar.*
- A pesar que desde el año 2005, quedó prohibido en el mundo la operación de los buques monocasco, la Autoridad Marítima Nacional recién promulgó el 20*

<sup>18</sup>Véase link:

<http://www.apn.gob.pe/site/wp-content/uploads/2016/04/pdf/CQUBYJAXLHMXOTISBYDJ6LEMNOPF9IHAR8UR.pdf>

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*de agosto del año 2009<sup>19</sup>, las normas para implementar disposiciones referidas al doble casco que establece el Anexo I del Convenio MARPOL. Sin embargo esta medida nunca se implementó y siguieron operando en el país, las naves monocasco, por lo que nuevamente en el año 2011, la Autoridad Marítima Nacional promulga la Resolución Directoral N° 180-2011/DCG, aprobando las normas técnicas sobre la exigencia de contar con doble casco, para aquellas naves petroleras entre 150 DWT a menos de 5000 DWT, dentro de los cuales se encontraban comprendidos muchas de las naves utilizadas en la prestación del servicio portuario de abastecimiento de combustible. Esta norma sin embargo, sólo establece como prohibición, el ingreso de buques de casco simple al Registro Nacional de Buques Existentes, a partir de esa fecha, vale decir el 19 de marzo del 2011 y a su vez, establece los criterios para el otorgamiento de “Certificado de Exención relativo al Doble Casco”, con una vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2014, lo cual en la práctica, significaba que a partir del 1 de enero del año 2015, recién entraban en servicio de modo obligatorio en el país, las naves con doble casco, vale decir que esta obligación, que se hizo obligatoria internacionalmente el año 2005, recién se hizo efectiva parcialmente en el país, luego de 10 años de su entrada en vigencia, lo que de alguna manera es una causa de la brecha significativa existente actualmente respecto a la obsolescencia de nuestra naves de bandera nacional.*

- 4. En el año 2011, la Autoridad Marítima Nacional promulga una nueva norma<sup>20</sup>, ampliando la obligación del uso de naves de doble casco al ámbito fluvial y lacustre del país, para las naves que transportan hidrocarburos en los ríos y lagos navegables. Esta norma fue modificada posteriormente mediante Resolución Directoral N° 1026-2013-MGP/DCG, ampliando la fecha límite de cumplimiento hasta el 31 de diciembre del año 2014. Sin embargo, a la fecha, esta norma no ha entrado en vigencia a plenitud y tenemos que en el ámbito fluvial y lacustre, siguen operando naves que transportan petróleo, de tipo monocasco.*
- 5. El año 2013, la Autoridad Marítima Nacional promulga las normas referidas a la exigencia de contar con doble casco por parte de los grifos flotantes<sup>21</sup> (que*

---

<sup>19</sup> Véase Resolución Directoral N° 0862-2009/DCG

<sup>20</sup> Resolución Directoral N° 0630-2011/DCG

<sup>21</sup> Resolución Directoral N° 1027-2013-MGP/DCG

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*constituyen básicamente la totalidad del universo de prestadores del servicio de abastecimiento de combustible en los ríos), la misma que en la práctica no entra en vigor ya que el 100% de grifos flotantes siguen siendo artefactos monocasco.*

6. *Lo evidenciado en los párrafos precedentes, hacen necesario establecer una mejora en las coordinaciones entre entidades del Estado, en este caso entre la Autoridad Marítima y Autoridad Portuaria Nacional a efectos de homologar las exigencias normativas para el cumplimiento de los estándares internacionales y así generar las condiciones para la prestación de este servicio bajo condiciones de competitividad y de respeto a la normativa ambiental vigente.*

### **FACTORES CRITICOS IDENTIFICADOS**

*Del contenido manifestado en el desarrollo del tema, se han identificado los siguientes factores críticos, los mismos que se manifiestan a continuación:*

1. *Anualmente se prestan un total de 45,000 servicios portuarios básicos, de los cuales corresponden al servicio de abastecimiento de combustible un total de 1095 servicios anuales, de los cuales la Autoridad Portuaria Nacional solo supervisa “in situ” el 2.5 %, lo que abarca un total de 26 supervisiones a nivel nacional, para este tipo de servicio. Esto requiere fortalecer y potenciar el número de supervisiones “in situ” a nivel nacional a fin de generar un cambio de conducta de los prestadores del servicio y asegurar estándares de calidad y seguridad requeridos para dicha actividad.*
2. *Como resultado de las supervisiones efectuadas por la Autoridad Portuaria Nacional al servicio de abastecimiento de combustible, se han identificado fallas recurrentes en el servicio, los mismos que se detallan a continuación:*
  - a. *Incumplimientos de procedimientos establecidos en la normativa vigente.*
  - b. *Falta de supervisión del servicio por parte del prestador.*
  - c. *Obsolescencia crítica de las embarcaciones utilizadas en el servicio.*
  - d. *Carencia de elementos de respuesta ante contingencias.*
  - e. *Poca e insuficiente competencia del personal responsable de prestar el servicio en cuanto se refiere a temas de seguridad y protección ambiental.*
3. *Las empresas prestadoras de servicios portuarios no están obligadas a implementar o adoptar un enfoque de sistema de gestión en la prestación del servicio, lo que evidencia una brecha significativa en el Sistema Portuario Nacional toda vez que en la actualidad el 85% de los terminales portuarios se*

*encuentran certificados en Sistemas de Gestión, al igual que la Autoridad Portuaria Nacional. Esto requiere de una modificación en la normativa vigente a fin de que se disponga de herramientas de gestión que aseguren la calidad y sostenibilidad del servicio.*

- 4. El marco normativo vigente no permite la cancelación de las licencias o imposición de sanciones drásticas a aquellos prestadores que incurran de modo recurrente y flagrante en incumplimientos de los procedimientos operacionales, incumplimiento de los estándares mínimos de seguridad y protección ambiental o mala calidad del servicio. Esto requiere de la incorporación de modificaciones en la normativa vigente.*
- 5. No todas las empresas que cuentan con licencia vigente emitida por la Autoridad Portuaria Nacional realizan el servicio de manera eficiente y segura debido a que no cuentan con lineamientos adecuados ni con herramientas de gestión que permitan potenciar al recurso humano que efectúa las prestaciones. La normativa vigente no establece requisitos para el recurso humano y en ese sentido se requiere de una modificación.*
- 6. Los requisitos exigidos para el otorgamiento de licencias para la prestación del servicio de abastecimiento no establece la obligación de contar con naves de doble casco ni requisitos mínimos para la operación de estas naves.*
- 7. La regulación vigente asociada al servicio de abastecimiento de combustible no asegura la calidad ni sostenibilidad del servicio y por consiguiente requiere de modificaciones en este sentido.*
- 8. Las regulaciones vigentes no han incorporado aspectos de seguridad establecidos en el ISGOTT, el cual constituye un estándar reconocido por la organización Marítima Internacional para este tipo de actividad en la que se involucre operaciones con hidrocarburos.*

## **VII. BIBLIOGRAFÍA**

Comunicaciones, M. d. (2003). Resolución Ministerial N° 259-2003-MTC-02. *Reglamento de Servicios de Transporte Acuático y Conexos prestados en Tráfico de Bahías y Áreas Portuarias*. Callao.

Convenio MARPOL. (s.f.). *Regla 1, Anexo I : Reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos proveniente de los buques*.

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

Internacional, O. M. (s.f.). CIRCULAR C 114/6. *Anexo I : Auditoría obligatoria para puertos peruanos.*

International Safety Guide for Oil (ISGOTT). (s.f.). *Cap.25 : Operaciones de Abastecimiento de Combustible.*

Peruano, E. (01 de marzo de 2003). LEY 27943-Ley del Sistema Portuario Nacional. *Art. 24- Atribuciones de la Autoridad Portuaria Nacional.*

Peruano, E. (01 de marzo de 2003). Ley del Sistema Portuario Nacional. *Art. 3 -Lineamientos de la Política Portuaria.*

Peruano, E. (01 de marzo de 2003). Ley del Sistema Portuario Nacional. *Art.2-Ambito de aplicación.*

Peruano, E. (03 de febrero de 2004). Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional. *Art. 70- Disposiciones de autoridades portuarias.*

Peruano, E. (03 de febrero de 2004). Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional. *Art. 61- Mercado de Actividades y Servicios Portuarios.*

Peruano, E. (03 de febrero de 2004). Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional. *Art. 65- Definición de los Servicios Portuarios Básicos.*

Peruano, E. (03 de febrero de 2004). Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional. *Art. 133-Reglamento Interno.*

Peruano, E. (20 de agosto de 2009). Resolución Directoral N° 0862-2009/DGC. *Normas para implementar disposiciones referidas al doble casco que establece el Anexo I de Marpol 73/78.*

Peruano, E. (26 de julio de 2011). Ley 29783-Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Peruano, E. (05 de noviembre de 2013). Resolución Directoral N° 1027-2013-MGP/DCG. *Normas referidas a la exigencia de contar con doble casco por parte de los grifos flotantes.*

## VIII. CONCLUSIONES

*Sobre la base de los aspectos críticos identificados en relación a la prestación del servicio portuario de abastecimiento de combustible en el puerto del Callao y su correlación con los Lineamientos de la Política Portuaria Nacional dispuestos en la Ley del Sistema Portuario Nacional, se concluye lo siguiente:*

- 1. Los alcances de la normativa vigente, al ser normas que entraron en vigor con anterioridad al inicio de funciones de la Autoridad Portuaria Nacional, no están alineadas con los lineamientos de la Política Portuaria Nacional establecidos*



“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*en la Ley del Sistema Portuario Nacional y por consiguiente no se enfoca a asegurar la calidad en la prestación del servicio de abastecimiento de combustible ni la aplicación de estándares de seguridad y de protección al medio ambiente, toda vez que no se exigen requisitos mínimos para los medios y recursos utilizados en el servicio (barcazas o vehículos) ni del recurso humano encargado de la prestación, ni la obligación de adoptar enfoques de Sistemas de Gestión en la actividad de prestación del servicio.*

- 2. Los resultados de las acciones de supervisión efectuados por los inspectores acreditados de la Autoridad Portuaria Nacional en el puerto del Callao, han permitido evidenciar fallas recurrentes en el servicio, los mismos que se asocian en un 80% al factor humano y un 20% a factor de equipamiento por obsolescencia del mismo, por lo que se hace esencialmente necesario implementar herramientas de gestión enfocados al recurso humano, vía planes de sensibilización y capacitación, así como mejoras en los estándares mínimos requeridos para el equipamiento y elementos utilizados en el servicio, vía manuales de operación y seguridad y usos de listas de verificación acordes a los estándares y regulaciones internacionales.*
- 3. La falta de estándares en la prestación del servicio de abastecimiento de combustible, dada su modalidad de operación y riesgos asociados, puede generar impactos negativos en el puerto del Callao, principal puerto del Perú y que soporta el 70% del comercio exterior peruano, con afectaciones directas a la seguridad de la vida humana, al medio ambiente, a los terminales e instalaciones portuarias, a la infraestructuras portuarias y a las naves.*
- 4. La experiencia internacional nos dice que la causa de los accidentes producidos durante la prestación de los servicios y el desarrollo de actividades portuarias en el mundo, están asociadas en un 90% a fallas humanas, por lo que para la generación de cambios de conducta en el recurso humano, se requiere enfocar y priorizar las acciones de mejora hacia ese objetivo.*
- 5. La normativa vigente no ha tomado en consideración los estándares de seguridad y de operación establecidos en el Convenio MARPOL ni las recomendaciones de seguridad para la operación de abastecimiento de combustible establecidas por el ISGOTT, constituyendo un aspecto crítico la no obligatoriedad del uso de naves de doble casco en la prestación del servicio, lo cual además de tener un impacto directo en la competitividad de los puertos, contraviene los compromisos adoptados por el Estado Peruano como parte*

*contratante de los Convenios Internacionales que han prohibido el uso de naves monocasco para las operaciones con hidrocarburos, desde el año 2005.*

6. *La normativa vigente, vale decir el Reglamento del Régimen General de Infracciones y Sanciones para la Actividad Portuaria RIS, no contempla la aplicación de sanciones por incumplimientos de requisitos de carácter ambiental, pese a que la Ley del Sistema Portuario Nacional establece claramente la competencia de la APN para sancionar este tipo de infracciones acorde a la normativa vigente y a los Convenios Internacionales y pese además a que la Autoridad Portuaria Nacional es parte integrante del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental SINEFA.*
7. *Los niveles de supervisión “in situ” que realizan los inspectores de la Autoridad Portuaria Nacional en el puerto del Callao, cubren solo el 2.5 % del total de las prestaciones del servicio de abastecimiento de combustible, lo cual sumado a la recurrencia de fallas identificadas, es un número de cobertura insuficiente si lo que se pretende es lograr un cambio de conducta en los prestadores y una sostenibilidad de la calidad, competitividad, sostenibilidad y cumplimiento de los estándares de seguridad y protección ambiental asociados al servicio, acordes a los lineamientos de la Política Portuaria Nacional.*

## **IX. RECOMENDACIONES**

1. *Para que la prestación del servicio de abastecimiento de combustible se desarrolle bajo los lineamientos de la Política Portuaria Nacional es recomendable incorporar las siguientes modificaciones en la normativa vigente:*
  - a. *Derogar la Resolución Ministerial N° 259-2003-MTC/02 toda vez que sus alcances no se encuentran alineados con los objetivos de la Ley del Sistema Portuario Nacional y en su reemplazo incorporar toda la normativa asociada a los servicios portuarios básicos actualmente vigente, en un Reglamento. En dicha propuesta de Reglamento se debe de incorporar necesariamente a efectos de asegurar la calidad en la prestación del servicio, el siguiente texto: “Las empresas prestadoras de servicios portuarios básicos deberán adoptar un enfoque de sistema de gestión en*

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*las operaciones asociadas con la prestación, de conformidad con los instrumentos y directrices internacionales y la legislación nacional vigente”*

b. *Incorporar en la Resolución de Acuerdo de Directorio N° 043-2010-APN/DIR, las siguientes modificaciones:*

- *Obligatoriedad del uso de naves de doble casco en la prestación del servicio*
- *Obligatoriedad de contar con un “Plan de Capacitación y Entrenamiento Anual” para el personal gerencial, de supervisión y operativo asociados con la prestación del servicio y que contenga al menos los siguientes temas de capacitación:*
  1. *Política de seguridad, calidad y medio ambiente de la empresa*
  2. *Normas y legislación asociada al servicio*
  3. *Identificación de peligros y evaluación de riesgos*
  4. *Procedimientos de seguridad operacional*
  5. *Primeros auxilios*
  6. *Plan de emergencia y respuestas ante contingencias*
  7. *Calidad en la prestación del servicio*
  8. *Simulacro de respuesta ante emergencias*
- *Obligatoriedad del personal participante en el servicio, de demostrar competencias y certificaciones que acrediten experiencia mínima y dominio eficiente de las operaciones y actividades vinculadas al servicio.*
- *Obligatoriedad de las empresas prestadoras del servicio de abastecimiento de combustible de contar con un “Manual de Operaciones y Seguridad”, el cual debe ser aprobado por la APN y que contenga al menos el siguiente contenido:*
  1. *Política de seguridad, calidad y medio ambiente de la empresa.*
  2. *Normas y legislación asociada al servicio*
  3. *Organización de la empresa*
  4. *Funciones y responsabilidades de la estructura orgánica*
  5. *Procedimientos operacionales y de seguridad aplicables al servicio*
  6. *Medidas de respuestas ante contingencias*

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

7. *Recursos disponibles para la prestación del servicio y sus características.*
  8. *Recursos disponibles para atención de contingencias*
  9. *Sistemas de comunicaciones y organización en caso de emergencias.*
- *Eliminar la “Lista de verificación de Seguridad para la recepción de combustible que se efectúa antes del trasvase” establecida por Apéndice I y reemplazarla por la “Lista de chequeo de seguridad previa a la transferencia” que se remite por anexo, la cual se ajusta al contenido de las recomendaciones establecidas por el ISGOTT.*
- c. *Modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos TUPA APN, incorporado los requisitos modificados en la norma vigente, respecto a la exigencia de estándares mínimos para las naves utilizadas en el servicio, la implementación de herramientas de gestión y las competencias mínimas del personal vinculado con la prestación del servicio, tomando como referencia las modificaciones incorporadas según el párrafo precedente.*
  - d. *Incorporar modificaciones en el Reglamento del Régimen General de Infracciones y Sanciones para la Actividad Portuaria RIS a fin de contemplar la aplicación de sanciones por incumplimientos de requisitos de carácter ambiental, acordes a las competencias de la APN para sancionar este tipo de infracciones acorde a la normativa vigente y a los Convenios Internacionales y en concordancia con los alcances del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental SINEFA*
2. *Fortalecer la aplicación de supervisiones durante la prestación del servicio “in situ” por parte de los inspectores acreditados de la APN a fin de incrementar el número de supervisiones hasta cubrir un 20% del total de los servicios prestados en el puerto del Callao y lograr una disminución significativa de la recurrencia de las fallas comunes identificadas en el servicio.*
  3. *Que la Unidad de Capacitación UCAP implemente un Plan de Sensibilización con alcance a nivel nacional, a todas las personas que participan en la prestación de los servicios portuarios básicos, cuyo universo comprende actualmente un total de 516 empresas prestadoras, utilizando para ello las plataformas virtuales a fin de generar compromisos de prevención en dicho recurso humano, con el objetivo de contribuir a la sostenibilidad, competitividad*

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE  
ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS  
DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

*y calidad en la prestación del servicio bajo estándares operacionales acordes  
a las regulaciones nacionales e internacionales asociados.*

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

## ANEXO I

### Lista de cheques de seguridad previo a la prestación de servicios

Lugar .....	Fecha .....
Buque .....	Barcaza .....
Capitán .....	Capitán .....

1. COMBUSTIBLES A SER TRANSFERIDOS					
Grado	Toneladas	Volumen a Temperatura de carga	Temperatura de Carga	Promedio Máximo de Transferencia	Presión Máxima de Línea
Fuel Oil					
Gas Oil/Diesel					
Aceite Lubricante a Granel					

2. TANQUES A SER TRANSFERIDOS						
Identificación de Tanque	Grado	Volumen de Tanque %	Petróleo en Tanque Antes de la Carga	Volumen Disponible	Volumen a ser Cargado	Total de Volúmenes por Grado

3. CHEQUEOS PREVIOS AL AMARRE POR PARTE DE LA BARCAZA			
Carga de Combustible	Buque	Barcaza	Comentarios
1. La barcaza ha obtenido los permisos necesarios para ponerse al costado del buque receptor.			
2. Se han revisado las defensas, están en buen estado y no hay posibilidades de contacto de metal de miel.			
3. Los medios adecuados de aislación eléctrica están colocados en la conexión Barcaza / Buque			
4. Todas las mangueras de carga de combustible están en buen estado y son apropiadas para el servicio requerido.			

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

<b>4. CHEQUEOS PREVIOS A LA TRANSFERENCIA</b>			
<b>Carga Combustible</b>	<b>Buque</b>	<b>Barcaza</b>	<b>Comentarios</b>
5. La barcaza está amarrada de modo seguro.			
6. Existe un medio de acceso entre el buque y la barcaza.			
7. Se han establecido comunicaciones efectivas entre los oficiales responsables.			
8. Existe una guardia efectiva a bordo de la barcaza y del buque que recibe los combustibles.			
9. Las mangueras de incendio y el equipo de lucha contra incendio a bordo de la barcaza y del buque están listos para uso inmediato.			
10. Todos los imbornales están efectivamente tapados. Las tapas de imbornales retiradas temporalmente serán monitoreadas en todo momento. Las cubetas de goteo están en posición en las cubiertas alrededor			
11. Se ha revisado el tendido de líneas inicial y las conexiones de carga de combustible que no están en uso están cegadas y totalmente empernadas.			
12. La manguera de transferencia está adecuadamente aparejada y totalmente empernada y asegurada a los manifolds en el buque y la barcaza.			
13. Las válvulas sobre la borda conectadas al sistema de carga, sentinas de sala de máquinas y líneas de carga de combustible están cerradas y selladas.			
14. Todas las tapas de escotillas de tanques de carga y combustible están cerradas.			
15. Los contenidos de los tanques de combustible serán monitoreados a intervalos regulares.			
16. Hay una provisión de material para limpieza de derrame de petróleo disponible para uso inmediato.			
17. Las antenas aéreas del transmisor de radio principal están puestas a tierra y los radares están apagados.			
18. Los transmisores fijos VHF/UHF y el equipo de AIS están en el modo correcto de energía o apagados.			
19. Han sido identificados las salas para fumar y están siendo observadas las restricciones sobre fumar.			

“DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PORTUARIO BÁSICO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DEL CALLAO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN”

Zoraida Jackeline Vilela Requena

16/09/2016

20. Se están observando las reglamentaciones sobre luces desnudas.			
21. Todas las puertas externas y coberturas en alojamientos están cerradas.			
22. Se han intercambiado las Hojas de Datos de Seguridad del Producto (MSDS) para la transferencia de combustible cuando se lo ha solicitado.			
23. Los riesgos asociados a sustancias tóxicas en los combustibles que se están manipulando han sido identificados y comprendidos.			

**DECLARACIÓN**

Hemos revisado, conjuntamente donde era apropiado, los puntos de la lista de chequeos de acuerdo con las instrucciones, y estamos de acuerdo en que los ingresos que hemos hecho son correcto, según nuestro mejor saber y entender.

También hemos hecho los arreglos para llevar a cabo chequeos a repetición según sea necesario y acordamos que aquellos puntos codificados como “R” en la Lista de Chequeos serán re-chequeados a intervalos que no exceda las \_\_\_\_\_ horas.

Si, a nuestro conocimiento, el estado de cualquier punto cambia, informaremos de inmediato a la otra parte.

<b>Por el Buque</b>	<b>Por la Barcaza</b>
<b>Nombre</b> .....	<b>Nombre</b> .....
<b>Cargo</b> .....	<b>Cargo</b> .....
<b>Firma</b> .....	<b>Firma</b> .....
<b>Hora</b> .....	<b>Hora</b> .....