



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 03 de junio de 2019

OFICIO N° 143 -2019 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que modifica el artículo 2 de la Ley N° 29159, Ley que declara de necesidad y utilidad pública la prestación de servicios de transporte aéreo a zonas aisladas donde no haya oferta privada.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

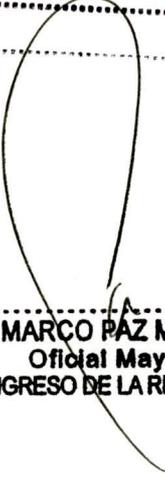
MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 04 de JUNIO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 4413 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.



GIANMARCO PÁZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N° 29159, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO A ZONAS AISLADAS DONDE NO HAY OFERTA PRIVADA

Artículo Único.- Modificación del artículo 2 de la Ley N° 29159

Modifícase el tercer párrafo del artículo 2 de la Ley N° 29159, Ley que declara de necesidad y utilidad pública la prestación de servicios de transporte aéreo a zonas aisladas donde no haya oferta privada, de acuerdo al siguiente texto:

“Artículo 2.- Implementación del Programa de Promoción y Fomento

(...)

Los subsidios son exclusivamente para cubrir los costos incurridos en los vuelos a partir de los aeropuertos hub hacia las localidades beneficiarias del territorio nacional, que estén consideradas en el estudio económico a que se refiere el segundo párrafo”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Adecuación del Reglamento de la Ley N° 29159

Mediante Decreto Supremo refrendado por la Ministra de Transportes y Comunicaciones, se modifica el Reglamento de la Ley N° 29159, Ley que declara de necesidad y utilidad pública la prestación de servicios de transporte aéreo regular a zonas aisladas donde no haya oferta privada de transporte aéreo, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N° 29159, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD Y UTILIDAD LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO A ZONAS AISLADAS DONDE NO HAYA OFERTA PRIVADA

1. Antecedentes

El artículo 1 de la Ley N° 29159, Ley que declara de necesidad y utilidad pública la prestación de servicios de transporte aéreo a zonas aisladas donde no haya oferta privada, establece lo siguiente:

“Artículo 1.- Prestación de servicio de transporte aéreo a zonas aisladas

Declárese de necesidad y utilidad pública la prestación de servicios de transporte aéreo regular a zonas aisladas donde no haya oferta privada de transporte aéreo, con el objeto de contribuir a su desarrollo socioeconómico sostenible, mejorar la calidad de vida de la población, combatir la pobreza e integrar el país”.

El artículo 2 de la Ley N° 29159, autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) a implementar el Programa de Promoción y Fomento para los operadores de aviación privada nacional (Programa). El Programa consiste en la prestación de servicios de transporte aéreo con frecuencia regular¹ a zonas aisladas o con vías de muy difícil acceso, o donde no haya oferta privada de servicio regular de transporte aéreo, con la finalidad de que el usuario final pague por el servicio un costo menor a su precio, sobre la base de estudios económicos a cargo de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).

Por Resolución Ministerial N° 881-2008 MTC/02 se aprueba el “Reglamento para la aplicación de la modalidad de entrega de subvención bajo el sistema de cofinanciamiento”, estableciendo el sistema de cofinanciamiento como modalidad de entrega de la subvención a operadores aéreos que presten servicios de transporte aéreo hacia las localidades beneficiarias en el marco de la Ley N° 29159.

En el marco de la Ley N° 29159 y su Reglamento se incorporaron 13 localidades beneficiarias de la Amazonía en el Programa, cuyo detalle se muestra en el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Paquete de Rutas del Programa de Programación y Fomento

Paquete	Aeropuerto Hub	Localidades beneficiarias
Paquete 1: Loreto	Iquitos	Cabalcocha, El Estrecho, Colonia Angamos y Güeppi
Paquete 2: Ucayali	Pucallpa	Brei, Sepahua y Puerto Esperanza
Paquete 3: San Martín-Amazonas	Tarapoto	Chachapoyas, Ciro Alegría, Galilea y San Lorenzo
Paquete 4: Madre de Dios	Madre de Dios	Manu, Iberia y Puerto Esperanza

Fuente: DGAC

Elaboración: DGAC-DRP

Mediante la implementación de los vuelos subsidiados del Programa se proporciona una oferta de servicios de transporte aéreo regular a la población de localidades con problemas de aislamiento que no podían acceder a un medio eficiente de comunicación,

¹ De acuerdo a lo establecido en el numeral 80.2 de la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, se entiende por servicio de transporte aéreo regular el que, abierto al uso público, se realiza con sujeción a frecuencias, itinerarios y horarios prefijados, para constituir una serie que pueda reconocerse fácilmente como sistemática.



debido a que el mercado, por sí mismo, no era capaz de atender sus necesidades de transporte.

El Programa permite asegurar una oferta fija y permanente de vuelos a precios accesibles para la población de las localidades aisladas de la Amazonía. Los subsidios que se otorgan a los operadores aéreos cubren los costos de operación y mantenimiento de los servicios, minimizando el riesgo de pérdidas financieras.

Los vuelos subsidiados se han operado mediante cuatro paquetes de rutas, en cada uno de los cuales se conectan a localidades aisladas con los aeropuertos *hub*² de la Amazonía, tal y como se muestra en el gráfico N° 1. Los vuelos subsidiados se realizan con sujeción a frecuencias fijas en cada ruta. De tal forma, se cuenta con una programación establecida, la cual contiene los itinerarios y fechas de realización de los vuelos. La presencia regular de vuelos en las localidades ha permitido que la población usuaria de los servicios pueda planear con la debida anticipación y oportunidad sus desplazamientos originados por los siguientes motivos: salud, laborales, educación, administrativos, negocios, etc.

Gráfico N° 1
Paquetes de rutas del Programa de Promoción y Fomento



Fuente: DGAC
Elaboración: DGAC-DRP

El impacto de los vuelos subsidiados se ve reflejado en el tráfico aéreo que generó cada paquete de rutas durante su primer año de operación. Ante el importante incentivo

² Aeropuertos *Hub*: Son aeropuertos de conexión en los que convergen vuelos de llegada y vuelos de salida. Son aquellos desde donde se podrá distribuir los pasajeros, carga y correo hacia las localidades beneficiarias. Están ubicados en ciudades de las regiones de la selva.

Ministerio de Transportes
MTC

OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA
MTC

Dirección General de Aeronáutica Civil - DIRECTOR GENERAL

económico otorgado a través de precios económicos, la respuesta de la demanda de pasajeros fue un acelerado crecimiento, como se muestra en el gráfico N° 1.

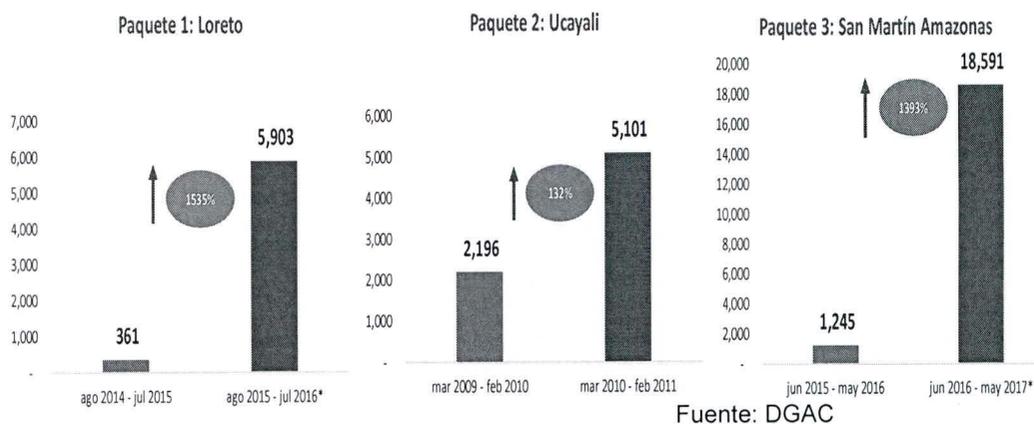
Durante el primer año de operación del paquete 1: Loreto se transportaron 5903 pasajeros en sus cuatro rutas, en comparación con los 361 pasajeros del año previo, en ausencia de los vuelos subsidiados, lo cual significó un incremento de 1535 %. En el caso del paquete 2: Ucayali, en el primer año de operación se transportaron 5101 pasajeros en sus tres rutas, lo cual significó un incremento de 132 % respecto al año anterior, cuando no había vuelos subsidiados. Finalmente, se muestra que los 18,591 pasajeros transportados en las cuatro rutas del paquete 3: San Martín-Amazonas durante su primer año de operación superaron en 1393 % a los transportados en el período anual anterior. El detalle del movimiento de pasajeros por ruta se muestra en el cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Tráfico de pasajeros por ruta de vuelos subsidiados

Paquete 1: Loreto			
Ruta	Ago 2014 - Jul 2015	Ago 2015 - Jul 2016	Var. %
Iquitos - Caballococha - Iquitos	69	1,631	2264%
Iquitos - Col. Angamos - Iquitos	78	1,654	2021%
Iquitos - El Estrecho - Iquitos	198	1,930	875%
Iquitos - Gueppi - Iquitos	16	688	4200%
Total Pasajeros	361	5,903	1535%
Paquete 2: Ucayali			
Ruta	Mar 2009 - Feb 2010	Mar 2010 - Feb 2011	Var. %
Pucallpa - Breu - Pucallpa	1,115	1,678	50%
Pucallpa - Pto. Esperanza - Pucallpa	1,028	1,881	83%
Pucallpa - Sepahua - Pucallpa	53	1,542	2809%
Total Pasajeros	2,196	5,101	132%
Paquete 3: San Martín - Amazonas			
Ruta	Jun 2015 - May 2016	Jun 2016 - May 2017	Var. %
Tarapoto - Chachapoyas - Tarapoto	343	15,319	4366%
Tarapoto - Ciro Alegría - Tarapoto	238	727	205%
Tarapoto - Galilea - Tarapoto	116	508	338%
Tarapoto - San Lorenzo - Tarapoto	548	2,037	272%
Total Pasajeros	1,245	18,591	1393%

Fuente: DGAC
Elaboración: DGAC-DRP

Gráfico N° 2
Paquetes de rutas del Programa de Promoción y Fomento



Elaboración: DGAC-DRP

Fuente: DGAC



Los resultados favorables del Programa son un referente para la ampliación de estos beneficios a otras localidades con problemas de aislamiento. Sin embargo, se debe considerar que el aislamiento o la dificultad de acceso, así como la ausencia de oferta privada de servicios de transporte aéreo regular no es una situación exclusiva de las localidades ubicadas en la Amazonía, puesto que existen condiciones similares en otras regiones del país que impiden la integración de diferentes poblaciones.

2. Descripción de la problemática

La Ley N° 29159 se orienta solo a las regiones de la selva, sin embargo, existen otras localidades en la costa y sierra en condiciones de aislamiento o difícil acceso, lo cual limita su desarrollo y la atención de las necesidades sociales de sus pobladores. Además, estas localidades cuentan con infraestructura de aeródromos escasamente utilizada, pero utilizable para brindar servicios de transporte aéreo como alternativa a las demás vías de transporte.

La sierra, no obstante poseer una mayor presencia de carreteras en comparación con la selva, enfrenta el problema de poseer un territorio muy accidentado, así como duras condiciones climáticas. Esta situación ocasiona que la duración de los viajes se prolongue y, en otros casos, que se impida el tránsito interregional, esto último fundamentalmente por fenómenos climatológicos como lluvias, huaycos y deslizamientos que destruyen la infraestructura vial, dejando aislados a muchos pueblos durante prolongados períodos de tiempo.

Un hecho que refleja la falta de eficiencia de las vías de comunicación en la selva y la sierra, es que los nueve departamentos con menor densidad vial dentro del territorio peruano están localizados en estas regiones. En el cuadro N° 3 se muestra que la totalidad de departamentos de la selva ocupan los 5 primeros lugares de la lista, en tanto que el resto corresponde a un departamento de la sierra y tres departamentos de la costa.

Cuadro N° 3
Perú: Departamentos con menor densidad vial

Departamento	Región	Densidad (m/km ²)
Loreto	Selva	2.26
Ucayali	Selva	18.81
Madre de Dios	Selva	23.33
Amazonas	Selva	84.59
San Martín	Selva	101.72
Pasco	Sierra	130.83
Arequipa	Costa	147.66
Tacna	Costa	156.76
Ica	Costa	163.82

Fuente: MTC
Elaboración: DGAC-DRP

La densidad vial promedio del país es de 65.9 metros de vía por km². La mayor densidad vial promedio se da en los departamentos de la costa, seguidos por los departamentos de la sierra y selva (132.0, 112.7 y 11.9 m/km²). Departamentos como Lima y Lambayeque, ubicados en la zona costera del país, presentan mayores densidades de su red vial (216.2 m/km² y 223.9 m/km² respectivamente). Con un mayor rezago respecto a este indicador tenemos a los departamentos amazónicos mostrados en el cuadro anterior, Loreto con 2.3 m/ km² y Ucayali con 18.8 m/km².



La situación anterior no sólo indica que la menor conectividad vial se da en los departamentos de la selva y sierra, sino que esta situación impide su comunicación eficiente con los departamentos de la costa, estos últimos caracterizados por su mayor desarrollo socio-económico y comercial, razón por la cual ofrecen mejores oportunidades de crecimiento y desarrollo a las poblaciones de la sierra y selva.

Con respecto a lo anterior y a las necesidades de conectividad vía aérea hacia otras regiones geográficas, se debe considerar los resultados de la consultoría "Estudio para incorporar nuevas localidades beneficiarias al Programa de Promoción y Fomento: Ley N° 29159-Vuelos Subsidiados" (Estudio), a cargo de la empresa DATUM Internacional S.A. a solicitud de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).

El Estudio realizó un análisis de las características económicas, socio-demográficas y del grado de aislamiento de 32 localidades ubicadas en la Amazonía del Perú con el fin de seleccionar 8 localidades que reúnan las condiciones para la aplicación del Programa, y posteriormente aplicar sobre estas últimas una evaluación que determine la opinión de la población respecto a los alcances del Programa. Las localidades seleccionadas fueron: Juanjuí, Moyobamba y Rioja (San Martín); Chachapoyas (Amazonas); Yaquerana (Loreto); Inambari (Junín); Mazamari (Junín) y Echarate (Cusco).

El Estudio, bajo el método de *focus groups*, constata la existencia de una fuerte tendencia de los pobladores de movilizarse hacia ciudades más desarrolladas –fuera de la selva– donde puedan colocar su producción, comprar artículos para ulterior comercialización, acceder a mejor educación, entre otros propósitos. La conclusión más resaltante del Estudio es que los pobladores de la selva, por distintos motivos, prefieren estar conectados con ciudades de la costa o de la sierra por ser estas últimas las que cuentan con mayor apertura, desarrollo económico y oportunidades comerciales. Motivo por el cual consideran que el Programa pese ser beneficioso tienen una desventaja al considerar únicamente localidades de la Selva y aeropuertos *hub* de dicha región geográfica como beneficiarias del Programa.

El trabajo de campo desarrollado en las 8 localidades seleccionadas consistió en la aplicación de encuestas a autoridades regionales y municipales, así como sesiones de *focus group* desarrolladas con ciudadanos de estas localidades. Los resultados más significativos del trabajo de campo fueron los siguientes:

- ✓ Entre los motivos principales de desplazamiento a otras ciudades, los pobladores mencionaron: salud, estudios, visitas a familiares y comercio. Asimismo, se percibe que el transporte aéreo es sinónimo de desarrollo que se proyecta en varios sectores: comercial, turístico y cultural.
- ✓ Se manifestó una fuerte tendencia de los pobladores de movilizarse hacia ciudades más desarrolladas –fuera de la selva– donde puedan colocar su producción, comprar artículos para después comercializarlos, acceder a mejor educación, entre otros propósitos.

En este sentido, en el cuadro N° 4 se muestra que, a excepción de los entrevistados de Yaquerana, la población de las localidades manifestó como destinos prioritarios para conectarse por vía aérea a las ciudades de Lima y Chiclayo en la costa; y las ciudades de Cuzco, Juliaca, Huancayo e Iñapari en la sierra.



Cuadro N° 4
Resultados de Focus Groups en localidades priorizadas de la selva

Resumen de Resultados por Localidades y Variables de Estudio

Variable/Localidad	Juanjui	Chachapoyas	Moyobamba	Rioja	Yaquerana	Inambari	Mazamari	Echarate
Demanda de servicios de transporte aéreo								
Ciudades a las que se desea llegar	Chiclayo y Lima	Chiclayo y Lima	Chiclayo y Lima	Chiclayo y Lima	Iquitos/Requena	Juliaca, Cusco, Iñapari	Huancayo, Lima	Cusco
Ciudades de la selva a las que se desea llegar	Iquitos	Tarapoto	Iquitos, Chachapoyas	Iquitos	Iquitos	Pucallpa	Puerto Maldonado	Pucallpa
Beneficios asociados al transporte aéreo (expectativas)								
Turismo	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Mayor comercio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Rapidez	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Seguridad	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Reacción de la población al Programa de Promoción y Fomento								
Reacciones a la implementación del Programa	Agrado parcial	Agrado parcial	Insatisfacción	Insatisfacción	Agrado	Insatisfacción	Insatisfacción	Agrado
Ventaja principal	Reduce distancias entre ciudades de la selva	Menor costo y conexión a lugares más inaccesibles	Menor costo	Mayor turismo y desplazamiento de personas	Menor costo	Menor costo	Menor costo. Mayor turismo e intercambio comercial	Menor costo
Desventaja principal	No hay conexión con lima	No hay conexión con la costa	No hay conexión con la costa	Avionetas asociadas a un riesgo muy alto	Ninguna relevante	No hay conexión con ciudades más visitadas	Duración temporal. No ofrece conexión a Lima	No hay conexión con ciudades más visitadas
Se acogerían al Programa de Promoción y Fomento	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	No

Fuente: DATUM.
Elaboración: DGAC-DRP

- ✓ Se percibe el deseo de contar con servicios de transporte aéreo, debido a que la disponibilidad del mismo permitirá que las transacciones comerciales se agilicen generando mayor movimiento económico.
- ✓ La población de las ciudades prioriza la necesidad de desplazarse hacia otras regiones diferentes de la Selva, es decir, fuera del ámbito de la Ley N° 29159, ya sea a la costa o sierra debido al mayor desarrollo económico.
- ✓ Entre las principales desventajas del Programa de Promoción y Fomento se encuentra la restricción de que el beneficio se aplique para viajar sólo a las ciudades de la Selva (alcance del Programa).

De acuerdo a estos resultados, la conclusión más resaltante del Estudio es que los pobladores de la selva, por distintos motivos, prefieren estar conectados con ciudades de la costa o de la sierra por ser estas últimas las que cuentan con mayor apertura, desarrollo económico y oportunidades comerciales, motivo por el cual consideran que los alcances de la Ley N° 29159 constituyen una desventaja por considerar únicamente localidades de la selva como beneficiarias del Programa.

De considerar la Ley N° 29159, dentro de su ámbito a las zonas aisladas de la costa y sierra, se conseguiría una adecuada y eficaz aplicación de la misma, contribuyendo en mayor medida a alcanzar los objetivos de integración y mejora de la situación socio-económica de las zonas aisladas, que constituye la finalidad pública de la Ley N° 29159.



La inclusión de la costa y sierra dentro de los alcances de la Ley N° 29159, como el posterior análisis económico para determinar las localidades pertenecientes a estas regiones sobre las que se debe priorizar la implementación de Programa, deben considerar una evaluación de la situación operativa de la red aeroportuaria ubicada en zonas aisladas o de difícil acceso, a fin de garantizar la futura operación de servicios de transporte aéreo subsidiados.

Respecto a lo anterior, a continuación, se presenta la evaluación de la infraestructura aeroportuaria distribuida a nivel nacional, en la que se determina la posibilidad de que ésta pueda ser utilizada para fines de la ampliación de los alcances de la Ley N° 29159.

Al año 2018, las estadísticas muestran que el Perú cuenta con un total de 125 aeródromos autorizados por la DGAC, de los cuales 82 son utilizados para el transporte aéreo comercial (59 aeródromos y 23 aeropuertos³), 40 son helipuertos y 3 aeródromos son para vuelos de instrucción. Durante el 2018, el nivel de tráfico de pasajeros en las zonas de difícil geografía es muy reducido comparado con el de aquellos con mayores facilidades de acceso (41,201 pasajeros en las zonas de difícil geografía de la sierra y 168,767 pasajeros de las de la selva, lo cual representa menos del 1 % del tráfico acumulado de los 82 aeródromos y aeropuertos en dicho período), lo cual evidencia el escaso desarrollo del tráfico aéreo pese a que, en zonas de difícil geografía, la vía aérea debería utilizarse con mayor intensidad y demanda (cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
Tráfico aéreo de pasajeros según facilidad geográfica de acceso y ámbito geográfico
(enero-noviembre 2018)

Descripción	Pasajeros 2018
Aeropuertos y aeródromos que no están en zona de difícil geografía	
<i>Costa</i>	26,781,121
<i>Sierra</i>	7,110,130
<i>Selva</i>	3,177,145
Aeropuertos y aeródromos que sí están en zona de difícil geografía	
<i>Costa</i>	0
<i>Sierra</i>	41,201
<i>Selva</i>	168,767

Fuente: MTC-DGAC.
Elaboración: Propia.

Cabe señalar que el tráfico de pasajeros registrado en los aeródromos rurales fue transportado mediante servicios de transporte aéreo no regular. Los servicios de transporte aéreo no regular son aquellos que no están sujetos a frecuencia, itinerario y horario predeterminados. La participación del transporte aéreo no regular es minoritaria dentro del mercado nacional. No obstante, el número de pasajeros transportados por las aerolíneas que operan este tipo de servicio es considerable.

Una gran parte de los servicios aéreos no regulares está relacionado con la operación en zonas alejadas o de difícil acceso dentro del territorio nacional. Estas zonas, constituidas por poblaciones de escasos recursos económicos no pueden costear estos servicios de manera permanente, situación que se agrava con el hecho de que en muchas de ellas son el único medio eficiente para transportarse a otras zonas para su interrelación comercial y socio-económica.

³ Aeropuerto es el aeródromo de uso público que cuenta con edificaciones, instalaciones, equipos y servicios destinados de forma habitual a la llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros y carga en su superficie.



La situación anterior se vería mejorada mediante la implementación del Programa, ya que, éste ofrecería un mayor nivel de servicio a través vuelos operados con sujeción a frecuencias fijas mensuales. De tal forma, la población de cada localidad beneficiaria contaría con la oportunidad de planear con antelación sus desplazamientos hacia ciudades de su interés y obtener una conexión eficiente y constante, como ha venido produciéndose en la selva con la Ley N° 29159.

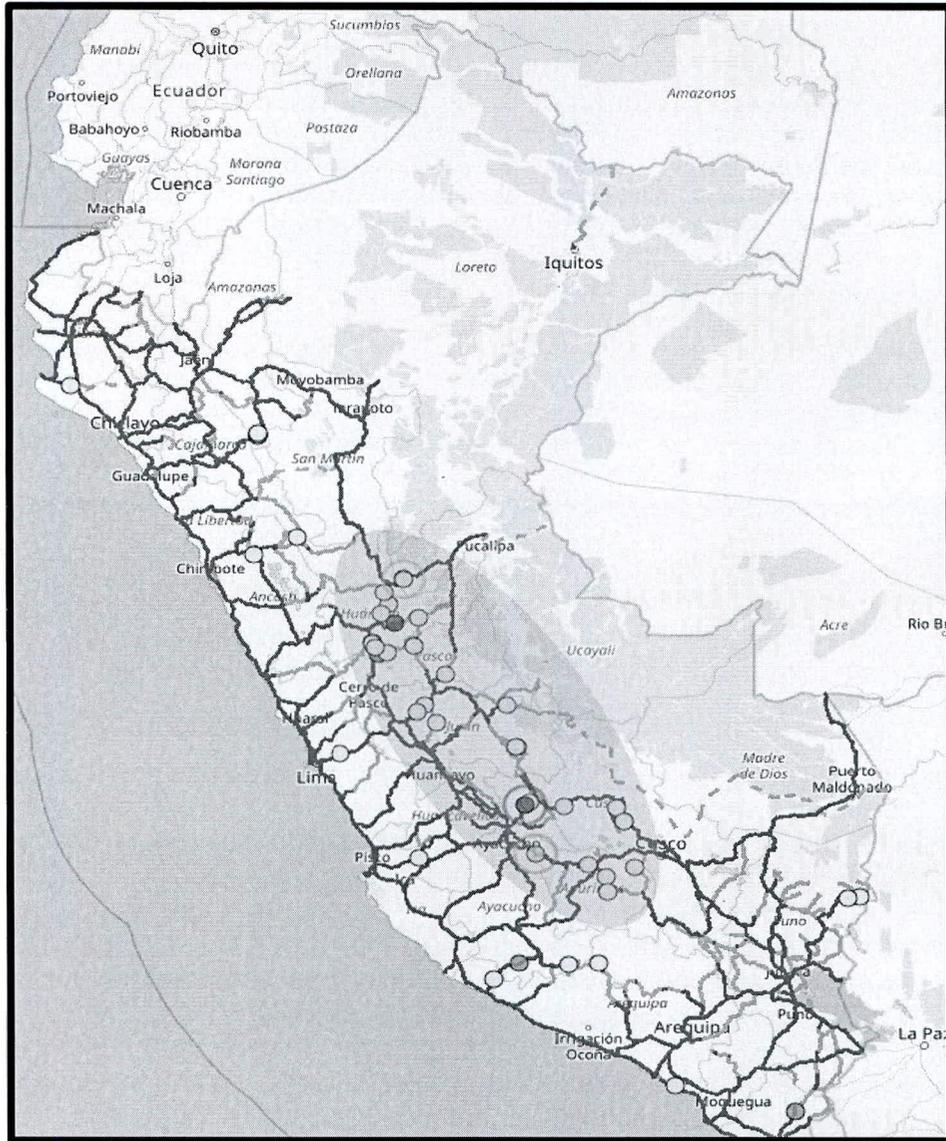
Del análisis de los aeródromos desarrollado anteriormente, se desprende que existen poblaciones que se encuentran en localidades con limitaciones de acceso por la geografía y que no pueden recurrir a la vía aérea, aun cuando se cuenta con un aeródromo, debido a su costo. Dotar a las localidades que poseen estos aeródromos de una ruta aérea subsidiada que los integre a zonas de mayor desarrollo, aunque estas zonas no sean de la selva, representaría un mejor aprovechamiento del Programa de Promoción y Fomento y el logro del objetivo de su respectiva Ley, así como los de la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil.

Por otro lado, es de conocimiento que la vía terrestre está expuesta a riesgos no predecibles que interrumpen su operatividad, tales como emergencias viales por deslizamientos, accidentes, conflictos sociales, factor climatológico, entre otros. En el gráfico N° 3 muestra que la mayor incidencia se da en las zonas de la sierra. La vía aérea se configura como una alternativa.

Gráfico N° 3

Mapa de Emergencias Viales: Vías interrumpidas o con Restricciones al 18 de enero del 2019





3. Descripción de la propuesta

- a) Modificación del tercer párrafo del artículo 2 de la Ley N° 29159

El Proyecto de Ley propone modificar el tercer párrafo del artículo 2 de la Ley N° 29159, conforme al siguiente texto:

Ley N° 29159	Proyecto Normativo
Artículo 2.- Implementación del programa de promoción y fomento	Artículo 2.- Implementación del programa de promoción y fomento



<p>(...)</p> <p>El programa de promoción y fomento se realiza a través de subvenciones directas, indirectas y/o sistemas de cofinanciamiento para los operadores de aviación privada con la finalidad de que el usuario final pague por el servicio un monto inferior a su costo, sobre la base de estudios económicos a cargo de la Dirección General de Aeronáutica Civil.</p> <p>Los subsidios serán exclusivamente para cubrir los costos incurridos en los vuelos a partir de los aeropuertos de Pucallpa, Iquitos u otras ciudades de las regiones de la selva que se consideren como beneficiarias en el estudio económico a que se refiere el segundo párrafo.</p>	<p>(...)</p> <p>El programa de promoción y fomento se realiza a través de subvenciones directas, indirectas y/o sistemas de cofinanciamiento para los operadores de aviación privada con la finalidad de que el usuario final pague por el servicio un monto inferior a su costo, sobre la base de estudios económicos a cargo de la Dirección General de Aeronáutica Civil.</p> <p>Los subsidios son exclusivamente para cubrir los costos incurridos en los vuelos a partir de los aeropuertos hub hacia las localidades beneficiarias del territorio nacional, que estén consideradas en el estudio económico a que se refiere el segundo párrafo.</p>
--	---

Dicha modificatoria permitirá ampliar el alcance del Programa de Promoción y Fomento a las localidades de la costa y sierra, en beneficio de todas las zonas del territorio nacional que se encuentren aisladas. Siendo su alcance:

- Localidades aisladas de la selva que no es viable conectar por vía aérea con otras ciudades de la selva: Existen localidades de la selva que, por su ubicación geográfica, no tienen incentivos para buscar desarrollo comercial, trabajo, acceso a estudios y salud en otras ciudades desarrolladas de la selva, encontrando mejores posibilidades de conectarse mediante vuelos subsidiados a las ciudades de la costa y la sierra.
- Localidades aisladas fuera de la selva que se pueden conectar con otras ciudades de mayor desarrollo dentro del territorio peruano.

En ese mismo orden de ideas, si los vuelos subsidiados, como se ha demostrado anteriormente, han contribuido a ampliar los niveles de tráfico aéreo de las localidades beneficiarias, es coherente con el objeto de la ley que este beneficio llegue a las zonas aisladas sin oferta de servicios de transporte aéreo que no se encuentren en la selva o que, estando en dicha región geográfica, no se encuentren recibiendo vuelos subsidiados debido a que los aeropuertos *hub* deben ser también de la selva, existiendo otras opciones más viables desde el punto de vista económico.

La finalidad de esta modificación es concordante con lo expresado en el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, según el cual el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. Asimismo, dicha modificación está en línea con los objetivos permanentes del Estado en materia de aeronáutica civil establecidos en el artículo 4 de la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil, específicamente el que se señala en el inciso b), que es promover la integración del territorio nacional, especialmente la de las zonas geográficamente alejadas, lo cual implica promover la integración de todo el territorio nacional y no solo el de las regiones de la selva.

Asimismo, la implementación de la vía aérea a favor de las localidades aisladas mediante vuelos subsidiados supone contar con una alternativa de conexión que



supera los inconvenientes que se producen con frecuencia en las carreteras del Perú, tal como se ha visto en el mapa de emergencias viales expuesto en el gráfico N° 3.

b) Otra disposición

La Propuesta Normativa considera una Única Disposición Complementaria Final en los siguientes términos:

“Única. Modificación de la reglamentación de la Ley N° 29159

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, se modifica el Reglamento de la Ley N° 29159, Ley que declara de necesidad y utilidad pública la prestación de servicios de transporte aéreo a zonas aisladas donde no haya oferta privada, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley”.

Dicha disposición se dicta con la finalidad de modificar las disposiciones del Reglamento de la Ley N° 29159, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-MTC, precisando que las modificaciones que se incorporen al citado Reglamento no condicionan la entrada en vigencia de la propuesta de Ley.

4. Análisis Costo-Beneficio

a) Análisis cuantitativo

La modificación del artículo 2 de la Ley N° 29159, tiene por objeto ampliar la cobertura de los vuelos subsidiados a las localidades aisladas de todo el territorio nacional, supone la generación de los siguientes beneficios cuantitativos:

- Aumento del tráfico aéreo;
- Ahorro de costos de transporte.

Asimismo, la modificación normativa no conllevaría costos identificables para ningún actor de la sociedad.

Sobre el aumento del tráfico aéreo, en el cuadro N° 3 se evidenció que la mayoría de localidades beneficiarias registró un incremento de su tráfico aéreo superior al 100 % durante el primer año de operaciones de los vuelos subsidiados, ascendiendo a niveles de movimiento superiores a los 500 pasajeros anuales.

Si se traslada este desempeño a las localidades aisladas de la costa o la sierra, e incluso a aquellas de la selva que se conectarían con aeropuertos de la costa o sierra, se espera que reporten similares niveles de incremento de tráfico.

En cuanto al ahorro de costos de transporte, por parte de los pobladores de las localidades aisladas, se tiene información sobre los precios de los vuelos subsidiados en las localidades de los paquetes de rutas subsidiadas implementado, comparados con los de las otras alternativas de transporte, contenida en los cuadros N°s 6, 7 y 8:

Cuadro N° 6

Comparación entre precios de los servicios de transporte en las rutas del Paquete 1:
Loreto (S/)



Servicio	Iquitos-El Estrecho-Iquitos	Iquitos-Caballoccha-Iquitos	Iquitos-Colonia Angamos-Iquitos	Iquitos-Gueppi-Iquitos
A. Vuelos Subsidiados	60	105	55	110
B. Vuelos de la FAP	200	185	185	350
Porcentaje de ahorros A/B	70.0%	43.2%	70.3%	68.6%

Fuente: DGAC y tarifario de la FAP
Elaboración DGAC-DRP

Cuadro N° 7

Comparación entre precios de los servicios de transporte en las rutas del Paquete 2: Ucayali (S/)*

Servicio	Puc-Breu	Puc-Sepahua	Puc-Pto. Esperanza
A. Vuelos Subsidiados	S/. 100	S/120	S/160
B. Vuelos comerciales	S/. 300	S/400	S/500
C. Vuelos de la FAP	S/. 200	S/200	S/250
Porcentaje de ahorros A/B	66.7%	70.0%	68.0%
Porcentaje de ahorros A/C	50.0%	40.0%	36.0%

* Combinaciones de tramos terrestre y fluvial
Fuente: DGAC, compañías aéreas de Ucayali y tarifario de la FAP
Elaboración DGAC-DRP

Cuadro N° 8

Comparación entre precios de los servicios de transporte en las rutas del Paquete 3: San Martín-Amazonas (S/)

Ruta	Tarapoto – Chachapoyas	Tarapoto – Ciro Alegria	Tarapoto – Galilea	Tarapoto – San Lorenzo
A. Vuelos subsidiados (S/)	60	90	100	65
B. Total otras alternativas (S/)*	60	130	180	110
Porcentaje de ahorro A/B	0%	31%	44%	41%

Fuente: DGAC
Elaboración DGAC-DRP

Como se aprecia, en la mayoría de casos ha logrado que el precio del vuelo subsidiado represente entre el 31 % y el 70 % del precio de las otras alternativas de viaje, siendo entonces los ahorros generados de entre 30 % y 69 % respecto de los precios de las otras alternativas de viaje. Se espera, entonces, que dichos porcentajes de ahorro se logren si se amplía la cobertura de los vuelos subsidiados en las localidades de la costa y sierra que cumplan condiciones de aislamiento.

Otro beneficio cuantitativo es el ahorro de tiempo a favor de los usuarios de los vuelos subsidiados. Al igual que en el caso de la selva, los desplazamientos en las localidades aisladas de la sierra y costa pueden darse dentro de un número significativo de horas, o incluso días, para llegar a las ciudades de mayor desarrollo, en tanto que el desplazamiento por vía aérea puede oscilar entre 30 minutos y hasta 2 horas para los mismos trayectos, dependiendo de la distancia aérea a recorrer.

b) Beneficios cualitativos

- **Acceso a un servicio de transporte aéreo permanente:** Los vuelos subsidiados se realizan con sujeción a frecuencias fijas en cada ruta. De tal forma, en cada ruta se cuenta con una programación establecida, la cual contiene los itinerarios y fechas de realización de los vuelos. En este sentido, la población de cada localidad se beneficia con la oportunidad de planear con antelación sus



desplazamientos a la ciudad de Iquitos. Esta situación no se presenta en el caso de los vuelos no regulares, que se caracterizan por no tener fecha fija de realización, ni en el caso de los vuelos de acción cívica. Sin embargo, la continuidad de estos últimos experimenta interrupciones debido a cuestiones operativas y técnicas. La presencia regular de vuelos en las localidades ha permitido atender necesidades de transporte originadas por los siguientes motivos:

- i. Emergencias por motivos de salud;
- ii. Realización de trámites administrativos en la ciudad de Iquitos;
- iii. Desplazamiento de personal administrativo de municipalidades con fines de capacitación;
- iv. Desplazamientos por motivos de negocios y salud.

- **Facilidad para la conexión:** Los servicios de transporte aéreo no se ven limitados por bloqueos de las vías terrestres, producidos por accidentes viales, desastres naturales o conflictos sociales.

5. Análisis del Impacto de la Vigencia de la Norma en la Legislación Nacional

El Proyecto de Ley modifica el párrafo tercero del artículo 2 de la Ley N° 29159, Ley que declara de necesidad y utilidad pública la prestación de servicios de transporte aéreo a zonas aisladas donde no haya oferta privada. Su aprobación implica modificar las disposiciones del Reglamento de la Ley N° 29159, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-MTC, conforme se establece en la Única Disposición Complementaria Final del proyecto de Ley.

