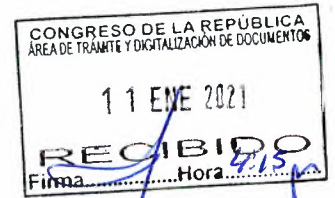


DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

Señora Presidenta:



Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el **Proyecto de Ley 2042/2017-GL**, Ley que crea la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., presentado por la Municipalidad Provincial de Huamanga, a iniciativa del exalcalde **Salomón Hugo Aedo Mendoza**.

I. SITUACION PROCESAL

a) Antecedentes

El Proyecto de Ley 2042/2017-GL ingresó al área de trámite documentario el 19 de octubre del 2017.

Fue decretado a la Comisión de Transportes y Comunicaciones el 31 de octubre del 2017.

El presente dictamen negativo fue **aprobado por unanimidad** de los congresistas presentes en la sesión ordinaria virtual del 01 de diciembre de 2020, con los votos favorables de los siguientes congresistas: Simeón Hurtado, Hidalgo Zamalloa, Alencastre Miranda, Acate Coronel, Ayasta de Díaz, Bartolo Romero, Gupioc Ríos, Gutarra Ramos, Rubio Gariza y Lizana Santos. No hubo votos en contra, ni abstenciones. En consecuencia, pasa al archivo.

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.

b) Opiniones e Información solicitadas

Se solicitó opinión a las siguientes entidades:

- Oficio N° 0533-2017-2018-CTC/CR dirigido al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Oficio N° 0534-2017-2018-CTC/CR dirigido a Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION).
- Oficio N° 0535-2017-2018-CTC/CR dirigido al Ministerio de Economía y Finanzas.
- Oficio N° 0536-2017-2018-CTC/CR dirigido al Gobierno Regional de Ayacucho.
- Oficio N° 0537-2017-2018-CTC/CR dirigido al Colegio de Abogados de Lima.
- Oficio N° 0131-2020-2021-CTC/CR, reiterativo, dirigido al Ministerio de Economía y Finanzas.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa del Proyecto de Ley 2042-2017-GL, propone la ley que crea la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.

- Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Supremo 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativo.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

a) Análisis de las opiniones recibidas

- Opinión emitida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Oficio N° 014-2018-MTC/01 que contiene:
 - Informe N° 920-2017-MTC/15.01, emitido por la Dirección de Regulación y Normatividad, formula observaciones:
 - i) La construcción y operación de terminales es calificada como actividad económica; la labor del Estado es promover la iniciativa privada y la libre competencia.
 - ii) El Estado solo podrá intervenir en la construcción y operación de terminales terrestres de forma subsidiaria, siempre que el sector privado no haya satisfecho esa necesidad.
 - iii) Viene realizando estudios técnicos, evaluando la posibilidad de proponer cambios normativos que permita la intervención del Estado en la construcción y operación de terminales terrestres.
 - Informe N° 4178-2017-MTC/08, emitido por Oficina General de Asesoría Jurídica, formula observaciones:
 - i) La exposición de motivos del proyecto no cumple con lo establecido en el artículo 2 del D.S. N° 008-2006-JUS (Reglamento de la Ley para la Producción y Sistematización Legislativa), fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa.

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.

- ii) El proyecto no cumple con lo establecido en el artículo 3 del D.S. N° 008-2006-JUS, el análisis costo beneficio no cuantifica los impactos o efectos que generaría la propuesta normativa.
 - iii) El proyecto no cumple con lo establecido en el artículo 4 del D.S. N° 008-2006-JUS, el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, no precisa los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta.
 - iv) El artículo 35 de la Ley N° 27972 (Ley de Municipalidades), establece que las empresas municipales se crean por ley y su objetivo es la prestación de servicios públicos municipales.
 - v) La actividad empresarial debe tener en cuenta el principio de Subsidiaridad del Estado y estimular la inversión privada creando un entorno favorable para ésta.
 - vi) La Dirección General de Transporte terrestre ha verificado que el sector privado ha cubierto la necesidad de contar con terminales terrestres.
- Opinión emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Oficio N° 621-2018-EF/10.01 contiene el Informe N° 038-2018-EF/60.05 de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, formula observaciones:
 - Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, señala que ninguno de los artículos del proyecto establece una separación entre el resultado económico de la municipalidad y el de la empresa municipal. No es exacto afirmar que el proyecto no irroga gasto ordinario ni extraordinario del Tesoro Público; la fuente con la que se financiará el Capital Social no permite evaluar las consecuencias fiscales para la Municipalidad Provincial de Huamanga.
 - Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, señala que ninguno de los artículos del proyecto establece una

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.

separación entre el resultado económico de la municipalidad y el de la empresa municipal. No es exacto afirmar que el proyecto no irroga gasto ordinario ni extraordinario del Tesoro Público; la fuente con la que se financiará el Capital Social no permite evaluar las consecuencias fiscales para la Municipalidad Provincial de Huamanga.

- Dirección General de Presupuesto Público, observa el proyecto desde el punto de vista presupuestario, no establece el nivel de financiamiento requerido que demandaría la aplicación del proyecto.
- Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, observa el proyecto porque no plantea mecanismos regulatorios que conlleven a una mejor administración de dicho terminal o incentivos para mejorar su infraestructura.
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), señala:
 - i) La Municipalidad Provincial de Huamanga no sustenta consistentemente el proyecto en la aplicación del artículo 60 de la Constitución Política del Estado, referido al rol subsidiario del Estado en materia económica.
 - ii) El proyecto ha omitido lo relativo al análisis costo-beneficio y al análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
 - iii) El proyecto es contrario a la Ley general de Sociedades en los aspectos vinculados a la Sociedad Anónima Cerrada y su vinculación con el concepto de accionariado
 - iv) Existen otros mecanismos legales a la creación de una empresa municipal, como, la entrega en concesión, suscripción de contratos de asociación en participación u otros mecanismos contractuales, que permitiría una adecuada asignación de

riesgos y asunción por parte de los privados de los riesgos de su manejo operativo.

b) Análisis técnico

Resulta vital analizar el régimen económico establecido en la Constitución Política de 1979 y su comparación en la actual Constitución Política de 1993, se observan diferencias. La primera tenía énfasis por la planificación indicativa y el rol activo del Estado en materia económica, por más que en ella se puntualizase la opción por la economía social de mercado y el pluralismo económico. En cambio, la actual reformula la orientación pues si bien utiliza los mismos conceptos, la orientación del conjunto es a favor del impulso de la iniciativa privada libre, mientras que la participación del Estado pasó a ser subsidiaria.

En ese sentido el artículo 60° de la Carta Magna de 1993, establece: *“El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal”*.

De donde se desprende que, para posibilitar la actividad empresarial estatal, se requiere ley expresa para aprobar la constitución de nuevas empresas en las que el Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno, pretenda participar debido a que sólo debe ser por actividad empresarial subsidiaria, sustentada en razones de alto interés o

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.

manifiesta conveniencia nacional; de modo que, el principio de subsidiaridad estatal establece el grado de intervención del Estado en la vida económica del país, constituyendo un límite al campo de acción estatal respecto de la libertad de los ciudadanos para hacer empresa.

Circunstancia que no ha sido tomada en cuenta al formularse el proyecto formulado por el ex alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga, no resultando suficiente referirlo en la exposición de motivos, sino que debió ser objeto de una sustentación adecuada que permita colegir la necesidad de la participación del Estado, demostrando que la inversión privada es nula o deficiente en la ciudad de Huamanga, solo así podría darse la intervención del Estado.

Esta situación en definitiva resulta decisiva para determinar la viabilidad o no del proyecto, en el presente caso, debe priorizarse la inversión privada y si esta resulta suficiente y conveniente para cubrir las necesidades que requiere la implementación del terminal terrestre; en este caso, la Municipalidad propone el proyecto como consecuencia de haber sido denunciada por Competencia Desleal y Violación de Normas (realizar actividad empresarial estatal sin cumplir lo dispuesto en el artículo 60° de la Constitución Política del Perú) ante INDECOPI por parte de la Corporación de Empresas de Transporte Interprovincial de Pasajeros en Ómnibus por Carretera Propietarios de Counters del Terminal Terrestre de Arequipa S.A.

INDECOPI resolvió en primera instancia declarando Fundada y ordenando como medida correctiva el Cese Definitivo e Inmediato de la prestación del servicio de Terminal Terrestre; en segunda instancia se dispuso de manera expresa que las denunciadas, Municipalidad Provincial de Huamanga y Terrapuerto Municipal Libertadores de América, deben impulsar mecanismos que favorezcan la participación del sector privado en dicho servicio.

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.

Conforme se desprende de los fundamentos de la resolución dictada por INDECOPI, la Municipalidad Provincial de Huamanga, construyó el denominado Terminal Terrestre, cuando no le correspondía efectuarlo, porque esa infraestructura debió ser financiada por el sector privado previo convenio, aunque supervisado por la Municipalidad Provincial, y su funcionamiento también le corresponde al sector privado en convenio con la autoridad municipal.

De esto se colige lo siguiente: i) la Municipalidad Provincial de Huamanga con anterioridad a la presentación del proyecto de ley, dispuso el funcionamiento del Terminal Terrestre de Huamanga, el que cesó por sanción administrativa, ii) no ha cumplido con impulsar la intervención del sector privado en la implementación del Terminal Terrestre de Huamanga, iii) formula el proyecto de ley para posibilitar la creación de la empresa municipal que administre el Terminal Terrestre de Huamanga.

Si bien el artículo 60° de la Constitución Política del Estado hace referencia a que sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, el proyecto se sustenta en una posición distorsionada, porque a través del proyecto la Municipalidad Provincial de Huamanga está priorizando la necesidad de constituir la empresa municipal; pasando por alto, que esta posición se aplica solo en los casos en que la inversión privada es nula o ineficiente (ultima ratio).

A esto debe tenerse presente que la Dirección General de Transporte Terrestre, en cumplimiento de las funciones establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ha verificado que el sector privado ha

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.

cubierto la necesidad de contar con terminales terrestres en la ciudad de Huamanga, por lo que corresponde a la Municipalidad Provincial de Huamanga implementar las medidas necesarias para convocar a las empresas privadas del lugar a fin de no afectar en dicha actividad económica el principio de subsidiaridad.

La administración del indicado terminal terrestre debe recaer inexorablemente en el sector privado a través de empresas o consorcios debidamente autorizados por la Municipalidad Provincial de Huamanga, personas jurídicas que no pueden ser objeto de creación o autorización mediante una ley específica, sino que debe constituirse teniendo en cuenta las normas contenidas en la Ley General de Sociedades.

Nada de esto se argumenta en la exposición de motivos, de modo tal que el proyecto de ley colisiona con normas constitucionales que establecen el pluralismo económico y con normas legales vigentes porque la constitución de una persona jurídica de carácter privado se plasma por la decisión de personas naturales o jurídicas para que a través de una actividad económica obtengan un beneficio patrimonial y no por disposición de una ley.

También, se trasgredió lo dispuesto en el punto 2.1 del artículo 79 de la Ley N° 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades), que establece: *“Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones: “Ejecutar directamente o concesionar la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural de carácter multidistrital que sean indispensables para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación de la provincia, tales como corredores viales, vías troncales, puentes, parques, parques industriales, embarcaderos, terminales terrestres, y*

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.

otras similares, en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales contiguas, según sea el caso; de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Regional”; no habilitando a la Municipalidad Provincial de Huamanga a realizar la actividad empresarial de terminal terrestre de ámbito nacional.

De otro lado, debe tenerse presente que el proyecto de ley no cumple las formalidades establecidas en el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS (Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativo), referido a la obligatoriedad respetar la técnica legislativa relacionada a sustentar el Análisis Costo Beneficio al no pronunciarse sobre la necesidad de la propuesta y el Análisis de Impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, no precisando los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta..

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Transportes y Comunicaciones recomienda la **NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 2042/2017-GL**, que propone “Ley que crea la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.”, **y su consecuente archivamiento.**

Dese cuenta

Sala de Comisiones

Lima, 01 de diciembre de 2020.

MIEMBROS TITULARES

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.



1. SIMEÓN HURTADO, LUIS CARLOS
Presidente
(Acción Popular)



Firmado digitalmente por:
HIDALGO ZAMALLOA
Alexander FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 04/12/2020 11:23:53-0500

Firmado digitalmente por:
ALENCASTRE MIRANDA Hirma Norma
Norma FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor
documento
Fecha: 07/12/2020 10:42:36-0500



2. HIDALGO ZAMALLOA, ALEXANDER
Vicepresidente
(Alianza para el Progreso)



3. ALENCASTRE MIRANDA, HIRMA NORMA
Secretaria
(Somos Perú)



4. ACATE CORONEL, EDUARDO GEOVANNI
(Alianza para el Progreso)



Firmado digitalmente por:
AYASTA DE DIAZ Rita Elena
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2020 10:55:18-0500

Firmado digitalmente por:
ALENCASTRE MIRANDA Hirma Norma
Norma FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/12/2020 10:42:54-0500



5. AYASTA DE DÍAZ, RITA ELENA
(Fuerza Popular)



6. BARTOLO ROMERO, MARÍA ISABEL
(Unión por el Perú)



7. BENAVIDES GAVIDIA, WALTER
(Alianza para el Progreso)



8. FERNÁNDEZ CHACÓN, CARLOS ENRIQUE
(Frente Amplio)



Firmado digitalmente por:
ACATE CORONEL EDUARDO
GEOVANNI FIR 18151783 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/12/2020 10:05:51-0500



9. GUIPLOC RÍOS, ROBINSON DOCITEO
(Podemos Perú)



Firmado digitalmente por:
BARTOLO ROMERO MARIA
ISABEL FIR 71000240 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 29/12/2020 12:00:44-0500



Firmado digitalmente por:
SIMEON HURTADO Luis
Carlos FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/01/2021 08:31:33-0800



Firmado digitalmente por:
GUIPLOC RIOS Robinson
Dociteo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2020 13:30:27-0500

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.



10. GUTARRA RAMOS, ROBLEDO NOÉ
(Frepap)



Firmado digitalmente por:
GUTARRA RAMOS Robledo Noe
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/12/2020 10:22:32-0500



11. LIZANA SANTOS, MÁRTIRES
(Fuerza Popular)



12. MERINO DE LAMA, MANUEL ARTURO
(Acción Popular)



13. OLIVARES CORTES DANIEL FEDERICO
(Partido Morado)



Firmado digitalmente por:
RUBIO GARIZA RICHARD FIR
08250375 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/12/2020 11:15:11-0500



14. RIVERA GUERRA, WALTER JESÚS
(Acción Popular)



15. RUBIO GARIZA, RICHARD
(Frepap)

MIEMBROS ACCESITARIOS



1. BAJONERO OLIVAS, WILMER SOLÍS
(Acción Popular)



2. BARRIONUEVO ROMERO, BETTO
(Somos Perú)



Firmado digitalmente por:
LIZANA SANTOS Mártires
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/01/2021 10:19:22-0500

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.



3. COLUMBUS MURATA, DIETHELL
(Fuerza Popular)



4. FABIÁN DÍAZ, YESSY NÉLICA
(Acción Popular)



5. GONZÁLES TUANAMA, CÉSAR
(Somos Perú)



6. HUAMÁN CHAMPI, JUAN DE DIOS
(Frepap)



7. INGA SALES, LEONARDO
(Acción Popular)



8. LAZO VILLÓN, LESLYE CAROL
(Acción Popular)



9. MELÉNDEZ CELIS, FERNANDO
(Alianza para el Progreso)



10. NOVOA CRUZADO, ANTHONY RENSON
(Acción Popular)



11. OMONTE DURAND, MARÍA DEL CARMEN
(Alianza para el Progreso)

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE CREA LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DEL TERMINAL TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.



12. PÉREZ ESPÍRITU, LUSMILA
(Alianza para el Progreso)



13. PÉREZ FLORES, JORGE LUIS
(Somos Perú)



14. PICHILINGUE GÓMEZ, MARCOS ANTONIO
(Fuerza Popular)



15. PINEDA SANTOS, ISAÍAS
(Frepap)



16. QUISPE APAZA, YVAN
(Frente Amplio)



17. RUIZ PINEDO, ROLANDO RUBÉN
(Acción Popular)



18. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER
(Fuerza Popular)



19. VIVANCO REYES, MIGUEL ÁNGEL
(Fuerza Popular)



20. YUPANQUI MIÑANO, MARIANO ANDRÉS
(Somos Perú)



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 2042/2017-GL, LEY QUE
CREA LA EMPRESA MUNICIPAL
ADMINISTRADORA DEL TERMINAL
TERRESTRE DE AYACUCHO S.A.C.