



COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Unidad la Paz y el Desarrollo"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Periodo Anual de Sesiones 2022-2023

DICTAMEN

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de garantizar la seguridad jurídica en las condiciones del mercado de transporte y tránsito terrestre, correspondiente a los Proyectos de Ley 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

I. SITUACIÓN PROCESAL

En fecha 16 de noviembre del 2022, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, en la octava Sesión Ordinaria, aprobó por unanimidad el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2850/2022-CR, Ley que modifica la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de garantizar la seguridad jurídica en las condiciones del mercado de transporte y tránsito terrestre.

En fecha 23 de febrero del 2023, el Pleno del Congreso de la República aprobó el dictamen referido y en consecuencia el 5 de abril del 2023 remitió la autógrafa de la ley al Poder Ejecutivo, conforme a lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 79 del Reglamento del Congreso.

En fecha 2 de mayo del 2023, la Presidencia de la República, mediante Oficio N° 108 – 2023 - PR, remitió al Congreso de la República la Observación a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre a fin de garantizar la seguridad jurídica en las condiciones del mercado de transporte y tránsito terrestre.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

El presente dictamen de insistencia fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes a la séptima sesión extraordinaria semipresencial de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, celebrada el día martes 06 de junio de 2023 en la Sala 3 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, y a través de la Plataforma Microsoft Teams, con el voto favorable de los siguientes congresistas: Aragón Carreño, Salhuana Cavides, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, Gutiérrez Ticona, Medina Minaya, Montalvo Cubas, Obando Morgan, Quispe Mamani, Revilla Villanueva, Ruiz Rodríguez, Tello Montes, Vergara Mendoza y Zeballos Aponte. No hubo votos en contra, ni abstenciones.

II. ANTECEDENTES

El documento de observaciones formulado por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de garantizar la seguridad jurídica en las condiciones del mercado de transporte y tránsito terrestre tiene como origen el Dictamen recaído en el proyecto de ley N° 2850/2022-CR y proyecto de ley N° 4043/2022-CR.

Proyecto de Ley 2850/2022-CR presentado por el congresista Hernando Guerra – García Campos del Grupo Parlamentario "Fuerza Popular" que propone la Ley que modifica el numeral 5.2 del artículo 5 de la ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de preservar la estabilidad jurídica del sector transporte y tránsito terrestre.

Proyecto de Ley 4043/2022-CR presentado por la congresista Adriana Josefina Tudela Gutiérrez del Grupo Parlamentario "Avanza País - Partido de Integración Social" que propone Salvaguardar las Reglas de Acceso y Permanencia en el Mercado del Sector Transporte.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú

Artículo 108. La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía a la Presidencia de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por la Presidencia de la República la promulga el presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente según corresponda.

Si la Presidencia de la República tiene observaciones que hacer sobre toda o una parte de la ley aprobada en el Congreso las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso su presidente la promulga con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

3.2. Reglamento del Congreso de la República

Artículo 79. La autógrafa de la proposición de ley aprobada será enviada a la Presidencia de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles.

Si la Presidencia de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles.

Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero, correrán en el expediente que dio origen a la ley observada y su reconsideración por el Congreso requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

(...)

3.3. Acuerdo de Consejo Directivo 080-2003-2004/CONSEJO-CR

Acuerdo de fecha 16 de setiembre de 2003, sobre las formas alternativas de pronunciamiento que tiene las comisiones para pronunciarse con relación a las

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

observaciones formuladas por la Presidencia de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso en ejercicio de la atribución que le otorga el Artículo 108 de la Constitución Política:

"En este sentido, debe considerarse las siguientes alternativas:

Allanamiento: Cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por la Presidencia de la República y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

Insistencia: Cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones de la Presidencia de la República e insiste en el texto originario de la Autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

Nuevo proyecto: Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones de la Presidencia de la República a una Ley aprobada por el Congreso, la Comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.

(...)"

IV. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de garantizar la seguridad jurídica en las condiciones del mercado de transporte y tránsito terrestre se compone de un artículo Único que a continuación se transcribe:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE
Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN**

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo único. Modificación del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Se modifica el numeral 5.2 del artículo 5, de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en los siguientes términos:

"Artículo 5.-De la promoción de la inversión privada

[...]

5.2. El Estado garantiza la seguridad jurídica y el trato equitativo a los agentes privados que cuenten con autorizaciones de transporte terrestre a través de contratos de concesión o actos administrativos de la entidad, de manera que no se alteren injustificada ni desproporcionalmente los términos contractuales ni las condiciones de acceso y permanencia en el mercado, sobre la base de los cuales se efectúan inversiones y realizan operaciones en materia de transporte, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política del Perú y las leyes respectivas."

V. ANÁLISIS TÉCNICO

La aprobación del Decreto de Urgencia N° 019-2020 se dio en el marco de una coyuntura políticamente especial, al haber sido disuelto el 30 de setiembre del año 2019 el Congreso de la República en funciones. En consecuencia, durante el periodo del interregno parlamentario, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política del Perú, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia.

La modificación del numeral 5.2 del artículo 5° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, mediante la primera disposición complementaria final del decreto de Urgencia N° 019-2020, fue impulsado como consecuencia de la existencia de una grave amenaza a la seguridad vial en el país al mantenerse en las calles altos niveles

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

de siniestralidad vehicular. Por lo que resultaba necesario establecer medidas urgentes que permitan mejorar la regulación, gestión y fiscalización del tránsito y transporte terrestre y de sus servicios complementarios a fin de prevenir y/o minimizar los daños y efectos que provocan los siniestros viales, teniendo en cuenta que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se encuentra orientada a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud. El Poder Ejecutivo procedió a legislar en la materia.

5.1. Descripción del contenido de la Autógrafa de Ley

La autógrafa de ley aprobada por el Pleno del Congreso de la República y observada por la presidencia de la República, propone la Ley que modifica la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de garantizar la seguridad jurídica en las condiciones del mercado de transporte y tránsito terrestre

Se encuentra conformado por un artículo único, que establece la modificación del numeral 5.2 del artículo 5, de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Al respecto, el texto que modifica el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, señala lo siguiente:

"5.2. El Estado garantiza la seguridad jurídica y el trato equitativo a los agentes privados que cuenten con autorizaciones de transporte terrestre a través de contratos de concesión o actos administrativos de la entidad, de manera que no se alteren injustificada ni desproporcionalmente los términos contractuales ni las condiciones de acceso y permanencia en el mercado, sobre la base de los cuales se efectúan inversiones y realizan operaciones en materia de transporte, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política del Perú y las leyes respectivas."

5.2. Descripción y análisis de las observaciones realizadas por la presidenta de la

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

República

En el oficio N° 108 – 2023 - PR, la presidenta de la República, realiza las siguientes observaciones a la Autógrafa de la Ley que establece la modificación del numeral 5.2 del artículo 5, de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, las cuales se pasan a detallar:

5.2.1 Observación 1: Sobre la posibilidad de establecer cambios regulatorios

El Poder Ejecutivo presenta la observación 1 a la autógrafa de ley por las siguientes consideraciones:

1) Limita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones las facultades de establecer cambios en el marco regulatorio.¹ Señala que las condiciones de acceso y permanencia en el mercado constituyen un conjunto de exigencias de carácter técnico, organizativo, jurídico y operacional que se deben cumplir para acceder y/o permanecer autorizado para prestar el servicio de transporte terrestre público o privado de personas, mercancías; o permitir el acceso y/o permanencia en la habilitación de un vehículo, conductor o infraestructura complementaria de transporte.

2) Abre la posibilidad que se produzcan varias interpretaciones orientadas a establecer una situación de inmutabilidad del marco jurídico en materia de transporte terrestre, lo cual resulta contrario a la finalidad de la LGTTT, que consagra el rol tuitivo del Estado en favor del interés público mediante el resguardo de las condiciones de seguridad y salud de los usuarios del transporte y a su vez con el respeto a la inversión privada, acorde al marco legal y Constitucional vigente.

3) Esta medida legislativa ocasionaría confusión respecto a la posibilidad de cambios regulatorios dirigidos a los agentes económicos que cuentan con títulos habilitantes y que

¹ Del texto de la autógrafa: "de manera que no se alteren injustificada ni desproporcionalmente los términos contractuales ni las condiciones de acceso y permanencia en el mercado"

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

como parte de una política pública pueden ser requeridos,

5.2.2 Análisis de la observación 1

En octubre del año 1999 se aprobó la ley N° 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. El numeral 5.2 del artículo 5° de la referida ley, establecía que toda medida que implique un cambio en las condiciones de mercado debía ser justificada².

La vigencia de la norma acotada resguardaba la estabilidad de las reglas que sustentaban las condiciones de mercado y eran la base sobre la cual los agentes económicos tomaban sus decisiones de inversión y operación en materia de transporte.

En enero del año 2020, el Poder Ejecutivo modificó dicha norma mediante Decreto de Urgencia N° 019-2020 (Primera Disposición Complementaria Modificatoria).³

La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, antes de la modificación anotada del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, permitía a la autoridad estatal

² **NUMERAL 5.2 DEL ARTICULO 5° DE LA LEY N° 27181, ANTES DE LA MODIFICATORIA POR EL D.U N° 019-2020: Ley N° 27181 que aprueba la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

«Artículo 5.- De la promoción de la inversión privada 5.1 El Estado promueve la inversión privada en infraestructura y servicios de transporte, en cualesquiera de las formas empresariales y contractuales permitidas por la Constitución y las leyes.

5.2 El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte. [...] (resaltado nuestro).

³ **Decreto de Urgencia N° 019-2020**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Primera. Modificación de los artículos 2, 5, los numerales 26.1 y 26.2, del artículo 26 y el primer párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre Modifícanse los artículos 2, 5, los numerales 26.1 y 26.2 del artículo 26 y el primer párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en los siguientes términos:

“Artículo 5. De la promoción de la inversión privada

5.2. El Estado promueve la seguridad jurídica y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren los términos contractuales sobre la base de los cuales dichos agentes han efectuado inversiones y realizan operaciones en materia de transporte, de acuerdo a lo previsto en la Constitución y las Leyes respectivas.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

cambiar las condiciones de mercado sobre las cuales los agentes privados tomaban sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte; siempre que se indique cuál era el sustento y/o justificación de tal variación, la cual se desprendía de la exposición de motivos o del propio texto de la norma que contemplaba el cambio. De ese modo, la Comisión y el Tribunal del INDECOPI, usando dicha disposición legal como parámetro de legalidad, evaluaban en el análisis de legalidad si la entidad denunciada, en primer lugar, variaba las condiciones de mercado y, en segundo lugar, en caso se verifique una variación de condiciones, si justificó dicho cambio.

A partir de la modificación de la norma antes anotada los órganos resolutivos en eliminación de barreras burocráticas del INDECOPI, al no contar con el instrumento de legalidad modificado por decreto de Urgencia N° 019-2020 el cual obligaba a la autoridad denunciada que sustente la justificación técnica por la cual cambiaba las condiciones del mercado, han visto su labor limitada para resolver las controversias que en sede administrativa se dirimen.

Objetivamente se advierte que la modificación del Numeral 5.2 del artículo 5° de la ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre por el D.U N° 019-2020, favorece a las empresas de transportes que operan en la modalidad de concesiones vía APP⁴ en desmedro de aquellas habilitaciones que las empresas de transportes, por lo general pequeños y medianos emprendimientos, obtienen mediante la modalidad de autorización sectorial a través del TUPA para operar en el transporte terrestre de pasajeros.

Sobre las decisiones del poder estatal que aprueba medidas injustificadas que modifican condiciones de mercado y afectan a los agentes económicos

La modificación de la Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre, que permite a la autoridad administrativa de emitir injustificadamente cualquier medida que cambie las

⁴ Las APP se definen como un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión y la remuneración está vinculada al desempeño (definición utilizada por el Banco Mundial)
Guía metodológica de ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (MEF – 2020)

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

condiciones de mercado afecta principios constitucionales y derechos fundamentales de los agentes económicos que participan en el mercado del transporte urbano de pasajeros.

No justificar medidas que cambian condiciones de mercado vulnera una garantía de estabilidad en las reglas de juego para participar en el mercado y el trato equitativo hacia los agentes económicos que participan en el mercado del transporte de pasajeros.

En efecto, la ausencia de justificación motivada que explique razonablemente la decisión de cambios en las condiciones del mercado configura un criterio diferenciador entre la racionalidad y la arbitrariedad. Un razonamiento es arbitrario cuando carece de todo fundamento y su uso es indispensable al dirimir conflictos que surgen en la sociedad que se configura ordenada por la razón y la lógica.⁵

Es un aspecto esencial del derecho la racionalidad y la razonabilidad de las decisiones que toma el poder estatal para resolver conflictos.

La finalidad de resguardar una debida justificación, desde el punto de vista tanto de lo racional como de lo razonable, es garantizar que la decisión que se obtenga sea producto de un razonamiento idóneo necesario y proporcional en el que además se tome en consideración los valores y principios que gobiernan la vida en sociedad que deben encontrarse contemplados en la Constitución, dando lugar a una decisión socialmente aceptable y objetivamente justa; todo lo cual está en aptitud de conocerse al revisar los fundamentos de lo decidido.⁶

El Tribunal Constitucional, en el fundamento 8 de la STC 2192-2004-AA/TC, ha señalado que la motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado

⁵ Derecho y Cambio Social - LA MOTIVACION DE LAS DECISIONES TOMADAS POR CUALQUIER AUTORIDAD PUBLICA - Jorge A. Pérez López. www.derechoycambiosocial.com | ISSN: 2224-4131 | Depósito legal: 2005-5822

⁶ Op Cit (3)

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

Democrático de derecho. En un Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.

La motivación de una justificación debe mostrar que la decisión adoptada está legal y racionalmente justificada sobre la base de aquellos elementos que la fundamentan. Asimismo, de no ser observadas las garantías a través de las cuales se manifiesta el debido proceso por ejemplo en un procedimiento administrativo no solamente se abriría la posibilidad de una resolución injusta, sino que se estaría desconociendo el carácter vinculante del contenido de justicia de la constitución. Ello convertiría a la administración estatal en un ente que, mediante un procedimiento injusto o a través de una decisión que no incorpore el contenido mínimo de justicia, pueda afectar los derechos de las personas.

La motivación debe contener unos fundamentos que expresen suficientemente el proceso lógico y jurídico de la decisión y obedecen a la necesidad de que llegue a conocimiento del administrado o ciudadano para la correcta defensa de sus derechos, por ser ésta vía la única manera de poder detectar la motivación de una decisión y oponerse a la que entiende supone un motivo de arbitrariedad de los poderes públicos o de alguna persona con autoridad de resolver una petición proscrita en la Constitución, como garantía inherente al derecho de defensa que la misma eleva a la categoría de fundamental. El Tribunal Constitucional peruano ha reconocido que la eficacia del derecho a la motivación se extiende a las resoluciones judiciales y a todos aquellos procesos y procedimientos cualesquiera sea su naturaleza, más aún si se trata de una resolución mediante la cual se impone una sanción, también señala que la interpretación de que solo la motivación se extiende a resoluciones judiciales sería inconstitucional porque se estaría dejando un margen abierto para la actuación arbitraria de los poderes públicos y privados que materializan sus actos mediante

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

resoluciones⁷.

Sobre el rol del INDECOPI respecto de los derechos de los agentes económicos que participan en el mercado.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual -INDECOPI, creado mediante Decreto Ley N.º 25868, es el organismo estatal encargado de la aplicación de las normas legales destinadas a proteger el mercado de las prácticas monopólicas que resulten controlistas y restrictivas de la competencia en la producción y comercialización de bienes y en la prestación de servicios, así como de las prácticas que generan competencia desleal, y de aquellas que afectan a los agentes del mercado y a los consumidores"

De acuerdo con ello, INDECOPI está facultado para evaluar y determinar en cada caso si los hechos o las conductas que son puestos en su conocimiento constituyen prácticas contrarias a la libre competencia. Es decir, le corresponde determinar si las conductas denunciadas se encuentran comprendidas, o no los supuestos legales de prohibición recogidos en las normas que protegen el normal desarrollo del mercado.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado con meridiana claridad que el INDECOPI juega un rol preponderante, tanto en la promoción y defensa de la competencia como en la protección a los consumidores y usuarios. Justamente estos organismos administrativos cumplen un deber especial de protección de los derechos fundamentales, lo cual implica exigirles una labor de vigilancia, regulación y sanción de las conductas y prácticas contrarias a la libre competencia y al derecho de los consumidores; funciones que se encuentran amparadas en el marco legal de las facultades que les han sido otorgadas para estos fines.⁸

El procedimiento de eliminación de barreras burocráticas se encuentra regulado en el

⁷ LA MOTIVACION DE LAS DECISIONES TOMADAS POR CUALQUIER AUTORIDAD PUBLICA Jorge A. Pérez López Derecho y Cambio Social.

⁸ Fundamento N° 9 EXP. N.º 1963-2006-PA/TC PIURA FERRETERÍA SALVADOR S.R.L.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

Decreto Legislativo N° 1256. De acuerdo con los artículos 13, 14 y 18 de dicha norma, la Comisión de Barreras Burocráticas evalúa la legalidad y de ser el caso la razonabilidad de aquellas medidas impuestas por entidades de la Administración Pública a través de actos administrativos, disposiciones administrativas y/o actuaciones materiales, siempre que tales medidas califiquen como barreras burocráticas en los términos establecidos en el numeral 3 del artículo 3 del mencionado decreto legislativo.⁹

En fecha 13 de octubre del 2022 la Comisión dictaminadora de Transportes y Comunicaciones recibió la opinión técnica del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual respecto del Proyecto de Ley N° 2850/CR-2022 materia de la autógrafa, en la que señalo lo siguiente:

(...)

Dentro del análisis de legalidad, la Comisión evalúa si la entidad administrativa denunciada en el procedimiento cuenta con competencias para imponer la barrera burocrática; si respetó los procedimientos y formalidades exigidos por ley para su imposición; y, si la medida no contraviene el ordenamiento legal vigente.

Anteriormente el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181 permitía a la autoridad cambiar las condiciones de mercado sobre las cuales los agentes privados tomaban sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte; sin embargo, había un deber de indicar cuál es la justificación de tal variación, la cual se desprendía de la exposición de motivos o del propio texto de la norma que contemplaba el cambio. De ese modo, la Comisión y el

⁹ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.
Artículo 3.- Definiciones. Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:
[...] 3. Barrera burocrática: exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

Tribunal del Indecopi, usando dicha disposición legal como parámetro de legalidad, evaluaban dentro del análisis de legalidad si la entidad denunciada (el MTC), en primer lugar, varió las condiciones de mercado y, en segundo lugar, en caso se verifique una variación de condiciones, si justificó dicho cambio.

El actual texto del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, modificado por el Decreto de Urgencia N° 019-2020, solo establece que el Estado no podrá alterar los términos contractuales sobre la base de los cuales dichos agentes han efectuado inversiones y realizan operaciones en materia de transporte.

A partir de dicha modificación, los órganos resolutivos en eliminación de barreras burocráticas ya no evalúan como parámetro dentro del análisis de legalidad si la entidad denunciada varió las condiciones de mercado y si en la exposición de motivos o en el propio texto de la norma que establece el cambio se ha previsto una justificación.

*Sin embargo, dentro del análisis de razonabilidad¹⁰ la Comisión y el Tribunal del Indecopi (en segunda instancia administrativa) mantienen la evaluación consistente en si la entidad denunciada demostró que la barrera burocrática cuestionada **no es arbitraria**, es decir, **que cuenta con una justificación**, debiendo acreditar para tal efecto la existencia de un interés público que pretende proteger con la imposición de la medida; la existencia del problema que se pretende solucionar con la medida; y, que la medida es idónea o adecuada para lograr la solución del problema y/o alcanzar el objetivo de la medida. Del mismo modo, la entidad debe demostrar que la medida es proporcional a sus fines, para lo cual debe acreditar que evaluó el impacto y los beneficios y costos que genera la medida en el mercado y en los agentes económicos afectados; que la medida genera mayores beneficios que costos; y, que otras alternativas no resultarían menos costosas o sería igualmente efectivas.*

¹⁰ Cabe precisar que, para que los órganos resolutivos realicen el análisis de razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas es necesario que los denunciantes presenten indicios suficientes sobre la presunta carencia de razonabilidad de las medidas que cuestionan, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 16.1) del artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1256.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

La modificación propuesta en el Proyecto de ley permitirá que los órganos resolutivos en eliminación de barreras burocráticas vuelvan a evaluar, dentro del análisis de legalidad y no únicamente en el análisis de razonabilidad, si la autoridad con competencias en materia de transporte (MTC, gobiernos regionales o locales) realizaron un cambio de las condiciones en el mercado de transporte terrestre y si tal variación está respaldada por una justificación que puede encontrarse en la exposición de motivos o en el propio texto de la norma que contempla el cambio.

(...)

Ahora bien, ¿es posible afirmar que el INDECOPI en el cumplimiento de sus funciones de control de las prácticas contrarias al normal funcionamiento del mercado se encuentre imposibilitado de ordenar el cese de las conductas que atenten contra la libre competencia y la protección a los consumidores y usuarios? Desde luego que no. Admitir que el Indecopi no puede ordenar el cese de conductas sería negarle capacidad real para actuar dentro de sus facultades, las mismas que fueran otorgadas para hacer prevalecer los fines constitucionales de protección a la libre competencia (artículo 61 ° de la Constitución) y el derecho de los consumidores y usuarios (artículo 65° de la Constitución). Sin embargo, a la luz de la realidad el Indecopi ya no puede hacer uso de esas facultades, toda vez que al modificarse la norma sobre la cual amparaba su actuación, esto hace que se deje en un estado de indefensión a aquellos agentes económicos que ven vulnerado su derecho de participar en el mercado.

Sobre las decisiones del poder estatal que afectan la seguridad jurídica

El Tribunal Constitucional tiene dicho que la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho que proyecta sus efectos sobre todo el ordenamiento jurídico. Aun cuando la seguridad jurídica no ha sido incorporada expresamente por la Constitución, ha señalado, con acierto, que se trata de un contenido constitucional implícito,

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

que se manifiesta en varias disposiciones de nuestra Norma Fundamental.¹¹

Mediante dicho principio se asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria.¹²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso De La Cruz Flores vs. Perú [Sentencia de Fondo de 18 de noviembre de 2004, párr. 104] al desarrollar el principio de seguridad jurídica, ha recordado que de ser este incumplido, "los particulares no podrían orientar su comportamiento a un orden jurídico vigente y cierto. Del mismo criterio también ha sido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien desde en el caso Sunday Times vs Reino Unido [Sentencia de Fondo del 26 de abril de 1979, párr. 49] declaró que "una norma no puede ser considerada como una ley a menos que sea formulada con precisión suficiente como para que el ciudadano pueda regular su conducta (...)".

De otra parte, la garantía de certeza y predictibilidad del comportamiento de los poderes públicos y de los ciudadanos no es lo mismo que inmutabilidad o petrificación del ordenamiento jurídico. El principio de seguridad jurídica no constitucionaliza la estática social. La vida en comunidad está en constante transformación y, con ella, también las reglas que aspiran a disciplinarla. Por ello, constituyendo el nuestro un ordenamiento jurídico esencialmente dinámico, el principio de seguridad jurídica no impide que el legislador pueda modificar el sistema normativo [Cf. STC 0009-2001- AUTC, Fundamento N° 18]. En realidad, lo que demanda es que cuando se tenga que modificarlo esta deba necesariamente considerar sus efectos entre sus destinatarios, encontrándose vedado de efectuar cambios irrazonables o arbitrarios.¹³

¹¹ Cosa Juzgada Constitucional: El Tribunal Constitucional y la potestad excepcional de declarar la nulidad de sus propias decisiones - Eloy Espinosa-Saldaña Barrera.

¹² Fundamento. N° 3, STC 0001-0003-2003-A0TC.

¹³ Fundamento 17 EXP. N°00010-2014-PI/TC LIMA MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS - Caso Ley de Protección de la Economía Familiar 2

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

Asimismo, el Tribunal Constitucional peruano ha indicado que la seguridad jurídica: «busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad.¹⁴

Así pues, el principio de seguridad jurídica no pretende garantizar a rajatabla cualquier decisión, aunque sea antijurídica; por el contrario, lo que protege son las expectativas razonablemente fundadas que se generan cuando se actúa conforme a Derecho.

Dicho con otras palabras, la garantía de predecibilidad amparada por la seguridad jurídica, como señala el Tribunal, «consolida la interdicción de la arbitrariedad. Como puede comprobarse, no avala cualquier posibilidad de incurrir en arbitrariedad, y menos aún la blindo o protege.

De esta manera, no puede considerarse que la protección de las normas contrarias, inconsistentes e incoherentes con el orden jurídico constitucional satisfagan la idea razonable de predictibilidad a la que remite el mandato de seguridad jurídica. Y es que sobre la base de consideraciones antijurídicas no hay seguridad ni previsión posible. Conviene tener presente más bien que toda decisión antijurídica es contraria al principio de seguridad jurídica.

Sobre el transporte terrestre de pasajeros como un servicio público

El servicio de transporte urbano de pasajeros como toda actividad económica en el Perú se rige por un conjunto de normas que delimitan el ámbito o camino jurídico por el que se puede desenvolver bajo el paraguas de la constitucionalidad y la legalidad. En esa línea, queda claro que la Constitución Política del Perú es el principal referente normativo para entender el régimen jurídico-económico aplicable al transporte. Al respecto, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900 declaró al servicio de transporte terrestre de

¹⁴ STC Exp. N° 0001-2003-AI/TC y otro (acumulados), fundamento 3

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

personas en todos sus ámbitos y modalidades como un servicio público.

Asimismo, conviene recordar que la Constitución Política del Perú en el artículo 58°, ha reconocido que la economía social de mercado es el sistema organizativo de la economía en el Perú. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que este tipo de organización económica tiene como base la pluralidad de agentes, en cuanto a la libre iniciativa privada, y la libre competencia para ofertar y demandar bienes y servicios, pero buscando la calidad y el progreso de todos.¹⁵

En ese contexto, puede afirmarse que el estado peruano, al adscribirse a este sistema de organización de la economía acepta que el mercado y la propiedad privada de los medios de producción logran la mejor coordinación económica -por lo que cuidará de su correcto funcionamiento; pero también reconoce que ante una anomalía en el funcionamiento del mercado o con el fin de asegurar una mínima cobertura de un servicio de interés general el estado podrá intervenir solo para simular la acción del mercado donde la falla se presente o donde la cobertura del servicio sea necesaria.

En el caso específico del servicio de transporte los conflictos que se susciten deberán resolverse tomando en cuenta el tipo de instrumento que habilita la participación del particular en la prestación del servicio, sea que se trate de concesiones, autorizaciones o permisos. Sólo de esta forma podrán determinarse las cargas que, a consecuencia de estas distintas modalidades operantes en la legislación vigente, se deriven tanto para el Estado como para el privado.¹⁶ En el caso peruano, esto implica que además las controversias que

¹⁵ EXP. N.º 0008-2003-AI/TC – LIMA/ MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

¹⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO JURISDICCIONAL 00034-2004-PIITC (Sentencia medio pasaje universitario) Fundamento 37 Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Luis Nicanor Maraví Arias, en representación de cinco mil ciudadanos, contra los artículos 1°, 2°, 3°, 4° Y 5° de la Ley N° 26271.
-Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Público en el Ordenamiento Público Peruano - Concept and Legal Regime of Public Service in the Peruvian Public Law - Ramón Huapaya Tapia/ Revista ius et veritas, N° 50, Julio 2015 / ISSN 1995-2929 386 IUS ET VERITAS 50.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

surjan en torno a estas libertades, deban encontrar soluciones sobre la base de una interpretación constitucional sustentada en los alcances del Estado social y democrático de derecho (artículo 43º de la Constitución) y la economía social de mercado (artículo 58º de la Constitución).

Las controversias deben solucionarse en torno a las libertades y principios rectores del Estado y modelo económico vigente en interpretación constitucional de los alcances del Estado social y democrático de derecho. "En una economía social de mercado, el derecho a la libertad de empresa, junto con los derechos a la libre iniciativa privada, a la libertad de comercio, a la libertad de industria y a la libre competencia, son considerados como base del desarrollo económico y social del país, y como garantía de una sociedad democrática y pluralista.¹⁷

El deber de promoción a determinadas actividades económicas, según mandato del artículo 59 del texto Constitucional, cobra sentido especial en una economía social de mercado como la nuestra que no es sino la economía ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de libertad y justicia social¹⁸. En ese sentido mientras una actividad económica pueda ser realizada por un particular, el Estado debe respetar su libertad de actuación y determinación económica.

El carácter "social" del régimen económico determina que el Estado no pueda permanecer indiferente ante las actividades económicas de los particulares, lo que, por cierto, en modo alguno supone la posibilidad de interferir de manera arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos. Y es que, en una economía social de mercado, tanto los particulares como el Estado asumen deberes específicos; en el primer caso, el deber de ejercitar las referidas libertades económicas con responsabilidad social, mientras que, en el segundo, el deber de ejercer un rol vigilante, garantista y corrector, ante las deficiencias y fallos del mercado, y la actuación de los particulares.

¹⁷ STC 01963-2006-AA/TC

¹⁸ Fundamento 44 - STC 0050-2004-AI

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

En efecto, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora, en el entendido que, si bien el ejercicio de la libertad de los individuos en el mercado debe ser garantizada plenamente, también es cierto que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva¹⁹

En una economía social de mercado ante la presencia de fallas de mercado en el servicio de transporte urbano el Estado debe regular la actividad mediante las distintas herramientas regulatorias que no suponen de modo alguno la posibilidad de interferir de manera arbitraria e injustificada el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos y sobre la base de una interpretación constitucional sustentada en los alcances del Estado social y democrático de derecho y la economía social de mercado.

Respecto al rol del Estado en la economía, según la constitución de 1993 y la afectación de derechos fundamentales

El capítulo respecto a los principios generales del régimen económico de la Constitución de 1993 establece una serie de directrices de amplia determinación pero que, en conjunto, constituyen el hilo conductor constitucional que sirve de guía a la actuación estatal, específicamente en materia económica; y en base a los cuales el legislador puede modular su libertad de configuración a fin de cumplir los objetivos ahí establecidos. Tales principios integrantes de la denominada Constitución Económica constituyen normas programáticas, mandatos de optimización a cargo del legislador que se fundamentan, a su vez, en el deber estatal de promocionar al bienestar general (artículo 44° de la Constitución)²⁰

Las disposiciones referidas no pueden asumirse como capaces de sustentar cualquier tipo de legislación arbitraria y carente de adecuación objetiva, pues los límites a la intervención estatal en la actividad económica de los particulares, se constituyen ahí donde tal actuación

¹⁹ OpCit (6)

²⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO JURISDICCIONAL 00034-2004-PIITC
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO JURISDICCIONAL EXPEDIENTE N° 0019-2006-PIITC

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

supondría una violación del principio de vinculación a los derechos fundamentales. No se trata, pues, ni de asumir cualquier tipo de intervención, sino uno que, dentro de márgenes razonables de flexibilidad, permita la libre configuración del legislador tomando en cuenta basado en una economía social de mercado, que busque el justo equilibrio entre el principio de subsidiariedad y la solidaridad social²¹.

En ese marco, nuestro régimen económico según el artículo 58° de la Constitución, se ejerce en una economía social de mercado. Este es representativo de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado Social y Democrático de Derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado. De manera que, dado el carácter "social" del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.²²

En el Perú el transporte urbano se encuentra bajo un régimen de libre mercado: libre acceso al servicio de transporte, previo cumplimiento de los requisitos reglamentarios -seguridad, condiciones técnicas vehiculares, etc.- y libre competencia en los precios, pudiendo acceder a él mediante una autorización en el caso de servicios en vías no saturadas o por medio de

²¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO JURISDICCIONAL EXPEDIENTE N° 0019-2006-PIITC Isidro Pascual Hinojosa Chambi y más de cinco mil ciudadanos (demandante) c. Municipalidad Provincial de Arequipa (demandado) Del 14 de marzo de 2007

²² El Tribunal Constitucional a través del EXP. N.º 0008-2003-AI/TC, F.J. 9-25 ha dejado establecido que los principios constitucionales que informan al modelo económico son: 1) Estado peruano como Estado Social y Democrático de Derecho (Comunidad política fundamentada en las exigencias establecidas para el Estado de Derecho –cuyos principios y derechos son la libertad, seguridad, propiedad privada e igualdad ante la ley– fundamentada en la convivencia dentro de un orden económico y social con vocación de plasmar la justicia social y por ende, generar una sociedad con igualdad de oportunidades para todos, así como también, apuntalada con los principios-valores contenidos en la ideología democrática); 2) Dignidad de la persona humana; 3) Igualdad; 4) Economía social de mercado (opuesto tanto a la economía de planificación y dirección central como a la economía del laissez faire, en donde el Estado no puede ni debe inmiscuirse en el proceso económico); 5) Libre iniciativa privada (derecho a emprender y desarrollar, con autonomía plena, la actividad económica de su preferencia); 5) Actuación subsidiaria del Estado en la economía.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

una concesión, si la prestación del servicio es en un área o vía calificada como saturada.

El Estado Social y Democrático de Derecho no obvia los principios y derechos básicos del Estado de Derecho, tales como la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad ante la ley; y pretende conseguir su mayor efectividad, dotándolos de una base y un contenido material, a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca.²³

En reiterada y uniforme jurisprudencia el Tribunal constitucional ha desarrollado el contenido esencial de las denominadas libertades económicas que integran el régimen económico de la actual Constitución (libertad contractual, libertad de empresa, libre iniciativa privada, libre competencia, entre otras), cuya real dimensión, en tanto límites al poder estatal, no puede ser entendida sino bajo los principios rectores de un determinado tipo de Estado y el modelo económico al cual se adhiere²⁴.

En una economía social de mercado, el derecho a la libertad de empresa, junto con los derechos a la libre iniciativa privada, a la libertad de comercio, a la libertad de industria y a la libre competencia, son considerados como base del desarrollo económico y social del país, y como garantía de una sociedad democrática y pluralista. Coincidentemente con esta concepción, la Constitución en su artículo 60º reconoce expresamente el pluralismo económico y que la empresa tiene las características de promotora del desarrollo y sustento de la economía nacional²⁵

Coincidente con esta concepción, la Constitución en su artículo 60.º reconoce expresamente el pluralismo económico y que la empresa tiene las características de promotora del desarrollo y de sustento de la economía nacional. En esa línea, la libertad de empresa se erige como un derecho fundamental que garantiza a todas las personas a participar en la vida económica de la Nación, y que el poder público no sólo debe respetar, sino que, además,

²³Sentencia N° 0008-2003-AI/TC (Constitución Económica),

²⁴ EXP. N° 03479-2011-PA/TC – CALLAO AGENCIA MARÍTIMA INTERNACIONAL S.A. - MARINTER

²⁵ STC 01963-2006-AA/TC

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

debe orientar, estimular y promover, conforme lo señalan los artículos 58.º y 59.º de la Constitución. Para ello, el Estado debe remover los obstáculos que impidan o restrinjan el libre acceso a los mercados de bienes y servicios, así como toda práctica que produzca o pueda producir el efecto de limitar, impedir, restringir o falsear la libre competencia, para lo cual debe formular y establecer todos los mecanismos jurídicos necesarios a fin de salvaguardar la libre competencia. Por dicha razón, el artículo 61.º de la Constitución reconoce que el Estado: a) facilita y vigila la libre competencia; b) combate toda práctica que limite la libre competencia; y c) combate el abuso de posiciones dominantes o monopólica.

Cuando el artículo 59º de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa recoge una cláusula de garantía para las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria; pero, a la vez, establece un mandato, cual es, brindar oportunidades de superación a aquellos sectores que sufren cualquier desigualdad, en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

A juicio del Tribunal Constitucional, dicha cláusula no sólo determina un rol negativo para el legislador, de no interferir irrazonablemente en tales libertades económicas, sino que al mismo tiempo le otorga un margen de actuación a fin de garantizar condiciones materiales de igualdad.

De esta manera, el artículo 59º del texto constitucional habilita la intervención estatal para cumplir con el deber de garantizar el principio-derecho de igualdad, no solo en aquellas situaciones de sospechosa mayor vulnerabilidad, recogidas expresamente en el artículo 2.2 de la Constitución -por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole- sino principalmente, lo habilita para establecer medidas adecuadas y necesarias que le permitan cumplir con la promoción de la pequeña empresa en todas sus modalidades²⁶.

²⁶ El rol del Estado en la economía según la Constitución de 1993 - Fundamento 56,57 - STC N° 0008-2003-AIITC

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

En buena cuenta, la Constitución a través del derecho a la libertad de empresa garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial en condiciones de libertad; así como la actuación, ejercicio o permanencia, en condiciones de igualdad, de la actividad empresarial y los agentes económicos en el mercado y la protección de la existencia de la empresa.

Sobre el derecho a la igualdad

Al respecto, la noción de igualdad debe ser percibida en dos planos convergentes. En el primero se constituye como un principio rector de la organización y actuación del Estado Social y Democrático de Derecho. En el segundo, se erige como un derecho fundamental de la persona. Como principio implica un postulado o proposición con sentido y proyección normativa o deontológica que, como tal, constituye parte del núcleo del sistema constitucional de fundamento democrático. Como derecho fundamental comporta el reconocimiento de la existencia de una facultad o atribución conformante del patrimonio jurídico de la persona, derivada de su naturaleza, que consiste en ser tratada igual que los demás en hechos, situaciones o acontecimiento coincidentes; por ende, deviene en el derecho subjetivo de obtener un trato igual y de evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias.²⁷

En esa perspectiva, el principio de igualdad se constituye simultáneamente de la manera siguiente: a. Como un límite para la actuación normativa, administrativa y jurisdiccional de los poderes públicos; b. Como un mecanismo de reacción jurídica frente al hipotético uso arbitrario del poder; c. Como un impedimento para el establecimiento de situaciones basadas en criterios prohibidos (discriminación atentatoria a la dignidad de la persona); y, d. Como una expresión de demanda al Estado para que proceda a remover los obstáculos políticos, sociales, económicos o culturales que restringen de hecho la igualdad de oportunidades entre los hombres.²⁸

²⁷ EXP. N.º 01604-2009-PA/TC- LAMBAYEQUE/ MANUEL SALES URRUTIA

²⁸ EXP. N.º 018-2003-AI/TC – LIMA -CINCO MIL SETENTA Y SIETE CIUDADANOS

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

El Tribunal constitucional ha señalado ya en reiterada su jurisprudencia que el mandato del artículo 2.2 de la Constitución²⁹, contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal, que no consiste en un derecho que faculta a las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratado de igual modo a quienes se encuentran en una idéntica situación.

El derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma, mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable.

Asimismo, en la referida sentencia, se señaló que la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; el derecho-principio a la igualdad solamente será vulnerado cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable.

La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho derecho-principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables³⁰.

Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos

²⁹ Constitución política del Perú: Artículo 2. Toda persona tiene derecho: 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

³⁰ STC 0048-2004-AI/TC

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio, debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable.³¹

Debe tenerse en consideración que el Estado en algunas oportunidades promueve acciones negativas con el trato diferenciado hacia un determinado grupo otorgándoles ventajas, incentivos o, en general, tratamientos más favorables. La finalidad de esta acción negativa no es otra que compensar jurídicamente a algunos grupos. Por lo que, desde esta perspectiva la igualdad debe ser entendida como una condición equilibrada como principio y derecho por lo que, el Estado en sus funciones debe abstenerse a realizar legislación que atente y provoque la diferenciación arbitraria injustificada e impulsar el trato igualitario.

En el plano económico es pertinente también afirmar que el derecho a la igualdad ante la ley y de trato, se encuentra reconocido expresamente en los artículos 60° y 63° de la Constitución, en tanto señalan que la "actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal" y que la "inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones.

Sobre el derecho de no discriminación

La vulneración del principio de igualdad supone una discriminación, es decir, la imposición de diferencias entre las personas, naturales o jurídicas. Ahora bien, no toda distinción queda prohibida, sino que sólo aquellas que son arbitrarias, es decir que no gozan de un sustento lógico y racional. Partiendo de lo anterior, entonces, el trato debe ser igual para aquellos que se encuentren en la misma situación, sin consideraciones a la persona, sino sólo a aquellas

³¹ EXP. N° 02974-2010-PA/TC – CALLAO - SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE ALICORP S.A.A.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

circunstancias que estén establecidas en la norma.

Este mismo principio es el que se reconoce con la misma extensión en materia económica, en virtud del cual el Estado tiene un deber amplio de respeto y de inhibición de intervenir en materia económica, cuando ello importe un tratamiento arbitrario; y ello se traduce en que ni el Estado ni cualquier otro organismo que ejerza funciones públicas pueden "hacer distinciones o diferencias caprichosas o infundadas entre los agentes económicos".³²

El derecho de no discriminación se tiene enfocar desde una perspectiva de la libertad en materia económica que es, definitivamente, el pilar sobre el que se asienta la intervención de los particulares en la vida económica y en el ordenamiento jurídico. Por ello, se ha señalado que contar con este instrumento, permitió al constituyente resolver que el ejercicio privado de la libre empresa resulta vital para el desarrollo del país y para la vigencia de muchos de los demás derechos individuales.

La posibilidad de establecer restricciones a la libre actividad económica a través de marcos regulatorios injustificados u otras cargas, debe ajustarse, en todo caso, a otro de los principios fundantes de nuestro ordenamiento constitucional: la igualdad. En efecto, las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y que no deben concederse privilegios ni imponerse obligaciones a unos que no benefician o graven a otros que se hallen en condiciones similares". Este precepto es entendido como un principio suprajurídico e inherente al ser humano es uno de los pilares más importantes para garantizar un sistema de libertad económica y que la autoridad no se erija en árbitro todo poderoso benefactor o perjudicador de los individuos.

Los actos legislativos que establezcan un tratamiento económico diferente a una persona o

³² Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD) 5(2):116-121, julho-dezembro 2013 © 2013 by Unisinos - doi: 10.4013/rechtd.2013.52.03

El principio de no discriminación arbitraria en el orden público económico de la constitución chilena The principle of non arbitrary discrimination in the economic public order of the Chilean constitution Raúl Madrid Pontificia Universidad Católica de Chile.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

grupo de personas, ya sean naturales o jurídicas, para que se ajusten al mandato constitucional, en primer lugar, no deben ser arbitrarios, es decir, deben apegarse a una concepción elemental de lo que es ético o a un proceso normal de análisis intelectual; en otros términos, que no tenga justificación racional o razonable (Evans de la Cuadra, 1999, p. 202).³³ Por tanto, no se considerará discriminación cuando las acciones legislativas buscan o proponen una igualdad real de oportunidades siempre y cuando estas acciones realizadas estén acompañadas de la racionalidad debida.

Sobre la libre competencia

El Estado facilita y vigila la libre competencia. El artículo 61 de la Constitución delega al legislador la labor de garantizar el acceso al mercado en igualdad de condiciones, al tiempo de reprimir y limitar el abuso de posiciones de dominio o monopólicas a efectos de garantizar no sólo la participación de los agentes de mercado ofertantes, sino de proteger a quienes cierran el círculo económico en calidad de consumidores y usuarios.³⁴

La libre competencia se define como la potestad de coexistencia de una pluralidad de ofertas en el campo de la producción, servicios o comercialización de productos de la misma especie por parte de un número indeterminado de agentes económicos³⁵. Esta facultad económica plantea el libre juego de la oferta y la demanda, y presupone la presencia de la igualdad de los competidores ante la ley (la no discriminación).

Al respecto, si bien existe en el mercado la concentración de grandes empresas que configuran situaciones de monopolio con alto nivel de competitividad entre ellas; - la posición de dominio en el mercado no está prohibida - porque eso supondría impedir el éxito empresarial- esto es así siempre que dicha posición dominante sea adquirida de manera legítima y no en base a normas jurídicas que sin justificación razonable la privilegian,

³³ OpCit

³⁴ Tribunal Constitucional [Perú], EXP. Núm. 00034-2004-PI-TC, F.J. 32, y EXP. Núm. 0019-2006-PI/TC, F.J. 27.

³⁵ EXP. N° 01405-2010-PA/TC - CALLAO - CORPORACIÓN REY S.A.

EXP. N° 03479-2011-PA/TC CALLAO AGENCIA MARÍTIMA INTERNACIONAL S.A. - MARINTER

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

vulnerando el principio de igualdad ante la ley.

La libre iniciativa privada, la libre competencia y las demás libertades patrimoniales consagradas en la Constitución y ejercitadas en el seno del mercado, presuponen necesariamente la igualdad de los competidores ante la ley. Este requisito que determina conjuntamente las garantías de defensa de los intereses individuales en la economía, se suma aquellos que garantizan el interés comunitario; a saber: la sujeción a la Constitución y a las leyes; y el respeto de los derechos fundamentales.

Si bien el ejercicio de toda actividad económica puede limitarse. Sin embargo, es preciso que las restricciones legales adoptadas no enerven esa legítima autonomía. Ello, sin perjuicio de reconocer que incluso las medidas estatales que pretendan operar sobre el ámbito de las libertades económicas deben ser razonables y proporcionadas.³⁶

Para que funcione el mercado de manera más eficiente posible, resulta necesario que el Estado cree un sistema jurídico-institucional adecuado para promover la competencia, sin constreñir la libertad de los que participan. Por tanto, la competencia debe ser el objetivo prioritario y la regulación el instrumento o medio necesario para preservar la competencia.

Sobre el principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad se vincula a muchos otros principios y valores constitucionales, y encarna una idea elemental de justicia material, cual es, la proscripción de todo sacrificio de la libertad que sea inútil, innecesario y desproporcionado.³⁷

El principio, de acuerdo a la doctrina, puede subdividirse en tres esferas: Primero "impone que la medida cuestionada sea adecuada para alcanzar el resultado buscado, útil para lograrlo (subprincipio de la utilidad o adecuación). Además, implica que, "de entre todas aquellas que lo sean, resulte la más suave o moderada, es decir, la que incida en menor

³⁶ EXP. N.º 0008-2003-AI/TC - LIMA - MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

³⁷ Masbernath, 2009, p. 355-379.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

medida sobre el derecho afectado (subprincipio de la necesidad o indispensabilidad).

Por último, la ponderación entre los bienes o intereses en presencia debe arrojar un resultado positivo, siendo mayor el beneficio derivado para el interés general de la adopción de la medida que el sacrificio sufrido por el derecho de que se trate (subprincipio de la proporcionalidad en sentido estricto).³⁸

Conclusión

1) El transporte urbano de pasajeros en el Perú se encuentra bajo un régimen de libre mercado y de libre acceso al servicio de transporte sujeto a requisitos reglamentarios - seguridad, condiciones técnicas vehiculares, etc.- y libre competencia en los precios, pudiendo accederse a él mediante una autorización en el caso de servicios en vías no saturadas o por medio de una concesión, si la prestación del servicio es en un área o vía calificada como saturada.

2) Los conflictos jurídicos que se susciten en el ámbito del servicio público de transporte urbano deberán resolverse tomando en cuenta el tipo de instrumento que habilita la participación del particular en la prestación del servicio, sea que se trate de concesiones, autorizaciones o permisos. Sólo de esta forma podrán determinarse las cargas que, a consecuencia de estas distintas modalidades operantes en la legislación vigente, se deriven tanto para el Estado como para el privado.

3) Las controversias que surjan en torno a las libertades y principios rectores del Estado y del modelo económico vigente en interpretación constitucional de los alcances del Estado social y democrático de derecho deben ser considerados en una economía social de mercado como la que reconoce nuestra Constitución, el derecho a la libertad de empresa,

³⁸ EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL TC PERUANO Pedro P. Grández Castro Masbernat Muñoz, Patricio PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y DERECHOS FUNDAMENTALES: UNA PERSPECTIVA DESDE EL DERECHO PÚBLICO COMÚN EUROPEO *Ius et Praxis*, vol. 15, núm. 2, 2009, pp. 375-383 universidad de Talca Talca, Chile.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

junto con los derechos a la libre iniciativa privada, la libertad de comercio, la libertad de industria y la libre competencia, que son base del desarrollo económico y social del país y garantía de una sociedad democrática y pluralista.

4) Los actos legislativos que establezcan un tratamiento económico diferente a una persona o grupo de personas, ya sean naturales o jurídicas, para que se ajusten al mandato constitucional, en primer lugar, no deben ser arbitrarios, es decir, deben apegarse a una concepción elemental de lo que es ético o a un proceso normal de análisis intelectual; en otros términos, que no tenga justificación racional o razonable. Por tanto, no se considerará discriminación cuando las acciones legislativas buscan o proponen una igualdad real de oportunidades siempre y cuando estas acciones realizadas estén acompañadas de la racionalidad debida.

5) La ausencia de una justificación que explique razonablemente la decisión de cambios en las condiciones del mercado de parte de la autoridad estatal configura un criterio diferenciador entre la racionalidad y la arbitrariedad.

6) La norma es arbitraria y carente de adecuación objetiva, pues los límites a la intervención estatal en la actividad económica de los particulares, se constituyen ahí donde tal actuación supondría una violación del principio de vinculación a los derechos fundamentales. No se trata, pues, de asumir cualquier tipo de intervención, sino una que, dentro de márgenes razonables de flexibilidad, permita la libre configuración del legislador tomando basado en una economía social de mercado que busque el justo equilibrio entre el principio de subsidiariedad y la solidaridad social.

7) La norma en mención no garantiza la seguridad jurídica para el inversionista. En efecto, aquellas normas contrarias, inconsistentes e incoherentes con el orden jurídico constitucional, no satisfacen la idea de razonable de predictibilidad a la que remite el mandato de seguridad jurídica. Y es que sobre la base de consideraciones antijurídicas no

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

hay seguridad ni previsión posible. Toda decisión antijurídica es contraria al principio de seguridad jurídica.

8) En un Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la administración deben contener una adecuada justificación motivada, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso. Hoy en día parece inimaginable una decisión sin una debida motivación, hoy se considera que el Poder, tiene que justificar todas sus decisiones, porque no basta con tener la autoridad y la fuerza para resolver una situación específica, por eso están justificadas las decisiones de la autoridad, por eso se tienen que justificar todo tipo de actos que emanen del poder.

9) La aplicación e interpretación de las reglas del libre mercado en el transporte urbano de pasajeros debe considerar los fenómenos económicos y sociales que se presentan en este servicio Público, tales como las fallas de mercado y la prestación de servicios universales u obligaciones de servicio público; todo ello, más allá de los títulos habilitantes que permitan acceder y permanecer en el servicio de transporte Urbano.

10) El artículo 59° de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa y recoge una cláusula de garantía para las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria; pero, a la vez, establece un mandato, cual es, brindar oportunidades de superación a aquellos sectores que sufren cualquier desigualdad, en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

El citado artículo habilita la intervención estatal para cumplir con el deber de garantizar el principio-derecho de igualdad, no solo en aquellas situaciones de sospechosa mayor vulnerabilidad, recogidas expresamente en el artículo 2.2 de la Constitución -por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole-

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

sino principalmente, lo habilita para establecer medidas adecuadas y necesarias que le permitan cumplir con la promoción de la pequeña empresa en todas sus modalidades.

En efecto, la modalidad de autorización sectorial para participar el mercado del servicio de transporte público es la forma de promoción para que la pequeña empresa intervenga. Al erigirse la libertad de empresa como un derecho fundamental, que incluye a la pequeña empresa, se garantiza a todas las personas a participar en la vida económica de la Nación, y que el poder público no sólo debe respetar, sino que, además, debe orientar, estimular y promover, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos conforme lo señalan los artículos 58.º y 59.º de la Constitución.

11) La norma afecta los presupuestos básicos de la libre competencia, ya que promueve un tratamiento discriminatorio injustificable e irrazonable que perjudica a los inversionistas que obtienen sus licencias por medio de autorizaciones sectoriales. El Estado tiene por misión remover los obstáculos que impidan o restrinjan el libre acceso a los mercados de bienes y servicios, así como toda práctica que produzca o pueda producir el efecto de limitar, impedir, restringir o falsear la libre competencia, para lo cual debe formular y establecer los mecanismos jurídicos necesarios a fin de salvaguardar la libre competencia.

12) Si bien, la ley no puede configurar ninguna situación de inmutabilidad del marco jurídico en materia de transporte terrestre por constituir nuestro ordenamiento jurídico esencialmente dinámico, en donde el principio de seguridad jurídica no impide que el legislador pueda modificar el sistema normativo. Sin embargo, cuando se tenga que modificar este debe necesariamente considerar sus efectos entre sus destinatarios, encontrándose vedado de efectuar cambios irrazonables o arbitrarios.

Teniendo en consideración lo señalado, esta comisión considera que la autógrafo de ley observada por el Poder Ejecutivo, no abre la posibilidad de generar interpretaciones orientadas a establecer una situación de inmutabilidad del marco jurídico en materia de

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

transporte terrestre.

5.2.3 Observación 2: Sobre las APP en transporte terrestre de pasajeros

Sobre el régimen de la Inversión privada en el Perú

Una de las formas de la realización de los fines estatales se puede lograr mediante la inversión directa de los recursos públicos o con la cooperación de las empresas privadas. Esta segunda opción ha generado el desarrollo de un marco normativo orientado a regular esas relaciones entre los sectores público y privado.

Efectivamente, mediante el Decreto Legislativo 662, se otorgó un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras. Posteriormente, el Decreto Legislativo 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado, en su artículo 1, dispuso: "Declárese de interés nacional la promoción de la inversión privada en el ámbito de las empresas que conforman la Actividad Empresarial del Estado.

A lo anterior, se sumó el Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, cuyo artículo 39 establece lo siguiente: Los convenios de estabilidad jurídica se celebran al amparo del artículo 1357 del Código Civil y tienen la calidad de contratos con fuerza de Ley, de manera que no pueden ser modificados o dejados sin efecto unilateralmente por el Estado. Tales contratos tienen carácter civil y no administrativo, y sólo podrán modificarse o dejarse sin efecto por acuerdo entre las partes. La finalidad de dicho decreto es, garantizar la libre iniciativa y las inversiones privadas, efectuadas o por efectuarse, en todos los sectores de la actividad económica y en cualesquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución y las Leyes. Se establecen derechos, garantías y obligaciones que se aplican a todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que sean titulares de inversiones en el país. Sus normas son de observancia obligatoria por todos los organismos del Estado, ya sean del Gobierno Central, Gobierno Regionales o Locales, a todo nivel.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

Para el caso de los servicios públicos, el artículo 11, de este decreto dispone que el Estado asegura la prestación de servicios públicos básicos promoviendo la participación del sector privado, a fin de mejorar la calidad de los servicios.

Mediante el Decreto Legislativo 758, se dictaron normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos. Así, con la entrada en vigor de la Constitución de 1993, y la incorporación del ya descrito modelo de economía social de mercado, se fomenta la participación de los agentes privados en el desarrollo del país. Al Estado le corresponde el establecimiento del marco normativo que regule las condiciones de esta participación.

A fin de garantizar la estabilidad de los contratos, se incluyó en la propia Constitución la prohibición de que las leyes modifiquen las condiciones pactadas por los agentes económicos. El artículo 62 expresamente establece que "los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase". Se supera, de esta manera, la práctica frecuente de modificar los contratos por medio de normas que alteran las condiciones que las partes consideraron al contratar.

Concordante con el modelo constitucional descrito, el artículo 73 de la Constitución también se establece que se pueden conceder los bienes de uso público a particulares, conforme a ley, para su aprovechamiento económico. En este marco, se promulgó el Decreto Legislativo 839, Ley de la Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos. Con posterioridad, se expidió el Decreto Legislativo 1012, que aprobó la "Ley marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada".

El Decreto Legislativo 1012 fue derogado por el Decreto Legislativo 1224, que aprobó la "Ley marco de la promoción de la inversión privada mediante las Asociaciones Público-Privadas y los proyectos en activos". El Decreto Legislativo 1224 fue derogado por el Decreto Legislativo N° 1362, a través del cual se regula la promoción de la inversión privada mediante las APP y los proyectos en activos.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

Sobre las modalidades de la inversión privada en el Transporte Terrestre de Pasajeros

Conforme al marco normativo ya señalado, las APP constituyen una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública autorizada, y uno o más inversionistas privados, con el objeto de desarrollar proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, entre ellos el del transporte. En las APP se distribuyen riesgos y recursos (en este último caso, preferentemente privados) y se garantizan niveles de servicio óptimos para los usuarios.

La ley General de Transportes y Tránsito Terrestre y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte establecen dos formas para acceder al servicio de transporte Urbano: **(i)** mediante autorización o título habilitante, la cual es utilizada para el servicio en áreas no saturadas y **(ii)** la segunda modalidad denominada concesión, la cual es útil para servicios en áreas saturadas.

En esa línea, el otorgamiento de una concesión requiere previamente de un proceso de licitación en el que se elegirá a la mejor empresa o empresas operadoras de la vía saturada, se entiende que en el caso de las vías no saturadas –en los que se accede al mercado mediante una autorización o título habilitante – bastaría con cumplir siempre los requisitos señalados por la autoridad para prestar el servicio y; en consecuencia, no se podría limitar el ingreso de operadores a un servicio y ruta de transporte, y no se podría establecer mayor regulación que la prevista mediante la actividad de ordenación de la autoridad de transporte.

Sobre esta base, para las vías no saturadas la lógica que se utilizó en su momento ha sido que el "libre mercado" regularía la entrada del número de operadores, quienes tendrían que evaluar qué tan conveniente resulta entrar a operar un servicio en una ruta en los que ya existen otras empresas o, en todo caso, en la que no existe ninguna empresa.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

La competencia en el mercado y la competencia por el mercado

El servicio de transporte Urbano puede ser gestionado bajo dos esquemas, (i) competencia en el mercado o (ii) competencia por el mercado.

El primero de ellos fue administrado por el Estado durante muchos años debido a la liberalización del transporte público en la década de los años 90. Sin embargo, este esquema en la práctica ha resultado con distintas dificultades para la correcta prestación y mejora del servicio, entre ellas tenemos la asimetría de información, la no prestación de servicios de transporte por interés social, la ausencia de incentivos de las operadoras del servicio para la integración tarifaria, entre otras.

El segundo esquema es el de competencia por el mercado, el cual se ajusta a las condiciones que hoy el Estado persigue a través de las APP, es decir, la explotación exclusiva de los tramos comprendidos en el alcance de los proyectos a través de la modificación o eliminación de las autorizaciones o habilitaciones sectoriales que coincidan con dicho alcance. Ello a fin de generar mayores eficiencias durante la ejecución y operación del proyecto, promoviendo el avance del transporte masivo en beneficio del ciudadano, y garantizando el mecanismo de recuperación de inversiones por parte del inversionista.

Un modelo que en definitiva permite una mejor planificación y desarrollo del transporte urbano con estándares mínimos de calidad, desarrollo de economías de escala, integración operativa y tarifaria, y cumplimiento de obligaciones de servicio Público con la debida previsión económico-financiera.

La gestión del servicio de transporte urbano del Estado al haber identificado las distorsiones del mercado y haber decidido que modelo de acceso al servicio de transporte urbano de pasajeros le conviene al ciudadano, ha incorporado en el marco jurídico del transporte urbano las herramientas regulatorias necesarias para la correcta gestión del servicio y la corrección de las fallas o distorsiones del mercado.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

En efecto, la ley N° 30900, que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), tiene por objeto garantizar el funcionamiento de un Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de las provincias de Lima y Callao de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura.

El artículo 6 de la citada ley, señala que la ATU tiene competencia para regular la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que prestan dentro de la integridad del territorio de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao; las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios.

El artículo 17 del Reglamento de la Ley N° 30900 señala cuáles son los servicios de transporte terrestre de personas que conforman el SIT, entre los cuales se encuentra comprendido el servicio público de transporte regular; servicios de transporte ferroviarios masivos: metros, monorrieles, tranvías y otros. Servicios de transporte basados en autobuses: buses de tránsito rápido - BRT, buses, microbuses u otros. servicios de transporte no convencional: cables, funiculares u otros. servicios de transporte especial: turístico, trabajadores, estudiantes y taxis.

El Servicio de Transporte Regular es realizado con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer las necesidades colectivas de viaje de - carácter general, a través de una ruta y frecuencias determinadas en el Territorio.

La ley N° 31596, establece medidas a fin de garantizar la cobertura adecuada, continuidad y calidad del Servicio de Transporte Público en Lima y Callao, a través de su Única Disposición Complementaria Transitoria, establece que durante la fase de implementación gradual del SIT, la ATU se encuentra facultada para otorgar y/o renovar autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre regular de personas en las provincias de Lima y Callao, previo cumplimiento de las condiciones y requisitos que se establezcan en el Reglamento.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

Ahora bien, una cosa es desarrollar un proyecto de transporte como APP y otra es participar en el mercado del servicio del transporte mediante autorizaciones o habilitaciones concedidas vía TUPA de la entidad pública, es evidente que el régimen jurídico que tienen las APP es distinto al régimen de las autorizaciones o permisos sectoriales en las entidades del Estado.

Ambas modalidades se encuentran debidamente respaldadas por un régimen jurídico propio en cada caso, en las APP, por el Decreto Legislativo N° 1362 y en la autorización sectorial se encuentra regulada en la LGTTT y el Reglamento Nacional de Administración del Transporte (Decreto Supremo N.º 017-2009-MTC). Este aspecto representa para los inversionistas un asunto de suma importancia, toda vez que el empresario busca reglas de juego transparentes y previsibles en el tiempo a fin de establecer decisiones de inversión y operación.

De igual modo ambas modalidades evalúan antes de invertir, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la futura inversión. La seguridad jurídica es tratada como la expectativa razonablemente fundada del inversionista sobre cómo actuara el poder público para desarrollar el proyecto de inversión. Se respetará o no se respetará en el tiempo su inversión bajo la modalidad de acceso al mercado del transporte. Es decir, ni las APP pactan con un fantasma ni los agentes económicos privados obtienen sus autorizaciones de manos de un ente irresponsable y desprovisto de cumplir sus compromisos respetando la ley.

En ese sentido, existe un compromiso ineludible de parte del poder público de cumplir con la constitución y la ley, respecto de los derechos y las expectativas que los inversionistas mantienen en ambas modalidades.

5.2.4 Análisis de la Observación 2 del Poder Ejecutivo.

El poder Ejecutivo señala en su segunda observación lo siguiente:

- 1) En los contratos de APP (contratos de concesión), se prevé la explotación exclusiva de

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

los tramos comprendidos en el alcance del proyecto, para lo cual resulta necesario preferir los tramos identificados y explotados por el contrato de concesión sobre las autorizaciones sectoriales ya dictadas. En concreto, la exclusividad pasa por la modificación o eliminación de las autorizaciones sectoriales que coincidan con los alcances de los proyectos.

2) Otorgar un nivel de protección jurídica mayor a las autorizaciones sectoriales limita a las entidades públicas titulares de proyectos a modificar o revocar dichas autorizaciones sectoriales, cuando eso sea necesario, para priorizar los proyectos de APP en materia de transportes terrestre de pasajeros, que se desarrollen en el mismo ámbito de aplicación (esto es, en las mismas rutas).

3) Establecer limitaciones a nivel de ley para modificar o revocar autorizaciones sectoriales de transporte público de pasajeros que coincidan con el ámbito de aplicación de los proyectos de APP podría generar un impacto negativo en la estructura de costos e ingresos de los concesionarios afectados, reconocida en los respectivos contratos de concesión.

4) La afectación que podría ocasionar la Autógrafa de Ley a los contratos de APP suscritos y en plena ejecución, se debe tener en cuenta que los Contratos de Concesión establecen como una obligación del concedente modificar y/o revocar los títulos habilitantes otorgados a operadores que ofrezcan servicios en las rutas de la concesión, distintos de los concesionarios.

Al respecto, coincidimos en manifestar los grandes esfuerzos que viene implementando el Estado para mejorar los niveles de formalidad y calidad en el servicio de transporte urbano de pasajeros a través de la modalidad de contratos de concesión con APP, esto con el claro objetivo de generar eficiencias durante la ejecución y operación de los proyectos bajo esta modalidad, promoviendo el desarrollo del transporte masivo en beneficio del ciudadano, y garantizando el mecanismo de recuperación de inversiones por parte del inversionista.

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

Sin embargo, la modificación por D.U. N° 019-2020 del numeral 5.2 del artículo 5° de la LGTTT, deviene en un acto legislativo arbitrario que atenta contra la seguridad jurídica de los inversionistas en el sector del transporte, vulnerando los principios y derechos fundamentales de los agentes económicos que intervienen en el mercado del transporte terrestre de personas que conforman el SIT.

En efecto, actualmente la autoridad estatal con la legislación vigente no necesita justificar motivadamente dictar medidas administrativas que alteren o modifiquen las condiciones de mercado. Esta situación afecta directamente el ejercicio de los derechos otorgados por el propio Estado (TUPA) a los operadores de autorizaciones sectoriales vigentes.

El Sistema Integrado de Transporte (SIT) se encuentra en una fase de implementación gradual, por tanto, es una política ejecución progresiva y de largo plazo y en ella encontramos la existencia de rutas en donde las concesiones mantienen su exclusividad para operar, en estos casos es legítimo que ya no continúen vigentes las autorizaciones sectoriales cuyas rutas coincidan con las que trabajan los concesionarios, respetando así los contratos de concesión. No obstante, la realidad del transporte de pasajeros en Lima y Callao indica otra situación.

No todas las rutas del SIT van a ser otorgadas en concesión y no todas las rutas del SIT deben de ser eliminadas. Actualmente existen un buen número de operadores en todas las modalidades de servicio de transporte terrestre de pasajeros que vienen siendo afectados directamente por la citada norma al no justificar la autoridad competente los cambios en las condiciones del mercado.

En efecto, la Autoridad Nacional de Transporte (ATU) mediante Resolución de la Dirección de Operaciones N.º D-000320-2022-ATU/DO de fecha 7 de diciembre de 2022, prorrogó hasta el 31 de julio de 2023, los títulos habilitantes relacionados a la prestación del Servicio de Transporte Regular de Personas. En la citada resolución se advierte la existencia de la cantidad de rutas y de un número importante de autorizaciones que operan actualmente en

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

Lima y Callao.

Según la resolución existen cuatrocientas noventa y dos (492) rutas contenidas en los registros del servicio de transporte regular de personas, para la prestación del referido servicio en el ámbito de competencia de ATU, sesenta y ocho (68) rutas, cuentan con títulos habilitantes vinculados a las mismas, lo cual supone tres mil seiscientos sesenta (3,660) unidades vehiculares y once mil ochocientos ochenta y dos (11,882) operadores (conductores, cobradores y conductores / cobradores". "Que, aunado a ello, las cifras de los títulos habilitantes, suponen en el caso de las unidades vehiculares habilitadas el 16.52 % del total de la flota habilitada para prestar el servicio de transporte regular, y en el caso de los operadores (conductores, cobradores y conductores / cobradores) que brindan el servicio de transporte regular, equivalen al 13.12 % del total de operadores habilitados.

El Poder Ejecutivo además indica que, si se aprueba la norma, existe el riesgo de un supuesto incumplimiento de las obligaciones en los contratos de concesión que daría lugar a reclamos de los concesionarios por la vulneración de cláusulas pactadas en los contratos y que como consecuencia de ello se podría asumir pagos compensatorios en detrimento del arca fiscal.

Es necesario precisar al respecto, que no existe peligro alguno que la aprobación de la norma observada produzca un supuesto incumplimiento contractual con los concesionarios, toda vez que aquellas rutas donde operan agentes económicos con autorizaciones sectoriales que coinciden con las rutas exclusivas de los concesionarios, deben quedar sin efecto de acuerdo a las disposiciones legales pertinentes.

Conclusión

Teniendo en consideración los argumentos señalados en el extremo de la observación 2, la comisión considera que la medida legislativa planteada, no afecta bajo ningún aspecto el libre desarrollo de la actividad empresarial de las APP en el Sistema Integrado de Transporte. Así como tampoco se impone ningún deber que permita a los participantes en el mercado

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**

mediante autorizaciones sectoriales a continuar indefinidamente realizando su actividad económica. Por tanto, no existe ningún riesgo que esta norma vaya afectar el ambiente de inversión en el país.

VI. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Transportes y Comunicaciones recomienda la aprobación del presente dictamen de **insistencia** recaído en la observación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de garantizar la seguridad jurídica en las condiciones del mercado de transporte y tránsito terrestre, con el siguiente texto:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE
Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN
LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y
TRÁNSITO TERRESTRE**

Artículo único. Modificación del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Se modifica el numeral 5.2 del artículo 5, de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en los siguientes términos:

"Artículo 5.-De la promoción de la inversión privada

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.

[...]

5.2. El Estado garantiza la seguridad jurídica y el trato equitativo a los agentes privados que cuenten con autorizaciones de transporte terrestre a través de contratos de concesión o actos administrativos de la entidad, de manera que no se alteren injustificada ni desproporcionalmente los términos contractuales ni las condiciones de acceso y permanencia en el mercado, sobre la base de los cuales se efectúan inversiones y realizan operaciones en materia de transporte, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política del Perú y las leyes respectivas."

Sala de Comisión.
Lima, 6 de junio de 2023.

MIEMBROS TITULARES



1. ARAGÓN CARREÑO, LUIS ÁNGEL

Presidente
(Acción Popular)



2. SALHUANA CAVIDES, EDUARDO

Vicepresidente
(Alianza para el Progreso)



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2023 18:55:48-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/06/2023 10:36:06-0500

**DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
 A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
 LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
 FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
 CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
 TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.**



3. OLIVOS MARTÍNEZ, LESLIE VIVIAN
 Secretaria
 (Fuerza Popular)



Firmado digitalmente por:
 OLIVOS MARTINEZ Leslie
 Vivian FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 07/06/2023 13:57:24-0500



4. AMURUZ DULANTO, YESSICA ROSSELLI
 (Avanza País - Partido de Integración Social)



5. BELLIDO UGARTE, GUIDO
 (Perú Libre)



Firmado digitalmente por:
 CERRON ROJAS Waldemar
 Jose FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 12/06/2023 15:32:30-0500



Firmado digitalmente por:
 BELLIDO UGARTE Guido FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 07/06/2023 12:57:39-0500



6. CERRÓN ROJAS, WALDEMAR JOSÉ
 (Perú Libre)



7. GUTIÉRREZ TICONA, PAUL SILVIO
 (Bloque Magisterial de Concertación Nacional)



8. JIMÉNEZ HEREDIA, DAVID JULIO
 (Fuerza Popular)



Firmado digitalmente por:
 GUTIERREZ TICONA Paul
 Silvio FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 08/06/2023 12:51:07-0500

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
 A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
 LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
 FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
 CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
 TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.



9. MEDINA MINAYA, ESDRAS RICARDO
 (Somos Perú)



Firmado digitalmente por:
 MEDINA MINAYA Esdras
 Ricardo FAU 20181740128 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 13/06/2023 16:52:21-0500



10. MONTALVO CUBAS, SEGUNDO TORIBIO
 (Perú Libre)



Firmado digitalmente por:
 OBANDO MORGAN Auriel
 Auriel FAU 20181740128 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 14/06/2023 16:39:06-0500



Firmado digitalmente por:
 MONTALVO CUBAS Segundo
 Toribio FAU 20181740128 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 08/06/2023 16:18:40-0500



Firmado digitalmente por:
 QUISPE MAMANI Wilson
 Rusbel FAU 20181740128 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 08/06/2023 16:11:48-0500



12. QUISPE MAMANI, WILSON RUSBEL
 (Perú Libre)



13. REVILLA VILLANUEVA, CÉSAR MANUEL
 (Fuerza Popular)



14. RUIZ RODRÍGUEZ, MAGALY ROSMERY
 (Alianza para el Progreso)



Firmado digitalmente por:
 RUIZ RODRIGUEZ Magaly
 Rosmery FAU 20181740128 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 08/06/2023 13:07:01-0500



Firmado digitalmente por:
 REVILLA VILLANUEVA CESAR
 MANUEL FIR 44275590 hard
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 13/06/2023 10:13:47-0500

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
 "Año de la Unidad la Paz y el Desarrollo"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
 A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
 LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
 FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
 CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
 TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.



15. TELLO MONTES, NIVARDO EDGAR
 (Bloque Magisterial de Concertación Nacional)



Firmado digitalmente por:
 TELLO MONTES Nivardo
 Edgar FAU 20181740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 14/06/2023 10:30:17-0500



16. VERGARA MENDOZA ELVIS HERNÁN
 (Acción Popular)



17. WONG PUJADA, ENRIQUE
 (Poder Judicial)



Firmado digitalmente por:
 ZEBALLOS APONTE Jorge
 Arturo FAU 20181740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 08/06/2023 17:01:04-0500



Firmado digitalmente por:
 VERGARA MENDOZA Elvis
 Hernan FAU 20181740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 08/06/2023 09:55:46-0500



18. ZEBALLOS APONTE JORGE ARTURO
 (Renovación Popular)

MIEMBROS ACCESITARIOS



1. AGUINAGA RECUENCO, ALEJANDRO AURELIO
 (Fuerza Popular)



2. ALEGRÍA GARCÍA, LUIS ARTURO
 (Fuerza Popular)

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.



3. CASTILLO RIVAS, EDUARDO ENRIQUE
(Fuerza Popular)



4. CHACÓN TRUJILLO NILZA MERLY
(Fuerza Popular)



5. GONZA CASTILLO AMÉRICO
(Perú Libre)



6. GUERRA GARCÍA CAMPOS, HERNANDO
(Fuerza Popular)



7. HERRERA MEDINA, NOELIA ROSSVITH
(Renovación Popular)



8. JUAREZ GALLEGOS, CARMEN PATRICIA
(Fuerza Popular)

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.



9. QUIROZ BARBOZA, SEGUNDO TEODOMIRO
(Bloque Magisterial de Concertación Nacional)



10. QUITO SARMIENTO, BERNARDO JAIME
(Perú Libre)



11. RIVAS CHACARA JANET MILAGROS
(Perú Libre)



12. SOTO PALACIOS, WILSON
(Acción Popular)



13. TORRES SALINAS, ROSIO
(Alianza para el Progreso)



14. TRIGOZO REÁTEGUI, CHERYL
(Alianza para el Progreso)

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN
A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181,
LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A
FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO
TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR.



15. ZETA CHUNGA, CRUZ MARÍA

(Fuerza Popular)

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Periodo Anual de Sesiones 2022- 2023

Segunda Legislatura Ordinaria

ACTA DE LA QUINTA SESIÓN EXTRAORDINARIA DESCENTRALIZADA

SEMIPRESENCIAL - CUSCO

Viernes 26 de mayo de 2023

En la provincia de Urubamba, departamento de Cusco, a las dos horas con treinta y dos minutos del día viernes 26 de mayo de 2023, en el Auditorio de la Municipalidad provincial de Urubamba y a través de la Plataforma Microsoft Teams, bajo la presidencia del congresista **Luis Ángel Aragón Carreño**, se dio inicio a la quinta sesión extraordinaria descentralizada semipresencial de la Comisión Transportes y Comunicaciones (CTC) con la asistencia de los congresistas titulares: Eduardo Salhuana Cavides, Leslie Vivian Olivos Martínez, Yessica Amuruz Dulanto, Guido Bellido Ugarte, Waldemar Cerrón Rojas, Paul Gutiérrez Ticona, David Jiménez Heredia, Esdras Medina Minaya, Wilson Quispe Mamani, César Revilla Villanueva, Magaly Ruiz Rodríguez, Nivardo Edgar Tello Montes y Elvis Vergara Mendoza.

Con Licencia: Segundo Montalvo Cubas, Auristela Obando Morgan y Jorge Zeballos Aponte.

Suspendido: Enrique Wong Pujada.

1. ORDEN DEL DÍA

El señor presidente, tenemos como primer punto de agenda el debate del predictamen recaído en el **Proyecto de Ley 3596/2021-CR**, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución de proyectos viales del Nodo Cusco-Chincheró, para la conectividad y acondicionamiento territorial del área de influencia del aeropuerto internacional de Chincheró,

El señor presidente, como sabemos, el aeropuerto internacional de Chincheró en Cusco se convertirá en el segundo terminal aéreo más relevante del país cuando inicie sus operaciones, es por ello que el flujo de personas y vehículos se incrementará de manera exponencial, las que se conectan al distrito de Chincheró con la ciudad del Cusco y los principales atractivos turísticos de la región; frente a ello, se requiere soluciones viales urgentes para que la región desarrolle todo su potencial y conferir el acceso a los atractivos turísticos señalados.

El señor presidente, No habiendo el uso de la palabra de los señores parlamentarios se someterá al voto el presente dictamen recaído en el Proyecto de la Ley 3596/2021-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución de proyectos viales del Nodo Cusco Chincheró, para la conectividad y acondicionamiento territorial del área de influencia del Aeropuerto Internacional de Chincheró.

El proyecto de ley 3596/2021-CR, ha sido APROBADO POR MAYORIA, con los votos favorables de los siguientes congresistas: Aragón Carreño, Olivos Martínez, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, Gutiérrez Ticona, Jiménez Heredia, Medina Minaya, Quispe Mamani, Revilla Villanueva, Ruiz Rodríguez, Tello Montes y Vergara Mendoza.

Votó en contra, la congresista: Amuruz Dulanto. No hubo abstenciones.

El señor presidente, a continuación, tendremos el debate del predictamen recaído en los Proyectos de Ley 2845/2022-CR, presentado por el congresista Alejandro Soto Reyes que propone

la Ley que declara de necesidad pública la construcción del ferrocarril Cusco - Chinchero – Urubamba.

El proyecto de ley 3565/2022-CR, de autoría del congresista Edgar Tello Montes, 3736/2022-CR, de autoría del congresista Luis Flores Ancachi, 3903/2022-CR, de autoría del congresista Luis Ángel Aragón Carreño y 4742/2022-CR, de autoría del congresista Wilson Soto Palacios, leyes que declaran de necesidad pública y de interés nacional la revaloración y ejecución de los ferrocarriles del país.

Los 5 proyectos han sido acumulados por un tema de economía procesal y se respaldan en un amplio consenso acerca de la importancia que en la actualidad recuperan los ferrocarriles en el mundo, pues las exigencias de la globalización económica y comercial han mostrado que dicha forma de transporte mantiene vigencia y necesidad, en función a su capacidad, rapidez, eficiencia, seguridad y evitar la contaminación ambiental ya que la tendencia actual es usar gas en vez de diésel o gasolina.

En el Perú, las expectativas económicas y productivas, exigen contar con una red ferroviaria significativa que se conecte con otras formas de transporte a efectos de asegurar la circulación efectiva y oportuna de bienes, mercancías y reducir las horas de viaje

El señor presidente, si algún congresista quiere hacer uso de la palabra:

Congresista Edgar Tello Montes, el proyecto de ley 3565, es de mi autoría, para beneficio de la comunidad y colectividad, que está acumulado con el proyecto presentado por el congresista Soto, por lo que hace un llamado a los congresistas para apoyar con su voto a favor

Congresista Guido Bellido Ugarte, señalo que necesitamos fortalecer toda la infraestructura ferroviaria por lo que votará a favor.

El señor presidente, señor, secretario técnico, sírvase llamar a los señores congresistas para efectuar su voto, en el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2845, 3565, 3736, 3903 y 4742, Leyes que declaran de necesidad pública y de interés nacional la revaloración y ejecución de los ferrocarriles del país.

El proyecto de ley 3596/2021-CR, ha sido APROBADO POR UNANIMIDAD, con los votos favorables de los siguientes congresistas: Aragón Carreño, Olivos Martínez, Amuruz Dulanto, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, Gutiérrez Ticona, Jiménez Heredia, Medina Minaya, Quispe Mamani, Ruiz Rodríguez, Tello Montes, y Vergara Mendoza. No hubo votos en contra, ni abstenciones.

El señor presidente, informó que estuvieron en el distrito de Maras con el alcalde Percy Huamán Quispe, en donde suscribieron un convenio de cooperación institucional con Provias descentralizado, para la elaboración del expediente técnico, financiamiento y posterior ejecución del Proyecto “Mejoramiento y ampliación del servicio de transitabilidad vial interurbana en la localidad Cruz Pata-Chequerec-Maras-ramal Maras”, del distrito de Maras de la Provincia de Urubamba del departamento del Cusco.

Sostuvo que, desde la Comisión de Transportes y Comunicaciones, velamos por el desarrollo de la región del Cusco, es por ello que venimos supervisando y fiscalizando la ejecución de uno de los

proyectos emblemáticos como es el aeropuerto internacional de Chinchero, esperamos se cumplan con los plazos establecidos para su inauguración y entrega de un megaproyecto que tanto desea la población.

El señor presidente, pasamos al tercer punto de orden del día que está en función a diversos informes con la exposición del señor Eduardo de la Iglesia, Gerente de Construcción PMO, quien explicará cómo van los avances de la ejecución del proyecto aeropuerto internacional de Chinchero.

Señor Eduardo de la Iglesia, señaló que, el contrato PMO se dio a inicio del año de 2019, fue de Estado a Estado entre la república de Perú y Corea, con la revisión del documento EDI kuntur Wasi, en el año 2021 a raíz de la licitación internacional se contrataron 2 expedientes el de movimiento de tierras y de obra principales.

El movimiento de tierras es un contrato de construcción que está previsto que concluya en julio de 2023 y el de obra principal del consorcio Natividad está previsto a que acabe en julio 2025.

El aeropuerto podrá recibir aviones de largo recorrido que pueden traer 250 a 280 pasajeros, sus edificios e infraestructuras están diseñados para atender a 5.7 millones de pasajeros y 51 mil operaciones al año, tiene una pista de aterrizaje de 4 mil metros con una aproximación instrumental en caso de niebla categoría 1.

La plataforma tiene más de 90 metros cuadrados y puede llegar hasta 15 posiciones para aeronaves tipo Charlie, la plataforma de aeronaves ejecutivas, tienen 14 para tipo alfa y 2 para tipo bravo y 2 helicópteros

El estado actual del diseño de obras está acorde a regulaciones nacionales e internacionales, la torre de control tendrá una altura de casi 37 metros, con 8 posiciones para los controladores y todo el edificio auxiliar para el resto del personal de Corpac dedicados a la navegación aérea.

El señor presidente a continuación, tenemos la exposición del señor **Carlos Ugaz Montero**, que es director ejecutivo de la División Global LATAM en Dohwa Engineering sobre los Avances de la ejecución del proyecto aeropuerto internacional de Chinchero.

Señor Carlos Ugaz Montero, señaló como representante de la PMO que es el asesor técnico del ministerio de transportes y comunicaciones bajo este acuerdo de gobierno a gobierno con la república de Corea, es asegurar que se cumplan con los plazos de la construcción del aeropuerto internacional de Chinchero para beneficio de todos los visitantes que viene a conocer nuestro patrimonio arqueológico de Machupichu que vendrán directamente al Cusco, sin necesidad de pasar por el aeropuerto internacional de Lima "Jorge Chávez".

Este aeropuerto tiene la capacidad suficiente de ser ampliado porque está previsto en el futuro.

El señor presidente vamos a dar el uso de la palabra al señor **Donald Hildebrando Castillo Gallegos**, director general de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Señor Donald Hildebrando Castillo Gallegos, director general de la dirección general de Aeronáutica Civil, señalo que existe un proyecto de ampliación del terminal del aeropuerto internacional Velasco Astete porque este aeropuerto ya llego a su límite, en relación que va a

pasar con este aeropuerto cuando se inaugure chinchero, tenemos que pasar una etapa de transición operacional para ir previendo todos los cambios que van a ser favorables.

El señor presidente a continuación tiene el uso de la palabra el señor **Juan Carlos Ponce Moreno** Gerente General de CORPAC – Cusco.

El señor Juan Carlos Ponce Moreno, gerente general de CORPAC - Cusco informó que, se tiene previsto el relanzamiento del aeropuerto Internacional Alejandro Velasco Astete del Cusco para el tercer trimestre del 2023 dar inicio a la obra de remodelación del terminal del aeropuerto

En el primer y segundo trimestre, se vienen implementando la reactivación de los diferentes tipos de negocios comerciales en diferentes zonas que no serán afectadas por las obras de la remodelación, como los módulos movibles de distintos rubros, que permitan el fácil movimiento ante los trabajos de remodelación y una atención a los pasajeros y usuarios, los Tambos de venta de productos regionales y artesanales entre otros, así como el proceso de selección de empresa de servicio de taxi.

El señor presidente, damos el uso de la palabra al señor **Alberto Ñecco Tello**, viceministro de transportes

Señor Alberto Ñecco Tello, viceministro de transportes, señaló que, vienen trabajando dentro de los plazos establecidos, el movimiento de tierra debe de estar culminado en el mes de julio.

Hay un avance en el diseño, ya se comenzaron con la construcción y todo apunta a una finalización de la infraestructura del aeropuerto internacional de Chinchero para el año 2025.

Por otro lado, a través de Corpac se va a seguir manteniendo e impulsando la infraestructura del aeropuerto internacional Velasco Astete, para poder garantizar la operatividad y continuidad de la misma.

El señor presidente, ahora damos el uso de la palabra al señor **Donald Vega Gallegos**, alcalde de la Municipalidad Provincial de Urubamba y el señor Ernesto Fisher, alcalde de la Municipalidad distrital de San Salvador

Señor Donald Vega Gallegos, señaló, que tienen obras complementarias y compromisos bilaterales con el ministerio de Transportes, que se tienen que ejecutar en paralelo a la construcción del aeropuerto internacional de Chinchero, como es el caso del anillo vial entre otras obras complementarias, para evitar que las vías sean colapsadas; a su vez tienen, 2 pedidos importantes que hacer:

Primero, en el Vilcanota, tienen un puente tipo Warren que está colapsado, han solicitado al ministerio de Transportes, otro puente rearticulado, que se puede construir y culminar ya que esta obra está paralizada por problemas de la súper estructura.

Segundo, en Machupicchu, existe una ruta que ha sido clasificada como ruta regional, lo que solicitan, es que esta ruta, se recategorice y pase a ser una ruta vecinal.

El señor Carlos Ugaz Montero, director ejecutivo de la División Global LATAM, señaló que, este es un proyecto que se diseña, se construye y cumple con todos los estándares nacionales e

internacionales para garantizar que la infraestructura aeroportuaria sea de primer nivel internacional.

El señor Ernesto Fisher, alcalde de la Municipalidad distrital de San Salvador, expresó que: No sólo es pensar, en el aeropuerto Internacional de Chinchero que es muy importante para toda la región del Cusco y para el país, si no también que, nuestras vías de acceso a este aeropuerto van ser un desastre, cuando venga el flujo de turistas que quieren conocer Machupicchu, nuestras vías van a colapsar.

El señor presidente, Tengo 2 preguntas puntuales para el ministerio de Transportes y Comunicaciones:

La primera está en función a Provias Nacional, en el mes de abril del presente año presentó una cartera de proyectos de inversión para que se ejecute por la modalidad de obras por impuesto, entre esos proyectos se encuentran las vías de acceso al aeropuerto internacional de Chinchero una autopista de aproximadamente de 7 kilómetros y medio, existen otros proyectos de inversión, en que materias mediante esta modalidad de ejecución de obras por impuesto.

La segunda pregunta, dentro del paquete de obras, si se ha considerado la construcción de un tren de cercanías, que una el aeropuerto internacional de Chinchero con la ciudad del Cusco,

Desde mi despacho se presentó el proyecto de ley que se declara de interés público y necesidad nacional el Nodo Cusco-Chinchero que implica una serie de vías de accesos de conectividad vial y corredores viales.

El señor Alberto Ñecco Tello, viceministro de transportes, señaló que, la modalidad de ejecución del proyecto de chinchero, corresponde lo que se denomina un Fas track, que es distinto a la obra pública tradicional, quiere decir que se avanza en paralelo, mientras se va avanzando con el diseño se va avanzando con la construcción de obras, en este proyecto se está aplicando la tecnología BIM, que es una tecnología que permite visualizar de manera anticipada los potenciales conflictos en la ejecución de los diseños mientras se va construyendo.

Respecto a la cartera de obras por impuesto se ha seleccionado Cusco-Chinchero, como una de las obras principales de los 8 proyectos de obras por impuesto que estamos impulsando, que se encuentra listo para su ejecución y cuenta con expediente técnico.

En relación a la segunda pregunta sobre el tren Cusco-Chinchero, ya existe una propuesta con la cooperación coreana, con los estudios de pre factibilidad, para poder tener la viabilidad del proyecto y continuar con el proceso.

El señor presidente vamos a pasar al siguiente punto de agenda que es el informe sobre los 3 proyectos, la carretera del Valle Sagrado de los incas, la Vía de Evitamiento de Ollantaytambo y la carretera Cusco - Chinchero – Urubamba.

El señor Carlos Palacios, Director de conservación vial de Provias Nacional, mencionó los proyectos que tienen en el Valle Sagrado del Cusco.

El corredor vial de Cusco, Pisac, Urubamba, Chincheros, Cachimayo, Huacarpay, Ollantaytambo, Abra Málaga, hasta Santa María, este tiene un contrato de conservación.

El corredor Cusco - Chinchero – Urubamba, que tiene el tramo I, la vía de acceso del aeropuerto a Chincheros, tiene 8 kilómetros con una doble calzada y el tramo II, el desvío a Poroy, Chinchero, Urubamba, la cual tiene un estudio definitivo de 36 kilómetros.

Otra obra de carretera, es la de Santa María, Santa Teresa, *hasta* la central Hidroeléctrica Machupicchu es una obra de 31 kilómetros que en estos momentos está suspendido por las lluvias.

El otro proyecto es el túnel Machupicchu; la obra está en ejecución, que debe culminarse en julio del 2024 y el túnel la Verónica que está en elaboración el estudio de perfil, que se estima que sea aprobado en abril del 2024.

Respecto a la vía de Evitamiento Ollantaytambo, Araccama, Rumira, se tiene un perfil programado para agosto de este año, estos son los proyectos que se tiene en Provias Nacional.

El señor Paul Palma alcalde de Ollantaytambo, dijo: Cual va ser el impacto social, en el tema de la contaminación, el desagüe, el crecimiento demográfico de esta zona, el crecimiento turístico, y cuánto va afectar al Valle Sagrado con el aeropuerto de Chinchero.

Necesitamos la autopista desde San Salvador, hasta los valles de Quiillabamba, la vía de Rumira y la vía de Evitamiento que, se le debe dar celeridad.

El señor Héctor Olivera primer regidor de la municipalidad de Machupicchu, con la implementación del aeropuerto de Chinchero mejoraría el tiempo de atención y bajaría los costos de servicio de los vuelos internacionales, esto va mejorar para todos nosotros, debemos ser conscientes que debemos estar preparados para la llegada masiva de turistas.

En china hay una población altísima que quiere conocer Machupicchu, con solo el uno o dos por ciento de la población china que venga al Cusco la capacidad de atención hotelera de servicios turísticos se incrementaría de forma altísima.

El ministerio de cultura ha prohibido y considerado intangible la carretera Jairo Vinga, por lo que pedimos que se convierta en una carretera vecinal para tener la posibilidad de arreglar y asfaltar esa carretera.

El señor Héctor Acurio gerente municipal expresó que, la carretera que está en el Valle Sagrado de los Incas va tener una demanda vehicular que va ser mucho mayor a lo que requiere una vía nacional, por lo que se requiere una vía más amplia y con la seguridad del caso, para la cantidad potencial de turistas que van a llegar al Cusco.

Pedimos también a Provias Nacional, que haga un esfuerzo para que se pueda expropiar los terrenos para que se haga realidad esta importante vía.

El señor Donald Vega Gallegos, alcalde de la municipalidad Provincial de Urubamba, pregunto a Provias Nacional, que fue del contrato de concesión, sobre el servicio de reciclado y recapeo de la carretera Cusco Pisac, Ollantaytambo, que fue firmado en setiembre de 2020 y cuya conclusión debió ser en mayo 2021 a través del consorcio Vial Perú Col, porque necesitamos que estas vías estén en óptimas condiciones.

El señor Valentín Benavides alcalde del distrito de Lares, menciona que el proyecto internacional del aeropuerto de Chinchero va traer una demanda enorme de los servicios de restaurante hospedajes y otros aspectos, que requiere brindar servicios óptimos de primer nivel y mejorar la demanda de la carretera de los Valles Sagrado de los Incas, vías de Evitamiento Ollantaytambo, Chinchero, Lares, para que tenga esa imagen que el Perú tiene todo.

El señor Ítalo Tarco Góngora, presidente del Consejo Regional, expreso que requieren de un mejoramiento integral de este corredor turístico de la vía Cusco, Calca, Urubamba.

El señor Héctor Acurio gerente municipal, pidió que el ministerio de Transportes y Comunicaciones, indique cual es el estado situacional del proyecto de la carretera Cusco, Chinchero, Urubamba y la vía de Evitamiento de la zona de Ollantaytambo para hacer un seguimiento al avance del mismo.

El señor José Góngora, secretario técnico de la mancomunidad del Valle Sagrado de los Incas, señaló que son un conjunto de municipalidades que busca un objeto en común que es la ejecución de proyectos de acuerdo al decreto legislativo N°1445 que modifica la ley 29029, Ley de la mancomunidad municipal.

Hemos planteando un acceso del aeropuerto chincheros por la parte alta del Valle Sagrado, el gobierno regional ya tiene un CUI 2569788, está en la dirección de la gerencia de transportes es un proyecto valorizado en 28 millones y el otro proyecto de la avenida alterna a Llantaytambo hasta llegar a Ollantaytambo, además hay un proyecto de Ley el 468-2020-2021 CR, que ya está en la mesa directiva para agendarlo para que puedan promulgar la ley y gestionar los presupuesto.

La señora Regidora de la municipalidad de Chinchero, señaló que, para la población de Chinchero no se avanza nada, tenemos muchas obras inconclusas, en cambio en la construcción del aeropuerto se está avanzando rápidamente, hay compromisos con las comunidades, pero hasta ahora nada, no tenemos agua potable, las vías no podemos asfaltarla y encima, los ministerios nos cierran la puerta.

El señor presidente indicó que el jueves primero de junio tenemos una reunión y vamos a tratar toda la problemática con los presidentes de las comunidades de influencia directa con Chinchero,

El señor representante de la municipalidad distrital Paipate Espinar, tenemos un proyecto muy importante que es el corredor que Chachancaimara, que une tres regiones como es Apurímac, Cusco y Puno, este proyecto es de asfalto de doble vía y está dividido en 4 tramos que ya tiene código único de inversiones.

Estamos entregando al vice ministro de transportes y a la comisión de transportes un memorándum que fue firmado en el 4to, encuentro de alcaldes para la conformación de la mancomunidad, lo que estamos solicitando es que a través de la comisión de transportes haga el seguimiento.

El señor Lucio Mateus del frente de defensa de Urubamba, dijo, esperemos que se cumpla y se inaugure en el 2025 este aeropuerto porque va a dinamizar la economía no solo del Cusco, sino de toda la macrosur y No comparto con el alcalde provincial el señor Ronald Vera que acaba de decir que la ruta CU 108, Agua Calientes de Machupicchu pueblo es regional.

Desde el año 2012, las autoridades han hecho omisión de funciones porque la ley orgánica de municipalidades es clara en su artículo 81 es competencia provincial y esta ruta debe ser licitada lo ha informado ya las autoridades competentes, le están indicando al señor alcalde que si se debe licitar esa ruta es su competencia.

El señor presidente, señalo que si estamos en una sesión descentralizada siempre es importante escuchar a la población, las demandas son múltiples, le damos el uso de la palabra al señor presidente de Yanacocha.

El señor presidente de Yanacocha, sostuvo que este aeropuerto va a traer beneficios, pero los compromisos sociales, los acuerdos de las empresas con el distrito de Chinchero, no se están cumpliendo.

Hay un compromiso bilateral el P 28 que viene del Cusco, Chinchero, Urubamba ese proyecto no se está ejecutando desde el 2013, el proyecto Huila Wila Guatata que es una carretera vecinal está sufriendo lo mismo, igualmente el anillo vial que ni siquiera ha empezado.

El señor Carlos Palacios, director de conservación vial de Provias Nacional, en relación a lo que preguntaba el alcalde. Que fue del mantenimiento periódico de Pisac, Urubamba, Llantaytambo.

Este era un contrato del 2020, pero con el impacto de la pandemia, el contratista que gano este mantenimiento periódico desistió de continuar con el contrato, porque los montos en el momento de suscribir y luego los montos, los costos o los insumos después del Covid, sufrieron un cambio brusco del presupuesto y es por eso que ellos desistieron y por eso no se concretó el mantenimiento periódico desde Pisac hasta Ollantaytambo que era un reciclado.

Respecto al estado situacional del tramo 2 de Cusco, Chinchero, Urubamba, el estudio definitivo está en elaboración y está previsto aprobarse en el tercer trimestre de este año.

Sobre la vía de Evitamiento de Ollantaytambo tenemos el perfil programado, la convocatoria es en agosto de este año.

Hemos suscrito un Acta de apoyo con las mancomunidades, tenemos coordinaciones con ellas.

Respecto al corredor de Quechua Chanca Aimara, tenemos un contrato de conservación estamos en la primera etapa.

El señor presidente, preguntó, cómo va quedar la carretera del Valle Sagrado de los Incas, que se declaró que el perfil estaba inviable y que solución se va dar, va ver una revaluación del perfil como va quedar.

El señor Carlos Palacios, para retomar este nuevo estudio de perfil hay que hacer una revaluación integral.

Las afectaciones superan al presupuesto de las obra a nivel de perfil, hay que evaluarlo en forma conjunta que tal vez las autoridades locales, provinciales regionales se sumen, que apoyen en el momento de resolver este tema de afectaciones y conseguir un perfil viable.

El señor presidente, no olvidemos lo que dijo la representante de Chinchero Huila Wila Patata que son 4 kilómetros, usted tiene alguna información al respecto, sobre el asiento CU 104,105,

la vía que va a Colca, rio bamba, lares

El señor Fredy Ramírez, solicita que se haga realidad la carretera CU 105, Calca, Chaguares, que está en un total abandono, es una vergüenza para el turismo esta carretera.

El señor, Alexis Carranza Kuoxs, representante de Provias Nacional, con respecto a la consulta del proyecto “Mejoramiento de la construcción del camino vecinal Huila Wila Guatata distrito de Chinchero, provincia de Urubamba, Cusco” es una carretera de longitud de 7 kilómetros aproximadamente.

A través de Provias descentralizado, este proyecto en la actualidad ya tiene un gran avance para su desarrollo por cuanto ya se ha concluido el tema del expediente técnico en la parte de ingeniería y en la parte ambiental, también en la parte de interferencia y la liberación de predios, o sea que tenemos un buen avance para ver el tema de financiamiento del proyecto.

Con respecto a la carretera 105, es una carretera que está considerada en uno de los perfiles pro corredores viales los cuales están en etapa de verificación de perfiles, una vez concluido, pasan a perfiles de programas y luego buscar el financiamiento a nivel de programa, esto se financia con dinero de préstamo y deuda externa del banco mundial.

El señor alcalde de Huallabamba, indicó que, por la influencia del aeropuerto tenemos una carretera vecinal que se está trabajando desde el 2019 de lo cual es perfil, en la actualidad nos encontramos con el expediente técnico, con la empresa Manalba, tenemos un convenio en el 2022 que también se está trabajando para que nosotros construyamos.

CIERRE DE LA SESIÓN

El señor presidente, antes de finalizar la sesión, aprobaremos la dispensa para ejecutar los acuerdos sin esperar el trámite de aprobación del acta.

De no haber ninguna observación por parte de algún parlamentario, la damos por aprobado.

Ha sido **APROBADO**.

Se levantó la sesión a las diecisiete horas con treinta nueve minutos.

Se deja constancia que forma parte de esta acta la transcripción de la versión magnetofónica de la presente sesión, y complementariamente el audio y video de la misma.

Presidente

Secretaria

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: miércoles, 14 de junio de 2023 16:47
Para: acamapaza@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: e6707d4129306787f1a207e8fcd0c4c9.pdf;
d0dfc028998cb942abc27ba074a5b0a1.pdf

[Solicitante]: acamapaza@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: La Comisión de Transportes y Comunicaciones, en su VII sesión extraordinaria semi presencial del 06 de junio, aprobó el dictamen: DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA A LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, A FIN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE 2850/2022-CR y 4043/2022-CR, Aprobado por Unanimidad. De igual modo, se aprobó por unanimidad la dispensa de la aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos. Se adjunta el acta donde fueron aprobados los dictámenes en mención para su conocimiento y fines.

[Fecha]: 2023-06-14 16:46:56

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.