Proyecto de Ley N° 5471/2022-CR

CONGRESO REPÚBLICA

GUIDO BELLIDO UGARTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
23 JUN 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:15p

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL INGRESO DE NUEVOS OPERADORES FERROVIARIOS EN LA CONCESIÓN DE LOS TRAMOS SUR Y SUR ORIENTE DE LOS DEPARTAMENTOS DE AREQUIPA – PUNO – CUSCO

Los Congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Bicentenario, a iniciativa del Congresista Guido Bellido Ugarte, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL INGRESO DE NUEVOS OPERADORES FERROVIARIOS EN LA CONCESIÓN DE LOS TRAMOS SUR Y SUR ORIENTE DE LOS DEPARTAMENTOS DE AREQUIPA – PUNO – CUSCO

Artículo 1. DE LA DECLARATORIA

Declárese de interés nacional y de necesidad pública, el ingreso de nuevos operadores ferroviarios en los tramos Sur y Sur Oriente de los departamentos de Arequipa, Puno y Cusco.

Artículo 2. INSTITUCIONES QUE COORDINAN LAS ACCIONES NECESARIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY

El poder ejecutivo a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, coordinan con el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales cuyo territorio se encuentra la vía férrea; las acciones necesarias para la implementación y cumplimiento de la presente Ley.

Lima 08 de junio del 2023.

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

VICTOR CUTIPA CC.
VOCERO
G.P. PERÚ BICENTENARIO

VICTOR CUTIPA CC.

J. Samuel Coayla

Baldomero Zelada

Jorge Mariscal Mendoza

Elías Varó M

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

En 1991, mediante Decreto Legislativo 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado, se declaró de interés nacional la promoción de la inversión privada en el ámbito de las empresas de la actividad empresarial del Estado. Ese mismo año, a través del Decreto Legislativo 690, se declaró de interés nacional la inversión privada en la actividad ferroviaria, estableciéndose disposiciones para las concesiones que se otorgarían en dicho sector. Cinco años después, en 1996, se publicó el Decreto Legislativo 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, y ese mismo año, con el fin de facilitar la entrega de concesiones, se emitió el Decreto Supremo 059-96-PCM, norma que aprueba el Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos. Finalmente, en 1997, se expidió la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, la que crea al OSITRAN y establece un marco de supervisión de la inversión en infraestructura férrea.[1]

De la misma manera, existen diversos proyectos de Ley que plantean la recuperación y revaloración de nuestras vías férreas en favor del proceso de dinamicidad de la economía por su gran aporte al turismo, comercio y transporte.

LEY Y/O PROYECTO DE LEY	SUMILLA
PROYECTO DE LEY N° 03736/2022-CR	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA REVALORACIÓN DEL FERROCARRIL DEL SUR UBICADO EN EL DEPARTAMENTO DE PUNO
PROYECTO DE LEY N° 03107/2022-CR	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA REVALORACIÓN FERROCARRIL DEL SUR EN LOS TRAMOS DEL DEPARTAMENTO DEL CUSCO
PROYECTO DE LEY N° 02845/2022-CR	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DEL FERROCARRIL CUSCO-CHINCHERO-URUBAMBA EN EL DEPARTAMENTO DEL CUSCO

[1] Competencia y Regulación en Contratos de Concesión de Infraestructura de Transporte: el Ferrocarril Sur – Oriente. Julio C. Aguirre M

PROYECTO DE LEY N° 01110/2021-CR	PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y DE INTERÉS NACIONAL LA REVALORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL "FERROCARRIL SUR"

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

A finales de la década de los 90 se privatizaron en el Perú las actividades ferroviarias que eran desarrolladas por la Empresa Nacional de Ferrocarriles S.A. (ENAFER). Utilizando la figura de la concesión administrativa, la administración de las vías férreas y la operación de las locomotoras y vagones de propiedad del Estado fueron transferidas al empresariado privado con el fin de mejorar la calidad de la prestación del servicio, reducir tarifas y ampliar la cobertura del servicio. Se consideró que, con la privatización, la ineficiencia de la gestión estatal sería sustituida por la eficiencia de la empresa privada, y que el motor que promovería dicha eficiencia sería la competencia.

En efecto, considerando que el modelo del monopolio estatal había fracasado, se creyó conveniente promover la inversión privada y generar competencia, bajo la fe de que la competencia surgiría en el mercado ya privatizado y que esta competencia beneficiaría a los consumidores y usuarios. Sin embargo, la competencia no surgió, el diseño del proceso de privatización fue el principal responsable, aunque no el único. Este diseño, en lugar de promover competencia, generó incentivos perversos al concesionario para restringir la competencia. El defecto del diseño fue aprovechado indebidamente por el concesionario, el cual se vio motivado a imponer barreras de entrada al mercado de transporte ferroviario. A la luz del concluido procedimiento administrativo tramitado ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), hoy podemos afirmar que en el caso del Ferrocarril Sur Oriente (FSO), tramo que comprende Cusco - Machupicchu - Hidroeléctrica, el mal diseño del proceso de privatización hizo fracasar la competencia. Debido a este mal diseño, se pasó del monopolio estatal de ENAFER al monopolio privado del grupo económico Ferrocarril Transandino S.A. (Fetrans) - Perurail S.A. (Perurail), y este monopolio privado, aprovechando el defecto del diseño e interpretando de una manera singular las cláusulas del contrato de concesión, generó una barrera de entrada para conservar su monopolio.

En agosto de 2003, el OSITRAN solicitó opinión al INDECOPI respecto de una posible infracción a las normas de libre competencia en la que habría incurrido Fetrans en el FSO con relación al Material. Asimismo, le solicitó la elaboración de un informe que orientara a los interesados acerca de la aplicación de las normas de libre competencia respecto del alquiler del Material en las concesiones de ferrocarriles en el Perú. En atención a la denuncia de OSITRAN, y después de realizar una investigación preliminar, la Secretaría Técnica de la Comisión decidió recomendar a esta, el inicio de un procedimiento administrativo sancionador de oficio contra Fetrans por la presunta comisión de un abuso de posición de dominio en las modalidades de:

(i) Negativa injustificada de contratar el alquiler del Material con la empresa Ferrocarril Santuario Inca Machupicchu S.A.C. (Fersimsac), para la prestación del servicio

ferroviario de transporte de carga y pasajeros en el FSO, conducta que se encontraría tipificada en el literal b) del artículo 5 del Decreto Legislativo 701.

(ii) Trato discriminatorio en la prestación del servicio de alquiler del Material en perjuicio de Fersimsac y cualquier otro potencial operador, conducta que se encontraría tipificada en el literal b) del artículo 5 del Decreto Legislativo 701. De acuerdo a la recomendación de la Secretaría Técnica, la Comisión resolvió iniciar un procedimiento administrativo sancionador de oficio contra Fetrans.

Fersimsac denunció a Fetrans por abuso de posición de dominio, alegando que ésta le había causado un serio perjuicio económico al negarse a arrendarle parte del Material que recibió del Estado. En su denuncia mencionó que solicitó a Fetrans el alquiler de parte del Material, pero que esta contestó que no existía disponibilidad de dicho Material toda vez que se lo había alquilado a Perurail.

La Comisión resolvió admitir a trámite la denuncia presentada por Fersimsac contra Fetrans por la presunta comisión de un abuso de posición de dominio en la modalidad de negativa injustificada de contratar el alquiler del Material, así como en la modalidad de trato discriminatorio en la prestación del servicio de alquiler del Material para su operación en la línea férrea del FSO. Adicionalmente, dispuso la acumulación del procedimiento administrativo iniciado por Fersimsac al iniciado de oficio. [2]

De lo descrito podemos observar que el proceso de privatización de la ENAFER PERÚ, se constituyó en una latente figura monopólica que contraviene la constitución política que a la letra refiere:

> *Artículo 61.- El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.*[3]

1.3. SITUACIÓN ACTUAL

El Ferrocarril del Sur y Sur Oriente fue entregado en Concesión el 19 de Julio de 1999, al Consorcio Ferrocarril Trasandino S.A., conformado por Containers y Peruval Corp quien se encarga de administrar la infraestructura ferroviaria; Perú Rail S.A. es la empresa encargada de la operación y puede utilizar la línea férrea pagando una tarifa por ese servicio.
Está red está compuesta por los tramos que se detallan a continuación:

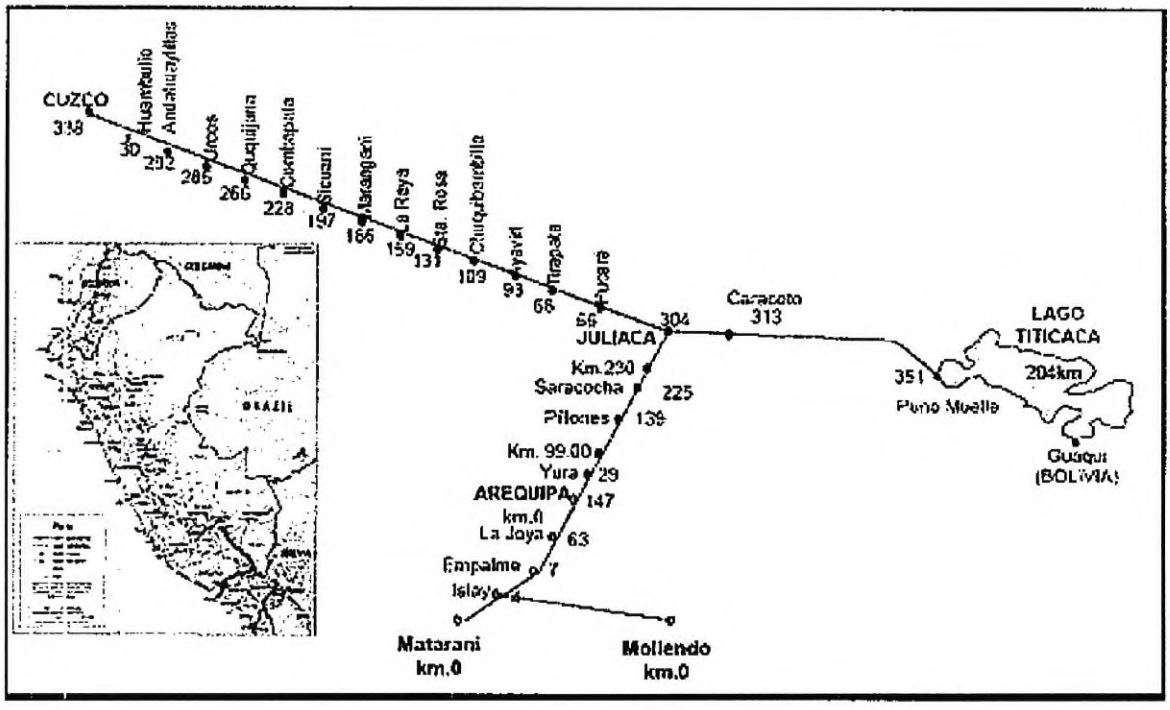
a) Tramo Sur; el tramo sur para el transporte de pasajeros cubre las rutas entre Arequipa y Cuzco. Los principales mercados relevantes en esta red son los correspondientes a la ruta Cuzco – Juliaca/Puno: (338 Km) y Juliaca/Puno – Cuzco.

---

[2] Abuso de Posición de Dominio en la Concesión del Ferrocarril Sur Oriente.

[3] Constitución Política del Perú - 1993

b) Tramo Sur Oriente; el Ferrocarril del Sur Oriente opera entre Cuzco y Machu Picchu. Esta línea puede dividirse en dos sub tramos: Cuzco - Ollanta y viceversa en el que enfrenta competencia de transporte carretero, y Ollanta – Machu Picchu y viceversa, cautivo, dado que no existe otro medio alternativo de transporte. Los principales mercados relevantes de este tramo son las rutas Machu Picchu/Aguas Calientes – Cuzco (108 Km) y Cuzco – Machu Picchu/Aguas Calientes: además de las rutas Machu Picchu – Ollanta (43 Km) y Ollanta – Machu Picchu.[4]



Fuente: Ministerio de Transporte y Comunicaciones

1.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Se propone aprobar el PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL INGRESO DE NUEVOS OPERADORES FERROVIARIOS EN LA CONCESIÓN DE LOS TRAMOS SUR Y SUR ORIENTE DE LOS DEPARTAMENTOS DE AREQUIPA – PUNO – CUSCO, a través de ello contrarrestar figuras monopólicas y contribuir en el fortalecimiento del transporte terrestre, el comercio y turismo sostenible.

[4] Ministerio de Transporte y Comunicaciones

1.5. MARCO NORMATIVO

- **La Constitución Política del Perú**

Artículo 61.- El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

- **Decreto Legislativo 674,** Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado.
- Decreto Legislativo 690, Que se declaró de interés nacional la inversión privada en la actividad ferroviaria.
- Decreto Legislativo 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos.
- Decreto Supremo 059-96-PCM, Norma que aprueba el Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.
- Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, la que crea al OSITRAN y establece un marco de supervisión de la inversión en infraestructura férrea.

- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

  Artículo 9.- Competencias constitucionales
  Los gobiernos regionales son competentes para:
  (...)

  e) Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
  (...)

  g) Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley.

  h) Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.

- Reglamento del Congreso de la República

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, y en las normas vigentes, por el contrario, tiene la finalidad de velar por el irrestricto respeto de la Constitución Política del Perú, en su lucha contra las figuras monopólicas y en favor de la promoción del desarrollo económico y del transporte.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga gasto adicional al erario nacional, tanto más al ser de carácter declarativo. Generará beneficios para la población de los departamentos de Arequipa, Puno y Cusco, pues permitirá tener acceso a un medio de transporte masivo alternativo, más económico y con menores efectos contaminantes.

Al promover el ingreso de nuevos operadores ferroviarios, se combate las figuras monopólicas y los posibles abusos de posición de dominio, lo cual resulta beneficiando a la ciudadanía que hará uso del servicio ferroviario.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Conforme Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR por la que se aprueba la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023, el presente proyecto de ley se encuadra en los objetivos:

III. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

(...)

III.18. BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA
III.19. DESARROLLO SOSTENIBLE Y GESTIÓN AMBIENTAL III. 21.DESARROLLO EN INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA