Proyecto de Ley N° 5853/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
06 SEP. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 8:07

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE QUE ENTIDADES Y PERSONAS JURIDICAS HAGAN MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS DONDE TENGAN INCIDENCIA CON SUS VEHICULOS DE TRANSPORTE O MAQUINARIAS.

Los Congresistas miembros del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERU** a iniciativa del **Congresista CARLOS ZEBALLOS MADARIAGA,** y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76o del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE QUE LAS ENTIDADES Y PERSONAS JURIDICAS HAGAN MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS DONDE TENGAN INCIDENCIA CON SUS VEHICULOS DE TRANSPORTE Y MAQUINARIAS.

Artículo 1°.- OBJETO DE LA LEY.

La presente ley tiene como objeto establecer que las entidades y personas jurídicas que operan en territorio nacional lleven a cabo el mantenimiento de las carreteras donde tengan incidencia con sus vehículos de transporte y maquinarias; que causan daño y deterioro en las vías de comunicación nacionales, regionales o locales; sean asfaltas, afirmadas o de cualquier tipo.

Artículo 2°.- ALCANCE DEL MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS.

El mantenimiento de las carreteras en el territorio nacional se efectuará de manera permanente y en la extensión que utilizan sus maquinarias y vehículos de transporte para transportar material minero desde la concesión que explotan hasta el destino final del mineral extraído.

Artículo 3°.- ENTIDADES REPONSABLES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Energía y Minas deben coordinar con las entidades y personas jurídicas para fijar la extensión de las vías para llevar a cabo el mantenimiento que establece la presente ley.

Artículo 4°.- REGLAMENTACION.

El reglamento de la presente ley se dictará por el Ministerio de Transportes en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas. en el plazo improrrogable de 90 días calendarios, bajo responsabilidad.

Lima, setiembre del 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2023 15:01:28-0600

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2023 09:32:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2023 13:32:01-0500

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2023 12:04:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2023 12:03:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2023 12:28:51-0500

I. EXPOSICION DE MOTIVOS.

Cualquier persona puede verificar en todas las regiones donde se hace explotación de recursos naturales, las carreteras que son utilizadas por los vehículos de alto tonelaje que se usan por entidades y personas jurídicas (empresas) se encuentran en una situación calamitosa. En un tránsito normal dichas vías no estarían en la situación que actualmente se puede constatar y esto evita que se desarrolle normalmente el servicio de transporte de pasajeros o que duren los viajes mucho más de lo duran corrientemente.

En efecto las carreteras en el departamento de Cajamarca, Ancash, Arequipa, Huancavelica, Cerro de Pasco, La Libertad, Cusco, Apurímac y otras regiones presentan carreteras en muy mal estado, dado que los vehículos que son utilizados para transportar mineral deterioran el asfalto o las carreteras afirmadas, por lo que es razonable y conforme a la normativa es necesario que dichos daños por lo menos sean reparados por las empresas que perciben considerables utilizadas, pero no responden por los daños y perjuicios en las vía de comunicación. La legislación común establece que quien causa daño debe repararlo, tal y conforme aparece de lo dispuesto en el artículo 1321 del Código Civil, dado que el Estado tiene contrato, a través de una concesión, con las empresas mineras para extraer mineral a cambio de una contraprestación, la misma que no considera estos daños que está afectando el tránsito de vehículos de pasajeros y otros vehículos menores, por lo que corresponde que las empresas cumplan con reparar los daños a través del mantenimiento.

Sobre este particular, que es una situación específica que poco ha merecido una atención de la academia, pero que afecta la dinámica y el desarrollo de las actividades del país, se ha escrito un estudio en la Universidad de Lima, denominado "Trabajo de Investigación: Gastos de las Empresas Mineras en favor de las Zonas de Influencia Directa e Indirecta. Apuntes para un Planeamiento Fiscal, cuyo autor es el magister Augusto Bejarano Vásquez (Lima, febrero 2016); el mismo que refiere lo siguiente sobre el mantenimiento

www.congreso.gob.pe
czabellos@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 - Edificio Fernando Belaunde Terry
Oficina 206 - Lima, Perú
Central Telefónica: 311-7214

de las carreteras que deben efectuar las empresas mineras:

"Se trata del mantenimiento y reparación de carreteras dentro de la zona de operaciones y carreteras que sirve para el de transporte de sus minerales que son extraídos de las concesiones mineras hacia el puerto de embarque y cuyo gasto ha sido observado por la Administración Tributaria en el proceso de fiscalización del Impuesto a la Renta del ejercicio gravable 2003. La empresa minera señala que en línea con lo expuesto por el Tribunal en la RTF 05732-5-2003 referida a la reparación y rehabilitación de carreteras y vías de acceso en el sentido que dichos gastos serían deducibles en la medida que sean permanentes y extraordinarios señaló que los gastos realizados gastos tenían la naturaleza de permanente porque era ruta obligada de salida de la zona de operación al puerto de embarque y a la vez extraordinario porque únicamente se realizó en el ejercicio 2004 y en tal sentido al estar directamente vinculados a su proceso productivo y por tanto a la generación de rentas gravadas se cumple con el principio de causalidad. Asimismo el contribuyente manifiesta que se debe tener en cuenta el criterio recogido en la RTF No. 08917-5-2012, discutido en la RTF 4807-1-2006 y resuelto en la Sentencia de Casación Nro.2743-2009, según la cual el mantenimiento de carreteras no está comprendido en las obras de infraestructura pública por lo que no requiere aprobación del Ministerio de Energía y Minas reconociendo que el gasto por mantenimiento está ligado a la actividad minera y de no haber realizado el mantenimiento hubiera incurrido en mayores costos de transporte. Igualmente hace referencia al fallo de la Corte Suprema Nro. 600-2007 en la cual se acepta el gasto de mantenimiento de un canal que servía a la empresa hidroeléctrica y a la colectividad. Para la Administración Tributaria los gastos de parchado y sello asfáltico se trata de actos de liberalidad ya que se trata de gastos en terrenos de propiedad de Estado, siendo por tanto obras construidas sobre bienes de uso público por lo que debieron contar con la calificación del MEM como infraestructura pública. Asimismo, señalaba que el desembolso era mayor a ¼ de una UIT por lo que debieron activarse. Por otro

www.congreso.gob.pe
czabellos@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 - Edificio Fernando Belaunde Terry
Oficina 206 - Lima, Perú
Central Telefónica: 311-7214

lado, la Administración señala que si bien en la RTF 08917-5-2012 se ha señalado que los gastos de mantenimiento y mejoramiento de carreteras cumplen con el principio de causalidad, dicho criterio no es vinculante para el presente caso, toda vez que la RTF se emitió en cumplimiento de la Sentencia de Casación respecto de la demanda contencioso administrativa. Por su parte el Tribunal Fiscal señaló, en principio, que por la información que obra en el expediente no se verifica que se trate de obras de infraestructura pública por lo que no correspondía la calificación y aprobación del Sector como tal. En relación a la causalidad señala que para un gasto sea deducible debe existir una relación de causalidad con la actividad gravada y que el principio de causalidad es de carácter amplio pues se permite la deducción de desembolsos que no guarden relación de manera directa. El Tribunal recogiendo precedentes de las RTFs 13558-3-2009,4807-12006 y 1932-5-2004 señala que dichos gastos deben tener carácter de extraordinarios e indispensables para el transporte de sus bienes y no tratarse de una obra de infraestructura en beneficio de la comunidad a cargo del Estado pues en ese caso de trata de una liberalidad. En relación a la invocación del contribuyente de la RTF 05732-5-2003 el Tribunal manifiesta que en ese caso era necesario determinar que los gastos de mantenimiento de carreteras eran indispensables y extraordinarios para el traslado de minerales, poniendo como ejemplo el Fenómeno del Niño".

"Por la documentación expuesta las obras realizadas corresponden a actividades periódicas de conservación de vías, no tienen carácter de extraordinario y deberían ser efectuado por Provias, entidad encargada del Estado para el mantenimiento y seguridad de las carreteras. El Tribunal concluye que la empresa minera asumió el gasto de mantenimiento rutinario y no extraordinario que correspondía ser efectuado por un tercero (Provias) por lo que considera que se trata de una liberalidad y en consecuencia ratifica que se trata de un gasto no deducible. En relación al argumento de la recurrente respecto de que: (...) los gastos efectuados fueron indispensables

www.congreso.gob.pe
czabellos@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 - Edificio Fernando Belaunde Terry
Oficina 206 - Lima, Perú
Central Telefónica: 311-7214

debido a que la carretera a la que se le ha dado mantenimiento y reparación es la única utilizada por sus camiones para la salida de minerales extraídos de su concesión, debe indicarse que ello no enerva que los gastos asumidos por la recurrente correspondan a un gasto de mantenimiento rutinario que debía ser efectuado por un tercero, lo que constituye un acto de liberalidad de la empresa. En relación a la referencia que hace la empresa a al RTF 08917-5-2012 en la que se habría establecido que el gasto por labor de mantenimiento de carreteras están ligados a la actividad minera y cumplen con el principio de causalidad el Tribunal señala: (...) es necesario precisar que dicha resolución se limita a dar cumplimiento al mandato del Poder Judicial respecto del procedimiento demanda contenciosa administrativa interpuesta contra la Resolución del Tribunal Fiscal Nro. 04807-1-2006, la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, contenido en la Sentencia de 5 de mayo de 2009 emitida en la Apelación No. 2952-2008 –Lima (...) ordenó a este Tribunal que emitiera nuevo pronunciamiento de conformidad con las consideraciones establecidas en la indicada sentencia. (...) en tal sentido, en la Resolución Nro. 08917-5-2012 al emitir nuevo pronunciamiento respecto del reparo al crédito fiscal por los gastos efectuados por el servicio de mantenimiento de carreteras (...) no se ha modificado el criterio del Tribunal Fiscal contenido en la jurisprudencia citada en los considerandos precedentes, por lo que no resulta atendible lo señalado por la recurrente. (el subrayado es nuestro) Como se puede apreciar el Tribunal confirma la posición sostenida en la RTF 4807-1-2006 que se trata de una liberalidad por tratarse de un mantenimiento rutinario que debía ser efectuado por un tercero (Provias) y que no se trata de un mantenimiento extraordinario. Además, señala que la RTF 08917-5-2012 no ha cambiado la posición del Tribunal ya que se emitió como Resolución de Cumplimiento según la decisión del Poder Judicial que resolvió el proceso contencioso administrativo de la RTF 4807-1-2006 por tanto no se puede aplicar como precedente. En resumen, para el mismo caso en cuestión la posición del

www.congreso.gob.pe
czabellos@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 - Edificio Fernando Belaunde Terry
Oficina 206 - Lima, Perú
Central Telefónica: 311-7214

Tribunal Fiscal sigue siendo la misma por tanto el contribuyente se ve forzado a llevar cada caso y por cada ejercicio al proceso contencioso administrativo donde el contribuyente luego de un dilatado proceso judicial obtendrá un resultado favorable. ¿Por eso se cuestiona? ¿Es necesario llegar a un proceso contencioso administrativo respecto de un mismo tipo de gasto? Finalmente en relación al pronunciamiento del Poder Judicial en la Sentencia del Expediente Nro. 600-2007 que también los hemos analizado en la cual se acepta el gasto de mantenimiento de un canal que servía a la empresa hidroeléctrica y a la vez a la colectividad el Tribunal señaló: (...) cabe indicar que de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 27584, modificado por el Decreto Legislativo No. 1068, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, el citado pronunciamiento no resulta aplicable al caso de autos pues sólo resulta vinculante para los órganos jurisdiccionales que se pronuncien en los procesos contencioso administrativos que tramiten, tal como se ha establecido en las Resoluciones del Tribunal Fiscal No. 14909-3-2011 y 16461-3-2011, entre otras. Como se puede apreciar si bien el Poder Judicial está considerando que los gastos son deducibles cuanto tienen una relación, aunque no sea directa, sin embargo, el Tribunal Fiscal señala que dichos fallos son vinculantes sólo para los órganos del Poder Judicial. ¿Aquí una vez más tenemos nuestros cuestionamientos, hay que llegar hasta el Poder Judicial para resolver estas controversias?"

"Casuística Fiscal-RTT 09478-1-2013 –Mantenimiento de carreteras Se trata del mantenimiento y reparación de carreteras tanto dentro del área de operaciones y mantenimiento de vías públicas que sirven para el transporte de sus minerales que son extraídos de las concesiones mineras hacia el puerto de embarque y que la Administración ha revisado en el proceso de fiscalización del Impuesto a la Renta del ejercicio gravable 2002 y que ha reparado por considerar que se trata de actos de liberalidad por no contar con resolución del sector correspondiente. Esta RTF resuelve la misma situación de controversia discutido en la RTF 10504-1-2013 sólo que referido al proceso

www.congreso.gob.pe
czabellos@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 - Edificio Fernando Belaunde Terry
Oficina 206 - Lima, Perú
Central Telefónica: 311-7214

de fiscalización del Impuesto a la Renta del ejercicio 2002 del mismo contribuyente. Esta es una muestra de la carga procesal que generan estos procesos ya que por el mismo hecho económico ha tenido un proceso por los gastos incurridos en el ejercicio 2003 y el presente que es por ejercicio 2002. En ese esquema, el Tribunal ha resuelto de la misma forma que la RTF 10504-1-2013, es decir concluye en que la empresa minera asumió el gasto de mantenimiento rutinario y no extraordinario que correspondía ser efectuado por un tercero (Provias) por lo que se trata de un acto de liberalidad. Adicionalmente ha mencionado dos puntos que merece comentar, el primero referido a la invocación de la RTF Nro. 01424-5-2005 que la hemos analizado que se reconoce los gastos de responsabilidad social y donde el Tribunal acepta como causales el cuidado o tratamiento de tierras agrícolas dentro de los programas de responsabilidad social y protección del medio ambiente, pero que no aplica para el presente caso. En todo caso sí es muy favorable la referencia que hace el Tribunal al criterio amplio manifestado en la RTF 01424-5-2005"[1].

Esta discusión que se hace en los tribunales para efectos tributarios, refiere que hacer en forma extraordinaria un gasto para mantenimiento se considera una liberalidad de la empresa y por tanto que hay que deducir para efectos del pago al impuesto a la renta. Sin embargo, dicha interpretación es para efectos tributarios y se hace en ese sentido porque no existe norma expresa que regule como se debe responder ante los daños que causan los vehículos de empresas en las vías nacionales que son de propiedad del Estado. El mantenimiento que hacen las empresas mineras, equivocadamente los tribunales fiscales, consideran que es una liberalidad; y no es así, porque los bienes, como son los vehículos de alto tonelaje de las referidas empresas ocasionan daños, más allá del gasto regular de las vías de comunicación, tan cierto es esto que, como se ha explicado en los departamentos donde se hace

[1] Gastos de las Empresas Mineras en favor de las Zonas de Influencia Directa e Indirectamente. Apuntes para un Planeamiento Fiscal, Augusto Bejarano Vásquez, Universidad de Lima, Escuela de Posgrado, Lima, 2016.

www.congreso.gob.pe
czabellos@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 - Edificio Fernando Belaunde Terry
Oficina 206 - Lima, Perú
Central Telefónica: 311-7214

explotación minera y uso de maquinaria pesada, las carreteras se encuentran totalmente deterioradas por el desgaste adicional que ocasionan los bienes de las empresas mineras. Tal como se ha explicado, son DAÑOS Y LOS MISMOS SE DEBEN REPARAR, entonces es necesario dictar una norma expresa sobre este particular para que los hechos sean considerados debidamente y quienes exploten nuestros minerales asuman sus obligaciones por los daños causados.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al Tesoro Público porque El Estado no utilizará recurso público alguno, dado que quienes ocasionan los daños serán los que reparen los mismos con sus propios recursos, por lo que no se afectará el erario nacional.

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

La norma que se apruebe va modificar las normas legales y reglamentarias existentes sobre los daños que ocasionan las empresas y otras entidades con sus actividades y esencialmente con la maquinaria y vehículos de alto tonelaje en las vías públicas, es decir en las carreteras provinciales, distritales o departamentales, lo cual es evidente en cada una de las regiones donde existe actividad minera. Esta situación no se regula y más bien se ha considerado indebidamente una liberalidad en algunos lugares donde extraordinariamente se ayuda al mantenimiento de carreteras por alguna empresa, lo cual es impropio porque lo que hacen las mineras solo es reparar los daños que notoriamente causan sus vehículos en carreteras asfaltas y afirmadas.

www.congreso.gob.pe
czabellos@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 - Edificio Fernando Belaunde Terry
Oficina 206 - Lima, Perú
Central Telefónica: 311-7214

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa se encuentra enmarcada en la siguiente política de Estado del Acuerdo Nacional establecidas en el numeral 21 que establece el Desarrollo de la Infraestructura y Vivienda. El Perú adolece de carreteras en buen estado y de doble vía y además las mismas se encuentran deterioradas. Por lo que esta norma, ayudará de alguna manera que quienes usan intensamente las carreteras y causan daño, por lo menos las pongan transitables para evitar los tantísimos accidentes en las carreteras que originan cientos o miles de peruanos fallecidos.

Lima, setiembre del 2023

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

www.congreso.gob.pe
czabellos@congreso.gob.pe

Jr. Huallaga 358 - Edificio Fernando Belaunde Terry
Oficina 206 - Lima, Perú
Central Telefónica: 311-7214