



GUIDO BELLIDO UGARTE

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

**PROYECTO DE LEY QUE
MODIFICA EL ARTÍCULO 60° DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DEL PERÚ**

Los Congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Libre, 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 DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 60° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto modificar el artículo 60° del régimen económico de la Constitución Política del Perú, a fin de eliminar el carácter subsidiario de la actividad empresarial del Estado.

Artículo 2. Modificación del artículo 60° de la Constitución

Se modifica el artículo 60° de la Constitución Política del Perú en los siguientes términos:

Artículo 60°. El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

El Estado, autorizado por ley expresa, puede realizar actividad empresarial directa o indirecta, por razón de alto interés público y de manifiesta conveniencia nacional, sobre sectores estratégicos de la economía del país a fin de alcanzar los objetivos de desarrollo nacional.

La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

Lima, 27 de enero de 2022

.....
WILSON RUSBEL QUISPE MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

.....
GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

.....
BERNARDO JAIME QUINTO SARMIENTO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

.....
MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **08** de **abril** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1653/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO

La Constitución Política vigente reconoce en su artículo 60° el principio de subsidiariedad de la actuación del Estado peruano en la economía; entendida como aquel carácter excepcional del Estado para poder intervenir en la actividad empresarial, solo cuando los particulares no participen en un determinado mercado o cuando no satisfagan la demanda del mismo, por razón de alto interés público, de manifiesta conveniencia nacional y sujeto a que dicha actividad empresarial se autorice mediante una ley expresa; es decir, dicha subsidiariedad condiciona y limita la intervención del Estado en la economía nacional.

En contraste a ello, cabe recordar que la Constitución de 1979¹ reconocía el pluralismo económico, que era entendido como la coexistencia de diferentes formas de empresas, entre las estatales, privadas, cooperativas, autogestionadas, comunales, entre otras; lo cual en la constitución vigente ha tomado una dirección restrictiva y limitante para la actividad empresarial del Estado, reduciéndola a una facultad netamente reguladora, y otorgando excesivas facilidades a las inversiones privadas extranjeras.

En contextos de crisis similares al que estamos viviendo a consecuencia de la Covid 19 y los enfrentamientos bélicos en el mundo, se presentan nuevos retos respecto a los problemas como la reducción de las inversiones, incremento del desempleo, inestabilidad económica y otros; por ello, la intervención activa del Estado en la economía es fundamental para orientar el desarrollo en busca del bienestar social a través de la supresión del rol subsidiario.

¹ **Artículo 112.** El Estado garantiza el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa. Las empresas estatales, privadas, cooperativas, autogestionadas, comunales y de cualquier otra modalidad actúan con la personería jurídica que la ley señala de acuerdo con sus características.

Artículo 113. El Estado ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo. Obtenido de: <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>

Por consiguiente, mediante el presente proyecto se busca que el Estado pueda participar activamente en la economía peruana, en calidad de agente económico como adquirente y ofertante de bienes y servicios, asumiendo la titularidad y gestión de los medios de producción y participando como un proveedor más para garantizar la eficiencia y la dinamicidad de la economía peruana, teniendo en consideración la situación vigente de las empresas públicas del Perú y las experiencias en otros países.

MODELO ECONÓMICO INSTAURADO MEDIANTE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

La Constitución Política de 1993 introdujo el concepto de subsidiariedad en el desarrollo de la actividad empresarial del Estado y, a su vez, precisó que la actividad empresarial pública y no pública deben recibir igual tratamiento. De ahí que la legislación solo puede establecer restricciones a la actividad empresarial del Estado si existe una actuación no subsidiaria. No obstante, hemos analizado tres disposiciones legales que establecen restricciones a la actividad empresarial del Estado por razones ajenas a la subsidiariedad y sin que se conozca o explique el soporte constitucional de este tipo de limitaciones. Al referirnos a la normatividad sobre la actividad empresarial del Estado indicamos que la orientación actual se dirige a la búsqueda de un desempeño eficiente y autónomo de la empresa estatal; inclusive, en el caso de algunas empresas del Estado, las normas permiten incorporar capital privado minoritario. Sin embargo, la búsqueda de una administración eficiente y autónoma encontrará serias dificultades si existe la posibilidad de que se establezcan restricciones no justificadas o de que se afecte su patrimonio sin compensación. En este escenario será también improbable que algún accionista privado pueda interesarse en adquirir una participación en una empresa del Estado.

Por otra parte, en nuestro sistema jurídico existe normatividad que permite, facilita o promueve que las empresas y otras entidades del Estado realicen actividad empresarial. En estos casos, la actividad de la empresa se orienta a alcanzar los fines del Estado en general o de alguna entidad pública en particular. Estos supuestos, si bien no son incompatibles con la subsidiariedad, en la práctica pueden subordinarla a alcanzar los fines que el Estado persigue.

El análisis de la subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado no debe realizarse solamente en función de la competencia en el mercado (tal como ocurre con las normas de competencia desleal), sino que debe cubrir un espectro más amplio que permita evaluar la pertinencia de la actividad empresarial como instrumento para que el Estado alcance los fines que la Constitución le asigna.²

EMPRESAS PUBLICAS NACIONALES

Actualmente, se tiene que la oficina de Cuentas Nacionales del Ministerio de Economía y Finanzas elabora un informe anual en el que se detalla la situación presupuestal y financiera de las empresas públicas. Según el Informe de 2016, se tiene que el Estado peruano cuenta con 162 empresas públicas nacionales, de las cuales 119 se encuentran operativas, 20 no operativas y 23 en procesos de liquidación.

Las empresas que conforman la Cuenta General de la Republica son las empresas que conforman el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), las empresas creadas por municipalidades, las creadas por universidades públicas, PetroPerú y Essalud.

El FONAFE se constituyó en 1999 mediante la Ley N° 2170, conglomeró a las empresas en las que el Estado peruano participa, entre las cuales se tienen empresas eléctricas, financieras, hidrocarburos, saneamiento, infraestructura y transporte, entre otros. El directorio de FONAFE está conformado por cinco miembros, los ministros de Estado de los sectores de Economía y Finanzas; Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Energía y Minas y la presidencia de Consejo de Ministros³. FONAFE concentra su esfuerzo en la creación de valor social, ambiental y económico, en las empresas de la corporación a lo largo del territorio nacional, impulsando la mejora en la calidad de los bienes y servicios, soportado en la incorporación de buenas prácticas de gobernanza corporativa, gestión eficiente de proyectos y procesos, y el desarrollo del talento humano y cultura organizacional.

² La actividad empresarial del Estado: Entre la subsidiariedad y el trato legal igualitario. Pensamiento Crítico Vol. 21, N° 2. Obtenido de: <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/econo/article/view/13261>

³ Extraído de: <https://www.fonafe.gob.pe/nuestraorganizacion>



Se tiene además que la Ley Orgánica de Municipalidades le otorga a los alcaldes la prerrogativa de crear empresas públicas de derecho privado, de propiedad de las municipalidades provinciales o distritales. Las empresas municipales son órganos dependientes y de capital exclusivo del municipio, pero con personería jurídica, creados por éste por razones de eficacia en la gestión de las actividades y servicios. Dichas empresas adoptan cualquiera de las modalidades previstas por la legislación que regula la actividad empresarial y su objeto es la prestación de servicios públicos municipales. Los criterios de dicha actividad empresarial consideran el principio de subsidiariedad del Estado, estimulando la inversión privada y creando un entorno favorable para ésta. Sumado a ello en ningún caso podrán constituir competencia desleal para el sector privado ni proveer de bienes y servicios al propio municipio en una relación comercial directa y exclusiva.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que las empresas públicas juegan un rol importante en la economía nacional e internacional, y que diferentes organismos internacionales (OCDE, Banco para el desarrollo Latinoamericano, Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo) han elaborado documentos técnicos con recomendaciones para el buen gobierno corporativo de las empresas públicas, se entiende que el Estado por sí solo no puede lograr cumplir con todos los principales objetivos de la economía: la eficiencia y la equidad. La actividad empresarial del Estado actúa pues como una herramienta dentro de las distintas estrategias que puede asumir la política pública para ayudar a lograr un mejor funcionamiento de los agentes económicos en el mercado, una redistribución más justa y cubrir sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del país.

LEGISLACIÓN COMPARADA

A nivel Latinoamérica, varios países vecinos han reformado su constitución, eliminando el carácter subsidiario de la actividad empresarial de sus estados, entre ellos tenemos:

BRASIL

La constitución política de la República Federativa del Brasil, establece expresamente en su Artículo 173° que *"exceptuados los casos previstos en esta Constitución, la*

explotación directa de actividades económicas por el Estado sólo será permitida cuando sea necesaria por imperativos de seguridad nacional o de interés colectivo relevante, conforme a la definición de la ley."⁴

CHILE

La Constitución Política de la República de Chile, regula la actividad empresarial estatal en su Artículo 19°, numerales 21 y 22, los que expresamente establecen lo siguiente:

"Artículo 19°. La Constitución asegura a todas las personas:

(...)

*21. El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado; (...)"*⁵

URUGUAY

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, regula la actividad empresarial estatal en su artículo 188°, el que expresamente establece lo siguiente:

"Artículo 188. Para que la ley pueda admitir capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados, así como para reglamentar la intervención que en tales casos pueda corresponder a los respectivos accionistas en los Directorios, se requerirán los tres quintos de votos del total de los componentes de cada Cámara. El aporte de los capitales particulares y la representación de los mismos en los Consejos o Directorios nunca serán superiores a los del Estado. El Estado podrá, asimismo, participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o capitales privados, cuando concurra para ello el libre

⁴ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

⁵ https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2021?lang=es



*consentimiento de la empresa y bajo las condiciones que se convengan previamente entre las partes. La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, autorizará en cada caso esa participación, asegurando la intervención del Estado en la dirección de la empresa. Sus representantes se regirán por las mismas normas que los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados."*⁶

MÉXICO

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la actividad empresarial estatal en su artículo 25°, el que expresamente establece lo siguiente:

"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (...)

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. (...)."

⁶ <https://www.refworld.org/es/country,,,URY,,57f76984d,0.html>

BOLIVIA

La constitución política del Estado Boliviano, regula la actividad empresarial estatal en sus artículos 310 y 316, los que literalmente establecen lo siguiente:

"Artículo 310°.- La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos: 1. Administrar a nombre del pueblo boliviano los derechos propietarios de los recursos naturales y ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos. 2. Administrar los servicios públicos, directamente o por medio de empresas público- comunitarias. 3. Producir directamente bienes y servicios. 4. Promover la democracia económica y el logro de la soberanía alimentaria de la población. 5. Garantizar el control social sobre su organización y gestión, así como la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios.

Artículo 316.- La función del Estado en la economía consiste en: 1. Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales. 2. Conducir y regular, conforme con los principios establecidos en esta Constitución, los procesos de producción, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios, y ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía. 3. Participar en la economía mediante la producción directa de bienes y servicios económicos y sociales. 4. Promover la integración de las diferentes formas económicas de producción, con el objeto de lograr el desarrollo económico y social. 5. Promover prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, en el marco del respeto y protección del medio ambiente, para garantizar la generación de empleo y de insumos económicos y sociales para la población. 6. Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones. 7. Determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública. 8. Formular periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el plan general de desarrollo, cuya ejecución es obligatoria para todas las formas de

*organización económica. 9. Gestionar recursos económicos para la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnologías para promover actividades productivas y de industrialización. 10. Regular la actividad aeronáutica en el espacio aéreo del país."*⁷

ECUADOR

La constitución política del Estado Ecuatoriano regula la actividad empresarial estatal en su Artículo 315, el que literalmente establece lo siguiente: *"El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado. La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos."*⁸

Como es de advertir, diferentes países de Latinoamérica consideran la participación activa del Estado en su economía sin la restricción a la que hace referencia el principio de subsidiaridad que nuestra aún vigente carta magna lo regula.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Existen los siguientes antecedentes legislativos sobre la reforma del Artículo 60° de la Constitución Política vigente.

- Proyecto de ley N° 5847/2020-CR

⁷ <https://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/cuarta-parte/titulo-i/capitulo-segundo/>

⁸ <https://www.refworld.org/es/country,LEGAL,NATLEGBOD,LEGISLATION,ECU,,57f794a53d,0.html>

- Proyecto de ley N° 5766/2020-CR
- Proyecto de ley N° 2648/2017-CR
- Proyecto de ley N° 1875/2017-CR

3. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa de reforma constitucional permitirá que el Estado pueda participar activamente en la economía peruana, garantizando su eficiencia velando por el interés público y el desarrollo económico, lo cual incidirá en el ámbito macroeconómico, microeconómico e institucional del Estado peruano.

4. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley no generará gastos adicionales para el Estado, permitirá el fortalecimiento de la actividad productiva del Estado sobre sectores estratégicos de manera directa, así como la dinamicidad de la economía peruana, todo ello en igualdad de condiciones respecto a las empresas privadas, buscando adaptar nuestra Constitución Política al resto de Constituciones de la región.

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

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con el objetivo de **Competitividad del país**: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica; de la agenda legislativa del Acuerdo Nacional.