PROYECTO DE LEY NRO. 8311/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
03 JUL. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:08pm

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE INFRAESTRUCTURA COMPLEMENTARIA VIAL POR LOS GOBIERNOS LOCALES

El congresista **VICTOR RAUL CUTIPA CCAMA**, a través del **Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú** en ejercicio de su derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107, de la Constitución Política del Estado y los artículos 22 inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el proyecto de ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE INFRAESTRUCTURA COMPLEMENTARIA VIAL POR LOS GOBIERNOS LOCALES

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto mejorar el acceso del ciudadano al servicio público de transporte terrestre, a través de la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por las municipalidades provinciales y distritales, en forma excepcional y temporal por distorsión de mercado, inacción de la iniciativa privada o insuficiencia en la cobertura de la demanda.

Artículo 2. Finalidad de ley
La finalidad de la ley es autorizar de forma excepcional la construcción y operación temporal de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales y la sociedad civil organizada, que permitirá el acceso del ciudadano rural y urbano al servicio de transporte en condiciones seguras y ordenadas, combatiendo la informalidad.

Artículo 3. Declaración de interés nacional
Declarar de necesidad pública e interés nacional la construcción y operación de infraestructura complementaria vial como terminales terrestres y estaciones de ruta en el ámbito urbano y rural en todo el país.

Artículo 4. De la construcción
Se autoriza de forma excepcional a los gobiernos locales la construcción de estaciones de ruta o terminales terrestres dentro de su circunscripción por administración directa, siempre que en su jurisdicción no existan terminales terrestres en construcción con inversión privada.

Artículo 5. De la operación
Se autoriza a los gobiernos locales la operación de estaciones de ruta o terminales terrestres de propiedad municipal, de manera temporal, siempre que en la jurisdicción no exista otro terminal terrestre que agrupe a todas las empresas de transportes de la localidad de propiedad y administración privada o cuando el estudio de mercado determine la nula o baja rentabilidad económica del terminal o estación de ruta, que desaliente la inversión privada.

Artículo 6. De los operadores
Son operadores de los terminales terrestres o estaciones de ruta los siguientes:

a) Empresas.
b) Organizaciones civiles sin fines de lucro.
c) Gobiernos locales.

Artículo 7. Trato igualitario a la empresa privada
Si la infraestructura complementaria vial es administrada u operada por una municipalidad, esta debe operar en las mismas condiciones que la empresa privada, no pudiendo recibir subsidios de cualquier índole o recibir algún tipo de salvataje de parte de la municipalidad o del Estado, su régimen laboral será conforme al Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, con derecho a negociación colectiva circunscrita específicamente a lo relativo a condiciones de trabajo, no podrán otorgarse bonificaciones y beneficios más allá de lo establecido en la ley, asimismo, los ingresos adicionales que se perciba se reinvierte en la mejora de la infraestructura y mantenimiento.

Artículo 8. De las organizaciones civiles
A las organizaciones civiles, les es aplicable lo dispuesto en el artículo 7 en lo que fuere pertinente. Deberá estar compuesto por representantes de las empresas de transportes y representantes de la sociedad civil en partes iguales, acreditado con vigencia de poder actualizado, su constitución es promovida por el gobierno local, cautelando la igualdad en la toma de decisiones de la organización, asimismo, que al ser sin fines de lucro están obligadas a utilizar los ingresos en el mantenimiento y mejora del terminal terrestre o estación de ruta, quedando prohibido a los miembros del consejo directivo e incluso el personal, percibir dos o más ingresos por dos o más cargos, así como impedidos de pagarse bonificaciones y beneficios que no se encuentren establecidos en la ley.

Artículo 8. Vigencia
La administración u operación por parte de la municipalidad concluirá a los veinte años contados desde el inicio de operaciones, cumplido el plazo señalado, el gobierno local entrega en concesión al sector privado a través de un proceso de licitación conforme a ley.

Podrá continuar operando siempre que conforme a ley de la materia se oferte la concesión y este fuere declarado desierta por falta de interés de la inversión privada.

Artículo 9. Conclusión anticipada
Además de lo dispuesto por el artículo 8 de la presente ley, también concluirá la administración municipal si en la jurisdicción del gobierno local se construya y opere otro terminal terrestre de las mismas características de propiedad y administración privada.

Asimismo, si producto de un estudio de mercado se determine una rentabilidad positiva del terminal y exista una solicitud formal de concesión de tres o más empresas del mercado dedicadas a la administración de terminales. Concesión que se realizará a través de licitación conforme a ley de la materia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Primera. Las empresas de transporte podrán construir y operar, además de continuar operando sus propios terminales o estaciones de ruta, independientemente de un terminal terrestre o estación de ruta de operación municipal

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/07/2024 14:20:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/07/2024 14:32:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/07/2024 14:32:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/07/2024 14:52:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2024 09:47:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/07/2024 10:58:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/07/2024 10:02:36-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. EL PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER

En el Perú, según plataforma 10, existe aproximadamente cincuenta terminales o terrapuertos[1] que reúnen a muchas y diferentes empresas que realizan el transporte interprovincial, y que otorgan al usuario un buen servicio y comodidad durante su permanencia en el embarque y desembarque.

En la capital Lima, a pesar que existen más de trescientos puntos de embarque[2] de pasajeros y mercancías, solo se puede considerar a tres como verdaderos terminales, por los servicios, que dan comodidad y seguridad al usuario, y entre ellos, tenemos al Terminal Terrestre Plaza Norte, Terminal Marco Polo (Ex Fiori), Terminal Terrestre Atocongo. En provincias solo las principales ciudades cuentan con terminales terrestres como Arequipa, Trujillo, Piura, Tacna, Cusco, Puno, Huancayo, entre otros.

En centros poblados de menor densidad poblacional y sobre todo en zonas rurales no se cuenta con un terminal terrestre.

Según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al 22 de diciembre de 2022, existen trescientos sesenta y ocho terminales terrestres y estaciones de ruta autorizados a nivel nacional[3], precisando que la mayor parte se trata de terminales y estaciones de ruta propias de cada empresa de transportes.

Esta falta de infraestructura complementaria vial, se debe a que la iniciativa privada no llega o es muy débil, es decir, no invierte en la construcción de terminales, y las que se han construido, son con dineros o capitales estatales – municipales.

Ahora, la iniciativa privada está más interesada en la concesión para administrar u operar un terminal, pero, estos muestran interés solamente en ciudades con mayor densidad poblacional, mayor tráfico de pasajeros y mercancías, por cuanto son rentables; sin embargo, en ciudades de menor población y tráfico de personas, además que existen pocas empresas de transportes autorizadas por el MTC, allí, no existe la iniciativa privada.

Así mismo, la falta de infraestructura hace que los transportistas utilicen las vías públicas y terrenos sin las condiciones para prestar el servicio de transporte, generando desorden, congestión vehicular, inseguridad e incluso atentan contra la limpieza pública y el medio ambiente, que una municipalidad tiene la obligación de cautelar.

Ante esta realidad, y al tratarse de un servicio público, se abre la posibilidad de intervenir en forma subsidiaria a través de los gobiernos locales, pues, está dentro de sus competencias descentralizadas, la de velar por el orden u ordenamiento

[1] https://www.plataforma10.com.pe/viajes/terminales-terrestres/
[2] https://blog.redbus.pe/turismo-aventura/terminales-de-buses-de-lima/
[3] https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/3763647-lista-de-terminales-terrestres-formales

de la ciudad y del transporte, razón por la cual, se presenta este proyecto de ley, que tiene un carácter subsidiario, excepcional y temporal.

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Deficiente infraestructura complementaria vial en Lima, departamentos, provincias y distritos.

Según el MTC al 2022, el tráfico de pasajeros por carretera en el servicio regular nacional[4], asciende a 75 660,1, ciertamente por debajo del año 2019 que hubo un tráfico de pasajeros que llegó a 86 282,7, pero que va en ascenso después de la Covid 19, siendo las ciudades con más tráfico Lima, Arequipa, Ica, Lambayeque, Piura, Cusco y La Libertad, conforme a la tabla siguiente:

Tabla 1

TRÁFICO DE PASAJEROS POR CARRETERA EN EL SERVICIO REGULAR NACIONAL, SEGÚN DEPARTAMENTO DESTINO: 2013 - 2022

(Miles de pasajeros)

DEPARTAMENTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL	75 630,4	79 065,3	83 144,0	83 299,7	84 195,0	84 968,7	86 282,7	37 322,6	48 661,5	75 660,1
Amazonas	357,8	417,5	443,2	513,6	966,9	1353,8	717,6	324,1	387,9	649,0
Ancash	2 788,6	2 728,3	2 729,3	2 838,2	2 953,2	2 806,1	3 090,2	1 207,6	1 993,7	2932,4
Apurímac	451,0	575,3	664,0	660,6	657,8	656,4	656,8	282,9	369,6	535,2
Arequipa	5 567,9	5 627,3	6 060,9	6 112,0	6 019,5	5 472,0	5 579,8	2 552,3	3 146,2	4895,4
Ayacucho	843,1	980,3	875,4	956,6	1031,1	1079,3	1131,6	504,2	599,1	903,2
Cajamarca	1 806,1	2 418,7	2 313,4	2 244,0	2 828,3	3 511,4	2 868,2	1 356,7	1 699,8	2728,3
Cusco	3 406,6	3 752,8	4 040,6	4 242,4	4 649,1	4 513,0	4 388,1	1 773,8	2 349,7	3491,9
Huancavelica	780,5	919,3	948,9	860,5	905,2	1053,7	1055,9	363,7	587,0	951,1
Huánuco	913,9	961,8	1024,1	1024,0	1193,5	1278,9	1314,4	479,2	675,6	1158,7
Ica	4 902,3	5 115,8	5 832,2	5 940,0	4 924,2	5 807,3	6 004,7	2 404,4	2 912,7	5248,2
Junín	3 515,5	3 607,1	3 630,8	3 574,4	3 544,3	3 687,5	3 826,3	1 383,0	2 073,4	3457,4
La Libertad	3 876,0	3 850,0	4 087,0	4 066,0	4 134,9	4 223,0	4 087,8	1 832,7	2 513,4	3598,9
Lambayeque	4 114,2	4 575,1	4 740,1	4 508,7	4 662,9	4 770,5	4 983,5	2 269,6	3 038,6	4157,4
Lima	28 678,8	29 695,9	30 787,6	30 529,7	31 808,6	31 115,1	32 599,4	14 407,2	17 930,3	28342,9
Loreto	72,2	72,4	83,2	66,7	78,1	92,7	93,7	37,1	39,8	064,0
Madre de Dios	513,4	514,4	572,2	620,0	741,0	787,5	730,4	249,6	394,6	640,8
Moquegua	1 426,0	1 451,8	1 433,1	1 536,3	1 587,3	1 412,2	1 455,4	701,3	1113,4	1394,3
Pasco	1 462,4	1 374,6	1 478,4	1 475,0	1 377,9	1 259,9	1 342,4	560,7	738,7	1279,5
Piura	4 016,2	4 092,3	4 299,1	4 206,0	2 560,0	2 597,2	2 691,5	1 306,1	1 703,6	2487,2
Puno	2 213,8	2 211,2	2 535,6	2 745,5	2 847,9	2 806,1	2 798,1	1 125,6	1 763,1	2737,5
San Martín	548,6	592,0	665,2	673,9	704,1	720,3	745,2	307,7	356,8	586,5
Tacna	2 238,5	2 401,1	2 568,4	2 690,1	2 740,1	2 547,2	2 621,1	1 256,7	1 557,9	2216,1
Tumbes	789,2	775,0	861,4	861,9	966,7	1000,8	1064,8	459,3	475,6	815,2
Ucayali	347,9	355,5	469,9	353,5	312,2	416,9	435,7	176,9	241,1	389,2

Nota: La información mostrada, es una estimación considerando la oferta y demanda del parque automotor autorizado y operativo por rutas y ponderadores de la Encuesta Económica Anual.
Elaboración: MTC - OGPP - Oficina de Estadística

De la tabla, se aprecia que existen ciudades cuyo tráfico de pasajeros es muy bajo, como Moquegua, Madre de Dios, Loreto, San Martin, Amazonas, Apurímac entre otros, lo cual demuestra que cuenta con ciudades y pueblos que no le ofrecen una demanda rentable a la iniciativa privada.

[4] https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/344888-estadistica-servicios-de-transporte-terrestre-por-carretera-servicios-de-pasajeros

Asimismo, las empresas autorizadas para el transporte de pasajeros por carretera al 2022, de circulación nacional suman 5536, distribuyéndose en regular, turístico, comunal, excepcional, entre otros.

Según el MTC (2022), son 582 empresas autorizadas para el transporte de pasajeros por carretera en el servicio regular nacional, y se encuentran distribuidas por departamento tal como se aprecia de la tabla siguiente:

Tabla 2

EMPRESAS AUTORIZADAS PARA EL TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA EN EL SERVICIO REGULAR NACIONAL POR AÑO. SEGÚN DEPARTAMENTO: 2013 - 2022

(Número de Empresas)

DEPARTAMENTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL	**396**	**438**	**446**	**489**	**541**	**572**	**586**	**567**	**576**	**582**
Amazonas	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0
Ancash	10	10	14	21	21	21	21	19	24	21
Apurímac	1	2	1	2	2	3	3	1	3	2
Arequipa	35	35	36	39	44	48	48	48	50	49
Ayacucho	0	0	0	1	1	3	3	2	3	4
Cajamarca	4	7	13	15	17	20	20	16	16	18
Callao	0	1	1	1	1	4	5	3	3	3
Cusco	12	12	12	11	16	12	12	9	10	14
Huancavelica	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Huánuco	4	5	4	4	6	11	11	11	11	13
Ica	0	1	2	3	5	6	6	6	6	3
Junin	22	26	27	28	29	34	38	34	32	31
La Libertad	24	29	34	31	38	44	47	41	42	43
Lambayeque	28	28	28	29	30	31	29	28	30	29
Lima	219	240	234	257	277	275	282	295	283	286
Loreto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Madre de Dios	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Moquegua	2	2	3	4	5	4	4	4	4	6
Pasco	4	5	4	6	6	4	4	3	4	4
Piura	5	7	9	8	9	10	9	8	10	7
Puno	15	15	14	17	21	24	25	23	25	29
San Martín	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0
Tacna	9	10	8	9	11	14	15	12	16	15
Tumbes	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1
Ucayali	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2

Nota: La distribución de las empresas por Departamento esta de acuerdo a lo registrado en SUNAT.

Fuente: MTC - Dirección General de Autorizaciones en Transportes / Dirección de Servicios de Transporte Terrestre.

Elaboración: MTC - OGPP - Oficina de Estadística

En esta tabla se puede colegir que existen departamentos con muy pocas empresas autorizadas para el servicio de transporte de pasajeros, como Ucayali, Tumbes, Madre de Dios, Moquegua, OBVIAMENTE estas ciudades no son rentables a la iniciativa privada.

De los terminales

En la ciudad de Lima existen más de trescientos puntos de embarque; sin embargo, solo existen tres (3) terminales terrestres propiamente dichos, que agrupan a diversas empresas, y que cuentan con todas las condiciones y servicios para el usuario como son:

1. Gran Terminal Terrestre Plaza Norte.
2. Terminal Marco Polo (Ex Fiori).
3. Terminal Terrestre Atocongo.

Lo cual es inadmisible que la ciudad capital de más de 10 292 408 habitantes[5], exista solamente tres terminales terrestres.

La realidad de Lima es que existen puntos de embarque y desembarque como el caso del distrito de La Victoria donde se ubican empresas como Flores Hnos, CIVA, entre otros, que prestan servicios con salida y llegada con destinos a las zonas centro y sur, y parte del norte del Perú, allí también encontramos vehículos menores como minibuses, autos, minivan y combis que también prestan servicios, desde sus propios terminales o estaciones de ruta, que generan un caos, congestión vehicular sobre todo en la zona de la Av. 28 de Julio, exponiendo a los usuarios a los asaltos, robos y hurtos, además que dichos ciudadanos no tienen un lugar con servicios higiénicos, donde botar su basura e incluso, un asiento para esperar un turno de salida.

Según Plataforma 10, existen aproximadamente cuarenta y seis terminales terrestres en provincias[6], tal como se detalla a continuación:

1. Terminal Bagua
2. Terminal Cerro de Pasco
3. Terminal Churin
4. Terminal Confraternidad
5. Terminal de Chachapoyas
6. Terminal de Huacho
7. Terminal de Oxapampa
8. Terminal de Tarapoto
9. Terminal Desaguadero
10. Terminal Huancavelica
11. Terminal Ilo
12. Terminal Jauja
13. Terminal Juanjui
14. Terminal Mazuko
15. Terminal Oyón
16. Terminal Piura
17. Terminal Pucallpa
18. Terminal Sihuas
19. Terminal Terreste Mollendo
20. Terminal Terrestre Andahuylas
21. Terminal Terrestre Bagua Grande
22. Terminal Terrestre Cajamarca
23. Terminal Terrestre Chepén
24. Terminal Terrestre Cusco
25. Terminal Terrestre de Abancay
26. Terminal Terrestre de Arequipa
27. Terminal Terrestre de Cotahuasi
28. Terminal Terrestre de Huanta
29. Terminal Terrestre de Juliaca

---

[5] https://www.elperuano.pe/noticia/233745-lima-llega-a-102-millones-de-habitantes-el-302-de-la-poblacion-de-peru

[6] https://www.plataforma10.com.pe/viajes/terminales-terrestres/

30. Terminal Terrestre El Chimbador – Chimbote
31. Terminal Terrestre en Lambayeque
32. Terminal Terrestre Huancabamba
33. Terminal Terrestre Huancayo
34. Terminal Terrestre Moquegua
35. Terminal Terrestre Moyobamba
36. Terminal Terrestre Municipal de Satipo
37. Terminal Terrestre Olmos
38. Terminal Terrestre Pacasmayo
39. Terminal Terrestre Puerto Maldonado
40. Terminal Terrestre Puno
41. Terminal Terrestre Puquio
42. Terminal Terrestre Sicuani
43. Terminal Terrestre Sullana
44. Terminal Terrestre Tacna
45. Terminal Terrestre Tambogrande
46. Terminal Terrestre Wari – Ayacucho

Cabe señalar que en varios departamentos existen terminales terrestres, construidas por las municipalidades, que no se encuentran en la presente relación, lo cual se constata cuando uno visita las ciudades en forma presencial, asimismo, algunos, terminales terrestres construidos no operan o encubren sus operaciones por cuanto INDECOPI, extralimita su función, sin sopesar la distorsión y desigualdad que ofrece el libre mercado, e incluso con posiciones contrarias al Tribunal Constitucional, sobre la actividad empresarial del Estado y la subsidiariedad.

Terminales particulares

Asimismo, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, al 12 de abril de 2022, ha registrado quinientos ochenta y cinco terminales terrestres y estaciones de ruta de todo el Perú incluido Lima Capital[7]. Sin embargo, la SUTRAN en su reporte al 2019[8], señala que se ha autorizado cuatrocientos noventa y cuatro terminales terrestres y, cuarenta y siete estaciones de ruta, en cualquier caso, el 99% de terminales y estaciones de ruta son de propiedad privada, operadas por las propias empresas de transportes, es decir, son inmuebles habilitados para el embarque y desembarque de pasajeros propios de la empresa, mas no para otras empresas de competencia y muchos de estos puntos de embarque cuentan con deficientes condiciones.

Deficiente infraestructura complementaria vial

En el entendido que conceptuamos como terminal terrestre a la infraestructura complementaria vial, que reúne o agrupa a empresas dedicadas al transporte interdistrital, interprovincial, nacional e incluso internacional de pasajeros y mercancías, otorgando condiciones de embarque y desembarque, seguridad y demás servicios que facilitan el acceso y permanencia del usuario.

---

7 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3017676/ReporteTerminalTerrestre_12042022.pdf.pdf?v=1649874117

8 https://www.sutran.gob.pe/wp-content/uploads/2019/10/Terminales-Habilitados-al-23.10.2019_modificado2.pdf

Como se puede ver, en nuestro país es insuficiente la infraestructura complementaria vial, pues, como ya se expuso existen muy pocos terminales terrestres con todas las condiciones y servicios para el usuario en nuestro país, y según el INEI (2022), en el Perú existen 196 municipalidades provinciales, 1678 municipalidades distritales y 2859 municipalidades de centros poblados[9].

En ese sentido más de cien provincias no cuentan con un terminal terrestre, y ni que decir de los distritos, además como se expuso ut supra, la cantidad de población en la capital y en diversas ciudades, así como el tráfico comercial, empresarial, generan una necesidad de contar con más terminales terrestres, razón por la cual, esta iniciativa busca promover su construcción.

Causas

Dentro de las causas que se tienen, son:

a) Falta de iniciativa privada en la construcción de un terminal terrestre con recursos privados.

En nuestro país de los 50 a 51 terminales terrestres que reúnen todas estas condiciones a nivel nacional, fueron construidos con capitales o dineros de las municipalidades, como es el caso de Moquegua, Arequipa, Trujillo, etc., es decir, la empresa privada no invierte en la construcción de este tipo de infraestructuras.

Asimismo, no se observa iniciativa de las empresas dedicadas al transporte, para que adopten formas asociativas e inviertan en la construcción de este tipo de infraestructura.

Las mismas asociaciones de transportistas dedicadas al turismo, esperan a que el Estado – municipio, les construya un terminal como en el caso de Cuzco[10],

La naturaleza lucrativa de la empresa privada no les permite invertir, pues existe muchas probabilidades de que dicha infraestructura no sea rentable; sin embargo, incluso en ciudades con mayor densidad poblacional y tráfico de pasajeros, la empresa no lo hace, podría ser que debido a que existe libertad para que cada empresa de transportes en forma particular construya y opere un terminal (caso Flores Hnos), y no alquilen o compren un stand y demás de dicha infraestructura.

Lo cierto es que no existe iniciativa privada, que con recursos propios construya este tipo de infraestructura.

Sin embargo, se deja en claro que son los municipios en general, los que han construido dichos terminales terrestres, para lo cual, ha licitado la obra a un privado. Cosa que es distinta.

Ahora en zonas rurales o de poca población, seguramente se necesita infraestructura más sencilla y de costos menores, que obviamente no van ser

[9] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1902/libro.pdf
[10] https://www.youtube.com/watch?v=-6XeaDobGy8

atrayentes para el capital privado acostumbrado a obras millonarias, por lo que, en estos casos se propone que sea la propia municipalidad quien ejecute la obra vía administración directa.

b) Falta de iniciativa privada en la administración u operación de un terminal terrestre ya construido.

Aquí se debe señalar dos casos como son:

Terminales sin rentabilidad, aquí los operadores o empresas dedicadas a administrar este tipo de infraestructura, no muestran su iniciativa, y es simple por cuanto no les va generar rentabilidad, como es el caso de terminales que cuentan con instalaciones grandes y que su propio mantenimiento no va ser posible de sostener, por el escaso tráfico de pasajeros y mercancías, además, del poco número de empresas autorizadas por el MTC, como el caso de Moquegua, Ilo, Madre de Dios, entre otros, (ver tabla 3).

En los distritos rurales y centros poblados, la inversión privada simplemente no existe y no va a existir salvo que a futuro se incremente el tráfico de pasajeros y mercancías.

En ese sentido la iniciativa propone que la operación sea en forma excepcional y temporal, toda vez que, si a través de un estudio de mercado se determina su rentabilidad y si existiera la oferta de tres empresas del rubro, el municipio queda obligada a dar a la iniciativa privada en vía de concesión conforme a la ley de la materia.

Terminales con rentabilidad, en este acápite, no se puede hablar de una rentabilidad permanente; sin embargo, existen ciudades que cuentan con mayor densidad poblacional y por tanto, mayor tráfico comercial, de pasajeros y mercancías, esto de alguna manera garantiza la rentabilidad, razón por la cual, actualmente están siendo operadas por empresas privadas.

De la competencia con la iniciativa privada

La presente iniciativa no promueve una competencia entre el Estado y el privado, sino, la intervención estatal de manera subsidiaria por tratarse de un servicio público, ya que, con respecto a la construcción, no se prohíbe dar en concesión a un privado la construcción (ejecución de obra), sino que, se otorga la posibilidad que en casos que los costos sean menores (terminales pequeños), puedan ser ejecutados por la municipalidad a través de la modalidad por administración directa.

De la misma manera, para el caso de la operación, no se prohíbe la operación del terminal a cargo de una empresa privada, lo que se busca es permitir que pueda ser operado por la propia municipalidad, en casos en los que el estudio de mercado determine la nula o escasa rentabilidad.

Cabe aclarar que la iniciativa legal prohíbe la construcción u operación de un terminal a cargo de la municipalidad, si en la zona o circunscripción territorial existe otro terminal terrestre a cargo de la empresa privada, con las mismas características.

Asimismo, no existe competencia desleal con el privado, debido a que la presente iniciativa legal no prohíbe la construcción y operación de terminales propios de cada empresa de transportes, como el caso de Flores Hnos, CIVA y otros que tiene sus propios terminales.

Análisis del marco normativo

La finalidad de las municipalidades es la de representar a sus vecinos, velan por el desarrollo integral, sostenible y armónico de su jurisdicción[11], además, que dentro del marco de descentralización premune a los municipios del criterio de subsidiariedad[12].

En ese sentido, constituye una competencia especifica la de planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, conforme así lo dispone el artículo 73 de la Ley 27972, y en forma exclusiva o compartida el servicio público local de tránsito, circulación y transporte público.

Ahora, si bien es cierto que el artículo 8 de la ley 27181, sobre terminales terrestres, dispone que el Estado promueve que la empresa privada sea quien construya y opere los terminales terrestres[13], la norma guarda relación directa con el artículo 60 de la Constitución Política del Perú, que prohíbe al Estado en cualquier nivel, la de realizar actividad económica, salvo que esta sea en forma subsidiaria y que sea de interés público.

Al respecto el Tribunal Constitucional, en el expediente 034-2004-PI/TC LIMA[14], considerando 40 y siguientes, ha determinado que el transporte público en el Perú, es un servicio público o de especial interés público y por lo tanto, goza de protección constitucional de primer orden.

En ese sentido el tribunal continua disponiendo en el considerando 41 que es, "... *obligación de garantizar la prestación del servicio, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas; y en ese sentido, deviene en indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el propio Estado*.", (el subrayado es nuestro)

---

[11] Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades ARTÍCULO IV.- FINALIDAD Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

[12] Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades ARTÍCULO V.- ESTADO DEMOCRÁTICO, DESCENTRALIZADO Y DESCONCENTRADO, La estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se cimientan en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país.

En el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales.

[13] LEY Nº 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Artículo 8.- De los terminales de transporte terrestre

El Estado promueve la iniciativa privada y la libre competencia en la construcción y operación de terminales de transporte terrestre de pasajeros o mercancías, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, especialmente en el párrafo 7.5 del artículo 7, y de conformidad con la normatividad nacional o local vigente que resulte aplicable.

[14] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf

Asimismo, en el expediente 07644-2006-PA/TC LIMA[15], considerando 8, el Tribunal Constitucional define o interpreta el principio de subsidiaridad como: "*las acciones del Estado deben estar vinculadas al fomento, estimulación, coordinación, complementación, integración o sustitución, en vía supletoria, complementaria o de reemplazo, de la libre iniciativa privada. La subsidiaridad se manifiesta como el acto accesorio o de perfeccionamiento en materia económica, que se justifica por la inacción o defección de la iniciativa privada". (STC 0008-2003-AI, fundamento 23, segundo párrafo)*." (El subrayado es nuestro).

De igual forma, el considerando 10, de la misma sentencia, define el termino actividad empresarial como "*...la acción organizada para la provisión de bienes y servicios, con fines de lucro. Este fin de lucro consiste en el propósito de obtener utilidades cuyo único destino es la satisfacción del interés personal del titular de la actividad empresarial. La presencia del elemento teleológico fin de lucro constituye una característica de sustancial importancia, ya que no toda actividad organizada de provisión de bienes y servicios tiene fines de lucro...*" sentencia que fue ratificada en el expediente 01396-2017-PA/TC.

Dichas sentencias fueron desconocidas irrespetuosamente por INDECOPI, que con una interpretación "propia" del término actividad empresarial, y que actualmente persiste en esta interpretación o conceptualización, sin guardar lo señalado por el tribunal constitucional. Tal es así, que a través de la sentencia recaída en el expediente 01396-2017-PA/TC[16], no solo el TC se ratifica, sino que, califica de NULO lo actuado por INDECOPI, y remite los actuados al Ministerio Público.

En ese sentido, el proyecto de ley, plantea que en el caso que la municipalidad opere la infraestructura, los ingresos en su totalidad son invertidos en el mantenimiento del terminal terrestre, no existiendo como fin, el lucro.

De otro lado, el Instituto Peruano de Economía (IPE), reconoce que existen lugares y ámbitos donde el sector privado no participa porque no es rentable, incluso a mediano plazo, como el caso del Banco de la Nación que ingresa en zonas rurales donde no existe banca privada[17].

Quintana (2011)[18], señala que existen casos en que el mercado no garantiza que se atienda la demanda de los segmentos cuya atención no es rentable, por razones socio-económicas, ubicación geográfica etc., es en estos casos que el Estado cumple un rol típico subsidiario pues no compite con la iniciativa privada en tanto que actúa donde esta no llega, y cumple así un objetivo de equidad.

Por lo que, tanto la Jurisprudencia como la academia, coinciden que el Estado puede intervenir con actividad empresarial en servicios públicos, que no son coberturados por la empresa privada (inacción o insuficiencia), pero estos deben ser excepcionales, autorizados por ley, y de carácter temporal. Además que la propuesta no afecta la libre competencia.

---

[15] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07644-2006-AA.pdf
[16] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01396-2017-AA.pdf
[17] https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2021/02/Boletin-SUBSIDIARIO_1.pdf
[18] https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/una-nueva-mirada-a-la-actividad-empresarial-del-estado

DE LA PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Se considera que la presente fórmula legal es la más adecuada porque responde a la solución al problema de la insuficiente infraestructura complementaria vial existente en nuestro país, sin vulnerar norma constitucional alguna.

En ese sentido, la iniciativa de ley, busca promover un mejor servicio al usuario en materia de transporte terrestre a través de la construcción y operación de terminales terrestres, en zonas, pueblos o ciudades de baja densidad poblacional o donde el tráfico de pasajeros y mercancías no sea rentable o su rentabilidad es o sería muy baja, que no despierte el interés del sector privado.

De tal manera que se posibilita a los gobiernos locales intervenir en forma subsidiaria y en las mismas condiciones que le corresponde a la empresa privada, y también cumplir su fin que es, el de velar por sus vecinos, por las mejores condiciones de vida, mantener una ciudad limpia y ordenada, además de coadyuvar a la seguridad del usuario.

Asimismo, la presente iniciativa establece que estas medidas son excepcionales y temporales, pues de mejorar la rentabilidad, la municipalidad está obligada a concesionar a la iniciativa privada, conforme a la ley de la materia.

Otro alcance de la propuesta es que los transportistas y la sociedad civil en forma organizada a través de una asociación, comité u otra figura del Código Civil, sin fin de lucro, puedan también construir y operar un terminal, lo cual es una puerta para que, sean los propios interesados quienes asuman un rol más activo y mejoren sus servicios. Esta propuesta no vulnera la Carta Magna, ya que una asociación es de carácter privado con la diferencia que no tiene un fin lucrativo.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Se realizó una búsqueda exhaustiva en el portal de la web del Congreso de la República, sobre proyectos de ley, igual o similar a la presente, encontrándose el siguiente:

Proyecto de Ley 06701/2020-CR, ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción de terminales de transporte terrestre, en la provincia de lima, el mismo que cuenta con dictamen favorable, y actualmente se encuentra en archivo.

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

La presente iniciativa legal constituye una excepcionalidad a lo señalado en el artículo 8 de la Ley 27181, y a lo establecido en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú, pues se busca complementar el poco o nulo interés de la iniciativa privada, cumpliéndose con los parámetros establecidos en la propia constitución, que exige una ley que lo autorice, subsidiariedad y trato igualitario al sector privado, además, que la Ley Orgánica de Municipalidades permite a la municipalidad realizar actividad empresarial, y va coadyuvar a que las municipalidades cumplan con su obligación de velar por el vecino, ordenar la ciudad y mantenerla limpia y segura.

En tal sentido, no se contrapone a norma constitucional alguna y menos a normas infraconstitucionales.

IV. ANALISIS COSTO - BENEFICIO.

La propuesta legislativa no generará costo ni gasto alguno al erario nacional, pues el financiamiento para la construcción lo realizarán los gobiernos locales conforme a su presupuesto institucional.

INVOLUCRADOS	COSTO	BENEFICIO
ESTADO	Ninguno	Coadyuvar a tener un mejor servicio a nivel nacional para el usuario nacional como internacional, además un control y fiscalización a través de SUTRAN, PNP entre otras entidades.
GOBIERNOS LOCALES	Conforme a su presupuesto si toma la decisión de la construcción y en cuanto a operación se autofinanciara con los ingresos por el uso de la infraestructura	Cumplirá con su rol o fin de velar por sus vecinos, con una ciudad, limpia, ordenada y segura.
POBLACIÓN USUARIA	Ninguno, más que la tasa por derecho de uso de la infraestructura y acceso a servicios higiénicos y otros.	Será el mayor beneficiario, pues accederán a un servicio público con todas las condiciones de orden, seguridad, que les permitirá un ahorro en tiempo y dinero.
Asociación de transportistas y sociedad civil organizada	Ninguno	De integrarse los transportistas con la sociedad civil, se estaría avanzando un paso o escalón en la participación ciudadana en la toma de decisiones en la gobernanza y que esto va beneficiar a todos los involucrados.

V.- RELACION CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL.

V.1 CON LA AGENDA LEGISLATIVA

ACUERDO NACIONAL		TEMAS/PROYECTOS DE LEY
OBJETIVOS	**POLÍTICAS DE ESTADO**	
III. COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS.	17. AFIRMACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO	76. PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO Y LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS 77. MEDIDAS REFERIDAS A LOS CONSUMIDORES Y LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS 78. PROMOCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA
	18. BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA SOSTENIBLE Y GESTIÓN AMBIENTAL.	80. MEDIDAS PARA PROMOVER LA PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO 83. NORMATIVA REFERIDA AL TRANSPORTE

V.2 CON EL ACUERDO NACIONAL

POLITICAS DE ESTADO		
III. Competitividad del país	21. DESARROLLO EN INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA.	(a) elaborará un plan nacional de infraestructura identificando ejes nacionales de integración y crecimiento para desarrollar una red energética, vial, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones, que permita fluidez en los negocios y en la toma de decisiones.