



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

**COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**  
**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025**  
**Segunda Legislatura**

**Señor presidente:**

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el Proyecto de Ley **8311/2023-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú, a iniciativa del señor congresista **Víctor Raúl Cutipa Ccama**, por el que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

El presente dictamen fue aprobado por mayoría, en la décimo sexta sesión extraordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, realizada en la ciudad de Lima, el 9 de mayo de 2025.

Votaron a favor los congresistas Hilda Marleny Portero López, Magaly Rosmery Ruiz Rodríguez, Segundo Acuña Peralta, Guido Bellido Ugarte, Hamlet Echeverría Rodríguez, Alex Randu Flores Ramírez, Kelly Roxana Portalatino Ávalos, Cheryl Trigozo Reátegui, Héctor Valer Pinto, Oscar Zea Choquechambi y Jorge Arturo Zeballos Aponte.

Se abstuvieron las congresistas Nilza Merly Chacón Trujillo y Mery Eliana Infantes Castañeda.

Presentaron licencia los congresistas Jeny Luz López Morales, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Vivian Olivos Martínez y Karol Ivett Paredes Fonseca.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el Proyecto de Ley **8311/2023-CR**, **presentado** al Congreso de la República el 03 de julio de 2024.

Fue decretada a la **Comisión de Transportes y Comunicaciones como segunda comisión dictaminadora**, estableciendo el Decreto que la primera comisión dictaminadora<sup>1</sup> es la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia

<sup>1</sup> Art 77, RCR, tercer párrafo parte final "En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición."

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

Financiera, quien con fecha 12 de marzo de 2025 acordó por la aprobación del dictamen con texto sustitutorio.

La iniciativa legislativa cumple con los requisitos generales y específicos establecidos en el artículo 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

## **I.2. Antecedentes parlamentarios**

De acuerdo a la normativa vigente, el proyecto materia de análisis se plantea con base al ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Si bien es cierto que, la propuesta materia de estudio se encuentra vinculada a la generación de una Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria al transporte por los gobiernos locales, no existe ninguna iniciativa legislativa que pueda acumularse a la materia de la presente propuesta, es por ello que, luego del estudio de la propuesta y habiendo revisado el portal web actualizado de los proyectos de ley decretados a la Comisión de Transportes y Comunicaciones que podemos afirmar que durante el presente periodo legislativo 2021-2026, no existen iniciativas legislativas con materia similar.

## **II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

El Proyecto de Ley materia del presente estudio 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.

El artículo 1° del Proyecto establece como objeto promover la construcción y operación de la infraestructura complementaria vial por las municipalidades provinciales y distritales; de los citados, en la Exposición de Motivos se explica que actualmente esta es muy deficiente a nivel nacional las infraestructuras complementarias, debido a la poca inversión del sector privado, pues existe muchas probabilidades de que dicha infraestructura no sea rentable; en ese sentido, este Proyecto busca impulsarla y que no sea solo exista inversión de gobiernos regionales como es actualmente; sino que los gobiernos locales dentro de su

**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.**

jurisdicción de forma excepcional puedan realizar la construcción de terminales terrestres y estaciones de rutas, siempre que en su jurisdicción no existan dichas infraestructuras complementarias.

El artículo 2° del Proyecto, se establece que la finalidad del mismo es que las municipalidades y la sociedad civil destinen recursos para incentivar la construcción y por ende la formalidad, ya que las pocas infraestructuras que existen pertenecen a alguna empresa que lo utiliza de forma exclusiva. En ese sentido, resulta de relevancia mejorar el servicio en condiciones seguras y ordenadas, precisamente para el embarque y desembarque de pasajeros.

El artículo 3° del Proyecto, declara de interés nacional el mismo, la Exposición de Motivos agrega que esta medida abarca también a las estaciones de ruta ya que 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, por lo que dicho argumento estaría justificado, sobre todo en salvaguarda del interés público.

El artículo 4° del Proyecto, sobre la construcción, se pretende de forma excepcional sea por parte de la administración directa de los gobiernos locales dentro de su jurisdicción. La Exposición de Motivos indica que 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 son funciones de la municipalidad, 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.

El artículo 5° del Proyecto, se busca otorgar la operación de la infraestructura a los gobiernos locales de manera temporal, la Exposición de Motivos indica que al ser el transporte un servicio público, el Estado podría intervenir de forma subsidiaria, excepcional y temporal.

### **III.MARCO NORMATIVO**

#### **Legislación Nacional**

- Constitución Política del Perú, artículo 58.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

#### IV. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

##### IV.1 Infraestructura vial y conectividad en el País.

###### 4. a. La propuesta legislativa materia de estudio tiene por objeto

- La problemática de la infraestructura vial en el Perú, de acuerdo al Informe Desafíos Actuales de la Infraestructura vial en el Perú del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>2</sup> publicado en 2021, la compleja problemática de la infraestructura vial, no solo en el Perú sino en toda América Latina y el Caribe, da origen a una serie de problemas cruciales:
  - **"Conectividad deficiente en zonas remotas:** Las regiones rurales y remotas de Perú se ven aquejadas por la carencia de infraestructuras viales adecuadas, lo que plantea un serio obstáculo para que sus residentes accedan a servicios esenciales, tales como educación, atención médica, oportunidades económicas y demás.
  - **Disparidad en el desarrollo regional:** La ausencia de infraestructuras eficientes contribuye de manera significativa a las disparidades regionales en el desarrollo. Las regiones con conectividad vial deficiente se ven sometidas a desafíos económicos más acuciantes, lo que acentúa de manera preocupante la desigualdad en la población.
  - **Elevados costos de transporte:** La infraestructura vial insuficiente engendra costos de transporte sustancialmente elevados, tanto en lo que respecta al traslado de mercancías como al de personas. Estos costos tienen un efecto dominó en el costo de vida y en la competitividad de los productos peruanos, tanto en los mercados domésticos como en los internacionales.
  - **Restricción al crecimiento económico:** Una infraestructura inadecuada frena el potencial de crecimiento económico al poner

<sup>2</sup> <https://observatorio.esan.edu.pe/descargables/los-desafios-actuales-de-la-infraestructura-vial-en-peru-propuestas-decierre-de-brechas/>.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

obstáculos al desarrollo del comercio, el turismo y la exploración de nuevos mercados. Esto también puede tener un impacto adverso en la inversión, repercutiendo directamente en la creación de empleo.

- **Dificultades en el transporte:** La congestión derivada de una infraestructura vial ineficiente, la falta de mantenimiento apropiado de las redes viales y un sistema de transporte ineficaz generan demoras en la circulación de bienes y personas. Estas demoras, a su vez, tienen un impacto negativo en las condiciones de vida de la población y en la productividad del sector laboral".

Podemos afirmar entonces que la problemática de la infraestructura vial es estructural, y como parte de esa problemática encontramos una deficiente infraestructura complementaria vial nacional con mayor incidencia en nuestra propia metrópoli que es Lima.

La comisión principal<sup>3</sup> en su estudio señala que en la ciudad de Lima existen más de trescientos puntos de embarque; "sin embargo, solo existen tres terminales terrestres propiamente dichos", que agrupan a diversas empresas y que cuentan con todas las condiciones, infraestructura y servicios para el usuario como son:

- El Gran Terminal Terrestre Plaza Norte,
- El Terminal Marco Polo (ex Fiori) y
- El Terminal Terrestre Atocongo.

De acuerdo a la información oficial publicada en el portal web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones<sup>4</sup> (MTC) este ente rector ha autorizado **407 terminales terrestres a nivel nacional**. De los cuales, 120 se encuentran en Lima, 154 se ubican en la zona norte del país, 72 terminales en la zona sur y en el centro son 49 los establecimientos autorizados. Además, en la zona oriental de Ucayali y Madre de Dios existen 11 terminales formales.

Concluimos con la información revisada que nuestro país sufre un déficit importante de infraestructura complementaria vial. Lima siendo

<sup>3</sup> Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

<sup>4</sup>[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3017676/ReporteTerminalTerrestre\\_12042022.pdf.pdf?v=1649874117](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3017676/ReporteTerminalTerrestre_12042022.pdf.pdf?v=1649874117)

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

una ciudad con 10, 292,408 de habitantes<sup>5</sup>, solo existen tres terminales terrestres con la infraestructura y las condiciones aptas para el servicio público como se ha visto, y según el INEI (2022), en el Perú existen 196 municipalidades provinciales, 1678 municipalidades distritales y 2859 municipalidades de centros poblados<sup>6</sup>. Además de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a lo señalado por el Equipo Sectorial de Transportes de la Dirección de Gestión de Inversiones de la DGPMI, en el Banco de Inversiones del SNPMGI, las entidades competentes han registrado cuarenta y tres (43) inversiones vinculadas al Proyecto de Ley.

Tenemos que señalar que más de 100 provincias no cuentan con un terminal terrestre y, la situación es mucho peor en los distritos, en ese sentido, **urge la necesidad de contar con más terminales terrestres**. Esta es la problemática que la propuesta legislativa busca corregir a través de la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por las municipalidades provinciales y distritales, en forma excepcional y temporal ante inacción de la iniciativa privada.

#### 4. b. El principio de subsidiariedad

Coincidimos plenamente con la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, quien en el estudio efectuado para este mismo proyecto señala que *"La obsolescencia y el déficit de la infraestructura vial es lo que motiva la dación de la propuesta legislativa como marco normativo para el diseño de una nueva política de gestión en la construcción de infraestructura complementaria vial esta vez por parte de los gobiernos locales."* Asimismo, consideramos que se podría eventualmente interpretar que se estaría vulnerando el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 60 de nuestra Constitución Política.

El artículo 60 de nuestra Carta Magna establece que el "Estado solo puede realizar actividad empresarial de manera subsidiaria, en cuanto cumpla con los requisitos de ley expresa, subsidiariedad y alto interés público o manifiesta conveniencia nacional."

<sup>5</sup> <https://www.elperuano.pe/noticia/233745-limallega-a-102-millones-de-habitantes-e1-302-de-lapoblacion-de-peru>

<sup>6</sup> [https://www.ineI gob. pe/ media/ MenuRecursivo/ publicaciones\\_ digitales/ Est/ Lib1902/ libro. pdf](https://www.ineI gob. pe/ media/ MenuRecursivo/ publicaciones_ digitales/ Est/ Lib1902/ libro. pdf)

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

El Principio de Subsidiariedad Económica del Estado o, lo que es lo mismo, la cláusula de actuación subsidiaria del Estado en la economía, implica, de un lado, un límite a la actividad estatal (no puede el Estado participar libremente en la actividad económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto a la subsidiariedad, que debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado) y, de otro, el reconocer que existen ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica la función de regulación y protección que desempeña el Estado<sup>7</sup>

El máximo intérprete de la Constitución ha desarrollado el alcance del principio de subsidiariedad en la Sentencia recaída en el Expediente 00008-2003- AI/TC en la que señala que el principio de subsidiariedad consagra una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos en función al interés general. Por lo tanto, el principio de subsidiariedad delimita y limita la actuación del Estado como empresario.

#### 4. c. El principio de subsidiariedad en los servicios públicos

En la doctrina se entiende por servicio público en sentido estricto aquella actividad técnica ofrecida al público de manera regular y continua, prestada o garantizada por el Estado, destinada a satisfacer necesidades de interés general, por lo general de carácter económico y social, y sujeta a un régimen de Derecho Público<sup>8</sup>. Para que esta actividad técnica ofrecida al público de manera regular y continua sea calificada como servicio público debe cumplir con un presupuesto constitucional, la publicación<sup>9</sup>. Ésta consiste en la "expresión de la voluntad del legislador – a través de una Ley en sentido formal – según la cual ciertas actividades pueden ser excluidas de la libre disposición de la actividad de los particulares, ya que están revestidas de un interés público que hace que sea el Estado el que determine las bases mismas de su prestación, y, además, establezca los mecanismos de habilitación a través del cual puedan los particulares desarrollar dicha actividad"<sup>10</sup>.

Sobre el tema, el Tribunal mediante Sentencia del 15 de febrero de 2005 del

<sup>7</sup> Fundamento 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1535-2006-AA/TC.

<sup>8</sup> GUZMÁN, Christian. Introducción al Derecho Público Económico, Ediciones Caballero Bustamante, Lima, 2009. p. 154

<sup>9</sup> VINCES ARBULÚ, César Martín. Aplicación del principio de subsidiariedad estatal en el servicio de transporte terrestre: la situación peruana En IUS Vol. 1. N° 1 (2011): 221-233. Lima, 2011. p. 5.

<sup>10</sup> ZEGARRA, Diego. El servicio público Fundamentos. Palestra Editores, Lima, 2005. p. 159.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

Expediente 0034-2004-PI/TC señaló que el artículo 60 de la Constitución establece una reserva de Ley absoluta para que el Estado de manera excepcional y subsidiaria realice actividad empresarial. **Por lo tanto, el primer requisito que se debe cumplir para que el Estado desarrolle de actividad empresarial es contar con la habilitación expresa de una Ley emitida por el Congreso de la República.**

La doctrina nacional ha definido a los servicios públicos como “actividades económicas de especial trascendencia para la vida del país, de carácter prestacional [...], respecto de las cuales corresponde al Estado cumplir un rol de garante o asegurador de la satisfacción de las necesidades públicas para alcanzar el bienestar general, a través de la prestación por parte de operadores privados, o en su defecto por el Estado directamente”<sup>11</sup>.

La subsidiariedad es un requisito de fondo que establece el artículo 60 de la Constitución para habilitar al Estado a realizar actividad empresarial. La subsidiariedad plantea que el Estado solo podrá intervenir como agente empresarial cuando exista una falla o ausencia de los privados en el mercado. La actividad empresarial del Estado entonces debe revertir interés público, pues el Estado debe destinar los escasos recursos públicos a atender los bienes y servicios que no puedan ser provistos por los privados.

#### 4. d. El rol de los gobiernos locales en la construcción de infraestructura complementaria vial

El artículo 195 de la Constitución establece que los municipios son competentes para promover la economía local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad:

“Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo son competentes para:

(...)

5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

(...)

8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de

<sup>11</sup> DANÓS, Jorge. “El régimen de los servicios públicos en la Constitución peruana” en VIGNOLO, Orlando (Coordinador). Teoría de los servicios públicos, Editorial Grijley, Lima, 2009. p. 18

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a la ley.

(...)"

En ese orden, en el marco de otorgar capacidades a los gobiernos locales, la Ley de Bases de la Descentralización establece en los artículos 42 y 43 las competencias exclusivas de las municipalidades.

En el inciso c del artículo 42 de la Ley de Bases de la Descentralización se establece que es una competencia exclusiva de las municipalidades la administración y gestión de los servicios públicos destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.

Nuestra Constitución, reconoce la economía social de mercado que se basa en el principio de subsidiariedad con lo que el Estado solo debe intervenir en su rol empresarial en situaciones excepcionales, refiere al proceso de descentralización, el cual otorga competencias a las municipalidades para el fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de gestión. En el Perú se ha dado un incompleto proceso de descentralización, pues no se ha desarrollado correctamente el traslado de competencias y capacidades a las municipalidades. En ese sentido, es el propio marco normativo constitucional que fundamenta la descentralización el que reconoce competencias otorgadas a las municipalidades, entre otras, gestionar, promover y desarrollar, actividades propias de función pública, servicios públicos locales, y actividades bajo la libre competencia.

#### **4. e. De la conveniencia de la propuesta legislativa en estudio**

En razón a lo expuesto, presenta una fórmula legal sustitutoria como una solución al problema de la insuficiente infraestructura complementaria vial existente en nuestro país.

La iniciativa legislativa 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 cuya rentabilidad sea tan baja que no despierte el interés del sector privado.

**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.**

En ese sentido, la presente iniciativa no promueve la competencia entre el Estado y el privado, sino permite la intervención estatal de manera subsidiaria por tratarse de un servicio público, estableciéndose la posibilidad de que en caso que los costos sean menores, esto es, cuando se trate de terminales pequeños, estos puedan ser ejecutados por los gobiernos locales a través de la modalidad de administración directa.

Del mismo modo, 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 que haga que no sea atractivo para el privado.

Es importante resaltar 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, 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. La construcción de terminales de transporte por parte de los gobiernos locales no necesariamente vulnera el rol subsidiario del Estado.

Este rol implica que los gobiernos de diferentes niveles (local, regional y nacional) colaboren y complementen sus esfuerzos para garantizar servicios públicos eficaces. La construcción de terminales puede ser parte de la función de los gobiernos locales para mejorar el acceso al transporte. Como hemos visto, la descentralización supone que los gobiernos locales tomen decisiones basadas en las necesidades de sus regiones. Esto incluye la construcción de infraestructura de transporte; en ese sentido, la construcción de terminales debe ser parte de un plan coordinado con el gobierno central para evitar duplicidades y asegurar que se alineen con las políticas nacionales de transporte. En consecuencia, la construcción de terminales por parte de los gobiernos locales puede ser una manifestación efectiva del rol subsidiario, siempre que se realice en coordinación con el Estado y en respuesta a las necesidades de la población. Los gobiernos locales gastan en infraestructura vial tanto en calles locales como en caminos vecinales. Los terminales terrestres son considerados infraestructura complementaria de los servicios de transporte, en ese sentido, sí pueden ser ejecutados por los gobiernos locales sin vulnerar el rol subsidiario del Estado.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

## IV.2 Análisis de las opiniones e información solicitadas

Para la elaboración del presente dictamen de conformidad con lo dispuesto en el articulado 96 la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22 b). 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Transportes y Comunicaciones se ha solicitado opiniones a las siguientes entidades:

### IV.2.a. Cuadro resumen de pedidos de opinión

CUADRO 02

| Para el Proyecto de Ley 7258/2023-CR |                                                                                                                                                                       |                     |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Oficio                               | Entidad                                                                                                                                                               | Fecha               |
| 1908-2023-2024/CTC-CR                | Ministerio de Transportes y Comunicaciones<br>Señor Raúl Pérez Reyes Espejo                                                                                           | 05 de julio de 2024 |
| 1909-2023-2024/CTC-CR                | Ministerio de Economía y Finanzas<br>Señor José Berley Arista Arbildo                                                                                                 | 05 de julio de 2024 |
| 1910-2023-2024/CTC-CR                | Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional -AFIN<br>Leonie Roca Voto Bernales<br>Presidenta                                                            | 05 de julio de 2024 |
| 1011-2023-2024/CTC-CR                | Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE<br>Dennys Cuba Rivera<br>Presidente                                                                                     | 05 de julio de 2024 |
| 1012-2023-2024/CTC-CR                | Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de uso Público – OSITRAN.<br>Rosa Verónica Zambrano Copello<br>Presidenta del Consejo Directivo | 05 de julio de 2024 |
| 1013-2023-2024/CTC-CR                | Municipalidad Metropolitana de Lima<br>Rafael López Aliaga<br>Alcalde                                                                                                 | 05 de julio de 2024 |
| 1014-2023-2024/CTC-CR                | Municipalidad Provincial del Callao<br>Pedro Carmelo Spadaro Philipps<br>Alcalde                                                                                      | 05 de julio de 2024 |
| 1015-2023-2024/CTC-CR                | Colegio de Ingenieros del Perú<br>Ing. María del Carmen Ponce Mejía<br>Decana Nacional                                                                                | 05 de julio de 2024 |
| 1016-2023-2024/CTC-CR                | LUIS ELISEO QUISPE CANDIA<br>Presidente<br>ONG Luz Ámbar Perú                                                                                                         | 05 de julio de 2024 |

### IV.2.b. Información y opiniones recibidas

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

Las opiniones recibidas en la comisión mencionan lo siguiente:

#### 4.2.1. La Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE

Mediante Oficio N°483-2024-AMPE/P, de fecha 25 de julio de 2024, remite el Informe N°0181-2024-AMPE/AJ. En el que **concluye opinando de manera favorable al Proyecto de Ley N°8311/2023-CR**, ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales, siempre y cuando no vulnere el artículo 6 de nuestro estatuto.

De la fórmula legal, así como de la exposición de motivos de la propuesta normativa, se aprecia que el proyecto 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.

#### 4.2.2. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)

Mediante Oficio N° 0399-2024-PD-OSITRAN, del 30 de julio de 2024, suscrito por la señora Verónica Zambrano Copello Presidente del Consejo Directivo de OSITRAN, remite el Informe conjunto N° 00114-2024-IC-OSITRAN (GAJ-GSF) En consecuencia, el OSITRAN ejerce las referidas funciones respecto de las actividades o servicios que involucran la explotación de la infraestructura nacional de transporte de uso público (entendida esta como aeroportuaria, portuaria, férrea, la red vial nacional y regional), por parte de las Entidades Prestadoras, regulando el comportamiento de los mercados en los que dichas Entidades Prestadoras actúan y supervisando el estricto cumplimiento de los contratos de concesión suscritos en el marco de la normativa vigente, para lo cual ejerce las funciones y atribuciones conferidas por las Leyes antes mencionadas.

El Proyecto de Ley tiene por finalidad autorizar de forma excepcional la construcción y operación temporal de infraestructura complementaria vial por parte de los gobiernos locales y la sociedad civil organizada; es decir, se busca autorizar a los gobiernos locales la construcción y operación de estaciones de ruta o terminales terrestres dentro de su circunscripción, de manera temporal y que sean de propiedad municipal.

En tal sentido, no corresponde al OSITRAN emitir opinión sobre Proyecto de Ley N° 8311/2023-CR, debido a que este Organismo Regulador no ejerce

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

funciones, ni competencias sobre los mercados derivados de la explotación de infraestructura vial de competencia municipal.

Por lo cual, concluye que de acuerdo con el marco normativo de OSITRAN este regula el comportamiento de los mercados en los que actúan las empresas públicas o privadas que explotan infraestructura nacional de transporte de uso público, la misma que abarca infraestructura aeroportuaria, portuaria, férrea y la red vial nacional, supervisando el estricto cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios, para lo cual ejerce las funciones y atribuciones conferidas por Ley.

El OSITRAN no cuenta con competencias vinculadas a los mercados derivados de la explotación de infraestructura vial de competencia municipal; por lo que **no corresponde a este Organismo Regulator emitir opinión** sobre el Proyecto de Ley N° 8311/2023-CR.

#### 4.2.3. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Mediante Oficio 520-2024 EF, de fecha 25 de febrero del año 2024, suscrito por el Ministro del Sector, remite adjunto el Informe N° 0139-2025-EF/50.04, de las Direcciones de Normatividad y de la Dirección General de Presupuesto Público en el que señalan que:

En primer término, cabe señalar que la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI), mediante el Informe N° 0158-2024-EF/63.06, en el marco de sus competencias, observó el Proyecto de Ley de acuerdo con lo siguiente:

"(...)

- De la revisión del artículo 1 del Proyecto de Ley, se advierte que la misma tiene como 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. Para ello, en su artículo 3, propone 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.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

- De igual manera, el apartado sobre "De la propuesta de solución" del numeral I de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, señala que "(...) 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. (...)".
- Al respecto, es necesario señalar lo siguiente:
  - El artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución Política del Perú señala que los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Asimismo, los artículos 191 y 194 de la Constitución Política, autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. De igual manera, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los responsables de promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral sostenible de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados en armonía con las políticas y planes nacionales.
  - En dicho marco, para la ejecución de inversiones, debe tenerse en cuenta que las normas del SNPMGI regulan cuatro (04) fases que forman parte del denominado Ciclo de Inversión:

La fase de Programación Multianual de Inversiones, la fase de Formulación y Evaluación, la fase de Ejecución y la fase de Funcionamiento. Cada una de dichas fases comprende determinados procesos y procedimientos a seguir por las entidades públicas sujetas al SNPMGI, para una transparente y efectiva gestión de las inversiones.
  - En específico, según la normativa del SNPMGI, en la fase de Programación Multianual de Inversiones, corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a

**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.**

alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica.

- Asimismo, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución.
- Luego de ello, en la fase de Formulación y Evaluación, para el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, como requisito previo a la fase de Ejecución. Después de contar con la declaración de viabilidad en el caso de los proyectos de inversión y de la aprobación, en el caso de las Inversiones de Optimización, de Ampliación marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR), las inversiones ingresan a la fase de Ejecución, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones.
- En ese sentido, una vez culminada la ejecución física de las inversiones y habiéndose efectuado la recepción de los activos de acuerdo con la normativa de la materia, la Unidad Ejecutora de Inversiones realiza la entrega física de las mismas a la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios en la fase de Funcionamiento.
- Dicha fase de Funcionamiento comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta fase las inversiones pueden ser objeto de evaluaciones ex post, así como la rendición de cuentas. La operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de las inversiones, así como la provisión de los servicios implementados con dichas inversiones, con base en las estimaciones realizadas en la fase de Formulación y Evaluación, se encuentra a cargo de la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios. En ese sentido, es competencia de las entidades titulares determinar las acciones para el Funcionamiento de los activos generados con la

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

inversión.

- Por lo tanto, la ejecución de intervenciones en el marco de las normas de inversión pública, deben obedecer al resultado del análisis de los estudios de preinversión o fichas técnicas u otros estudios correspondientes para lograr los objetivos de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios.

Teniendo en cuenta el marco normativo antes expuesto, se advierte que lo propuesto en el artículo 3 del Proyecto de Ley referido a la construcción de infraestructura complementaria vial como terminales terrestres y estaciones de ruta en el ámbito urbano y rural en todo el país, vulnera los procesos de la fase de Programación Multianual de Inversiones en las que son las entidades las que, a través de la identificación de las brechas de infraestructura y acceso a servicios y de los criterios de priorización, determinan una cartera de inversiones prioritarias.

En específico, según lo señalado por el equipo Sectorial de Transportes de la Dirección de Gestión de Inversiones de la DGPMI, el caso de las propuestas de intervenciones en servicio complementario al transporte terrestre, y de acuerdo al Anexo N° 02: Clasificador de Responsabilidad Funcional del SNPMGI, que forma parte de la **Directiva General del SNPMGI**, el servicio complementario de transporte terrestre es competencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales; asimismo, el sector responsable del servicio es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Por otro lado, precisan que la normativa del SNPMGI dispone que corresponde a cada entidad del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local desarrollar las fases de Programación Multianual Inversiones, Formulación y Evaluación, así como la de Ejecución y Funcionamiento de las inversiones; siendo responsabilidad de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), la Unidad Formuladora (UF) y la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI), la programación, formulación y evaluación, y la declaratoria de viabilidad de los proyectos de inversión o aprobación de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR), así como la ejecución de las mismas, respectivamente.

Asimismo, no corresponde que mediante una Ley se establezca 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, lo cual solo podría ocurrir en tanto la inversión pública se encuentre incluida en el Programa Multianual de Inversiones y se cumplan con las fases del Ciclo de Inversión,

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

aplicando los criterios técnicos normativos del SNPMGI.

Por otro lado, respecto a la propuesta declarativa de interés nacional y necesidad pública" contenida en el título del Proyecto de Ley (señalada en el artículo tercero de la propuesta), es pertinente señalar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), acerca de los efectos de las normas de declaración de necesidad pública e interés nacional, precisó que "la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos".

Así, la DGPMI formula observación al Proyecto de Ley debido a que las declaraciones de necesidad pública e interés nacional para el desarrollo de inversiones de las entidades públicas del Sector, Gobierno Regional y Gobierno Local, aunque puedan ser consideradas como medidas meramente declarativas, no resultan consistentes con la estructura técnico-normativa del SNPMGI, la cual tiene por finalidad que el Estado, en sus tres niveles de Gobierno realice una programación multianual de sus inversiones consistente con los objetivos de la planificación estratégica y con la programación de su presupuesto, en el marco de un manejo sostenible de las finanzas públicas.

Finalmente, cabe indicar de manera informativa que, conforme a lo señalado por el Equipo Sectorial de Transportes de la Dirección de Gestión de Inversiones de la DGPMI, en el Banco de Inversiones del SNPMGI, las entidades competentes han registrado cuarenta y tres (43) inversiones vinculadas al Proyecto de Ley.

En conclusión, la **DGPMI formula observación al Proyecto de Ley N° 8311/2023-CR**, Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los Gobiernos Locales, de acuerdo con lo siguiente:

- Es competencia de cada Sector, Gobierno Regional y Gobierno Local determinar sus brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, definir sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, formular y evaluar sus inversiones, ejecutar dichas inversiones en base a los estudios de preinversión o fichas técnicas, así como efectuar la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados.

**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.**

- Las intervenciones a desarrollar mediante inversiones públicas deben ser el resultado del análisis de los estudios de preinversión o fichas técnicas u otros estudios correspondientes para lograr los objetivos de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios, por lo que establecer en el Proyecto de Ley que se ejecuten inversiones como la construcción de infraestructura complementaria vial, no resulta consistente con la estructura técnico-normativa del SNPMGI.
- Es responsabilidad de las entidades de los tres niveles de Gobierno realizar la programación multianual de sus inversiones, la misma que debe ser consistente con los objetivos de la planificación estratégica y con la programación de su presupuesto, en el marco de un manejo sostenible de las finanzas públicas; por lo cual no corresponde proponer por mandato de Ley, la construcción de infraestructura complementaria vial como terminales terrestres y estaciones de ruta en el ámbito urbano y rural en todo el país.
- En el Banco de Inversiones del SNPMGI, se encuentra registrada cuarenta y tres (43) inversiones vinculadas al Proyecto de Ley."

### **Opinión de la Dirección General de Presupuesto Público**

De otro lado, es pertinente indicar que las funciones de la Dirección General de Presupuesto Público establecidas en el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 14405, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, están enmarcadas en los aspectos de orden presupuestario; por tanto, los pronunciamientos que emite esta Dirección General están vinculados al proceso y normatividad presupuestaria; careciendo de competencia sobre la materia regulada en el Proyecto de Ley.

Sin perjuicio de ello, la Dirección General, desde el punto de vista estrictamente presupuestario, conforme lo señalado por la Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial, formula observación al Proyecto de Ley por lo siguiente:

- La iniciativa legislativa tiene por objeto autorizar de forma excepcional y temporal 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 por parte de los gobiernos locales, con la finalidad de mejorar el acceso del ciudadano al servicio público de transporte terrestre.
- Sobre el particular, la implementación del Proyecto de Ley que implica la construcción y operación de infraestructura complementaria vial, tales

**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.**

como terminales terrestres y estaciones de ruta, involucraría gasto público vinculado a la construcción de infraestructura, supervisión, equipamiento, recursos humanos, mantenimiento, servicios públicos, operación, entre otros, que no ha sido detallado ni cuantificado en la Exposición de Motivos, y que, al no encontrarse previsto en el Presupuesto del Sector Público para el presente Año Fiscal generaría mayores asignaciones presupuestarias a los pliegos involucrados; es decir, demandaría recursos adicionales al Tesoro Público.

- En consecuencia, de implementarse el Proyecto de Ley se estaría contraviniendo el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 14407.

Adicionalmente, si bien en el Análisis Costo - Beneficio de la Exposición de Motivos se señala que "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 (...) en cuanto a operación se autofinanciará con los ingresos por el uso de la infraestructura (...)"; no se presenta un análisis costo-beneficio debidamente cuantificado que evidencie dicha afirmación, indicando el número estimado de beneficiarios, así como los costos asociados a la construcción y operación de terminales terrestres y estaciones de ruta, e incluyendo una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios para su financiamiento en el Presupuesto del Sector Público para el presente Año Fiscal, así como para su sostenibilidad en los años subsiguientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, no se indica el monto estimado de los recursos que se obtendría por la operación de la mencionada infraestructura complementaria, y si estos resultasen suficientes para su mantenimiento y operatividad.

En tal sentido, la propuesta normativa no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 28 de la Ley N° 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

De igual forma, se evidencia la vulnerabilidad del principio de especialidad cuantitativa, el cual señala que toda disposición o acto que implique la

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

realización de gastos debe cuantificar su efecto sobre el presupuesto, siendo que, en el presente caso, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no se cuantifica el financiamiento de la implementación, introduciendo una incertidumbre en la planificación financiera anual.

Asimismo, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es una iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)".

Finalmente, se debe considerar que la ejecución de inversiones responde, entre otros aspectos, a determinados criterios de priorización y cierre de brechas que determina cada entidad en el ámbito de sus competencias y en el marco de la normatividad vigente.

En ese sentido, lo dispuesto en el Proyecto de Ley es contrario a lo establecido en el numeral 7.310 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria del pliego, con cargo a su respectivo presupuesto institucional, así como la facultad para priorizar sus gastos, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y con sujeción al Principio de Legalidad.

Por lo tanto, atendiendo a lo expuesto en el Informe, con relación al Proyecto de Ley 8311/2023-CR "Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales", se concluye lo siguiente:

- La Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, desde el ámbito de sus competencias, formula observación al Proyecto de Ley N° 8311/2023-CR.
- La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, desde el ámbito de sus competencias, formula observación al Proyecto de Ley N° 8311/2023-CR.,

#### **4.2.4. La Municipalidad Metropolitana de Lima**

Mediante Oficio N° D000520-2024-MML-OGSC, de fecha 25 de Septiembre del 2024 se remite el Informe N° D000170-2024-MML-GMU-AL por el cual la MML emite opinión al Proyecto de Ley N° 8311/2023-CR Proyecto de Ley que Promueve la Construcción y Operación de Infraestructura Complementaria Vial por los Gobiernos Locales, en el marco de sus competencias. Señalando que el artículo 77 del ROF de la MML, establece que la Gerencia de Movilidad Urbana

**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.**

para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, tiene la estructura orgánica siguiente:

- Subgerencia de Estudios y Regulación
- Subgerencia de Gestión y Fiscalización
- Subgerencia de Promoción de la Movilidad Urbana Sostenible

Por otro lado, el artículo 154° del ROF de la MML, señala que el Proyecto Especial para la Gestión de Transito está adscrito a la Gerencia de Movilidad Urbana.

Sobre el Proyecto de Ley N° 8311/2023-CR Proyecto de Ley que Promueve la Construcción y Operación de Infraestructura Complementaria Vial por los Gobiernos Locales

Al respecto, el artículo 1 del referido proyecto de Ley establece como 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.

Por otro lado, el artículo 2 del citado proyecto, señala que este tiene como finalidad autorizar de forma excepcional la construcción y operación temporal de infraestructura complementaria vial por los gobiernos

Asimismo, respecto al Área de Señalización, que de acuerdo al Proyecto de Ley que promueve la construcción y operación de la infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales, estas deberán considerar dentro del entorno actividades de mantenimiento periódico o rutinario de la señalización vial, como la señalización horizontal (marcas en el pavimento), así como el mantenimiento e implementación de señales verticales (señales informativas, preventivas y reglamentarias) a fin de contar con vías correctamente señalizadas de acuerdo al Manual de Dispositivos de Control de Tránsito aprobado mediante RD N° 016-2016-MTC, preservando la Seguridad Vial de los usuarios de la vía.

Asimismo, respecto al Área de Mantenimiento de Semáforos, que de acuerdo al Proyecto de Ley que promueve la construcción y operación de la infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales, están podrían considerar el mantenimiento preventivo periódico mas no la administración de los equipos, toda vez que estos deben operar de forma coordinada y gestionada desde una sola central de monitoreo para su adecuado funcionamiento.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

Por otro lado, a través del Memorando N° D000322-2024-MML-GMU-PROTRANSITO de fecha 04 de setiembre de 2024, que traslada el Informe N° 029-2024-JPLA de fecha 02 de setiembre de 2024, PROTRÁNSITO ha señalado lo siguiente:

**La Subgerencia de Gestión y Fiscalización y PROTRÁNSITO han indicado en sus respectivos informes que son de la opinión que la propuesta normativa resulta favorable a las mejoras en infraestructura complementaria vial en materia de transporte.**

Sin embargo, es importante mencionar que a fin de dar viabilidad a dicha propuesta, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 010-2022-MTC que modifica el Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, en materia de infraestructura complementaria de transporte, toda vez que, a la fecha aún se encuentra pendiente la aplicación de la Segunda Disposición Complementaria Final, que señala la Aprobación de normas complementarias, la cual cita lo siguiente:

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal o la que haga sus veces, aprueba mediante Resolución Directoral en un plazo no mayor de tres (03) meses contados desde la publicación del presente Decreto Supremo, las siguientes normas complementarias:

1. "Directiva que establece las especificaciones y/o características técnicas mínimas de la infraestructura complementaria de transporte".
2. "Directiva que establece los lineamientos para la verificación física en el procedimiento administrativo de otorgamiento de Certificado de Habilitación Técnica y/o modificación de las condiciones técnicas de la infraestructura complementaria de transporte".
3. "Lineamientos para la evaluación del impacto vial de la infraestructura complementaria de transporte".
4. "Procedimiento y plazo para la digitalización de la información de los Certificados de Habilitación Técnica de Infraestructura Complementaria de Transporte".

Las normas señaladas en los numerales 1, 2 y 3 de la presente Disposición Complementaria Final, son aprobadas a propuesta de la Dirección General de Autorizaciones en Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; asimismo, la norma señalada en el numeral 4 de la presente Disposición

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

Complementaria Final, es aprobada a propuesta de la Dirección General de Autorizaciones en Transportes con la opinión favorable de la Oficina General de Tecnología de la Información del mencionado Ministerio.

Al respecto de la citada normativa, aún se encuentra pendiente por parte de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal emitir las normas complementarias, que establecen los lineamientos técnicos para la construcción de una infraestructura complementaria, dentro de las cuales se encuentra el terminal terrestre.

Finalmente, se concluye que el Proyecto de Ley 8311/2023-CR "Ley que Promueve la Construcción y Operación de Infraestructura Complementaria Vial por los Gobiernos Locales", **es una propuesta viable que puede mejorar el servicio de transporte terrestre de personas, lo que garantizará la seguridad pública de los usuarios a través de la participación del gobierno local**; no obstante, a fin de hacer viable dicha propuesta normativa, es importante que se apruebe las normativas complementarias señaladas en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 010-2022-MTC que modifica el Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, en materia de infraestructura complementaria de transporte, que a la fecha se encuentran pendiente de su aprobación por parte de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

#### 4.2.5. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Mediante el Oficio N° D001777-2024-PCM-SG, la Presidencia del Consejo de Ministros adjunta el Informe N° D0001308-2024-PCM-OGAJ mediante el cual la **Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros considera que, la propuesta legislativa 8311/2023-CR no es viable**, debido a que, según indica el informe, la propuesta normativa no justifica las medidas respecto a la autorización excepcional a los gobiernos locales (artículos 4, 5 y siguientes) para que construyan y operen temporalmente infraestructura complementaria vial como terminales terrestres y estaciones de ruta en el ámbito urbano y rural en todo el país, teniendo en consideración los criterios de subsidiariedad, provisión y concurrencia reconocidos en la Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783.

Por otro lado, se indica en el informe que el Proyecto de Ley 8311/2023-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ley 29370.

## V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

### a. Costos

La presente iniciativa de Ley, no generará gasto al Tesoro Público, al ser una facultad de los gobiernos locales la evaluación de la conveniencia para la construcción de la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales

Sobre el particular, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, aprobado mediante.

Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

"Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.**

La iniciativa legislativa no supone gastos al erario nacional, y en cuanto a los gobiernos locales, ellos mismos evaluarán y de corresponder dispondrán conforme a las normas presupuestales la construcción y posterior operación de los terminales terrestres, la medida se autofinanciará con los ingresos por el uso de la infraestructura. Asimismo, los usuarios no se verán afectados económicamente, pues accederán y pagarán un servicio por el derecho de uso de la infraestructura, lo que mejorará el servicio de transporte público condiciones de orden, seguridad, salubridad entre otros.

**b. Beneficios**

- Ante la obsolescencia y el déficit de la infraestructura vial la Ley genera un marco normativo para el diseño de una nueva política de gestión en la construcción de infraestructura complementaria vial a cargo de los gobiernos locales.
- Se establecerá un proceso más dinámico que permitirá a las autoridades competentes en la materia planificar, programar y otorgar recursos públicos para crear o mejorar la infraestructura complementaria para atender la demanda de los pasajeros en todos los departamentos, provincias y distritos del país que lo requieran. Para brindar un servicio público de atención a los pasajeros.
- Todo ello se realizará cumpliendo las normas fiscales y presupuestarias, máxime si el propio Ministerio de Economía y Finanzas informó que el Equipo Sectorial de Transportes de la Dirección de Gestión de Inversiones de la DGPMI, en el Banco de Inversiones del SNPMGI, las entidades competentes han registrado cuarenta y tres (43) inversiones vinculadas al Proyecto de Ley.

**VI. CONCLUSIÓN**

A partir del estudio y análisis realizados se plantea un texto sustitutorio que autoriza de forma excepcional a los gobiernos locales la construcción de terminales terrestres dentro de su circunscripción por administración directa, siempre que en su jurisdicción no existan terminales terrestres en construcción con inversión privada.

Por lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones de conformidad con

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 8311/2023-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

## **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 los gobiernos locales, en forma excepcional, siempre que se produzca alguna distorsión en el mercado, ante la ausencia de la iniciativa privada o frente a la insuficiencia en la cobertura de la demanda.

### **Artículo 2. De la construcción**

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

### **Artículo 3. De la operación**

Se autoriza a los gobiernos locales la operación de terminales terrestres o de estaciones de rutas de propiedad municipal, 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 4. De los operadores**

Los operadores de los terminales terrestres podrán ser:

- a) Las empresas privadas.
- b) Las organizaciones civiles sin fines de lucro.
- c) Los gobiernos locales.

### **Artículo 5. Trato igualitario con la empresa privada**

Los gobiernos locales que administran infraestructura complementaria vial operan en las mismas condiciones que la empresa privada, no pudiendo recibir subsidios

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

de cualquier índole o algún tipo de salvataje de parte del gobierno local o del Estado.

El 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 se otorgarán bonificaciones y beneficios más allá de lo establecido en la ley, asimismo, los ingresos adicionales que se perciban se reinvierten en la mejora de la infraestructura y mantenimiento.

#### **Artículo 6. De las organizaciones civiles**

A las organizaciones civiles, les es aplicable lo dispuesto en el artículo 5 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, al ser sin fines de lucro están obligadas a utilizar los ingresos en el mantenimiento y mejora del terminal terrestre o de la 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 7. Vigencia**

La administración de los terminales terrestres por parte de los gobiernos locales es por tiempo indefinido. El gobierno local puede entregar en concesión el terminal terrestre al sector privado, después de veinte años de su entrada en funcionamiento a través de un proceso de licitación conforme a Ley.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA. Características de los terminales terrestres y las estaciones de ruta**

Las características, instalaciones y equipamiento con que deben contar los terminales terrestres y las estaciones de ruta son determinados mediante Decreto Supremo expedido por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

#### **SEGUNDA. Número de habitantes exigidos para los terminales terrestres**

Los terminales terrestres son obligatorios, en origen y en destino, cuando el centro poblado cuente con la cantidad de habitantes que establece el Reglamento

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales.

Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N°017-2009-MTC, o la norma que la sustituya.

Dase cuenta.  
Sala de Comisión.  
Lima, 9 de mayo de 2025.



Firmado digitalmente por:  
ECHEVERRIA RODRIGUEZ  
Hamlet FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 05/06/2025 16:51:54-0500



Firmado digitalmente por:  
PORTERO LOPEZ Hilda  
Marleny FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 04/06/2025 09:33:38-0500



Firmado digitalmente por:  
CHACON TRUJILLO Nilza  
Merly FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 04/06/2025 10:15:26-0500



Firmado digitalmente por:  
ACUÑA PERALTA Segundo  
Hector FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 05/06/2025 12:31:34-0500



Firmado digitalmente por:  
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 10/06/2025 11:19:47-0500



Firmado digitalmente por:  
TRIGOZO REATEGUI Cheryl  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 05/06/2025 18:05:23-0500



Firmado digitalmente por:  
PORTALATINO AVALOS Kelly  
Roxana FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 05/06/2025 14:58:30-0500



Firmado digitalmente por:  
RUIZ RODRIGUEZ Magaly  
Rosmary FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 05/06/2025 15:22:53-0500



Firmado digitalmente por:  
BELLIDO UGARTE Guido FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 06/06/2025 16:52:53-0500



Firmado digitalmente por:  
ZEBALLOS APONTE Jorge  
Arturo FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 10/06/2025 10:39:55-0500



Firmado digitalmente por:  
FLORES RAMIREZ Alex Randu  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 10/06/2025 12:25:18-0500



Firmado digitalmente por:  
VALER PINTO Hector FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/06/2025 15:24:05-0500

## MP Dictámenes

---

**De:** Notificacion Sistemas  
**Enviado el:** jueves, 12 de junio de 2025 09:52  
**Para:** Amilcar Fidel Cabezas Solis; mp.interno  
**Asunto:** Mensaje Usuario Interno - Dictámenes  
**Datos adjuntos:** b50df43113b506a52bb25cfeaeef3f4.pdf

**[Solicitante]:** acabezas@congreso.gob.pe

**[Asunto]:** Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

**[Mensaje]:** Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 8311/2023-CR, que propone la Ley que promueve la construcción y operación de infraestructura complementaria vial por los gobiernos locales. Se deja constancia, se acorda la dispensa de aprobacion del acta para poder ejecutar los acuerdos aprobados.

**[Fecha]:** 2025-06-12 09:51:35

**[IP]:** 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

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