



Comisión de Transportes y Comunicaciones

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026 Segunda Legislatura Ordinaria

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, el Proyecto de Ley 11927/2024-CR, presentado por el congresista **Bernardo Jaime Quito Sarmiento** del Grupo Parlamentario Bancada Socialista, que propone la “**Ley de creación de la empresa nacional de ferrocarriles del sur del Peru**”.

El presente dictamen fue aprobado por mayoría, en la decimosexta sesión ordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, celebrada en Lima, el 4 de mayo de 2026.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Mori Celis, Lady Mercedes Camones Soriano, Karol Ivett Paredes Fonseca, María Antonieta Agüero Gutiérrez, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Jorge Luis Flores Ancachi, Mery Eliana Infantes Castañeda, Jeny Luz López Morales, Auristela Ana Obando Morgan, Alfredo Pariona Sinche, José Bernardo Pazo Nunura, Luis Raúl Picón Quedo, Wilson Quispe Mamani, María Elizabeth Taipe Coronado, Rosío Torres Salinas, Norma Martina Yarrow Lumbreras, Oscar Zea Choquechambi y Cruz María Zeta Chunga.

Votó en contra el congresista Segundo Héctor Acuña Peralta.

Presentaron licencia los señores congresistas Patricia Rosa Chirinos Venegas y Roberto Sánchez Palomino.

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 11927/2024-CR ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 15 de julio de 2025, siendo decretado el 16 de julio de 2025 a la Comisión de Transportes y Comunicaciones, como comisión principal, y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como segunda comisión dictaminadora.

Verificado que la iniciativa legislativa cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, se procedió a su estudio y a la solicitud de opiniones técnicas a las entidades correspondientes.

I.2 Antecedentes parlamentarios

En el ámbito parlamentario, se han presentado diversas iniciativas orientadas al fortalecimiento del sistema ferroviario nacional, las cuales han abordado aspectos vinculados a la promoción de la infraestructura ferroviaria, la mejora del transporte de pasajeros y carga, así como la participación del Estado en la planificación y regulación del sector.

No obstante, no se advierte la existencia de antecedentes legislativos recientes que propongan la creación de una empresa estatal con las características previstas en la presente iniciativa, lo que evidencia la ausencia de una línea legislativa consolidada en esta materia y refuerza la

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

necesidad de un análisis técnico riguroso sobre su pertinencia, viabilidad y sostenibilidad.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

La Proposición de Ley 11927/2024-CR propone la creación de la Empresa Nacional Ferrocarriles del Sur del Perú, como una empresa estatal adscrita al FONAFE, con personería jurídica de derecho privado, autonomía técnica, administrativa y financiera.

La iniciativa tiene por finalidad promover la integración territorial y social del sur del país, así como fortalecer la participación del Estado en la gestión de la infraestructura y los servicios ferroviarios.

En ese sentido, se establece que la empresa tendrá como objeto administrar, operar, mantener y modernizar la infraestructura ferroviaria del corredor sur del país, comprendido entre Matarani, Arequipa, Juliaca, Puno y Cusco, así como prestar servicios de transporte ferroviario de pasajeros y, eventualmente, de carga.

Asimismo, se dispone que la empresa cuente con un directorio integrado por representantes del Poder Ejecutivo, de los gobiernos regionales involucrados y de los trabajadores, estableciendo un régimen de gestión empresarial bajo derecho privado.

La propuesta también señala que el capital inicial de la empresa será constituido con cargo al erario y aportes de los gobiernos regionales correspondientes.

Finalmente, se establece que, al vencimiento del contrato de concesión del Ferrocarril del Sur, la empresa estatal asumirá la gestión integral del sistema ferroviario, incluyendo la operación de los servicios y la ejecución de inversiones.

III. MARCO NORMATIVO

III.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú, artículos 44, 58, 60 y 79, que regulan el rol del Estado en la economía, la actividad empresarial estatal y las reglas sobre iniciativa de gasto público.
- Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que reconoce al transporte ferroviario como servicio público de interés general y competencia del Estado en su planificación, regulación y supervisión.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece la participación de los gobiernos regionales en la promoción del desarrollo de infraestructura y servicios públicos dentro de su ámbito territorial.
- Decreto Legislativo 1031, que regula la actividad empresarial del Estado y establece las condiciones para su participación bajo criterios de subsidiariedad, eficiencia y sostenibilidad.

III.2 Legislación comparada

En el derecho comparado, la participación del Estado en la actividad ferroviaria se encuentra regulada mediante marcos normativos específicos que establecen condiciones claras de

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

funcionamiento, financiamiento y articulación con la política sectorial.

En Chile, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado se rige por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1993, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que fija su ley orgánica, definiendo su objeto, estructura, régimen de control y fuentes de financiamiento. Asimismo, la normativa chilena establece mecanismos de supervisión estatal y esquemas de financiamiento que incluyen aportes fiscales, evidenciando que la operación ferroviaria estatal se sustenta en un marco legal específico y en políticas públicas previamente estructuradas.

En Argentina, mediante la Ley N° 26.352, se dispuso el reordenamiento de la actividad ferroviaria, creando la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE) y la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), diferenciando la gestión de la infraestructura y la operación del servicio. Posteriormente, la Ley N° 27.132 declaró de interés público la política de reactivación ferroviaria, estableciendo lineamientos para la modernización del sistema, bajo un esquema de regulación sectorial y planificación estatal.

De estas experiencias se desprende que la participación empresarial del Estado en el sector ferroviario suele estar precedida de marcos normativos integrales, planificación sectorial y evaluación de sostenibilidad financiera, elementos que resultan relevantes para el análisis de la presente iniciativa.

III.3 Tratados internacionales

En el ámbito internacional, el Perú es parte del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), suscrito en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el cual regula las condiciones para la prestación de servicios de transporte internacional, incluyendo el transporte ferroviario entre países.

Dicho instrumento reconoce la importancia del transporte ferroviario como medio de integración regional y establece reglas para su operación en el ámbito internacional, en coordinación entre los Estados parte.

Asimismo, el marco internacional reconoce el rol del Estado en la promoción del desarrollo de infraestructura y servicios de transporte, en concordancia con los principios de desarrollo económico y social.

No obstante, los instrumentos internacionales vigentes no establecen obligaciones específicas respecto a la creación de empresas estatales ferroviarias ni determinan un modelo institucional obligatorio para la prestación de dichos servicios, correspondiendo a cada Estado definir su organización interna conforme a su ordenamiento constitucional y legal.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV.1 Análisis técnico

Objeto y alcance normativo del proyecto de ley

El Proyecto de Ley 11927-2024-CR tiene por objeto crear una empresa estatal nacional, denominada *Empresa Nacional Ferrocarriles del Sur del Perú*, con personería jurídica de

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

derecho privado, autonomía técnica, administrativa y financiera, adscrita a FONAFE, destinada a administrar, operar, mantener y modernizar la infraestructura ferroviaria del corredor sur, así como a prestar servicios ferroviarios de pasajeros y eventualmente de carga.

Desde el punto de vista normativo, el proyecto no se limita a establecer una habilitación general, sino que ejecuta directamente la decisión de creación empresarial, regulando estructura, funciones, régimen jurídico, directorio y transición del sistema concesionado.

Problema público identificado

Del propio texto del proyecto se desprende que el problema público central es:

“La inexistencia de un servicio ferroviario de pasajeros accesible, integrado y con enfoque de desarrollo territorial en el sur del país, como consecuencia de un modelo concesionario orientado casi exclusivamente al transporte de carga y a intereses privados, sin capturar adecuadamente beneficios económicos y sociales para el Estado y las regiones”.

Este problema se desdobra, según la exposición de motivos, en cuatro dimensiones:

1. Déficit de servicio público ferroviario de pasajeros

El proyecto identifica que el Ferrocarril del Sur está operativo, genera ingresos, pero no presta de manera adecuada ni regular servicios de pasajeros, especialmente para la población local. Esto es presentado como una falla del modelo actual de concesión, que prioriza la carga minera.

2. Ineficiente aprovechamiento público de la infraestructura ferroviaria

El proyecto sostiene que la infraestructura férrea genera ingresos relevantes que no retornan al Estado ni se reinvierten en el desarrollo regional, lo que genera una pérdida de oportunidad fiscal y social.

3. Débil integración territorial y cohesión regional

Se plantea que la ausencia de un sistema ferroviario gestionado con fines públicos limita la integración del sur del país, afecta la conectividad interregional y reduce las oportunidades para el turismo, el empleo y la movilidad sostenible.

4. Débil presencia del Estado en un sector estratégico

El proyecto considera problemático que el Estado no tenga participación directa en la gestión ferroviaria pese a tratarse de una infraestructura estratégica y de un servicio calificado como público esencial.

En resumen, el problema público no es la inexistencia de ferrocarril, sino la orientación, finalidad y gobernanza del servicio ferroviario existente, desde la perspectiva del interés público, la integración territorial y la captación de beneficios económicos.

Análisis de la iniciativa legislativa y reserva de ley

El proyecto se presenta por iniciativa congresal invocando el artículo 107 de la Constitución Política y cumple formalmente con la exigencia de ley expresa para autorizar actividad empresarial del Estado conforme al artículo 60.

No obstante, el alcance de la reserva de ley no habilita al legislador a sustituir al Poder Ejecutivo

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

en funciones de ejecución, administración y gestión empresarial. La creación directa de la empresa estatal, con definición detallada de sus componentes operativos, desborda la función legislativa, situando la norma en el terreno de la gestión pública.

Análisis constitucional del gasto público (Artículo 79 de la CP)

El proyecto de ley sostiene reiteradamente que no genera gasto público; sin embargo, del análisis de su contenido normativo se desprende lo contrario.

En particular, el texto dispone expresamente que el capital inicial de la empresa será constituido con cargo al erario público, conforme a lo que determine el Ministerio de Economía y Finanzas; se crea una estructura orgánica permanente (directorío, personal, régimen laboral privado) y se prevé la asunción de la operación integral del sistema ferroviario del sur.

Estos elementos configuran gasto público estructural y permanente, cuya decisión emana directamente del legislador, lo que colisiona con la prohibición de iniciativa de gasto establecida en el artículo 79 de la Constitución Política.

Principio de separación y cooperación entre poderes

El diseño del proyecto evidencia una confusión entre función legislativa y función ejecutiva. El Congreso no solo define una política pública, sino que crea la empresa, determina su adscripción, configura su estructura directiva, regula su régimen laboral y operativo, y ordena la ejecución futura de la actividad empresarial.

Este nivel de detalle invade la esfera constitucional del Poder Ejecutivo, encargado de conducir la política económica y administrar las empresas del Estado. La ley se convierte, en los hechos, en un acto de gobierno, debilitando el principio de separación y cooperación entre poderes.

Evaluación del principio de subsidiariedad económica (Artículo 60 de la CP)

El proyecto invoca expresamente el artículo 60 de la Constitución Política y declara la creación de la empresa como de necesidad pública e interés nacional. Sin embargo, la invocación declarativa no se traduce en una acreditación objetiva del principio de subsidiariedad.

El propio proyecto reconoce que el ferrocarril del sur se encuentra operativo, existe una concesión vigente con generación de ingresos significativos y la infraestructura ferroviaria es utilizada principalmente para transporte de carga minera.

No se demuestra que la iniciativa privada sea inexistente o inviable, la intervención regulatoria resulte insuficiente o la creación de una empresa estatal sea la única alternativa idónea y necesaria.

Ello debilita sustancialmente la justificación constitucional de la actividad empresarial directa del Estado.

Análisis económico y de sostenibilidad fiscal

Desde la perspectiva económica, el proyecto carece de evaluación fiscal ex ante; estimación de

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

costos de capitalización, operación y mantenimiento; análisis de riesgos financieros y contingentes; e identificación de fuentes de financiamiento sostenibles en el tiempo.

Además, si bien se argumenta que la empresa podría generar ingresos futuros, no se incorpora un modelo financiero verificable, trasladando implícitamente el riesgo al tesoro público.

La afirmación de que la creación de la empresa “no genera gasto” resulta contradictoria por el propio diseño institucional propuesto.

Impacto en la seguridad jurídica y el régimen de concesiones

El proyecto dispone que, al vencimiento del contrato de concesión vigente, la nueva empresa asumirá la gestión integral del sistema ferroviario del sur.

No obstante, no se remite expresamente al contrato específico, no se establece salvaguardas relativas al equilibrio económico-financiero, ni se articula la intervención de los organismos reguladores ni el marco de las Asociaciones Público-Privadas.

Esta formulación genera incertidumbre jurídica y riesgo regulatorio, afectando la predictibilidad del marco normativo aplicable a la infraestructura de transporte.

¿La fórmula legal propuesta resuelve el problema público identificado?

La fórmula legal propuesta no resuelve adecuadamente el problema público identificado, y en varios aspectos lo aborda de manera indirecta, incompleta o jurídicamente inviable. A continuación, se explica las razones.

1. Hay desalineación entre el problema identificado y el instrumento elegido

El problema central descrito es la orientación de la gestión ferroviaria, la priorización del transporte de pasajeros y la captura pública de los beneficios.

Sin embargo, la respuesta normativa crea una nueva empresa estatal nacional, con estructura propia, capital público y funciones operativas amplias.

No se demuestra que sea el único ni el más idóneo instrumento para resolver un problema que podría abordarse mediante reformas regulatorias, modificación de estándares de concesión, obligaciones de prestar servicio público o renegociación contractual.

2. Resolución diferida e incierta del problema del servicio de pasajeros

El proyecto no garantiza normativamente que presten servicios de transportes de pasajeros, con tarifas, frecuencias y coberturas definidas y en un determinado plazo.

Ello se asume como consecuencia de la creación de la empresa estatal, pero no está asegurada en el diseño normativo.

La creación de la empresa no equivale jurídicamente a la prestación efectiva del servicio público que se identifica como problema público.

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

3. Incongruencia temporal respecto al problema público

El proyecto reconoce que la concesión actual se mantiene vigente y que la empresa estatal asumiría la gestión recién al vencimiento del contrato. Esto implica que el problema público identificado no se resuelve en el corto ni mediano plazo, sino que queda postergado a un escenario futuro incierto dependiente de factores contractuales, presupuestales y regulatorios.

La ley no corrige el problema actual, sino que en el mejor de los casos formula una expectativa futura.

4. Falta de correspondencia entre el problema económico y la sostenibilidad de la solución

El proyecto sostiene que la empresa estatal permitirá capturar ingresos, reinvertir utilidades y fortalecer las finanzas públicas; sin embargo, no identifica costos reales y no demuestra que la operación ferroviaria con pasajeros sea económicamente rentable y sostenible.

Se intenta resolver un problema económico con una solución cuyo impacto fiscal y financiero es desconocido, lo que debilita la racionalidad de la intervención estatal propuesta.

Conclusión del análisis técnico

El Proyecto de Ley 11927-2024-CR, tal como está redactado, presenta deficiencias constitucionales, económicas e institucionales relevantes, que se manifiestan en la vulneración de la prohibición de iniciativa de gasto público, la invasión de competencias del Poder Ejecutivo, la insuficiente acreditación del principio de subsidiariedad económica, y la generación de riesgos a la seguridad jurídica y fiscal del Estado.

Estos elementos, analizados de manera integral, comprometen la viabilidad constitucional y económica del proyecto, justificando técnicamente su no aprobación en los términos propuestos.

IV.2 Análisis de la necesidad, viabilidad y oportunidad de la proposición legislativa

Análisis de la necesidad

La finalidad de la iniciativa, orientada a mejorar el transporte ferroviario de pasajeros y fortalecer la integración territorial del sur del país, responde a una problemática real y relevante en el marco del desarrollo nacional. En efecto, el fortalecimiento del sistema ferroviario constituye un objetivo legítimo de política pública, en tanto contribuye a la conectividad, competitividad y cohesión territorial.

No obstante, la necesidad de intervención estatal directa a través de la creación de una empresa pública no se encuentra debidamente acreditada. La propuesta no identifica de manera clara una falla de mercado que justifique el desplazamiento o sustitución de los mecanismos existentes, ni demuestra la insuficiencia del modelo vigente basado en esquemas de concesión y regulación sectorial.

En ese sentido, la iniciativa parte de un diagnóstico incompleto, al asumir que la mejora del servicio ferroviario requiere necesariamente la creación de una empresa estatal, sin evaluar otras

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

alternativas menos gravosas y potencialmente más eficientes dentro del marco institucional vigente.

Por tanto, si bien la finalidad perseguida es atendible, la medida propuesta no resulta necesaria, en la medida que existen instrumentos de política pública disponibles que permiten alcanzar los mismos objetivos sin recurrir a la creación de una nueva estructura empresarial estatal.

Análisis de la viabilidad

La iniciativa no acredita su viabilidad jurídica, económica ni operativa.

En el plano jurídico, la propuesta plantea la creación de una empresa estatal sin desarrollar los presupuestos exigidos por el ordenamiento constitucional y legal para la actividad empresarial del Estado, particularmente el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú. No se demuestra que la intervención empresarial directa del Estado sea indispensable ni que no existan mecanismos alternativos para la provisión del servicio.

Asimismo, la iniciativa presenta una objeción constitucional relevante, en tanto implica la generación de gasto público mediante la constitución de un capital inicial con cargo al erario y aportes de gobiernos regionales, lo que contraviene el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas tener iniciativa de gasto.

En el plano institucional, la propuesta genera superposición de competencias con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin delimitar adecuadamente funciones, lo que podría afectar la coherencia del sistema de gobernanza del sector.

En el plano económico, la iniciativa no contiene un análisis de sostenibilidad financiera, no identifica fuentes de financiamiento suficientes ni evalúa los costos reales de implementación, operación y mantenimiento del sistema ferroviario. La creación de una empresa estatal en estas condiciones implica trasladar una carga fiscal significativa al Estado sin garantías de eficiencia ni retorno social medible.

En el plano operativo, la propuesta carece de un diseño institucional y de gestión que permita su implementación efectiva, omitiendo aspectos clave como el modelo de negocio, la estructura organizacional, los mecanismos de control y los indicadores de desempeño.

Adicionalmente, no se evalúan las implicancias sobre el régimen de concesión vigente del sistema ferroviario del sur, lo que podría generar contingencias jurídicas, incluyendo posibles controversias contractuales o arbitrajes, con impacto económico para el Estado.

En consecuencia, la iniciativa no solo carece de viabilidad, sino que introduce riesgos constitucionales, fiscales, institucionales y contractuales que la tornan inviable.

Análisis de oportunidad

La iniciativa no se articula con los instrumentos de planificación sectorial vigentes ni con una

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

estrategia integral de desarrollo ferroviario, y propone una modificación estructural del modelo de gestión sin considerar el contexto institucional y contractual existente.

Asimismo, la propuesta implica destinar recursos públicos a la creación y sostenimiento de una empresa estatal, en un escenario en el que el Estado enfrenta múltiples demandas prioritarias en infraestructura, servicios públicos y cierre de brechas sociales. En ese sentido, no resulta razonable ni eficiente asignar recursos a una estructura empresarial cuya necesidad y viabilidad no han sido demostradas.

Pretender mejorar el sistema ferroviario mediante la creación de una empresa estatal, sin sustento técnico ni financiero, supone en la práctica desplazar recursos públicos desde otras áreas prioritarias, sin garantizar que ello se traduzca en mejores resultados para la ciudadanía. En otras palabras, no resulta adecuado pretender atender una necesidad legítima generando nuevas cargas fiscales y riesgos institucionales, sin asegurar eficiencia en la intervención. En consecuencia, la medida no resulta oportuna, en tanto no se sustenta en una evaluación integral de políticas públicas, ni en un análisis de asignación eficiente de recursos del Estado.

IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Análisis del marco normativo

La propuesta se enmarca en las disposiciones constitucionales que permiten la actividad empresarial del Estado; sin embargo, dicha participación tiene carácter subsidiario y excepcional, conforme al artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, la iniciativa no acredita la existencia de un alto interés público ni la inexistencia de mecanismos alternativos que justifiquen la intervención empresarial directa del Estado.

Asimismo, la propuesta presenta una objeción constitucional relevante, al implicar la generación de gasto público sin iniciativa del Poder Ejecutivo, en contravención del artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

De igual manera, se advierte incompatibilidad con el marco normativo sectorial, al generar superposición de funciones con el ente rector y no considerar adecuadamente el régimen jurídico vigente del sistema ferroviario.

Efecto de la vigencia de la norma

La eventual aprobación de la iniciativa implicaría la creación de una nueva empresa estatal con financiamiento público, sin que se haya determinado su sostenibilidad económica ni su impacto fiscal.

Asimismo, podría generar efectos sobre el régimen de concesión vigente del sistema ferroviario del sur, al no contemplar las condiciones contractuales ni las posibles ampliaciones del contrato, lo que podría derivar en controversias jurídicas y contingencias para el Estado.

De igual forma, la vigencia de la norma podría incidir en el modelo de promoción de la inversión privada, al introducir un esquema de intervención estatal sin un sustento técnico que lo justifique.

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

IV.4 Análisis de las opiniones e información solicitadas

IV.4.1 Opiniones solicitadas

Mediante los siguientes oficios, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó opinión sobre la Proposición de Ley 11927/2024-CR a diversas entidades del Poder Ejecutivo y gobiernos subnacionales:

- Oficio N° 0487-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 1 de octubre de 2025, dirigido a la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Oficio N° 0491-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 1 de octubre de 2025, dirigido al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Oficio N° 0585-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 7 de octubre de 2025, dirigido al FONAFE.
- Oficio N° 0506-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 1 de octubre de 2025, dirigido al Gobierno Regional de Arequipa.
- Oficio N° 0508-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 2 de octubre de 2025, dirigido al Gobierno Regional de Cusco.
- Oficio N° 0483-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 1 de octubre de 2025, dirigido al Gobierno Regional de Puno.
- Oficio N° 0505-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 2 de octubre de 2025, dirigido a la Comisión Especial Multipartidaria encargada del seguimiento del desarrollo en la cuenca del Putumayo.

IV.4.2 Opiniones recibidas

En atención a los requerimientos de información formulados por el Congreso de la República, se recibieron, entre otras, las siguientes opiniones técnicas relevantes:

- Oficio N° 2779-2025-MTC/04, de fecha 20 de noviembre de 2025, mediante el cual el Ministerio de Transportes y Comunicaciones remite su opinión técnica, formulando observaciones sustantivas respecto de la propuesta legislativa, en materia de técnica normativa, competencias sectoriales y régimen de concesión ferroviaria.
- Oficio N° D000344-2026-PCM-SG, de fecha 6 de febrero de 2026, mediante el cual la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Oficina General de Asesoría Jurídica, remite opinión legal concluyendo que la iniciativa no resulta viable, al presentar observaciones de carácter constitucional, económico e institucional.

IV.4.3 Análisis de las opiniones

Del análisis de las opiniones remitidas por las entidades consultadas, se advierte la existencia de observaciones sustantivas de carácter técnico, jurídico y constitucional que afectan la viabilidad de la iniciativa legislativa.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones señala que la propuesta presenta deficiencias en su formulación normativa, al no desarrollar un esquema operativo viable, generar superposición de competencias con el sector y no considerar el régimen de concesión vigente

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA “LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU”**

del sistema ferroviario del sur, lo que podría generar incertidumbre jurídica y contingencias para el Estado.

Por su parte, la Presidencia del Consejo de Ministros concluye expresamente que la iniciativa no resulta viable, al advertir que configura una propuesta con incidencia en gasto público en contravención del artículo 79 de la Constitución Política, así como por la falta de sustento en la necesidad, viabilidad y oportunidad de la medida.

Asimismo, se reitera que la actividad empresarial del Estado tiene carácter subsidiario, conforme al artículo 60 de la Constitución, presupuesto que no ha sido acreditado en la propuesta.

En consecuencia, las opiniones técnicas coinciden en que la iniciativa carece de sustento suficiente, lo que desaconseja su aprobación.

Por otro lado, la opinión del Gobierno Regional de Arequipa se limita a destacar la finalidad integradora del proyecto, sin incorporar un análisis técnico respecto de su sostenibilidad financiera ni de su articulación con el marco institucional vigente.

En consecuencia, las opiniones recibidas evidencian que la iniciativa carece de sustento técnico, jurídico y económico suficiente, lo que desaconseja su aprobación.

IV.5 Análisis de costo beneficio

El análisis costo-beneficio de la iniciativa presenta deficiencias sustantivas que impiden evaluar su impacto real y su sostenibilidad.

En primer lugar, la propuesta incurre en una contradicción estructural, al señalar que no genera gasto público, pese a que dispone la creación de una empresa estatal cuyo capital inicial se financiaría con recursos del erario y aportes de gobiernos regionales.

En segundo lugar, no se cuantifican los costos asociados a la implementación, incluyendo inversión en infraestructura, adquisición de material rodante, costos operativos, mantenimiento, gestión administrativa y eventuales subsidios al servicio.

En tercer lugar, no se identifican fuentes de financiamiento sostenibles ni mecanismos que garanticen el equilibrio económico de la empresa, lo que podría generar una carga fiscal permanente para el Estado.

Asimismo, la iniciativa no evalúa los costos derivados de la posible afectación del régimen de concesión vigente del sistema ferroviario, lo que podría generar controversias contractuales y riesgos económicos significativos.

Finalmente, los beneficios planteados son enunciativos y no cuentan con indicadores, metas ni estimaciones cuantificables que permitan medir su impacto real.

En consecuencia, la propuesta presenta altos niveles de incertidumbre económica, riesgos fiscales y potenciales contingencias jurídicas, por lo que no resulta eficiente ni conveniente para

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 11927/2024-CR, QUE PROPONE
LA "LEY DE CREACION DE LA EMPRESA
FERROCARRILES DEL SUR DEL PERU"**

el Estado.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 11927/2024-CR y su envío al archivo.

Dase cuenta.

Sala de la Comisión.

Lima, 4 de mayo de 2026.



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2026 09:31:58-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2026 10:45:03-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2026 14:36:02-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2026 15:22:56-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/05/2026 15:13:39-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2026 16:30:31-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 10:04:22-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 12/05/2026 15:36:17-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 13:11:25-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHÉ Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 12:27:22-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/05/2026 17:06:02-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 16:09:21-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/05/2026 13:02:32-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/05/2026 17:06:18-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/05/2026 13:09:57-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2026 10:31:57-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2026 10:59:36-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/05/2026 16:35:31-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2026 11:33:16-0500