



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS Período Anual de Sesiones 2022-2023

DICTAMEN 11

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Energía y Minas, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 3599/2022-PE¹**, presentado por el **Poder Ejecutivo**, mediante el cual se promueve la contratación preferente de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas circunscritas al transporte de mercancías y transporte de trabajadores.

El Sr. **Virgilio Acuña Peralta**, viceministro de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sustentó el **Proyecto de Ley 3599/2022-PE** ante el Pleno de la Comisión de Energía y Minas, en su Cuarta Sesión Extraordinaria del 28 de noviembre.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Energía y Minas, en su Décima Primera Sesión Ordinaria del 21 de diciembre de 2022, realizada en la **modalidad mixta**, en la Sala Miguel Grau Seminario del Congreso de la República [**presencial**] y en la sala de reuniones de la plataforma² de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **MAYORÍA** aprobar³ el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, con el **voto favorable de los congresistas**: *Ilich Fredy López Ureña (AP); Diego Alfonso Bazán Calderón (Av. P); Diana Carolina Gonzales Delgado (Av.P); Rosio Torres Salinas (APP); Eduardo Salhuana Cavides (APP); Segundo Toribio Montalvo Cubas (PL); Segundo Teodomiro Quiroz Barboza (BMCN); Miguel Ángel Ciccía Vásquez (RP)⁴; Jorge Carlos Montoya Manrique (RP); José Enrique Jerí Oré (SP); Jorge Alberto Morante Figari (FP)⁵ y Jorge Flores Ancachi (AP).*

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTk2NTY=/pdf/PL0359920221121>

² Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de Microsoft Teams.

³ Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por UNANIMIDAD, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

⁴ Dejó registrado el voto a favor en el chat de la plataforma de videoconferencia.

⁵ Voto favorable "con reserva".

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Con los votos en **CONTRA** de los congresistas: *Alfredo Pariona Sinche (PL)* y *Elizabeth Sara Medina Hermosilla (BMCN)*. Con los votos en **ABSTENCIÓN** de los congresistas: *Jorge Samuel Coayla Juárez (PB)* y *Jeny Luz López Morales (FP)*. No se encontraron presentes en la sesión durante el proceso de votación: *Luis Kamiche Morante (PD)* y *César Manuel Revilla Villanueva (FP)*.

Presentaron licencia los siguientes señores congresistas: *Margot Palacios Huamán (PL)*; *Carlos Enrique Alva Rojas (ID)* y *Héctor José Ventura Ángel (FP)*.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 3599/2022-PE ingresó al Área de Trámite Documentario el 21 de noviembre de 2022 y fue decretado el 24 del mismo mes, a la Comisión de Energía y Minas y a la Comisión de Transportes y Comunicaciones, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

Antes de evaluar la proposición del Poder Ejecutivo, la presidencia de la Comisión de Energía y Minas (CEM) convocó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que sustente el Proyecto de Ley 3599/2022-PE ante el pleno de la Comisión, el mismo que se realizó en la cuarta sesión extraordinaria celebrada el 28 de noviembre de 2022.

Es necesario destacar que, la Comisión de Energía y Minas colige que ha actuado diligentemente en dar el trámite correspondiente al Proyecto de Ley 3599/2022-PE para emitir su pronunciamiento, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú, asimismo procurando cumplir con lo dispuesto en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, que establece que las comisiones tienen un plazo máximo de sesenta días útiles para expedir el dictamen correspondiente.

b. Opiniones solicitadas

Se han solicitado las siguientes opiniones respecto del Proyecto de Ley 3599/2022-PE:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
28.NOV.2022	Ministerio de Energía y Minas	Oficio N° 0486-2022-2023-CEM/CR	NO
28.NOV.2022	Ministro de Transportes y Comunicaciones	Oficio N° 0487-2022-2023-CEM/CR	SI

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Siendo el **Proyecto de Ley 3599/2022-PE**, una iniciativa del Poder Ejecutivo, en el presente caso, no se requiere solicitar información adicional; puesto que la proposición **cuenta con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros**, tal como se precisa en el Oficio N°361-2022-PR, además, cuenta con los respectivos vistos de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

c. Opiniones recibidas

Para la evaluación del **Proyecto de Ley 3599/2022-PE**, la comisión de Energía y Minas ha recibido la opinión de la siguiente institución:

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (MTC)

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a través del secretario general, señor **José Luis Vigil León**, mediante Oficio 3252-2022-MTC/04, de fecha 2 de diciembre de 2022, emite **respuesta a las interrogantes de la Comisión de Energía y Minas**, las mismas que transcribimos en su totalidad en la sección *Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa* del análisis técnico de la propuesta legislativa del presente dictamen.

d. Opiniones ciudadanas:

En el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la aprobación del presente dictamen, no se han registrado opiniones ciudadanas respecto del Proyecto de Ley 3599/2022-PE.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 3599/2022-PE** presentado por el Poder Ejecutivo cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 1 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República y propone un texto legal con el título "Ley que promueve la contratación preferente de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas circunscritas al transporte de mercancías y transporte de trabajadores", conteniendo los siguientes asuntos:

El **Proyecto de Ley 3599/2022-PE**, en su fórmula legal, cuenta con siete artículos, en el artículo primero se establece el objeto de la ley, la misma que establece disposiciones a fin de promover la contratación preferente de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos. En el artículo segundo se señala el ámbito de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

aplicación de la ley que se circunscribe al Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos, los Gobiernos Regionales y Locales, y las empresas y/o cualquier entidad del sector privado que realice actividades económicas en los diferentes sectores productivos y son potenciales generadores de la demanda de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores a nivel nacional, regional o local. El artículo 3 se describe la contratación preferente, señalando que las empresas y/o cualquier entidad del sector privado pueden orientar su demanda preferentemente a la contratación de personal o empresa, local y/o regional, para la realización de las actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y de transporte de trabajadores. En el artículo 4 se describe las medidas de promoción de transporte de mercancías y de trabajadores. El artículo 5 señala que las empresas y/o cualquier entidad del sector privado que orienten la contratación del transporte de mercancías y/o de transporte de trabajadores deben reportar de forma trimestral al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. El artículo 6 describe los incentivos para los generadores de mercancías y empresas que contraten transporte mercancías y/o de trabajadores. El artículo 7 dispone como prohibición que aquel beneficiado con la contratación preferente promovida por la presente Ley, no puede subcontratar a un tercero para la ejecución del servicio de transporte de mercancías y/o transporte de trabajadores en los diferentes sectores productivos.

Además, el proyecto de ley 3599/2022-PE cuenta con dos (2) disposiciones complementarias finales referidas a: i) Informe al Congreso de la República, y ii) Normas complementarias y reglamentarias.

El Poder Ejecutivo sustenta su propuesta en la sección "Exposición de Motivos", detallando el *Marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta*, a través de la Resolución Ministerial N° 0658-2021-MTC/01, de fecha 02 de julio de 2021, en la que se aprobó el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante ROF del MTC); en el cual el artículo 11° del ROF, establece que son funciones del Despacho Viceministerial de Transportes formular, coordinar, ejecutar y supervisar la política nacional del sector transportes, de conformidad con la política general de gobierno; y proponer o aprobar planes, estrategias, normas, lineamientos, entre otros, para el desarrollo del sector transportes, según corresponda.

Se incluye también la sección *Descripción del Problema*, estableciéndose que las regulaciones establecidas al contenido de azufre y la calidad de combustibles tienen por objeto brindar una mejora en la calidad de aire reduciendo los contaminantes emitidos como parte del proceso de combustión de los combustibles fósiles, que son perjudiciales para la salud humana.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Se considera también la sección *Fundamento técnico de la propuesta normativa*, mencionando que la descripción del problema es la falta de aprovechamiento de los vehículos de transporte de mercancías local y/o regional que impacta en la utilidad y en los costos logísticos asociados al transporte y las barreras para el desarrollo del transporte de mercancías.

Además, se hace referencia a la sección *Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma*, estableciéndose que es necesario considerar que la implementación y aplicación de la presente medida normativa no representa un gasto para el erario público; por otro lado, el beneficio económico que conlleva es que trae consigo la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Ello, a su vez, genera espacios de concertación más apropiados, menos críticos en su relacionamiento y con mayor apertura a la promoción de actividades cada vez más colaborativas y productivas. Es decir, se generarían mayores espacios de articulación, diálogo y concertación entre los generadores de carga y los transportistas locales y/o regionales. Promoverá el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los transportistas de mercancías y de trabajadores locales y/o regionales, de forma que puedan adaptarse a los requerimientos del servicio en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, en cumplimiento con estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio, generando ello percepción de futuro más estable, que favorece la gobernabilidad y gobernanza, tan necesaria bajo la coyuntura global, y especialmente en las regiones más vulnerables del país, y aquellas donde se desarrollan actividades productivas a gran escala.

Asimismo, la sección *Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional*, en el cual se expone el Análisis de la propuesta normativa, en la que se menciona que el objeto de la norma es promover la contratación voluntaria de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercaderías, así como al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos; a efectos de mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional, repercutiendo positivamente en los índices de competitividad nacional. En tal línea argumentativa, se expresa la evidencia empírica sobre la desigualdad del personal o empresa local y/o regional con respecto de las empresas que, independientemente de la conexión territorial de constitución de la persona jurídica, prevalece un trato diferenciado por razones de: (i) barreras de entrada de requisitos para los grupos de transportistas locales y/o regionales, (ii) desconocimiento de formas asociativas que permitan generar economías colaborativas y de escala, (iii) inexistencia de una medida normativa que incentive y motive que las empresas que han optado por contratar personal o empresa local

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

y/o regional que genera empleo local, obtengan beneficios honoríficos o económicos, (iv) falta de medidas de impulso para equilibrar la competencia entre transportistas locales y grandes empresas de transporte de carga.

Finalmente concluye la Exposición de Motivos con la sección *Análisis del marco legal aplicable*, estableciéndose que la propuesta legal responde a su naturaleza optativa u opcional, de carácter voluntario la cual busca promover la contratación preferente de personal o empresa local y/o regional para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos, a efectos de mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional. Finalmente, se resalta que, la normativa propuesta se encuentra en el marco del irrestricto respeto y protección de los Acuerdos y/o Tratados Internacionales y Convenciones Internacionales de los que el Perú es parte. Por ende, la propuesta no genera una exigencia de cumplimiento coercitivo a los generadores de mercancías para la contratación local y/o regional en desmedro de transportistas extranjeros, ya que no vulnera el principio de trato nacional a los países miembros de la CAN. Además, se menciona que la presente medida normativa está en estricto respeto de la Constitución Política del Perú, y no contraviene ninguna disposición legal.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis del proyecto de ley se basa en el siguiente marco normativo que regula el ámbito de actuación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), facultades del Poder Ejecutivo, así como la normativa vigente sobre las regulaciones establecidas para la contratación de personal o empresas para el desarrollo de las actividades económicas circunscritas al transporte de mercancías y transporte de trabajadores:

- **La Constitución Política del Perú.**
- **El Reglamento del Congreso de la República.**
- **Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.**
- **Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.**
- **Ley 28015, Ley General de la Pequeña y Microempresa.**
- **Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales.**
- **Resolución Ministerial 0658-2021-MTC/01, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

- **Decreto Supremo 082-2019-EF**, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- **Decreto Supremo 042-2003-EM**, Establecen compromiso previo como requisito para el desarrollo de actividades mineras y normas complementarias; y sus modificatorias.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1. Análisis Técnico

a) **Problemática Identificada**

Uno de los problemas que se ha podido identificar es la falta de aprovechamiento de los vehículos de transporte de mercancías local y/o regional que impacta en la utilidad y en los costos logísticos asociados al transporte, puesto que el movimiento de mercancías se centraliza en pocas empresas del país y el rendimiento del vehículo está por debajo del uso óptimo lo cual impacta en su rentabilidad, entendiéndose como rendimiento óptimo al promedio del recorrido de 11,000 km/mes.

En ese sentido, a Encuesta Nacional en Logística 2020 (ENL), se estimó que un vehículo puede andar en un día hábil y con buenas condiciones hasta 500 Km. Si se proyectan estos 500 Km en un mes, se estima que, en 22 días hábiles, un vehículo podría andar casi 11,000 Km (dato que será tomado como referencia técnica). Para este dato, la Encuesta se enfocó en estimar los kilómetros recorridos por tipo de vehículo y sobre el número de veces que un vehículo alcanza a ir y volver hasta la región de consumo.

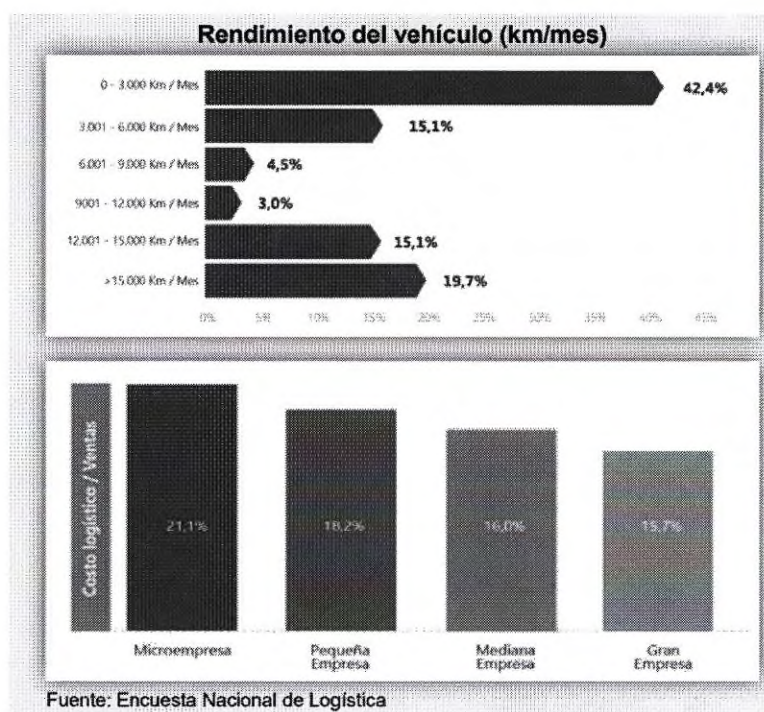
Los resultados se analizaron y caracterizaron en dos tipos de movimiento de mercancías. Primero las rutas nacionales, que son los transportes que se hacen a distintos municipios y regiones y, en general, de un solo origen a un solo destino. Segundo, las rutas urbanas, que son las de distribución de mercancías dentro de las ciudades y que involucran un solo punto de cargue y varios puntos de descargue. Si se considera la referencia técnica frente al uso adecuado de los vehículos, se esperaría que gran parte de los vehículos superaran los 11,000 Km en un mes.

Sin embargo, los resultados de la Encuesta mostraron que el 57.5% de vehículos en las rutas nacionales recorrieron menos de 6,000 Km al mes y se destaca que hay un 19.7% de vehículos que tienen una utilización superior a los 15,000 Km

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

al mes, este dato podría llevar a afirmar que el movimiento de mercancías se centraliza en pocas empresas del país, tal como se observa en el siguiente gráfico.

Asimismo, otro de los problemas son las barreras para el desarrollo del transporte de mercancías, puesto que no existe homogeneidad en el aprovechamiento de los vehículos de transporte y en los servicios brindados por empresa y por región, lo cual repercute en la utilidad y costos logísticos especialmente para las micros y pequeñas empresas. Los costos de las microempresas son mayores en 34% en comparación a los costos de una gran empresa.

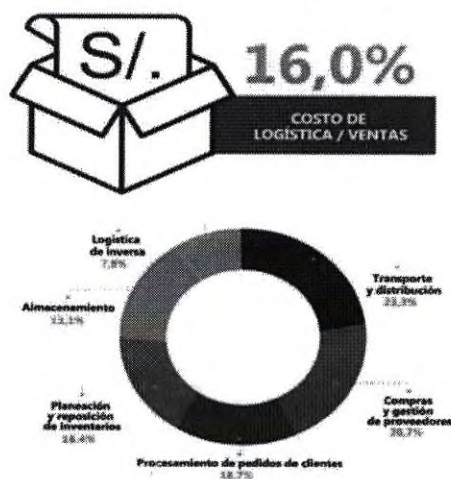


Fuente: Exposición del Proyecto de Ley 3599/2022-PE⁶

⁶ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3599/2022-PE realizada en la cuarta sesión extraordinaria de la Comisión de Energía y Minas de fecha 28 de noviembre de 2022.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Esto puede contrastarse en los costos logísticos que para el año 2019, representaron en promedio a nivel nacional 16% del costo de ventas y donde el transporte y la distribución representó un 23.3% de este costo logístico.



Fuente: Encuesta Nacional en Logística 2020

Fuente: Proyecto de Ley 3599/2022-PE⁷

Además, de la falta de oferta de servicios de transporte de mercancías en algunos macro ámbitos regionales; puesto que, de acuerdo a la ENL, solamente en el macro ámbito sur se percibe una oferta al 100% de los servicios de transporte de mercancías, mientras que en los macro ámbitos norte y centro es alrededor del 67-69% y en el macro ámbito oriente alrededor del 33%; lo cual podría atribuirse a una asimetría de información entre los generadores de carga y la oferta de transporte de carga o a la falta de estándares de calidad requeridos por parte de los transportistas.

Gráfico N° 8: Porcentaje de oferta de servicios de transporte por macro ámbitos

	Norte	Centra	Oriente	Sur
Distribución y/o transporte	69,2%	67,7%	33,3%	100%

Fuente: Proyecto de Ley 3599/2022-PE⁸

Sumado a ello, se debe tomar en consideración que la mayoría de empresas generadoras de mercancías tercerizan el servicio de transporte de mercancías y distribución dado que resultan costosos para la misma empresa invertir en

⁷ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3599/2022-PE

⁸ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3599/2022-PE

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

infraestructura y equipos, así como en su manutenzione, lo cual evidencia que el transporte es una actividad costosa sobre todo si tiene bajas tasas de utilización, tal y como se puede observar en el gráfico de la Encuesta Nacional de Logística 2020.

Gráfico N° 2: Porcentaje de tercerización por tamaño de empresa

Proceso	Grande empresa	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa
Transporte de carga/distribución	87,3%	59,5%	83,8%	81,0%

Fuente: Encuesta Nacional en Logística 2020

Fuente: Exposición del Proyecto de Ley 3599/2022-PE.⁹

Por lo que, es necesario establecer una medida que promueva la contratación preferente de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos.

b) Propuesta Normativa

De la revisión del Proyecto de Ley 3599/2022-PE se puede observar que el objetivo es promover la contratación voluntaria de personal o empresas locales y/o regionales, para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos.

En ese sentido, la propuesta aplica a los siguientes sujetos: a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos. b) Los Gobiernos Regionales y Locales. c) Las empresas y/o cualquier entidad del sector privado que realice actividades económicas en los diferentes sectores productivos y son potenciales generadores de la demanda de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores a nivel nacional, regional o local. En ese sentido, se expone que los sujetos señalados en el literal c), pueden orientar su demanda preferentemente a la contratación de personal o empresa, local y/o regional, para la realización de las actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al

⁹ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3599/2022-PE

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

transporte de mercancías y del transporte de trabajadores, en tanto el servicio ofrecido cumpla con los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancía. Asimismo, con respecto a los sujetos señalados en el literal a) y b), se expone que su participación consiste en la articulación conjunta con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para promover las gestiones necesarias a fin de lograr que las empresas establecidas en el literal c) del artículo 2, puedan ofrecer el servicio bajo los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancías y del transporte de trabajadores.

Es necesario entender que el término de contratación preferente es reconocido a nivel de doctrina como acción positiva o afirmativa porque busca equilibrar positivamente las desventajas de una persona natural o jurídica en situación de desventaja, dándole preferencia al momento de acceder a un trabajo, una promoción, un servicio o la adquisición de un bien.

En resumen, la acción positiva tiene su razón de ser en incentivar y permitir a las personas o grupos, con una característica o bien protegido, a superar las desventajas. Es decisión de los contratantes evaluar si existe la necesidad de aplicar la acción positiva en la empresa, identificando cuáles son los desequilibrios, y, de resultar necesario, implementar políticas de acción positiva. Ello permite que personas con o sin una característica o bien protegido puedan competir de manera pareja y justa, pero dándole la posibilidad al seleccionador o contratante de decantarse por un postulante con una característica protegida. Se tiene, entonces, que la acción positiva es una medida correctiva o diferenciadora que permite la justa competencia entre personas naturales o jurídicas igual de preparadas. Este tratamiento diferenciado pretende, justamente, compensar jurídicamente a grupos en desventaja, situando la acción del trato orientado hacia la igualdad material.

Por tanto, el objeto de la norma es promover la contratación voluntaria de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercaderías, así como al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos; a efectos de mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional, repercutiendo positivamente en los índices de competitividad nacional.

En tal línea argumentativa, se expresa la evidencia empírica sobre la desigualdad del personal o empresa local y/o regional con respecto de las

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

empresas que, independientemente de la conexión territorial de constitución de la persona jurídica, prevalece un trato diferenciado por razones de: (i) barreras de entrada de requisitos para los grupos de transportistas locales y/o regionales, (ii) desconocimiento de formas asociativas que permitan generar economías colaborativas y de escala, (iii) inexistencia de una medida normativa que incentive y motive que las empresas que han optado por contratar personal o empresa local y/o regional que genera empleo local, obtengan beneficios honoríficos o económicos, (iv) falta de medidas de impulso para equilibrar la competencia entre transportistas locales y grandes empresas de transporte de carga.

Como se ha mencionado, y tomando como referencia la ENL, se estimó que un vehículo puede andar en un mes (22 días hábiles) alrededor de 11,000 Km. Se esperaría que gran parte de los vehículos que transportan carga alcanzaran este recorrido; sin embargo, los resultados de la Encuesta mostraron que el 57.5% de vehículos en las rutas nacionales recorrieron menos de 6,000 Km al mes y se destaca que hay 15.1% de vehículos que tienen una utilización superior a los 12,000 Km al mes, y un 19.7% que supera los 15,000 Km al mes. Este dato lleva a afirmar que el movimiento de carga se centraliza en un sector reducido de empresas del país.

En los casos más extremos, se puede observar que en la región de Cusco el 75% de los viajes tienen destino en la misma región de Cusco, y el 25% son viajes a otras regiones del país. Para el caso de Tacna, el 17% son viajes internos y el 83% son viajes fuera de la región de Tacna. Esta información, complementando la ENL, muestra que no existe una homogeneidad en el aprovechamiento de los vehículos de transporte y en los servicios brindados por empresa y por región.

La presente propuesta normativa, justamente, busca establecer una medida que posibilite igualar las condiciones de acceso de las personas naturales o jurídicas circunscritas a un territorio local y/o regional al mercado, superando cualquier defecto o desequilibrio establecido. Es momento de implementar políticas y normas que permitan dar pasos radicales que aborden las desigualdades sociales vinculadas al servicio de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores en los ámbitos locales y/o regionales, aún más manifiesta en esta época de crisis, y así encauzar los esfuerzos hacia la consecución de los objetivos globales y nacionales.

- c) Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa.**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

La presente iniciativa legislativa es necesaria, pues coadyuva a la adopción de medidas que permitan dinamizar el servicio de transporte de mercancías y transporte de trabajadores, no sólo para aliviar la situación que atraviesa el sector, sino para dar solución a problemas estructurales que devienen de mucho tiempo atrás, y han constituido demandas históricas de las regiones donde se realizan principalmente actividades productivas, que han exigido una mayor participación en las actividades conexas, como el transporte de mercancías, para alcanzar mejores condiciones de desarrollo económico y social.

Siendo que, estas medidas adoptadas en el proyecto de ley como acciones positivas o afirmativas, promoverán el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los transportistas de mercancías y de trabajadores locales y/o regionales, de forma que puedan adaptarse a los requerimientos del servicio en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, en cumplimiento con estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio. Así mismo, la promoción de desarrollo económico genera una percepción de futuro más estable, que favorece la gobernabilidad y gobernanza, tan necesaria bajo la coyuntura global, y especialmente en las regiones más vulnerables del país, y aquellas donde se desarrollan actividades productivas a gran escala.

En ese sentido, la Comisión de Energía y Minas, considera que la iniciativa legislativa resulta viable, puesto que, existe fundamento constitucional y legal para la emisión de normas del sector transporte. Además, tratándose de una norma con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, que promueve la contratación preferente de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas circunscritas al transporte de mercancías y transporte de trabajadores, constituye una alternativa viable, tanto para el sector privado como para el Estado, en concordancia con el marco normativo y la responsabilidad impostergable de mejorar las condiciones de vida de las familias locales. Además, a partir de esta medida, se puede promover la gestación de políticas públicas mucho más específicas sobre el transporte de mercancías, con una visión eficiente y estratégica para los propósitos mayores del desarrollo del país.

Por otro lado, la presente iniciativa legislativa es oportuna, toda vez, que la contratación preferente de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas circunscritas al transporte de mercancías y transporte de trabajadores, generará mejoras en las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional, además de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

repercutir positivamente en los índices de competitividad, otorgando visibilidad honorífica a las empresas generadoras de mercancías que opten por elegir la contratación local, a través de un certificado de buenas prácticas y una mención en el ranking que para esos efectos se creará y administrará en el MTC.

Sumado a ello, se puede observar que la presente iniciativa legislativa beneficiará directamente a más de 115,000 empresas de transporte de carga en todo el país (exceptuando Lima y Callao) y más de 1390 empresas de transporte de trabajadores, descentralizando el movimiento de carga y de trabajadores; además se tendrá como beneficiarios indirectos a conductores, estibadores y personas relacionadas a los servicios conexos al transporte de carga, así como a la población en general por la dinamización de las economías locales y regionales. Además, se promueve la asociatividad de transporte terrestre de mercancía, y la promoción de mercados generadores de mercancía y transportistas locales.

En esa línea, El Sr. **Virgilio Acuña Peralta**, viceministro de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, señaló durante la sustentación del **Proyecto de Ley 3599/2022-PE** ante el Pleno de la Comisión de Energía y Minas, en su cuarta sesión extraordinaria del 28 de noviembre, que "se ha presentado un proyecto de ley que permita tener una mayor participación a los transportistas, tanto de mercancías como de personal, diferentes regiones y diferentes localidades en nuestro país, para proteger y para facilitar el desarrollo económico de cada localidad y cada región. Todos sabemos que en el mundo, los países que más se han desarrollado son los países industrializados y los países que mejores empresas tienen, la industrialización y el empresariado son las actividades que permiten que los países alcancen el progreso y el desarrollo en nuestro país."

Asimismo, la directora de Políticas y Normas de Transporte Acuático y Logística, señora Natalia Teruya, señaló que, *la propuesta legislativa parte de la coyuntura que ha pasado el transportista de carga y de trabajadores en estos dos últimos años ha sido bastante complicada, no solamente (...) porque es un sector totalmente atomizado, la mayor cantidad de transportistas tiene de 1 a 5 camiones de transporte, esto hace que su economía sea de subsistencia y adicional a ello en los últimos dos años. Hemos sufrido el tema de la pandemia por el COVID, lo cual ha disminuido la cantidad de viajes que hacían los transportistas, adicional del alza de fletes por los precios de los combustibles, esto ha acrecentado. (...) como ministerio, es generar una colaboración entre los generadores de carga y los transportistas del ámbito local.*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

En esa línea, lo que nosotros hemos identificado es un gran problema en el tema del rendimiento, por ejemplo, de los vehículos, un vehículo debería movilizarse de manera óptima, 11000 km al mes; sin embargo, más de la mitad de las empresas de transporte de esos vehículos recorren menos de esos 11000 km, lo cual quiere decir que no hay un aprovechamiento óptimo del vehículo y eso a su vez impacta en la utilidad en los ingresos a los transportistas.

De igual forma, esto repercute también en la utilidad y los costos logísticos, incrementando los costos que tenemos de los bienes de las de los productos que consumimos toda la ciudadanía. Y si consideramos que la mayor cantidad de las empresas son micro o pequeñas empresas, los costos logísticos que tienen estas estas micro y pequeñas empresas son mucho más altas que las grandes empresas, lo cual evidencia una desigualdad en los costos y en la utilidad que tienen las empresas de transporte. En esa línea, la propuesta normativa que proponemos es un proyecto de ley que promueva de manera preferente la contratación de personal o empresas locales o regionales para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional, y que estén circunscritas al transporte tanto de mercancías o de carga y el transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos.

Los beneficiarios se han mapeado más de 115000 empresas de transporte de carga o mercancía y más de 1390 empresas de transporte de trabajadores. Asimismo, no solamente eso contribuye directamente al transportista, sino también a toda esa cadena de actores que dependen del transporte, estibadores, conductores, el personal que se relacionan, los servicios conexos al transporte de carga y a la población en general, porque esto podría ayudar a disminuir también los costos que tienen los productos y los bienes que consumimos.

Punto importante de este proyecto de ley, como mencionábamos, es la promoción de la asociatividad, la asociatividad ayuda mucho a fortalecerse como empresas como grupos empresariales, el objetivo es mejorar y normalizar la prestación del servicio. Sabemos que el transporte es un servicio bastante informal y sobre ello, como menciona el viceministro, tenemos que empezar a hacer industria, tenemos que empezar a fortalecer el de todo el servicio y todo el sector transporte y una manera de ellos está asociado a través de esas iniciativas.

d) Observaciones al Proyecto de Ley 3599/2022-PE

Durante el desarrollo de la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Energía y Minas, realizada el 28 de noviembre de 2022, se presentaron las siguientes interrogantes, observaciones y cuestionamientos:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Del congresista Ilich López Ureña, planteando las siguientes consultas: Si han tomado como referencia los decretos supremos que han mencionado en su exposición (Decreto Supremo 042-2003-EM, mediante el cual se establecen compromiso previo como requisito para el desarrollo de actividades mineras y normas complementarias, y el Decreto Supremo 052-2010-EM, por el cual se modifican artículos del DS 042-2003-EM). **¿Cuáles han sido los resultados de la aplicación de esas normas respecto a la de este? ¿La incidencia que han tenido estas empresas a las que preferentemente se pretende dar un respaldo?**

La respuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la directora de Políticas y Normas de Transporte Acuático y Logística fue la siguiente:

"Respecto a su consulta, si se toma en cuenta estos dos decretos supremos, efectivamente se han tomado como modelo debido a que de lo que se ha podido conversar tanto con los gremios de transporte como también con representantes del Ministerio de energía y minas, esos dos decretos supremos se han estado vienes funcionando de una manera efectiva en algunas regiones. Sin embargo, una de las críticas que se hizo es que el incentivo no estaba muy claro por parte de los generadores de carga.

Lo que los dos decretos supremos del Ministerio de Energía y Minas promueven es, por ejemplo, para el generador de carga presentar una declaración jurada sobre la contratación preferente a las empresas para la actividad minera, sin embargo, es un hacer solamente una declaración jurada, no era una acción efectiva que promueva de manera muy activa en todas las empresas mineras y está a nivel de una crítica lo que se ha buscado en este proyecto de ley de una manera más propositiva, más que incentiva muchísimo más al generador de carga es hacer talleres de difusión, generar un ranking de buenas prácticas en los cuales se pueda visualizar no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional, esa promoción que hay sobre el transporte local y que los generadores de carga tienen mucho más incentivos para contratar de manera preferente. Adicionando a eso, el fortalecimiento que se busca hacer desde el Poder Ejecutivo para la asociatividad con lo cual buscamos es que haya mucha más oferta de transporte para todas las actividades económicas de la región y que se promueva realmente desde el lado, tanto desde el transporte, fortalecerlo y también al generador de carga, generarle mayores incentivos para que juntos generen una colaboración, fortalecer la economía local y regional se disminuyan los conflictos que hay a nivel comunitario y también contribuyendo a mejorar la competitividad."

De la Congresista Margot Palacios Huamán, formulando las siguientes consultas:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Esta ley es muy imprecisa, porque no está dejando bien claro si las contrataciones se refieren a las que se hace el proveedor del Estado o a la entidad estatal, asimismo, **¿qué es una contratación preferente?** Ahora, señalan que el Estado promueve la asociación con este proyecto de ley entre prestadores del servicio de transporte, sin definir las modalidades, ni los límites de esas asociaciones. Asimismo, a su opinión *esto no amerita una ley*, creo que esto lo debe ejecutar un programa sectorial de capacitación. Entonces, otras preguntas que también se tendría que responder: **¿cómo funcionaría la aplicación de esta ley?** **¿cómo no incumpliría la Ley de Contrataciones del Estado?** **¿Cómo no interfiere en la libertad de contratación de los empresarios locales y regionales?**

La respuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del politólogo de la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Acuático y Logística, señor Alfonso Díaz y Sotelo, fue la siguiente:

"En principio, esta norma toma como antecedente normativo y a los decretos supremos que anteriormente se han mencionado de misterio de energía y minas. Y con respecto a la pregunta de si esta ley, este proyecto de ley estaría incumpliendo alguna norma, los principios de libre contratación; se tiene que mencionar justamente que se ha buscado que esta norma esté dentro del marco constitucional, (...) en estricto respeto al artículo 58 que establece la economía social de mercado, en estricto respeto también del artículo 59 que garantiza la libertad de trabajo en libertad de empresa, también justamente el respeto del artículo 2 numeral 14, que reconoce el derecho de dos personas de contratar, lo que se busca también justamente en el artículo 62, establece la libertad de contratación, justamente lo que se busca es que esta norma no sea impositiva porque justamente no se puede obligar la contratación, y por eso es que viene el término de preferente.

Lo que buscamos es impulsar que los generadores de carga a nivel regional puedan contratar preferentemente y los servicios de empresas de transporte de mercancías y de pasajeros locales; siempre y cuando cumplan los requisitos y estándares necesarios para el cumplimiento adecuado en base a la calidad del servicio, la seguridad del servicio. En ese sentido, pues no se estaría incumpliendo de ninguna manera los principios de libre contratación, libertad de empresa y libertad de cada persona a contratar.

Con respecto a la consulta sobre la promoción de la asociatividad. Tenemos que mencionar que esto no existía antes, no estaba mencionado en los decretos supremos anteriores, no se considera en estas medidas normativas anteriores un tema de promoción de asociatividad, sino que nosotros, desde el sector, hemos visto la necesidad y la iniciativa de que estas empresas, sobre todo regionales y locales y como se mencionó

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

anteriormente, que el gran porcentaje de las empresas de transporte de carga y de mercancías a nivel nacional está muy atomizada y están representadas por ese hombre camión, que justamente tienen entre 1 y 5 unidades y representan más del 80% de todo a nivel nacional, y que justamente siendo empresas de atomizadas y que tienen poca oferta de flota, no pueden acceder muchas veces a las contrataciones de generadores de carga importantes a nivel nacional porque requieren cierto tipo de un servicio no, y sobre todo de servicio, está caracterizado por que requiere una flota mucho más amplia.

En ese sentido es que nosotros promovemos que estas personas pueden asociarse, estas empresas pequeñas microempresas pueden asociarse y así poder tomarlo como ejemplo, esto tener una flota mucho más amplia que pueda cubrir la necesidad de ese generador de carga.

Entonces, nosotros desde el sector estamos promoviendo que estas estas empresas de transporte que son pequeñas y micro, puedan asociarse y lo estamos haciendo a través de medidas concretas. Este proyecto de ley, no solamente busca el tema de la contratación preferente, sino que a la vez está promoviendo medidas concretas y específicas que logren y promuevan esta contratación, por ejemplo, la asociatividad; y con respecto a [la pregunta] ¿qué medidas de asociación? Todas las permitidas por la ley, la norma vigente en el Perú."

De la **congresista Margot Palacios Huamán**, formulando adicionalmente la siguiente pregunta: **¿Por qué se necesita de una ley si inclusive no es un tema de obligatoriedad?**, sino, debería manejarse más bien como un programa de promoción de la dirección del Ministerio de Transportes.

La respuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la directora de Políticas y Normas de Transporte Acuático y Logística, fue la siguiente:

"Lo que queremos cómo un proyecto de ley es poder justamente hacer mayor partícipe a esas empresas generadoras de carga de esas empresas que requieren el servicio de transporte para que puedan verse realmente incentivadas a través de una normativa de rango legal que promueva, y que ayude a que puedan contratar al transportista local, si sólo lo dejamos en una función que tenga alguna dirección, no vamos a lograr realmente esa sinergia que necesitamos para realmente impulsar el transporte local o regional y también a la economía local y regional, porque no solamente es contratar desde el ámbito desde el generador de la empresa privada, si no es cómo contribuimos también desde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a este programa de incentivos que no solamente como menciona es contratar, sino también fomentar una asociatividad, acompañarlos en ese proceso, generar incentivos para fomentar esa asociatividad, para el generador de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

carga como para el transportista, hacer que se visibilice esas acciones propositivas y algunas hacer un acompañamiento sostenible que realmente ayude a mejorar toda la economía local y regional, no sólo ahorita de manera inmediata en el corto plazo, a través de acciones concretas que puedan ser la capacitación, talleres, sino realmente todo un programa de desarrollo, y podamos realmente contribuir a mejorar esa economía que ha estado totalmente devastada en estos dos últimos años y que sabemos que históricamente también es un sector que es muy atomizado, que es informal y que requiere de todo un sustento."

A continuación, analizaremos y absolveremos las observaciones presentadas a través de las opiniones discordantes con el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, las mismas que han sido absueltas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

La Comisión de Energía y Minas ha requerido al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del Oficio 487-2022-2023-CEM/CR, absolver las siguientes interrogantes, las mismas que han sido absueltas a través del Oficio 3252-2022-MTC/04 como se detalla a continuación:

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3599/2022-PE, se toma como antecedentes, entre otros, al Decreto Supremo 042-2003-EM, y sus modificatorias, mediante el cual se establecieron compromisos previos como requisito para el desarrollo de actividades mineras y normas complementarias.

Al respecto, ¿cuáles han sido los resultados e indicadores de la aplicación de esta norma y de sus modificatorias? ¿Cuál ha sido el impacto de su aplicación en las empresas generadoras de demanda y las micro y pequeñas empresas locales y regionales? ¿Cuántas micro, pequeña y medianas empresas se beneficiaron? ¿Cumplieron su propósito estas normas?

Respecto de la primera consulta en relación a la data sobre cumplimiento del Decreto Supremo 042-2003-EM, y sus modificatorias, mediante el cual se establecieron compromisos previos como requisito para el desarrollo de actividades mineras y normas complementarias. Se informa que con fecha 29 de noviembre la Oficina General de Gestión Social (OGGS) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) remitió información de la inversión ejecutada respecto de los titulares mineros:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Total Titulares Mineros DAC-2021	102	
Rubro de Inversión Social	Inversión Ejecutada	Numero Titulares Mineros
Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de instituciones locales	26,658,354.00	59
Economía local	464,004,972.00	68
Educación	76,359,029.00	75
Empleo local	79,643,387.00	59
Gestión ambiental	35,866,580.00	55
Infraestructura básica	141,028,168.00	65
Nutrición	9,406,778.00	39
Promoción de la cultura	14,938,650.00	67
Salud	79,545,970.00	81

Información enviada por la Oficina General de Gestión Social del MINEM

En base a esta información, contenida en la Declaración Anual Consolidada (DAC) del 2021, se tiene que, durante el mismo, 68 y 59 titulares mineros, de un total de 102, han declarado acciones relacionadas a la promoción y fortalecimiento de la economía local y del empleo local, respectivamente. Con respecto al pedido de información sobre el desagregado del impacto en empresas generadoras de demanda y sobre cuántas micro, pequeña y medianas empresas se beneficiaron, se informa que la OGGS remite el cuadro informativo de manera general. Asimismo, se debe tener en cuenta que los compromisos previos en forma de declaración jurada establecidos en el Decreto Supremo N° 042-2003-EM, no obligan a los titulares de la actividad minera a reportar de forma detallada la inversión en economía local y empleo local realizada voluntariamente.

Con respecto a la sub pregunta sobre: "¿Cumplieron su propósito estas normas?", es preciso indicar lo siguiente:

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el Decreto Supremo 042- 2003-EM1, establece un compromiso previo como requisito para el desarrollo de actividades mineras contempladas en el Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo 018-92-EM2 , y este último reglamentaba disposiciones contenidas en normas con rango de ley, tales como: la Ley General de Minería, aprobada mediante Decreto Legislativo 109 y la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, aprobada mediante Decreto

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Legislativo 708. Es decir, la naturaleza jurídica de la norma era reglamentar disposiciones del sector a nivel nacional basada en minería e inversiones.

En segundo lugar, al ser una norma que regula disposiciones con rango legal del sector minero, la misma se debe diferenciar con el presente proyecto de ley de contratación preferente del sector transportes: (i) La primera diferencia es que el titular de la actividad minera, debe formular su petitorio ante el INGEMMET, mediante declaración jurada donde se compromete, entre otros temas, a generar trabajo en estricto relacionamiento social, los cuales son compromisos referenciales. (ii) Posteriormente, el titular de la actividad minera debe realizar un primer acercamiento con la comunidad, para la obtención del derecho sobre el terreno superficial (contrato privado de alquiler o servidumbre), el cual suele incluir además del contrato, un acuerdo de voluntades de contratación de puestos de trabajo local. (iii) Otras diferencias entre la actividad minera (norma a la que estrictamente va dirigida el Decreto Supremo N° 042-2003-EM), y la actividad de transporte de carga pesada, es que para realizar la explotación minera necesariamente se debe pasar por el proceso público de la participación ciudadana³ que, en principio está orientada para poder informar a la población respecto de los alcances del proyecto. Sin embargo, dentro del proceso de participación⁴ y en los talleres de este proceso, también se generan acuerdos donde la empresa se compromete a contratar personal local. Y posteriormente, cuando se aprueba la certificación ambiental (que incluye aspectos técnicos ambientales y temas sociales), los acuerdos previos terminan siendo fuente de obligación fiscalizable.

Como se puede apreciar, en el proceso de aprobación de la explotación minera, el titular de la actividad minera debe generar espacios de relacionamiento comunitario. A diferencia de la actividad de transporte de carga pesada, que es conexas de una actividad principal, donde no se necesita pasar por procesos públicos de participación ciudadana, ni realizar compromisos previos sociales al inicio de operación. Por lo que el generador de carga o mercancía, no tiene deberes normativos per sé de relacionamiento comunitario que conlleven al requerimiento de acuerdos comunitarios plasmados en ofertas de inversión y/o empleo local.

Si bien se observa en la DAC, declaraciones en relación con los compromisos sociales asumidos, no podemos afirmar que las cifras enviadas por el MINEM hayan sido directamente proporcionales con el nivel de cumplimiento de la norma; porque como podemos apreciar del numeral 3.10, de toda la cadena de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

titularidad y posterior operación minera, hay varias estancias de relacionamiento comunitario, donde se recogen obligaciones sociales.

Asimismo, la contratación de empleo local se vincula, principalmente, a los servicios de mano de obra no calificada, a diferencia del transporte de carga pesada, que se realiza a través de autorizaciones emitidas por el MTC y es considerada como mano de obra calificada.

Sin perjuicio de ello, la información contenida en la DAC es de carácter general, declarativo, y no especifica el número o cantidad directa de beneficiarios por cada rubro. Ello, ameritaría un estudio pormenorizado de los casos de cada titular minero.

Si la aplicación del Decreto Supremo 042-2003-EM, y sus modificatorias, fue favorable, con resultados tangibles ¿por qué necesitar ahora de una ley y no emitir nuevos decretos supremos para el Sector de Transportes y Comunicaciones?

Como se ha explicado en líneas precedentes, el Decreto Supremo 042-2003-EM, obedece a disposiciones contenidas en normas con rango de ley, y está dirigido a regular una actividad muy particular dentro del sector. Es decir, es una norma sectorial.

Lo que se pretende con el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, es dar solución a un problema público que, desde este sector, se ha identificado. Y no constituye un problema reciente; sino que es una demanda histórica y estructural, relacionado a la falta de igualdad de oportunidades para el acceso al mercado. Como tal, también ha sido formalmente expresada por los gremios de transportistas de mercancías, y fue uno de los principales puntos de sus plataformas de lucha más recientes.

Siendo conocedores de esta realidad, es un deber del Estado Peruano plantear, proponer, elaborar e implementar las medidas necesarias que respondan a este problema, y sean alternativas de solución viables y acordes al marco constitucional que nos rige.

En ese sentido, esta propuesta, es transversal y comprende a múltiples actores del sector público y privado. Se debe tener en cuenta que no se está reglamentando una norma con rango de ley o regulando una actividad sectorial o multisectorial; lo que se está haciendo es dar cumplimiento a los principios y

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país”.

objetivos fundamentales del Estado, lo cual compete y requiere del compromiso y trabajo conjunto de todos los poderes del Estado, en concordancia con los lineamientos y compromisos nacionales e internacionales, expresando una prospectiva estratégica para cerrar una brecha social a través de la igualdad de oportunidades.

Bajo esta premisa, la norma propuesta se alinea con los compromisos, acuerdos, políticas, planes y objetivos que, como país, hemos asumido:

Efectivamente, como punto de partida debemos mencionar que la Política General de Gobierno 2021 – 2026, contiene 10 ejes que cuentan con lineamientos prioritarios y líneas de intervención que orientan las acciones de las entidades públicas para superar las mayores brechas identificadas en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas, así como en los servicios elementales, dentro de los cuales se destaca la generación de bienestar y protección social y la reactivación económica. En mérito a ello, el gobierno tiene como prioridad lograr un país descentralizado, basado en el diálogo en el que el Estado es capaz de llevar servicios básicos y oportunidades de desarrollo a todos los ámbitos territoriales del país.

En esa línea, el Objetivo de la Política de Estado 11, sobre la “Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación” señala que el Estado se compromete a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que el país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, donde la reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población

Acorde con ello, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, propone una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) asociados, como:

- El ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países, que establece en la meta 10.1 “Lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional”, la cual conversa con las siguientes Políticas de Estado:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

- ✓ P.E. N° 8 "Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú", donde se prioriza el crecimiento de economías locales y regionales.
 - ✓ P.E. N° 14 "Acceso al empleo pleno, digno y productivo", donde el Estado se compromete a (i) eliminación de brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos y (ii) igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación.
 - ✓ P.E. N° 18 "Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica" donde el Estado se compromete a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global.
 - ✓ De igual forma, la meta 10.3 "Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto" la misma que conversa con la Política de Estado N° 11 desarrollada en los párrafos precedentes.
- El ODS 8, Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Por su parte, desde el 29 de abril de 2019, el Perú cuenta con una Visión al 2050, aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional. Esta visión es importante porque orienta la toma de decisiones hacia el bienestar que se desea alcanzar para todas las personas, la mejora de su calidad de vida en relación con su entorno y el desarrollo nacional; y para las instituciones de los distintos niveles del Estado, se constituye en la base sobre la cual se formula el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y es la referencia principal para la actualización de políticas y planes; bajo esa lógica, promulga en el apartado 3: "Desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza; promoviendo el crecimiento económico continuo, con competitividad, empleo digno y sostenibilidad ambiental, se sustenta en el esfuerzo conjunto del Estado, las empresas, los trabajadores y la academia, en el marco de una economía social de mercado. Se consideran 3 ejes:

- El Perú diversifica su producción.
- Impulsa la asociatividad.
- Promueve la innovación tecnológica.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Adicionalmente, se debe considerar que la propuesta se alinea, también, a la Política de Estado 24 del Acuerdo Nacional, en el compromiso por "construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos". Así, se busca un Estado que "atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales".

Asimismo, está en concordancia con el Objetivo Estratégico Sectorial 04, Fortalecer la Gobernanza, Descentralización y Modernización del Sector Transportes y Comunicaciones. El Estado Peruano impulsa el proceso de descentralización y modernización, por lo que debe implementar un conjunto de medidas que permitan gradualmente avanzar en perspectiva de lograr un Estado eficiente y competitivo.

En general, implica políticas de Estado, compromisos y objetivos nacionales, a los cuales todos los servidores públicos respondemos en el ejercicio de nuestras funciones. Una ley como esta compromete la participación conjunta de todas las entidades del sector para atender esta problemática, y permite proyectar mejoras en las condiciones del transporte de mercancías y de trabajadores a partir de una propuesta smart, posible, factible, pero sobre todo deseable y compartida por todos los stakeholders involucrados, en un horizonte de corto, mediano y largo plazo.

¿Por qué no se consideró algún tipo de incentivo o beneficio tangible para las empresas generadoras de demanda de transportes de carga y de trabajadores?

En principio, debemos considerar que el incentivo propuesto, a través del reconocimiento de buenas prácticas en beneficio del desarrollo local y regional, la promoción de la modernización del transporte de mercancías y de trabajadores, el fomento de la contratación local, buenas prácticas de responsabilidad social, entre otros, y su visibilización y publicación en un ranking oficial nacional, influye directamente en la imagen y la reputación corporativa de las empresas generadoras de demanda de transportes de mercancías y de trabajadores.

Esta imagen y reputación repercute en el relacionamiento de las empresas con las poblaciones locales y, por lo tanto, en la propia ejecución de sus actividades

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

económicas. Así, genera beneficios directos e indirectos para las empresas generadoras de demanda.

Además, se podrían mejorar los índices de competitividad referente a los indicadores de la eficiencia del mercado y el entorno económico, además de fortalecer los índices de institucionalidad del Foro Económico Mundial, mide la capacidad que tiene un país de generar oportunidades de desarrollo económico a los ciudadanos.

Se debe tener en cuenta que el espíritu de la norma es la igualdad de oportunidades, la cual deberá entenderse como el acceso al entorno económico de la demanda del transporte de mercancías y de trabajadores en igualdad de condiciones para todos los agentes transportistas de la micro, pequeña y mediana empresa, donde a partir de las acciones emprendidas por las entidades involucradas, podrán ofrecer servicios bajo los estándares propios de la referida demanda.

Lo que se plantea es una medida en respeto de los principios constitucionales, la economía social de mercado (art. 58°) y el rol subsidiario del Estado (art. 60°), garantizando la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, (art. 59°) la libertad de contratación (art. 62°) y el derecho fundamental de toda persona a contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público (art. 2° inciso 14).

La naturaleza de la norma es propositiva y responsiva, plantea iniciativas complementarias al objeto de contratación que no signifiquen nuevos costos para el país, sino que puedan implementarse dentro de las asignaciones presupuestales programadas para cada pliego.

En el proceso de elaboración de la propuesta, se realizaron reuniones con distintos stakeholders (transportistas y generadores de demanda del transporte de mercancías y de trabajadores); y se evaluaron medidas viables a la que los propios actores podrían ceñirse sin afectar el marco normativo vigente ni la caja fiscal.

Proponer otros beneficios, que refieran réditos económicos o similares, implicaría una intervención mayor del Estado a coste de sus propios presupuestos, y podría desequilibrar el mercado en favor de algunos agentes económicos, al ser un condicionante de carácter pecuniario.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Asimismo, la aplicación de estos beneficios podría disminuir la eficiencia recaudatoria, aumentar los costos de recaudación y, de no ser aplicadas correctamente, pueden reducir la equidad y transparencia del sistema tributario.

Ahora bien, considerar incentivos más tangibles, como beneficios económicos o tributarios, implicaría un análisis de viabilidad y factibilidad económica por parte de los entes competentes, y de todas maneras generaría un impacto en la caja fiscal del país, que se ha visto –y aún se ve gravemente afectada por las condiciones coyunturales de los últimos años, como la pandemia por Covid19 y la crisis energética.

¿Qué significa contratación preferente para las entidades del sector pública?
¿Cuál es el impacto con los principios rectores de la Contratación Pública?
¿Cómo se pretende implementar la contratación preferente?

El término de contratación preferente es reconocido como acción positiva o afirmativa porque busca equilibrar positivamente las condiciones de una persona natural o jurídica en situación de desventaja. La finalidad es la nivelación de la igualdad como "medida de justicia social con un beneficio común". A nivel de contratación pública, el término se asocia con el de contratación estratégica.

Desde el punto de vista socioeconómico la contratación, a nivel país, tiene múltiples objetivos, uno de los cuales es apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas; estableciendo una vinculación comercial con las comunidades y con los productores locales.

Asimismo, se reconoce la contratación estratégica cuando los fines no son sólo económicos, sino también sociales y políticos más amplios, como el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, las normas de responsabilidad social corporativa o, en general, los objetivos de políticas de desarrollo.

Es decir, que sí existen factores que determinan una opción de trato preferente y diferenciado, a nivel país, cuando estos factores responden a objetivos de desarrollo necesarios para los países⁸ en una situación de desventaja y lograr incorporarlos al mercado mundial en condiciones más igualitarias (acción afirmativa).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Ahora bien, habiendo precisado el término, es necesario considerar que la norma propuesta no contraviene las disposiciones ni los principios rectores de la contratación pública del Estado Peruano.

El proyecto de ley dispone en el ámbito de aplicación al Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos, y los Gobiernos Regionales y Locales, en la medida que todo el sector público debe estar involucrado en la solución de un problema público identificado, a través de la implementación de la promoción de la contratación preferente y las medidas comprendidas en esta norma y otras que puedan establecerse en la reglamentación.

Bajo esta lógica, este ámbito de aplicación comprende los actores que puedan motivar cambios estructurales e innovadores al inspirar logros importantes y realizables en un horizonte temporal suficientemente prudente, orientador de la acción de la sociedad y el Estado para hacerlo viable.

En ese sentido, el artículo 3° del proyecto de ley expone claramente que los actores sujetos a la orientación preferente de la demanda son los que están comprendidos en el inciso c) del artículo 2°:

"Las empresas y/o cualquier entidad del sector privado que realice actividades económicas en los diferentes sectores productivos y son potenciales generadores de la demanda de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores a nivel nacional, regional o local".

Respecto a la implementación, se debe considerar que la ley propone medidas complementarias:

- Incentivos para las empresas contratantes, a través del reconocimiento de buenas prácticas en un ranking oficial.
- Promoción de la asociatividad empresarial de los transportistas (fomentando la formalización y empresarización del sector).
- Promoción del relacionamiento y acercamiento comercial entre generadores de carga y transportistas de mercancías (a través de ruedas de negocios, foros y paneles informativos, etc.)

En ese sentido, por medio del ranking de buenas prácticas, se monitoreará y verificará la implementación y cumplimiento de la ley a través de documentos que acrediten la contratación.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Asimismo, la realización periódica de actividades descentralizadas para la promoción de la asociatividad y el relacionamiento comercial, permitirá obtener información directa de los actores involucrados (generadores de carga y transportistas).

En conjunto, esa data servirá para evaluar el impacto de la norma propuesta, y adaptar y mejorar los mecanismos de implementación y verificación.

La visión del Perú a partir de la prospectiva estratégica espera un país desarrollado económicamente y con trabajos productivos, satisfactorios y dignos, dejando de lado cualquier tipo de discriminación, donde los ciudadanos se encuentran en igualdad de condiciones, sin embargo, para que este horizonte sea real, el rol de la empresa privada es ser el motor de desarrollo económico, a través de la generación de riqueza, empleo, eficiencia y servicios de calidad.

Para ello, las empresas deben mantener un rol subordinado a la regulación responsiva del Estado, ser conscientes de sus impactos y de su papel, cumplir los mínimos de honestidad en los negocios, preservar el medio ambiente e impulsar el desarrollo de las personas, sobre todo en relación a la actividad que desarrollan.

Bajo ese análisis, consideramos que es importante y estratégico que las empresas en el Perú consideren las Políticas, Planes y/o Acuerdos del Estado, como un insumo clave para el diseño y desarrollo de sus estrategias de negocio y responsabilidad social, fortaleciéndose al analizarlas e incorporarlas en su propia mirada y cumplimiento de objetivos, sin que esto pueda ser entendido como un intervencionismo del Estado en la economía.

En ese sentido, se deben orientar los esfuerzos tanto públicos como privados en que se perciba en la sociedad una cultura en la que el individuo actúe cada vez con mayor coherencia tanto como ciudadano, empresario, consumidor, vecino o trabajador. Es por esta razón, que es el mismo mercado y las regulaciones quienes deben premiar estas decisiones de consumo responsable y de producción más sustentable, lo cual ha sido tomado en consideración en esta propuesta normativa.

En consecuencia, el papel del Estado pasó de ser considerado mínimo o Estado policía a ser revalorado como estratégico y necesario, no solo para mantener el orden y la paz, sino para lograr equidad, mayor justicia social, económica y política, así como productor de bienes, entre otros.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Finalmente, es momento de implementar políticas y normas que permitan dar pasos radicales que aborden las desigualdades sociales vinculadas al servicio de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores en los ámbitos locales y/o regionales, aún más manifiesta en esta época de crisis, y así encauzar los esfuerzos hacia la consecución de los objetivos nacionales.

En consecuencia, por las razones expuestas, la Comisión de Energía y Minas considera que es viable jurídicamente aprobar el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país.

e) Propuesta de texto sustitutorio

De la revisión de las observaciones de los diversos sectores sobre el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, a continuación, se detallan las acciones que se están desarrollando a efectos de formular una propuesta modificatoria de la fórmula legal, que se expone a continuación:

ARTICULO 1	
TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA MODIFICATORIA
"Artículo 1.-Objeto El objeto de la presente Ley es promover la contratación preferente de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos; a efectos de mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional, repercutiendo positivamente en los índices de competitividad nacional."	En el objeto del proyecto de Ley, se sugiere considerar la redacción propuesta para un mayor entendimiento. El texto propuesto es el siguiente: "Artículo 1. Objeto de la Ley La presente ley tiene por objeto promover la contratación preferente de empresas dedicadas al servicio de transporte de mercancías o de transporte de personal, cuyas sedes principales se encuentren dentro del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo de las actividades económicas en los diferentes sectores productivos, así como de mejorar las condiciones económicas, impulsar el desarrollo y repercutir positivamente en los índices de competitividad nacional de los departamentos de nuestro país.
ARTICULO 2	
TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA MODIFICATORIA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

"Artículo 2.- Ámbito de aplicación La presente Ley se aplica a los siguientes sujetos: a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos. b) Los Gobiernos Regionales y Locales. c) Las empresas y/o cualquier entidad del sector privado que realice actividades económicas en los diferentes sectores productivos y son potenciales generadores de la demanda de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores a nivel nacional, regional o local."	En el artículo 2 del proyecto de Ley, se considera la modificación del literal c. y la incorporación del literal d., los mismos que describen a los sujetos de aplicación de la ley, siendo estas a las empresas generadoras de la demanda de transporte de mercancías o de transporte de personal, y a las empresas, asociadas o no, que se dedican al servicio de transporte de mercancías o de transporte de personal. El texto propuesto es el siguiente: Artículo 2. Ámbito de aplicación La presente ley es de aplicación a los siguientes sectores: a. El Poder Ejecutivo. b. Los gobiernos regionales y los gobiernos locales. c. Las empresas de los diferentes sectores productivos que sean potenciales generadores de la demanda de transporte de mercancías o de transporte de personal en todo el ámbito nacional. d. Las empresas, asociadas o no, que se dedican al servicio de transporte de mercancías o de transporte de personal.
ARTICULO 3	
TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA MODIFICATORIA
Artículo 3.- Contratación preferente Los sujetos señalados en el literal c) del artículo 2 de la presente Ley, pueden orientar su demanda preferentemente a la contratación de personal o empresa, local y/o regional, para la realización de las actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y de transporte de trabajadores, en tanto el servicio ofrecido cumpla con las características de la actividad y estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancía.	En el artículo 3 del proyecto de Ley, se considera el termino contratación preferente, el cual es reconocido como acción positiva o afirmativa porque busca equilibrar positivamente las condiciones de una persona natural o jurídica en situación de desventaja. La finalidad es la nivelación de la igualdad como "medida de justicia social con un beneficio común". El texto propuesto es el siguiente: Artículo 3. Contratación preferente Las empresas señaladas en el literal c) del artículo 2 pueden orientar su demanda de servicios de transporte de mercancías o de transporte de personal y contratar preferentemente a las empresas, asociadas o no, señaladas en el literal d) del artículo 2, cuyas sedes principales estén en el distrito, provincia o departamento donde se genere dicha demanda, y en tanto el servicio ofrecido contenga las características de la actividad y estándares requeridos.
ARTICULO 4	
TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA MODIFICATORIA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Artículo 4.- Medidas de promoción de transporte de mercancías y de trabajadores El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en trabajo conjunto con las Entidades señaladas en los literales a) y b) del artículo 2, promueve las gestiones necesarias para la capacitación y/o acciones pertinentes para que micro, pequeñas y medianas empresas prestadoras de servicio de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores, se asocien bajo cualquier modalidad permitida por ley que fomente la articulación empresarial generando economías colaborativas y puedan ofrecer el servicio de acuerdo a las características de la actividad y bajo los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancías y del transporte de trabajadores.	En el artículo 4 del proyecto de Ley, se considera la incorporación del Ministerio de la Producción para que en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones instauren medidas de promoción del transporte de mercancías y del personal, conforme al ámbito de aplicación de su sector. El texto propuesto es el siguiente: Artículo 4. Medidas de promoción del transporte de mercancías y del transporte de personal, y su contratación El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de la Producción, en trabajo conjunto con las entidades señaladas en los literales a) y b) del artículo 2, realiza las acciones necesarias, incluyendo la capacitación, para que las micro, pequeñas y medianas empresas prestadoras de servicios de transporte de mercancías o del transporte de personal, se asocien bajo cualquier modalidad permitida por ley que fomente la articulación empresarial y que genere economías colaborativas, y puedan ofrecer el servicio de acuerdo a las características de la actividad y bajo los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes de dichos servicios.
ARTICULO 5	
TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA MODIFICATORIA
Artículo 5.- Reporte de contratación 5.1 Los sujetos señalados en el literal c) del artículo 2 que orienten la contratación del transporte de mercancías y/o de transporte de trabajadores, que promueve la presente ley, reportan de forma trimestral al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en atención a lo estipulado en el artículo 3, pudiendo acreditar para dicho efecto con las copias de las facturas y/o contratos generados por la prestación de los servicios contratados con los prestadores del transporte de mercancías y/o del transporte de trabajadores, locales y/o regionales. 5.2 El tratamiento de la información será considerado como confidencial por los trabajadores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que tengan acceso a la misma, de acuerdo a la normativa que rige la materia.	En el artículo 5 del proyecto de Ley, se sugiere considerar la redacción propuesta para un mayor entendimiento. El texto propuesto es el siguiente: Artículo 5. Reporte de contratación 5.1 Las empresas señaladas en el literal c) del artículo 2 que orientan su demanda y contratan el servicio de transporte de mercancías o de transporte de personal, en atención a lo estipulado en el artículo 3, reportan dichos contratos de forma trimestral al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, acreditando para dicho efecto con las copias de las facturas o contratos generados por la prestación de los servicios contratados con los prestadores del transporte de mercancías o del transporte de personal. 5.2 El tratamiento de la información es considerado confidencial por los trabajadores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que tengan

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

	acceso a esta, de acuerdo a la normativa que rige la materia.
ARTICULO 6	
TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA MODIFICATORIA
Artículo 6.- Incentivos para los generadores de mercancías y empresas que contraten transporte mercancías y/o de trabajadores En mérito al cumplimiento de lo establecido en la presente Ley, los sujetos señalados en el literal c) del artículo 2, que reporten de forma eficiente la contratación de personal o empresa, local y/o regional, de transporte de mercancías y/o de transporte de trabajadores, forman parte de las publicaciones periódicas del ranking de buenas prácticas empresariales en beneficio del desarrollo local y/o regional del transporte de mercancías y del transporte de trabajadores, entre otros, a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la cual servirá de insumo para mejorar los índices de competitividad nacional y la imagen de responsabilidad social de las empresas generadoras de mercancías.	En el artículo 6 del proyecto de Ley, se sugiere considerar la descripción del plazo de las publicaciones del Ranking de buenas prácticas empresariales, señalando que estas se realizarán de forma trimestral, asimismo se formula una nueva redacción para un mayor entendimiento. El texto propuesto es el siguiente: Artículo 6. Incentivos para las empresas que contraten el servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante En mérito al cumplimiento de lo establecido en la presente ley, las empresas señaladas en el literal c) del artículo 2 que cumplan lo dispuesto en el artículo 5 forman parte de las publicaciones trimestrales del Ranking de buenas prácticas empresariales del servicio de transporte de mercancías y de transporte de personal, a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el cual sirve de insumo para mejorar los índices de competitividad departamental y nacional, y la imagen de responsabilidad social de las empresas generadoras de demanda de servicios.
ARTICULO 7	
TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA MODIFICATORIA
Artículo 7.- Prohibición Para efectos de lo dispuesto en el artículo 3, aquel beneficiado con la contratación preferente promovida por la presente Ley, no puede subcontratar a un tercero para la ejecución del servicio de transporte de mercancías y/o transporte de trabajadores en los diferentes sectores productivos.	En el artículo 7 del proyecto de Ley, se sugiere considerar la redacción propuesta para un mayor entendimiento. El texto propuesto es el siguiente: Artículo 7. Prohibición de subcontratación Para efectos de lo dispuesto en el artículo 3, las empresas beneficiarias con la contratación preferente promovida por la presente ley, no pueden subcontratar a un tercero para la ejecución del servicio de transporte de mercancías o transporte de personal en los diferentes sectores productivos.
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES	
TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA MODIFICATORIA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

PRIMERA. - Informe al Congreso de la República El Ministerio de Transporte y Comunicaciones presenta de forma semestral a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, un informe respecto a la implementación y seguimiento de las gestiones realizadas en cumplimiento de la presente Ley.	En la primera disposición complementaria final del proyecto de Ley, se sugiere considerar como fecha de presentación, del informe sobre la implementación, seguimiento de las acciones emprendidas y eficacia de la presente ley, a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República el mes de abril de cada año, asimismo se sugiere publicar dicho informe y los rankings de buenas prácticas empresariales, referidos en el artículo 6 en el portal del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. El texto propuesto es el siguiente: PRIMERA. Informe al Congreso de la República El ministro de Transportes y Comunicaciones, cada año, a más tardar en el transcurso del mes de abril, presenta por escrito a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, un informe sobre la implementación, seguimiento de las acciones emprendidas y eficacia de la presente ley. Asimismo, dicho informe y los rankings de buenas prácticas empresariales, referidos en el artículo 6, se publican en el portal institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA MODIFICATORIA
SEGUNDA. - Normas complementarias y reglamentarias Se faculta al Ministerio de Transporte y Comunicaciones a crear el ranking de buenas prácticas empresariales en beneficio del desarrollo local y/o regional del transporte de mercancías y del transporte de trabajadores y a emitir las normas complementarias y reglamentarias necesarias que establezcan las condiciones, requisitos y otros aspectos para la correcta aplicación y cumplimiento de la presente Ley, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario desde su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".	En la segunda disposición complementaria final del proyecto de Ley, se sugiere considerar al Ministerio de Producción de ser necesario conjuntamente con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones la creación del Ranking de buenas prácticas empresariales del servicio de transporte de mercancías y de transporte de personal. El texto propuesto es el siguiente: SEGUNDA. Ranking de buenas prácticas empresariales del servicio de transporte de mercancías y de transporte de personal Se crea el Ranking de buenas prácticas empresariales del servicio de transporte de mercancías y de transporte de personal a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debiendo coordinar, de ser necesario, con el Ministerio de la Producción, con el propósito de difundir los alcances de la presente ley en beneficio del desarrollo económico de los departamentos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Durante el debate del presente dictamen, en la sesión ordinaria de la fecha, intervinieron los señores congresistas: **Jorge Alberto Morante Figari (FP)** e **Ilich Fredy López Ureña (AP)**, manifestando sus observaciones.

El congresista **Jorge Alberto Morante Figari (FP)** solicitó se elimine el artículo 7 del texto sustitutorio, cuya redacción era la siguiente:

Artículo 7. Prohibición de subcontratación

Para efectos de lo dispuesto en el artículo 3, las empresas beneficiarias con la contratación preferente promovida por la presente ley, no pueden subcontratar a un tercero para la ejecución del servicio de transporte de mercancías o transporte de personal en los diferentes sectores productivos.

Al respecto, el presidente aceptó el pedido del congresista **Jorge Alberto Morante Figari (FP)**, quien durante la votación emitió su voto a favor, con reservas.

V. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

En concordancia con el artículo 44° de la Constitución Política del Perú, son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, el artículo 58° establece que se ejerce en una economía social de mercado, bajo cuyo régimen el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicio públicos e infraestructura; y, el artículo 59° señala que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, precisando que, el ejercicio de las referidas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública.

La Economía Social de Mercado "se basa en la organización de mercados como mejor sistema de asignación de recursos, y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa"²³. Por ello, en virtud de esta perspectiva económica, el desarrollo de la economía se encuentra indisolublemente orientado a la vigencia y plenitud de un conjunto de valores reconocidos como fundamentos axiológicos del

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

sistema y expresión del pacto social que los sustenta. En esa línea ha señalado el Tribunal Constitucional Peruano que "la economía social de mercado es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado social y democrático de derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado". La vigencia de la economía social de mercado como modelo económico constitucional presupone la existencia de factores sociales, políticos y jurídicos. Es decir, no será posible la subsistencia de una economía social de mercado sin la integración democrática de los diversos sectores de la sociedad y de ésta con el Estado. Lo que se busca es conciliar los intereses de la sociedad.

Bajo este régimen económico, la Constitución, en su artículo 2°, numeral 14, reconoce el derecho de toda persona a contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público. De manera complementaria, el artículo 62° establece que la libertad de contratar garantiza que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. La libertad de contratación es un principio que se constituye, junto con el derecho de propiedad, en uno de los pilares básicos del modelo de economía social de mercado. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el contenido del derecho de libertad de contratación está constituido por las siguientes facultades:

- Autodeterminación para decidir si se contrata o no, así como para elegir al contratante —persona natural o jurídica—, la forma y modo de celebrar el contrato, así como la capacidad de desvincularse del mismo, siempre que se haya cumplido su objeto y los procedimientos establecidos en el mismo contrato o en el Ordenamiento jurídico.
- Autodeterminación para regular o configurar el contenido del contrato, el cual deberá estar conforme con el ordenamiento jurídico y no ser lesivo de los derechos.

De acuerdo con la regulación constitucional, la libertad de contratación tiene un límite interno: el contrato celebrado deberá tener una finalidad lícita, es decir, que mediante la autodeterminación de las relaciones jurídicas no podría buscarse lograr un fin ilícito. Asimismo, se ha establecido como un límite externo de la libertad de contratación el orden público, es decir, el respeto de aquellas reglas, principios y valores básicos que sustentan el modelo de convivencia de la sociedad peruana. Entre esos principios se tienen los derechos

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

fundamentales —la dignidad de la persona, el derecho a la no discriminación, la protección del medio ambiente, entre otros—, tanto en su contenido regulativo como valorativo.

Asimismo, el ordenamiento jurídico y la normativa vigente contemplan diferentes acciones de trato diferenciado. Conforme al artículo 50.1 del Reglamento de la Ley de Contratación del Estado', aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, y su modificatoria por Decreto Supremo N° 168-2020-EF, en materia del procedimiento de evaluación de las propuestas de contratación, se deberá considerar la siguiente bonificación para quienes proponen sus servicios y obras:

"f) Tratándose de la contratación de servicios y obras que se presten o ejecuten fuera de la provincia de Lima y Callao, cuyos montos no superen los doscientos mil nuevos soles (S/ 200 000,00) para la contratación de servicios y no superen los novecientos mil nuevos soles (S/ 900 000,00) en el caso de obras, a solicitud de/postor se asigna una bonificación equivalente al diez por ciento (10%) sobre el puntaje total obtenido por los postores con domicilio en la provincia donde presta el servicio o se ejecuta la obra, o en las provincias colindantes, sean o no pertenecientes al mismo departamento o región. El domicilio es el consignado en la constancia de inscripción ante el RNP.

"g) En procesos de Adjudicación Simplificada, a los postores que tengan la condición de micro y pequeña empresa, o a los consorcios conformados en su totalidad por estas, y a su solicitud, se le asigna una bonificación equivalente al cinco por ciento (5%) sobre el puntaje total obtenido, siempre que acrediten tener tal condición otorgada por la Autoridad competente"

En el mismo sentido, el artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo 082-2019-EF, establece que uno de los principios rectores es: "b) Igualdad de trato. Todos los proveedores deben disponer de las mismas oportunidades para formular sus ofertas, encontrándose prohibida la existencia de privilegios o ventajas y, en consecuencia, el trato discriminatorio manifiesto o encubierto. Este principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son similares y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica siempre que ese trato cuente con una justificación objetiva y razonable, favoreciendo el desarrollo de una competencia efectiva."

De conformidad con lo establecido en el artículo 21° de la Ley N°28015, Ley General de la Pequeña y Microempresa, "[.. .] En las contrataciones y

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

adquisiciones de bienes y servicios del Estado, las entidades del Estado prefieren a los ofertados por las MYPE, siempre que cumplan con las especificaciones técnicas requeridas. [...]

Así mismo, las instituciones del Estado deben separar no menos del 40% de sus compras para ser atendidas por MYPE [...]. Se dará preferencia a las MYPE regionales y locales de/lugar donde se realizan las compras estatales".

Entre los distintos mecanismos que el Estado ha diseñado para promover las contrataciones y adquisiciones del Estado a favor de un colectivo, como son las MYPE, se encuentran la preferencia a favor de las micro y pequeñas empresas, la reserva de compra no menor del 40% para MYPE y la preferencia de MYPE regionales y locales. Estos mecanismos constituyen, en sí mismos, acciones afirmativas de trato diferenciado.

Por otra parte, la presente propuesta legislativa se enmarca bajo la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, que tiene el objeto de garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales, previsto en el artículo 2, numeral 6 de la Constitución Política del Perú, a través de su adecuado tratamiento, en un marco de respeto de los demás derechos fundamentales que en ella se reconocen.

Se debe indicar que, en conformidad con los artículos 1 y 3 del proyecto de Ley, la contratación preferente se encuentra enfocada a aplicarse al transporte de mercancías y trabajadores sin perjuicio del sector económico en que estén involucradas las entidades señaladas en el artículo 2 y en respeto del marco legal vigente que determine las características de las actividades comprendidas. En dicho contexto, tomando en cuenta este alcance transversal, con la participación del Ministerio de la Producción, entre otros, el Decreto Supremo que apruebe las normas reglamentarias del proyecto de Ley contará con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

En relación a lo expuesto, la propuesta legal responde a su naturaleza optativa u opcional, de carácter voluntario la cual busca promover la contratación preferente de personal o empresa local y/o regional para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos, a efectos de mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Finalmente, se resalta que, la normativa propuesta se encuentra en el marco del irrestricto respeto y protección de los Acuerdos y/o Tratados Internacionales y Convenciones Internacionales de los que el Perú es parte. Por ende, la propuesta no genera una exigencia de cumplimiento coercitivo a los generadores de mercancías para la contratación local y/o regional en desmedro de transportistas extranjeros, ya que no vulnera el principio de trato nacional a los países miembros de la CAN.

La presente medida normativa está en estricto respeto de la Constitución Política del Perú, no contraviene ninguna disposición legal. Por tanto, la propuesta normativa no se contrapone a la normativa vigente, más bien, promueve la contratación preferente de servicios de transporte locales y/o regionales, mejorando el acceso de los ciudadanos a una mejor calidad de vida, promueve la articulación y relacionamiento comercial y el fomento de buenas prácticas empresariales que devienen en mejores relaciones comunitarias; asimismo, impulsa los índices de competitividad nacional.

VI. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y 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.

Análisis de los costos de implementar la propuesta normativa

En el presente dictamen, respecto a los costos, el **Proyecto de Ley 3599/2022-PE** presenta la siguiente evaluación en la sección "*Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma*", que se transcribe en su totalidad.

En atención a la problemática descrita, y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, se propone este Proyecto de Ley, que promueve que las empresas y/o cualquier entidad del sector privado que realice actividades económicas en los diferentes sectores productivos y son potenciales generadores de la demanda de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores a nivel nacional, regional o local, puedan orientar su demanda preferentemente a la contratación de personal o empresa, local y/o regional, para la realización de las actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y del transporte de trabajadores, en

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

tanto el servicio ofrecido cumpla con los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancía.

En primer lugar, es necesario considerar que la implementación y aplicación de la presente medida normativa no representa un gasto para el erario público. Las publicaciones del ranking y las funciones de seguimiento de cada actividad productiva se realizan en el marco de las competencias y prerrogativas legales de los actores competentes previstas en la normativa vigente sobre la materia, sin incurrir en gastos adicionales.

El objetivo de la propuesta es que se podrá ejercer una dinámica distinta a la desarrollada estos últimos años, ya que se busca impulsar prácticas empresariales articuladas a los mercados locales y/o regionales y a sus operadores de transporte de mercancías y transporte de trabajadores, repercutiendo en mejores relaciones comerciales y beneficios económicos para los actores involucrados, la localidad y la región donde se circunscriben las actividades productivas; beneficiando directamente a más de 115,000 empresas de transporte de mercancías en todo el país (exceptuando Lima y Callao) y más de 1390 empresas de transporte de trabajadores, descentralizando el movimiento de mercancías y de trabajadores, pues implicaría la movilización de una gran cantidad de vehículos en cada una de las regiones del país.

Por ejemplo, en Arequipa, se registran 26,946 vehículos de mercancías, en La Libertad 17,362 vehículos, en Piura 10,371, en el Cusco 7,296 y en Puno 5,844, existiendo una flota de alrededor de 115,000 vehículos de mercancías terrestre, los cuales se verían positivamente impactados por acciones de contratación preferente, generando beneficios económicos no sólo para las empresas de transporte de mercancías, sino también para los conductores, estibadores y personas relacionadas a los servicios conexos al transporte de mercancías, dinamizando las economías locales y regionales.

El beneficio económico, además, trae consigo la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Ello, a su vez, genera espacios de concertación más apropiados, menos críticos en su relacionamiento y con mayor apertura a la promoción de actividades cada vez más colaborativas y productivas. Es decir, se generarían mayores espacios de articulación, diálogo y concertación entre los generadores de carga y los transportistas locales y/o regionales.

Promoverá el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los transportistas de mercancías y de trabajadores locales y/o regionales, de forma

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

que puedan adaptarse a los requerimientos del servicio en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, en cumplimiento con estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio.

Así mismo, la promoción de desarrollo económico genera una percepción de futuro más estable, que favorece la gobernabilidad y gobernanza, tan necesaria bajo la coyuntura global, y especialmente en las regiones más vulnerables del país, y aquellas donde se desarrollan actividades productivas a gran escala.

Constituye una alternativa viable, tanto para el sector privado como para el Estado, en concordancia con el marco normativo y la responsabilidad impostergable de mejorar las condiciones de vida de las familias locales.

A partir de esta medida, se puede promover la gestación de políticas públicas mucho más específicas sobre el transporte de mercancías, con una visión eficiente y estratégica para los propósitos mayores del desarrollo del país. Un país tan diverso y complejo, en su geografía, debilidad política e institucionalidad, requiere mirarse desde dentro.

Ahora, analizando bajo un enfoque de proporcionalidad y el análisis de regulación de impacto de la norma, se puede advertir que la fórmula presentada es la que genera un mejor beneficio-costos comparado con las opciones alternativas de i) no promover la contratación preferentemente local ni incentivar la asociatividad o ii) especificar una participación obligatoria del transporte local en las contrataciones por parte de los generadores de carga.

En la primera alternativa regulatoria de no promover la contratación preferentemente local ni incentivar la asociatividad, y hacer que el mercado regule por sí solo las desigualdades en el mercado del transporte, la falta de aprovechamiento de los vehículos de transporte, las barreras para el desarrollo del transporte local y/o regional, la asimetría de información entre generadores de carga y transportistas locales y las barreras para asociarse; debemos advertir que esta no sería la mejor opción porque según las gráficas presentadas por el MEE en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2026, esta situación se revertiría progresivamente sino hasta mediados del 2025, año en el cual recién se estima se llegaría a cifras similares a las manejadas en el periodo pre pandemia (y no con un crecimiento estimado a lo proyectado en condiciones regulares a la del año 2025).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Por otro lado, una medida más intervencionista de especificar una participación obligatoria del transporte local en las contrataciones por parte de los generadores de carga, aplicaría una intervención directa del *Ius punendi* del Estado a través de la creación de una obligación fiscalizable a las empresas generadoras de carga, con la creación de una cuota mínima de contratación local para la continuidad de sus actividades. Lo cual no es una alternativa de solución proporcional al problema que se pretende solucionar, debido a que se trasladaría la carga regulatoria al privado. Y asumiría un control directo de la Administración para regular dichas brechas del mercado, que, sin duda, no le compete en un marco de libertad económica.

Por su parte, la alternativa propuesta tiene un carácter optativo u opcional, y busca promover la contratación preferente de personal o empresa local y/o regional para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores, en diferentes sectores productivos, a efectos de mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional, repercutiendo positivamente en los índices de competitividad, otorgando visibilidad honorífica a las empresas generadoras de mercancías que opten por elegir la contratación local, a través de un certificado de buenas prácticas y una mención en el ranking que para esos efectos se creará y administrará en el MTC.

Como se puede apreciar, la medida es voluntaria, supera los parámetros de legalidad al no ser discriminatoria y habiéndose demostrado que es necesaria debido a los impactos económicos causados por la pandemia y por el mercado, a los transportistas locales y/o regionales de mercancías y de trabajadores, asimismo, resulta efectiva en tanto se aplique las estrategias de comunicación y capacitación para que los mencionados transportistas opten por la asociatividad a efectos de competir en condiciones de calidad y resulta proporcional toda vez que, no supone una intervención estatal directa sino de promoción e incentivos para lograr que se reduzcan las brechas y barreras de acceso para su desarrollo y puedan ser competitivos en el mercado. Por tanto, la medida propuesta supera los principios de legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad.

VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Energía y Minas, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

República, recomienda la **APROBACIÓN** de los **Proyecto de Ley 3599/2022-PE**, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE PROMUEVE LA CONTRATACIÓN PREFERENTE DE EMPRESAS DE SERVICIO DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS O TRANSPORTE DE PERSONAL DEL ÁMBITO TERRITORIAL DEL AGENTE ECONÓMICO DEMANDANTE, A FIN DE IMPULSAR EL DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS DEPARTAMENTOS DEL PAÍS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover la contratación preferente de empresas dedicadas al servicio de transporte de mercancías o de transporte de personal, cuyas sedes principales se encuentren dentro del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo de las actividades económicas en los diferentes sectores productivos, así como de mejorar las condiciones económicas, impulsar el desarrollo y repercutir positivamente en los índices de competitividad nacional de los departamentos de nuestro país.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación a los siguientes sectores:

- a. El Poder Ejecutivo.
- b. Los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- c. Las empresas de los diferentes sectores productivos que sean potenciales generadores de la demanda de transporte de mercancías o de transporte de personal en todo el ámbito nacional.
- d. Las empresas, asociadas o no, que se dedican al servicio de transporte de mercancías o de transporte de personal.

Artículo 3. Contratación preferente

Las empresas señaladas en el literal c) del artículo 2 pueden orientar su demanda de servicios de transporte de mercancías o de transporte de personal y contratar preferentemente a las empresas, asociadas o no, señaladas en el literal d) del artículo 2, cuyas sedes principales estén en el distrito, provincia o departamento donde se genere dicha demanda, y en tanto el servicio ofrecido contenga las características de la actividad y estándares requeridos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

Artículo 4. Medidas de promoción del transporte de mercancías y del transporte de personal, y su contratación

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de la Producción, en trabajo conjunto con las entidades señaladas en los literales a) y b) del artículo 2, realiza las acciones necesarias, incluyendo la capacitación, para que las micro, pequeñas y medianas empresas prestadoras de servicios de transporte de mercancías o del transporte de personal, se asocien bajo cualquier modalidad permitida por ley que fomente la articulación empresarial y que genere economías colaborativas, y puedan ofrecer el servicio de acuerdo a las características de la actividad y bajo los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes de dichos servicios.

Artículo 5. Reporte de contratación

- 5.1. Las empresas señaladas en el literal c) del artículo 2 que orientan su demanda y contratan el servicio de transporte de mercancías o de transporte de personal, en atención a lo estipulado en el artículo 3, reportan dichos contratos de forma trimestral al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, acreditando para dicho efecto con las copias de las facturas o contratos generados por la prestación de los servicios contratados con los prestadores del transporte de mercancías o del transporte de personal.
- 5.2. El tratamiento de la información es considerado confidencial por los trabajadores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que tengan acceso a esta, de acuerdo a la normativa que rige la materia.

Artículo 6. Incentivos para las empresas que contraten el servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante

En mérito al cumplimiento de lo establecido en la presente ley, las empresas señaladas en el literal c) del artículo 2 que cumplan lo dispuesto en el artículo 5 forman parte de las publicaciones trimestrales del Ranking de buenas prácticas empresariales del servicio de transporte de mercancías y de transporte de personal, a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el cual sirve de insumo para mejorar los índices de competitividad departamental y nacional, y la imagen de responsabilidad social de las empresas generadoras de demanda de servicios.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Informe al Congreso de la República

El ministro de Transportes y Comunicaciones, cada año, a más tardar en el transcurso del mes de abril, presenta por escrito a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, un informe sobre la implementación, seguimiento de las acciones emprendidas y eficacia de la presente ley. Asimismo, dicho informe y los rankings de buenas prácticas empresariales, referidos en el artículo 6, se publican en el portal institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

SEGUNDA. Ranking de buenas prácticas empresariales del servicio de transporte de mercancías y de transporte de personal

Se crea el Ranking de buenas prácticas empresariales del servicio de transporte de mercancías y de transporte de personal a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debiendo coordinar, de ser necesario, con el Ministerio de la Producción, con el propósito de difundir los alcances de la presente ley en beneficio del desarrollo económico de los departamentos.

Dase cuenta.

Sala de Sesiones.

Lima, 21 de diciembre de 2022.



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 23/12/2022 15:30:24-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/12/2022 12:03:24-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHÉ Alfredo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/12/2022 10:26:03-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/12/2022 09:17:41-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/12/2022 15:57:20-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS SEGUNDO
TORIBIO FIR 16055831 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/12/2022 16:12:55-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3599/2022-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que promueve la contratación preferente de empresas de servicio de transporte de mercancías o transporte de personal del ámbito territorial del agente económico demandante, a fin de impulsar el desarrollo económico en los departamentos del país".

[Siguen firmas ...]



Firmado digitalmente por:
 GONZALES DELGADO Diana
 Carolina FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 28/12/2022 13:01:25-0500



Firmado digitalmente por:
 MONTAYA MANRIQUE Jorge
 Carlos FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 28/12/2022 17:46:58-0500



Firmado digitalmente por:
 CICCIA VASQUEZ Miguel
 Angel FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 28/12/2022 08:45:48-0500



Firmado digitalmente por:
 TORRES SALINAS Rosio FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 28/12/2022 10:51:00-0500



Firmado digitalmente por:
 BAZAN CALDERON Diego
 Alonso Fernando FAU 20161749126
 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 28/12/2022 11:07:38-0500



Firmado digitalmente por:
 FLORES ANCACHI Jorge Luis
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 28/12/2022 18:49:09-0500



Firmado digitalmente por:
 LÓPEZ UREÑA ILICH FREDY
 FIR 42834886 hard
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 28/12/2022 15:11:43-0500