



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Despacho  
Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

DAVID ALFREDO TUESTA CÁRDENAS  
MINISTRO

14 MAYO 2018

Lima,

**OFICIO N° 622 -2018-EF/10.01**

Señor

**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**

Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales  
y Modernización de la Gestión del Estado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar, Av. Abancay S/N, Lima

Presente.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL

Referencia : Oficio P.O. N° 666-2017-2018/CDRGLMGE-CR

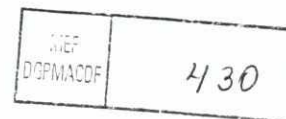
Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita la opinión técnico legal de este Ministerio sobre el Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL, Ley que crea la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., propuesto por la Municipalidad Provincial de Huamanga del departamento de Ayacucho.

Al respecto, sírvase encontrar adjunto al presente copia del Informe N° 038-2018-EF/60.05, elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, que consolida la opinión de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

**INFORME N° 038 -2018-EF/60.05**

Para : Señor  
**CÉSAR LIENDO VIDAL**  
Viceministro de Economía

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL

Referencia : a) Oficio N° 535-2017-2018-CTC/CR  
b) Oficio P.O. N° 666-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
c) Oficio Múltiple N° 525-2017-PCM/SC  
d) Memorando N° 1729-2017-EF/50.07  
e) Memorando N° 466-2017-EF/62.01  
f) Oficio N° 380-2017-PROINVERSION/SG  
g) Memorando N° 0226-2018-EF/50.07

Fecha : 19 MAR. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto del rubro, a fin de informarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante los documentos de la referencia a) y b), el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones y el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, respectivamente, solicitan la opinión de este Ministerio sobre el Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL, “Ley que crea la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.”, propuesto por la Municipalidad Provincial de Huamanga del departamento de Ayacucho.
- 1.2. Con el documento de la referencia c), el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita a este Ministerio remitir la información requerida por el Congreso de la República sobre el proyecto de Ley antes citado e ingresar el respectivo informe en el sistema informático que comprende el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley. Asimismo, adjunta para nuestra consideración y fines, copia del Memorando N° 879-2017-PCM/OGAJ remitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre el asunto en mención.
- 1.3. Mediante los documentos de la referencia d) y g), la Dirección General de Presupuesto Público emite opinión, en el marco de sus competencias, sobre el proyecto de Ley bajo análisis.







MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

- I.4. Con el Memorando de la referencia e), la Dirección General Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad remite las observaciones de su Despacho sobre el indicado proyecto de Ley.
- I.5. Mediante el documento de la referencia f), el Secretario General de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN remite copias del Informe N° 5-2017/DPP/SSP y del Informe Legal N° 445-2017/OAJ, los cuales contienen la posición de la entidad sobre la propuesta legislativa.

## II. ANÁLISIS

La Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal - **DGPMACDF**, en el marco de sus competencias, formula observación sobre el Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL, Ley que crea la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., por las siguientes consideraciones:

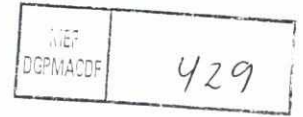
- II.1. El artículo primero del proyecto de Ley autoriza a la Municipalidad Provincial de Huamanga a constituir la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C. (Sociedad Anónima Cerrada), la misma que, de conformidad con el artículo segundo del citado proyecto de Ley, sería de propiedad sólo del municipio gestor (Municipalidad Provincial de Huamanga) pudiendo posteriormente promover la participación de terceros mediante el accionariado difundido (artículos segundo y tercero).

Al respecto, se debe señalar que en ninguno de los artículos del proyecto de Ley se establece una separación (independencia) entre el resultado económico de la municipalidad y el de la empresa municipal. En ese sentido, los riesgos y obligaciones que asuma la empresa municipal podrían ser transmitidos y afectar las finanzas públicas de la Municipalidad Provincial de Huamanga, al ser esta propietaria de dicha empresa municipal. Es decir, cualquier obligación no cumplida o incluso parte de los gastos de operación y mantenimiento de la empresa municipal tendrían que ser asumidas por la Municipalidad Provincial de Huamanga, lo cual podría afectar el cumplimiento de las reglas fiscales de Saldo de Deuda Total y de Ahorro en Cuenta Corriente a las que la municipalidad está obligada a cumplir en el marco del Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

- II.2. En el Análisis Costo Beneficio de la Exposición de Motivos del proyecto de Ley se señala que “La presente Ley no irroga gasto ordinario ni extraordinario al Tesoro Público, sino al contrario trae consigo varios beneficios económicos y no económicos”. Esta aseveración no es exacta, toda vez que para crear la empresa municipal se tiene que hacer un aporte inicial para constituir su Capital Social. Asimismo, para dinamizar el terminal terrestre existente se requeriría de nuevas inversiones que también tendrían que ser asumidas por la Municipalidad Provincial de Huamanga, propietaria única de la referida empresa.







**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

- II.3. Finalmente, se debe hacer notar que en el artículo quinto del texto normativo y en la exposición de Motivos del proyecto de Ley se omite el establecimiento de la fuente con la que la municipalidad gestora financiará el aporte del Capital Social de la empresa municipal a crearse. Esta omisión no permite evaluar las consecuencias fiscales para la Municipalidad Provincial de Huamanga por la creación de la empresa.

**La Dirección General del Presupuesto Público - DGPP, manifiesta lo siguiente:**

- II.4. Las competencias de la Dirección General de Presupuesto Público establecidas en el artículo 13 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y en el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, están enmarcadas en los aspectos de orden presupuestario y por tanto sólo absuelve consultas relacionadas al Proceso Presupuestario, no teniendo competencias para emitir opinión sobre lo que establece el Proyecto de Ley.
- II.5. Sin perjuicio de lo anteriormente manifestado, y desde el punto de vista estrictamente presupuestario, cabe señalar que la propuesta normativa no establece el nivel de financiamiento requerido que demandaría la aplicación del referido proyecto de ley, ni identifica la fuente de financiamiento y su disponibilidad; además no cumple con el requisito de señalar el impacto que la aplicación de la propuesta legal generará en el Presupuesto del Sector Público, ni acompaña un análisis costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, requisitos que son exigidos por el inciso d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.
- II.6. En tal razón, de implementarse el mandato contenido en el referido proyecto de ley, al no contarse con un análisis costo – beneficio en los términos exigidos por la norma legal pertinente, se considera que se demandarían recursos adicionales al Tesoro Público para concretar la propuesta, contraviniéndose en consecuencia el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411.



**La Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad - DGAEICYP, presenta las siguientes observaciones al Proyecto de Ley:**

- II.7. Tal como se muestra en el perfil técnico – diagnóstico socio económico remitido por la Municipalidad Provincial de Huamanga, el transporte de pasajeros y el movimiento de buses interprovinciales constituye una actividad importante para la ciudad de Ayacucho. Por ello, existe una Terminal Terrestre en dicha localidad.

El Proyecto no plantea mecanismos regulatorios que conlleven a una mejor administración de dicho terminal o incentivos para mejorar la infraestructura, sino que solo crea una empresa municipal para reemplazar al administrador actual del Terminal. En ese sentido, la propuesta es innecesaria.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

- II.8. El Proyecto viola el rol subsidiario del Estado establecido en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú en tanto no solo no se ha descartado la posibilidad de que sea una empresa privada la que pueda operar el terminal, sino que se está generando una empresa que, según el artículo 1 del mismo Proyecto estaría facultada también para *"implementar servicios a favor de los vecinos en materia de capacitación, educación y transporte"*.

Si el Estado asume un rol como oferente de un servicio en el mercado y además es el que decide las reglas de juego, se producen riesgos de generar regulación sesgada que lo favorezca. En este escenario, la posibilidad de que una empresa privada se interese en operar el terminal, disminuyen. Asimismo, al combinar variables políticas con económicas en la toma de decisiones sobre cómo operar una empresa, los resultados se alejan de la eficiencia. Sin perjuicio de lo anterior e independientemente al nivel de eficiencia que logre alcanzar esta empresa, su establecimiento desplazaría la inversión privada.

- II.9. La Municipalidad Provincial de Huamanga no necesita establecer una empresa municipal para dinamizar el funcionamiento del terminal terrestre de la ciudad de Ayacucho. La intervención en este contexto puede darse a través del desarrollo de condiciones habilitantes y eliminación de barreras de entrada y de salida que permitan que actores privados se interesen en invertir en dicho sector, asumiendo así el riesgo que supone toda inversión.

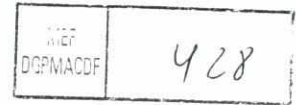
La **Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN** emite su opinión sobre el proyecto de Ley N° 2042/2017-GL a través del Informe N° 5-2017/DPP/SSP y del Informe Legal N° 445-2017/OAJ.

- II.10. La **Sub Dirección de Servicios a los Proyectos de PROINVERSIÓN**, mediante el Informe N° 5-2017/DPP/SSP señala lo siguiente:

1. El proyecto de Ley propone crear la empresa municipal administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., a fin de brindar servicios públicos, complementando los servicios de transporte terrestre, permitiendo la salida y llegada a la ciudad de Ayacucho de vehículos de servicio público y al embarque y desembarque de pasajeros y equipaje.
2. El terminal terrestre actualmente viene siendo administrado y operado por el Terrapuerto Municipal "Libertadores de América" el cual fue creado como un Organismo Público Descentralizado - OPD en la estructura de la municipalidad Provincial de Huamanga.
3. Los terminales terrestres se definen como la infraestructura complementaria al transporte terrestre sea ésta de propiedad pública o privada, la cual está destinada a prestar los servicios de transporte de personas o mercancías, de ámbito nacional, regional y provincial conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.







**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

4. La Municipalidad de Huamanga justifica la creación de la empresa municipal administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., señalando que las actividades tendientes a fomentar la construcción y/o ejecución de un terminal terrestre (como es el terrapuerto municipal que a la fecha viene prestando este servicio), así como su organización, administración y regulación de su funcionamiento, es una función pública exclusiva de los Gobiernos Locales, en consecuencia no constituye ni configura un supuesto de actividad empresarial, sino por el contrario es el desarrollo de una función pública, es decir, los servicios prestados corresponden al *Ius Imperium* establecido en la Constitución Política del Estado como en la Ley Orgánica de Municipalidades, buscando así la satisfacción del servicio público, materializando así la función pública de prestar el servicio de transporte público atribuida e impuesta por el Estado. (Numeral 4.6 de la Exposición de Motivos, página 23)
5. Sobre el particular, se advierte que por un lado la Municipalidad de Huamanga sustenta la iniciativa legislativa en la aplicación del Artículo 60 de la Constitución Política del Perú<sup>1</sup>, referido al rol subsidiario del Estado en materia económica y de otro lado señala que dicha iniciativa es la consecuencia del ejercicio de una función pública, mas no derivada del ejercicio de actividad empresarial del Estado, lo cual constituye una contradicción en el sustento del proyecto de ley, más aun en el contexto de que el terminal terrestre ya viene siendo administrado por un organismo estatal y por lo tanto cumpliéndose con el ejercicio de la función pública.
6. Asimismo, se advierte que la Municipalidad de Huamanga ha sustentado la intervención subsidiaria del Estado en la ausencia de empresas de transporte interprovincial en la ciudad de Ayacucho con interés en ofertar la implementación y administración de un terminal terrestre (página 26 de la Exposición de Motivos). Sin embargo, el Artículo 60 de la Constitución Política del Perú, adicionalmente, requiere sustentar que la actividad empresarial-pública en este caso, se realice por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.
7. Al respecto, correspondería justificar el alto interés público o conveniencia nacional de crear una empresa municipal administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho, en lugar de optar por los mecanismos vigentes para la construcción de nuevos terminales de transporte terrestre o para el redimensionamiento del existente, mediante el régimen general de contratación pública o mediante el mecanismo de las asociaciones público privadas, de ser el caso, situación que no se advierte en la exposición de motivos.
8. Por las consideraciones expuestas, se concluye que la propuesta de Proyecto de Ley para la creación de la Empresa Municipal Administradora del Terminal



<sup>1</sup> “El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.”





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

Terrestre de Ayacucho SAC, no contiene la sustentación de las exigencias previstas en el Artículo 60 de la Constitución Política del Perú y presenta inconsistencias en relación a la naturaleza de la intervención estatal, es decir, si ésta se realiza en cumplimiento de una función pública o constituye claramente actividad empresarial del Estado, enmarcada en el texto constitucional citado.

II.11. La **Oficina de Asesoría Jurídica de PROINVERSIÓN**, mediante el Informe Legal N° 445-2017/OAJ señala lo siguiente:

**1. Sobre las funciones de PROINVERSIÓN**

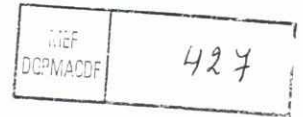
- 1.1. De conformidad con el Reglamento de Organización y Funciones de PROINVERSIÓN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 185-2017-EF, PROINVERSIÓN es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, que tiene como función promover la inversión privada en servicios públicos, infraestructura pública, así como en activos, proyectos y empresas del Estado. Tiene a su cargo los proyectos de relevancia nacional que le sean asignados, o los que reciba por encargo de los tres niveles de gobierno.

En virtud a ello, PROINVERSIÓN actúa en función a los proyectos que les sean asignados por las entidades del sector Público, sea de nivel nacional, regional o local, para tal efecto, estas últimas entidades califican los proyectos como prioritarios según sus necesidades y, proceden a ejecutar la planificación que tuviera aprobada.

**2. Sobre la propuesta contenida en el Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL**

- 2.1. El Proyecto de Ley bajo comentario consta de ocho Artículos y una Disposición Final. El citado proyecto dispone en su articulado lo siguiente:
- Autorizar la constitución de la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.
  - La propuesta de empresa es una Sociedad Anónima Cerrada - SAC - que no requerirá el requisito de la pluralidad de socios, sin embargo, precisa el Proyecto de Ley que se promoverá la participación de la sociedad civil mediante accionariado difundido.
  - Se podrá incluir, vía el concepto de accionariado difundido, a los municipios distritales o provinciales que se benefician con el servicio.
  - Señala que para ser accionista o director se requerirá cumplir con las disposiciones legales vigentes.
  - Que el capital social de la empresa estará constituido por el valor de la transferencia que realice la municipalidad provincial y que exprese el estado actual de las inversiones realizadas por el citado municipio. Que el capital social podrá modificarse por aportes de nuevos accionistas de conformidad con la Ley General de Sociedades.





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"**  
**"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"**

- f) Que los regidores, gerentes municipales y servidores del municipio no podrán ser miembros del Directorio. Que el gerente o administrador será designado por el Directorio.
- g) Que los Directores y el gerente o administrador son solidariamente responsables por la empresa ante los accionistas y terceros, por los daños y perjuicios que ocasionen por acuerdos o actos contrarios al estatuto de la empresa o la Ley, realizados por negligencia o dolo, sin perjuicio de las demás causas establecidas en la Ley General de Sociedades.
- h) Los trabajadores de la empresa se regirán por el régimen laboral de la actividad privada.



En la disposición final se establece que la ley propuesta regirá al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

### **3. Base Legal**

- 3.1. Constitución Política del Perú, Título III Capítulo I Régimen Económico, artículo 60, Título IV Capítulo III sobre Formulación y Promulgación de Leyes y Título IV, Capítulo XIV, sobre Municipalidades, artículos 191, 192.
- 3.2. Texto Único Ordenado - TULO del Decreto Legislativo N° 1224 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF y sus modificatorias.
- 3.3. Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 3.4. Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 3.5. Resolución Directoral N° 007-2016-JUS/DGDOJ, Guía Técnica Legislativa para la elaboración de proyectos normativos.
- 3.6. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y sus modificatorias, Artículo VII, artículo 9, 32, 35, 59, 73, 79 y 81.
- 3.7. Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, que regula el funcionamiento de los Terminales Terrestres.



### **4. Análisis del Proyecto de Ley considerando la normativa vigente**

- 4.1. El Proyecto de Ley bajo comentario ha sido remitido por el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República para opinión y, deriva de un pedido efectuado al Congreso de la República por la Municipalidad Provincial de Huamanga.
- 4.2. El Proyecto de norma legal propuesto no ha cumplido íntegramente con la normativa que regula su presentación, al haber cumplido con desarrollar en la Exposición de Motivos sólo lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, (Título y Exposición de Motivos) y, omitiendo lo relativo al Análisis Costo - Beneficio y al Análisis del Impacto de la



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

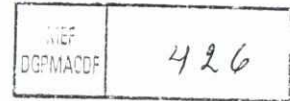
“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

Vigencia de la Norma en la Legislación Nacional, a que se refieren los artículos 3 y 4 del referido Reglamento.

- 4.3. Conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, (en su artículo 9 numeral 13), es competencia de los Concejos Municipales aprobar los proyectos de ley que se quieran someter al Congreso de la República, por lo que al haber adjuntado el acuerdo adoptado por el Concejo Provincial respectivo, el cual señala que el acuerdo ha sido tomado por unanimidad, este requisito ha sido cumplido.
- 4.4. Adicionalmente, se debe señalar que conforme al artículo 35 de la referida Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, se puede ejercer actividad empresarial municipal si se cuenta con el voto de más de la mitad de los regidores del Concejo Municipal. Esta formalidad ha sido cumplida con el acuerdo a que se refiere el numeral 4.3 anterior (siempre que además se cuente con la ley autoritativa).
- 4.5. En lo relativo a las competencias y funciones del Municipio Provincial de Huamanga debemos señalar que, conforme a lo señalado en el Título IV, artículos 79 y 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, en lo referido a competencias y funciones específicas del Municipio Provincial, esta precisa que los Municipios Provinciales son competentes, de acuerdo a las funciones específicas que les han sido asignadas por Ley: “para ejecutar o promover la construcción o concesionar obras para terminales terrestres y regular su funcionamiento”.
- 4.6. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, compete al Concejo Municipal decidir sobre la disposición de bienes municipales, como sería en el presente caso el Terminal Terrestre existente de propiedad del Municipio Provincial de Huamanga que pretenden entregar como aporte de capital, para la constitución de la empresa.
- 4.7. En lo relativo a la actividad empresarial estatal debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 60 de la Constitución Política del Perú, se requiere ley expresa para aprobar la constitución de nuevas empresas en las que el Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno, pretenda participar debido a que sólo debe ser por actividad empresarial subsidiaria, “sustentada en razones de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional”.
- 4.8. En el caso bajo comentario estimamos que si bien se ha sustentado que sería actividad empresarial subsidiaria, “no estaría sustentado en el proyecto de norma bajo análisis el alto interés público o manifiesta conveniencia nacional que justifique constituir una Empresa Municipal para administrar un Terminal Terrestre.







**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"**  
**"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"**

Esta posición es compartida en el Informe N° 05-2017/DPP/SSP que señala que: "... correspondería justificar el alto interés público o la conveniencia nacional de crear una Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho, en lugar de optar por los mecanismos vigentes para la construcción de nuevos terminales de transporte o para el redimensionamiento del existente, sea mediante el régimen de contratación pública o mediante el mecanismo de Asociaciones Público Privadas, de ser el caso, situación que no se advierte en la Exposición de Motivos".

- 4.9. Cabe señalar que existen varios mecanismos legales para lograr que la administración del referido Terminal Terrestre de Ayacucho y, los aspectos adicionales de remodelación o ampliación que pudieren plantearse, pasen a ser ejecutados por terceros privados, como podría ser una concesión, una asociación en participación u otro contrato participativo, por lo que se considera que no se requiere asumir el riesgo de constituir una empresa estatal municipal y asignarle activos y recursos para su operatividad.



- 4.10. Adicionalmente, debemos señalar que la norma propuesta contiene disposiciones contradictorias por cuanto propone que la empresa a constituir sea una sociedad anónima cerrada y, además hace mención a que los accionistas se podrán incrementar mediante accionariado difundido. Consideramos que la propuesta debe definir si será una sociedad anónima cerrada o abierta. Una sociedad anónima cerrada no puede tener más de 20 accionistas según el artículo 234 de la Ley General de Sociedades y, está prohibida de abrirse al mercado mediante la forma de accionariado difundido.



Por otro lado el Proyecto de Ley menciona la posibilidad de la existencia de otros accionistas estatales (municipios distritales o provinciales sin definir), los cuales requerirán ley expresa para participar y para asignar recursos a dicha actividad empresarial municipal.

- 4.11. En relativo a lo planteado a los literales d), e), g) y h) del numeral 2.1 del acápite II.11 del presente informe respecto a que: "para ser accionista o director se requerirá cumplir con las disposiciones legales vigentes, que el capital social podrá modificarse por aportes de nuevos accionistas de conformidad con la Ley General de Sociedades, que los directores y el gerente o administrador de la empresa a crearse serán solidariamente responsables de la empresa ante los accionistas y terceros, por los daños y perjuicios que ocasionen por acuerdos o actos contrarios al estatuto de la empresa o la Ley, realizados por negligencia o dolo, sin perjuicio de las demás causas establecidas en la Ley General de Sociedades y que los trabajadores de la empresa se regirán por el régimen laboral de la actividad privada", debemos señalar que las disposiciones mencionadas corresponden a los artículos cuarto, quinto segundo párrafo, sétimo y





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

octavo del Proyecto de Ley bajo comentario, y son aspectos que se encuentran regulados en la legislación vigente, siendo por tanto redundantes para la legislación nacional.

- 4.12. Considerando lo señalado en el Informe N° 05-2017/DPP/SPP la Oficina de Asesoría Jurídica de PROINVERSIÓN concuerda que el proyecto de norma no sustenta adecuadamente las exigencias previstas en el artículo 60 de la Constitución Política del Estado.
- 4.13. Adicionalmente se estima que la propuesta de Ley presentada adolece de varios defectos de carácter legal, que han sido referenciados en los numerales 4.2, 4.10, 4.11 del presente informe.
- 4.14. Conforme al TUO del Decreto Legislativo N° 1224, aprobado por Decreto Supremo N° 254-2017-EF, el Municipio Provincial puede, a través de su Organismo Promotor de la Inversión Privada, identificar proyectos a ser formulados o ejecutados bajo las modalidades del referido TUO y trabajarlo a través de su Comité de Promoción de la Inversión Privada o encargarle a PROINVERSIÓN realizar los estudios pertinentes (artículos 7 y 8 del TUO del Decreto Legislativo N° 1224).



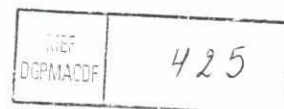
### III. CONCLUSIONES

Sobre la base de los argumentos señalados en el presente informe, se formula observación al proyecto de Ley N° 2042/2017-GL, propuesto por la Municipalidad Provincial de Huamanga del departamento de Ayacucho, para crear la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., por las siguientes razones:



- III.1. La **Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal** señala que en ninguno de los artículos del proyecto de Ley, se establece una separación (independencia) entre el resultado económico de la municipalidad y el de la empresa municipal, de modo que, los riesgos y obligaciones que asuma la empresa municipal podrían ser transmitidos y afectar las finanzas públicas, en particular el cumplimiento de las reglas fiscales de Saldo de Deuda Total y de Ahorro en Cuenta Corriente que la municipalidad está obligada a cumplir en el marco del Decreto Legislativo N° 1275. De igual modo, no es exacto afirmar que el proyecto de Ley no irroga gasto ordinario ni extraordinario al Tesoro Público, toda vez que el aporte inicial para constituir el Capital Social y la inversión para dinamizar el terminal terrestre, tendrían que ser asumidos por la Municipalidad Provincial de Huamanga, propietaria única de la referida empresa. Finalmente, la omisión de la fuente con la que se financiará el Capital Social de la empresa municipal a crearse, no permite evaluar las consecuencias fiscales para la Municipalidad Provincial de Huamanga.
- III.2. La **Dirección General de Presupuesto Público** observa el Proyecto de Ley desde el punto de vista estrictamente presupuestario, ya que no establece el nivel





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

de financiamiento requerido que demandaría la aplicación del referido proyecto de ley, ni identifica la fuente de financiamiento y su disponibilidad; además no cumple con el requisito de señalar el impacto que la aplicación de la propuesta legal generará en el Presupuesto del Sector Público, ni acompaña un análisis costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, requisitos que son exigidos por el inciso d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

- III.3. La **Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad** observa el proyecto de Ley porque no plantea mecanismos regulatorios que conlleven a una mejor administración de dicho terminal o incentivos para mejorar su infraestructura, solo crea una empresa municipal para reemplazar al administrador actual del terminal, por lo que la propuesta es innecesaria. Asimismo, porque viola el rol subsidiario del Estado pues no solo no se ha descartado la posibilidad de que sea una empresa privada la que pueda operar el terminal, sino que se está generando una empresa que estaría facultada también a *“implementar servicios a favor de los vecinos en materia de capacitación, educación y transporte”*. Si el Estado asume un rol como oferente de un servicio y decide las reglas de juego, hay riesgos de generar regulación sesgada que lo favorezca, disminuyendo la posibilidad que una empresa privada se interese en operar el terminal. Sin perjuicio de ello e independientemente del nivel de eficiencia que logre esta empresa, su establecimiento desplazaría la inversión privada. Finalmente, la Municipalidad Provincial de Huamanga no necesita establecer una empresa municipal para dinamizar el funcionamiento del terminal terrestre de la ciudad de Ayacucho; su intervención puede darse a través del desarrollo de condiciones habilitantes y eliminación de barreras de entrada y de salida que permitan que actores privados se interesen en invertir en dicho sector.

- III.4. La **Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN** señala, por un lado, que la Municipalidad Provincial de Huamanga no sustenta consistentemente la iniciativa legislativa en la aplicación del Artículo 60 de la Constitución Política del Perú, referido al rol subsidiario del Estado en materia económica, sin embargo, señala también que dicha iniciativa es la consecuencia del ejercicio de una función pública, lo cual constituye una contradicción en el sustento del proyecto de ley. Asimismo, dicha municipalidad sustenta la intervención subsidiaria del Estado ante la ausencia de empresas de transporte interprovincial en la ciudad de Ayacucho interesadas en ofertar la implementación y administración de un terminal terrestre. Sin embargo, el Artículo 60 de la Constitución Política del Perú, adicionalmente, requiere sustentar que la actividad empresarial-pública se realice por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional en lugar de realizarlo mediante el régimen general de contratación pública o mediante el mecanismo de las asociaciones público privadas.

Adicionalmente, el área legal de PROINVERSIÓN no opina favorablemente respecto del Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL, por las siguientes razones:



**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

1. El proyecto de norma legal propuesto no ha cumplido con sustentar lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, al haber omitido lo relativo al Análisis Costo - Beneficio y al Análisis del Impacto de la Vigencia de la Norma en la Legislación Nacional.
2. El Proyecto de Ley es contrario a la Ley General de Sociedades en los aspectos vinculados a Sociedad Anónima Cerrada-SAC y su vinculación con el concepto de accionariado difundido, que también es incluido.
3. Para que las demás municipalidades de la zona, que pudieren estar interesadas, participen en actividad empresarial y sean accionistas de la empresa que se propone crear, deberían también ser autorizadas en forma específica por ley, por tanto, no se puede plantear en el Proyecto de Ley bajo análisis que sean accionistas mediante accionariado difundido.
4. Como se ha indicado en el numeral 4.11 del acápite II.11 del presente informe, existen varias propuestas en el articulado del Proyecto de Ley que son repetitivos en relación a la legislación vigente y que forman parte de normas tales como la propia Ley General de Sociedades, por tanto, no se recomienda su inclusión.
5. Existen otros mecanismos legales diferentes a la creación de una Empresa Municipal Estatal por los que se puede disponer la administración del Terminal Terrestre, como por ejemplo, la entrega en concesión del mismo, la suscripción de contratos de asociación en participación u otros mecanismos contractuales que permitan la participación del sector privado, vía Asociaciones Público Privadas-APP, que permitiría una adecuada asignación de riesgos y la asunción por parte de los privados de los riesgos de su manejo operativo.
6. La propuesta de norma remitida no adjunta sustentación adecuada que permita apreciar el “alto interés público o manifiesta conveniencia nacional” que justifiquen la constitución de una empresa municipal para administrar un terminal terrestre, debido a lo cual el proyecto de Ley no cumple lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.



Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

**CARLOS H. MONTORO LLAMOSAS**  
DIRECTOR GENERAL  
Dirección General de Política Macroeconómica  
y Descentralización Fiscal