



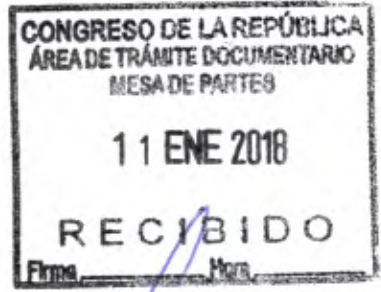
PERÚ Ministerio de Transportes y Comunicaciones

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

36620

Lima, 10 ENE. 2018

OFICIO N° 015-2018-MTC/01



Señor
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL, Proyecto de Ley de creación de la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.

Ref. : Oficio N° 667-2017-2018/CDRGLMGE-CR (H.T. N° E-297173-2017)

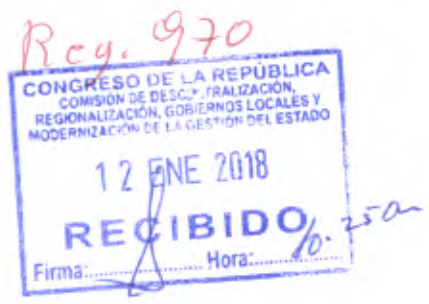
Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de referencia, mediante el cual su despacho solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL, Proyecto de Ley de creación de la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.

Sobre el particular, se adjunta para su conocimiento y fines, las fotocopias del Memorándum N° 2325-2017-MTC/15, de la Dirección General de Transporte Terrestre que contiene el Informe N° 920-2017-MTC/15.01 de la Dirección de Regulación y Normatividad; y, del Informe N° 4178-2017-MTC/08, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, con los que se emite opinión en relación al citado Proyecto de Ley.

Es propicia la oportunidad, para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

BRUNO GIUFFRA MONTEVERDE
Ministro de Transportes y Comunicaciones





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MTC *1644*
Despacho Vice Ministerial de Transportes
15 NOV. 2017
MESA DE PARTES
EXP: E-297173-2017

MEMORANDUM No. 2325 -2017-MTC/15

A : RAFAEL GUARDERAS RADZINSKY
Viceministro de Transportes

DE : PAÚL ENRIQUE CONCHA REVILLA
Director General de Transporte Terrestre

ASUNTO : Opinión del Proyecto de Ley N° 2042/2017-CL

REFERENCIA : Oficio N° 533-2017-2018-CTC/CR

FECHA : Lima, 15 NOV. 2017

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual el señor Congresista de la República, Roy Ventura Ángel, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones; solicita opinión con respecto al Proyecto de Ley N° 2042/2017-CL – "Proyecto de Ley para la Creación de la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C."

Al respecto, la Dirección de Regulación y Normatividad de la Dirección General de Transporte Terrestre elaboró el Informe N° 920-2017-MTC/15.01, el cual hago mío con el respectivo análisis del mencionado proyecto de ley.

Atentamente,

Paúl Concha Revilla
Director General
Dirección General de Transporte Terrestre





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del buen servicio al ciudadano"

INFORME N° 920-2017-MTC/15.01

A : PAÚL ENRIQUE CONCHA REVILLA
Director General de Transporte Terrestre

DE : SCENZA GISELLA LAMARCA SANCHEZ
Directora de Regulación y Normatividad

ASUNTO : Consulta sobre Proyecto de Ley N° 2042/2017-CL – Proyecto de Ley para la Creación de la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.

REFERENCIA : Oficio N° 533-2017-2018-CTC/CR

FECHA : **14 NOV. 2017**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante oficio de la referencia, el señor Congresista de la República, Roy Ventura Ángel, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones; solicita opinión con respecto al Proyecto de Ley N° 2042/2017-CL – "Proyecto de Ley para la Creación de la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.", en adelante el Proyecto.
- 1.2. El Proyecto de Ley materia de análisis tiene por objeto autorizar a la Municipalidad Provincial de Huamanga constituir la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., la misma que estará a cargo de la administración del terminal terrestre de la ciudad de Ayacucho.
- 1.3. En atención al pedido de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, se analizará el Proyecto, identificando las contingencias jurídicas de ser el caso, tomando en consideración el ordenamiento jurídico vigente en materia de transporte.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Ley 27181, Ley de Transporte y Tránsito Terrestre, en adelante "LGTT".
- 2.2. Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del buen servicio al ciudadano"

- 2.3. Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- 2.4. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo 021-2007-MTC.
- 2.5. Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, en adelante RENAT.

III. ANÁLISIS

Sobre la competencia de la Dirección General de Transporte Terrestre.

- 3.1. El artículo 3 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en adelante la Ley General, prescribe que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.
- 3.2. El artículo 16 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC), asume competencia normativa para interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la dicha Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.
- 3.3. Según el artículo 66 del Reglamento de Organización y Funciones del MTC, la Dirección General de Transporte Terrestre (en lo sucesivo, la DGTT) es el órgano de línea de ámbito nacional encargado de normar el transporte y tránsito terrestre, regular y autorizar la prestación de servicios de transporte terrestre por carretera y servicios complementarios, así como el tránsito terrestre.
- 3.4. En coherencia con lo referido en el párrafo precedente, los artículos 68 y 69 del Reglamento de Organización y Funciones del MTC aprobado por Decreto Supremo 021-2007-MTC (en adelante el ROF)¹, la Dirección de Regulación y Normatividad (en adelante, la DRN) es una unidad orgánica conformante de la Dirección General



¹ Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 6 de julio de 2007, y vigente de acuerdo a lo establecido en la Primera Disposición Transitoria de la Ley 23970, Ley de Organización y Funciones del MTC, que señala lo siguiente:

LEY N° 29370, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MTC

PRIMERA - Reglamento de Organización y Funciones

El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se somete a consideración del Consejo de Ministros para su aprobación, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, computado a partir de la vigencia de la presente Ley.

En tanto se apruebe el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a que se refiere la presente disposición, continúa vigente el actual Reglamento de Organización y Funciones en lo que corresponda





de Transporte Terrestre (en adelante la DGTT) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC), encargada de la regulación del transporte terrestre, formular proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las actividades de transporte y tránsito terrestre; así como elaborar estudios de investigación en el ámbito de su competencia².

En este sentido, conforme al literal g) del artículo 69 del ROF, la DRN, tiene como funciones, entre otras, el atender consultas de carácter técnico normativo en materia de transporte y tránsito terrestre³, motivo por el cual, debido a que la solicitud de la Comisión de Transportes y Comunicaciones involucra aspectos vinculados al transporte y tránsito terrestre, este órgano puede emitir opinión sobre la misma.

- 3.5 En efecto, según lo hasta aquí dicho, la DGTT es el órgano de línea con competencia, a través de la DRN, para absolver aquellas consultas que se formulen al MTC sobre las materias a su cargo y el sentido de la normativa vigente. En ese sentido, el análisis de la consulta realizada deberá enmarcarse dentro del ámbito de competencia con que cuenta el MTC.

Sobre la fórmula propuesta en el Proyecto de Ley N° 2042/2017-CL

- 3.6 Tal y como se ha señalado en los antecedentes de este informe, el Proyecto de Ley en análisis tiene por objeto autorizar a la Municipalidad Provincial de Huamanga constituir la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., la misma que estará a cargo de la administración del terminal terrestre de la ciudad de Ayacucho.

² REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MTC APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 021-2007-MTC DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE
 Artículo 68.- La Dirección General de Transporte Terrestre tiene las siguientes unidades orgánicas:

- Dirección de Regulación y Normatividad
- Dirección de Servicios de Transporte Terrestre
- Dirección de Circulación y Seguridad Vial

Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 6 de julio de 2007, y vigente de acuerdo a lo establecido en la Primera Disposición Transitoria de la Ley N° 23970, Ley de Organización y Funciones del MTC, que señala lo siguiente:

De la Dirección de Regulación y Normatividad

Artículo 69.- La Dirección de Regulación y Normatividad es la unidad orgánica encargada de la regulación del transporte terrestre, formular proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las actividades de transporte y tránsito terrestre; así como elaborar estudios de investigación en el ámbito de su competencia. Tiene las funciones específicas siguientes.

(...)

³ REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MTC APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 021-2007-MTC De la Dirección de Regulación y Normatividad

Artículo 69.- La Dirección de Regulación y Normatividad es la unidad orgánica encargada de la regulación del transporte terrestre, formular proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las actividades de transporte y tránsito terrestre; así como elaborar estudios de investigación en el ámbito de su competencia. Tiene las funciones específicas siguientes:

(...)

- g) Atender consultas de carácter técnico normativo en materia de transporte y tránsito terrestre.

(...)





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del buen servicio al ciudadano"

- 3.7 Al respecto se ha identificado que mediante el "Artículo Primero" del Proyecto de Ley se propone la creación de la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., en los términos siguientes:

"Artículo Primero.- Autorícese a la Municipalidad Provincial de Huamanga, a constituir la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.

La Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., es aquella que tiene por objeto encontrarse a cargo de la administración del Terminal Terrestre de la ciudad de Ayacucho, así como de la promoción y/o ejecución de ampliaciones, modificaciones y actividades afines a ese rubro, por tanto el objeto fundamental es el de brindar un óptimo servicio a través de una administración eficiente de los diferentes servicios que brinda el terminal a los pasajeros, que hacen uso del servicio de transporte público interprovincial desde la provincia de Huamanga.

La sociedad está facultada también para implementar servicios a favor de los vecinos en materia de capacitación, educación y transporte, en lo que corresponda a los temas relacionados directamente con el objeto de la empresa."

- 3.8 En primer lugar se observa que, el artículo bajo análisis señala "...servicio de transporte público interprovincial...", al respecto, debemos precisar que conforme lo establece el RENAT⁴, los servicios de transporte se clasifican, según el ámbito territorial, en: (i) servicio de transporte de ámbito provincial; (ii) servicio de transporte de ámbito regional; y (iii) servicio de transporte de ámbito nacional. Por lo que, debemos entender que el Proyecto de Ley se refiere al servicio de transporte de ámbito nacional. En ese sentido, recomendamos utilizar dicho término a fin de armonizar con la normativa vigente en materia de transporte.



- 3.9 Ahora bien, se advierte que el Proyecto de Ley busca autorizar a que la Municipalidad Provincial de Huamanga cree una empresa estatal con la finalidad de operar el terminal terrestre de ámbito nacional de la ciudad de Ayacucho.

- 3.10 Sobre el particular, el artículo 8 de la LGTT establece que el Estado promueve la iniciativa privada y la libre competencia en la construcción y operación de terminales de transporte terrestre de pasajeros o mercancías⁵.

⁴ Artículo 5.- Clasificación por el ámbito territorial
Por el ámbito territorial, el servicio de transporte terrestre se clasifica en:
5.1 Servicio de transporte terrestre de ámbito provincial.
5.2 Servicio de transporte terrestre de ámbito regional.
5.3 Servicio de transporte terrestre de ámbito nacional

⁵ Artículo 8.- De los terminales de transporte terrestre
El Estado promueve la iniciativa privada y la libre competencia en la construcción y operación de terminales de transporte terrestre de pasajeros o mercancías, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.





De dicho artículo se deduce que, en principio, la construcción y operación de terminales terrestres se constituyen en actividades a ser desarrolladas únicamente por el sector privado, lo cual es concordante con los principios de iniciativa privada, libre competencia y subsidiariedad en la actividad empresarial, reconocidos en los artículos 58, 60 y 61 de la Constitución Política del Perú.

- 3.11 En efecto, el artículo 58 de la Constitución Política señala que "*la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura*" (Énfasis nuestro).

Podemos advertir que, se reconoce como actuación del Estado en áreas de especial interés públicos, como son los servicios públicos e infraestructura, en un régimen de economía social de mercado.

- 3.12 Al respecto, conforme a los artículos 3.75⁶ y 33⁷ del RENAT, los terminales terrestre se encuentran calificados como infraestructura complementaria del transporte, es decir, sirven como "*red de soporte*" para el servicio de transporte terrestre; toda vez que, conecta a los usuarios del servicio de transporte con los operadores de dicho servicio.

Cabe precisar, que el servicio de transporte terrestre no está declarado como servicio público. En efecto, el artículo 4 de la Ley de Transporte establece que el Estado incentiva la libre y leal competencia en el transporte⁸.



especialmente en el párrafo 7.5 del artículo 7, y de conformidad con la normatividad nacional o local vigente que resulte aplicable.

- ⁶ Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, se entiende por:

(...)

3.75 Terminal Terrestre: infraestructura complementaria del transporte terrestre, de propiedad pública o privada, destinada a prestar servicios al transporte de personas o mercancías, de ámbito nacional, regional y provincial

- ⁷ Artículo 33.- Consideraciones generales

33.1 La prestación del servicio de transporte, debe brindar seguridad y calidad al usuario, para ello, es necesario contar con una adecuada infraestructura física; la misma que, según corresponda, comprende: las oficinas, los terminales terrestres de personas o mercancías, las estaciones de ruta, los paraderos de ruta, toda otra infraestructura empleada como lugar de carga, descarga y almacenaje de mercancías, los talleres de mantenimiento y cualquier otra que sea necesaria para la prestación del servicio.

(...)

- ⁸ Artículo 4.- De la libre competencia y rol del Estado

4.1 El rol estatal en materia de transporte y tránsito terrestre proviene de las definiciones nacionales de política económica y social. El Estado incentiva la libre y leal competencia en el transporte, cumpliendo funciones que, siendo importantes para la comunidad, no pueden ser desarrolladas por el sector privado.

(...)





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del buen servicio al ciudadano"

- 3.13 Por su parte, el artículo 60 de la Constitución Política señala que *"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"*. (Énfasis nuestro).
- 3.14 De acuerdo a lo señalado, la subsidiaridad del Estado se rige como uno de los principios fundamentales de nuestro modelo económico, según el cual el Estado sólo puede realizar actividad empresarial por razones de interés público o de manifiesta conveniencia nacional. En tal sentido, de lo expuesto por el precepto constitucional se deriva que la subsidiaridad del Estado como principio se encuentra estrechamente ligada a la actividad empresarial de éste.

Al respecto, en diversa jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha efectuado un análisis finalista de la norma, interpretando que el principio de subsidiaridad no solo se aplica a la actividad empresarial del Estado, sino que, también se encuentra vinculado al desarrollo mismo de actividades económicas aunque no se presten mediante la forma de empresa. Es decir, el principio de subsidiaridad no solo se aplicaría a la constitución de empresas estatales sino al desarrollo de cualquier actividad económica por parte del Estado.

- 3.15 En efecto, Tribunal Constitucional⁹ ha señalado que: *"Desde la perspectiva de una organización social inspirada en el principio de subsidiariedad, el Estado emerge como garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en la intervención directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, cuando la colectividad y los grupos sociales, a los cuales corresponde en primer lugar la labor de intervenir, no están en condiciones de hacerlo"*.

De acuerdo a lo expuesto, se desprende que el principio de subsidiaridad vincula no solo la creación de empresas sino además la intervención del Estado para satisfacer una necesidad real de la sociedad, cuando la colectividad no esté en condiciones de satisfacerla. En tal sentido, habrá una afectación al principio de subsidiaridad cuando exista una intervención del Estado en la satisfacción de necesidades que se encuentran debidamente cubiertas por la colectividad.

No obstante lo mencionado, de acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional citada, para que se afecte el principio de subsidiaridad, la intervención del Estado en una determinada actividad económica deber ser directa. Es decir, el Estado debe ser quien gestione y desarrolle la actividad económica que satisface la necesidad en cuestión.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional que obra en el Expediente N° 0008-2003-AI





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del buen servicio al ciudadano"

- 3.16 Como ya lo mencionamos, conforme lo establece la LGTT, la construcción y operación de terminales terrestre es una actividad económica que es desarrollada a través de la iniciativa privada y la libre competencia.

En ese sentido, corresponde verificar si en la ciudad de Ayacucho no existen terminales terrestres construidos y operados por privados, a fin de justificar la intervención del Estado en dicha actividad económica que satisfaga la necesidad de contar con terminales terrestres. Al respecto, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre ha autorizado la operación de los siguientes terminales terrestres en la ciudad de Ayacucho:

TITULAR Y/O OPERADOR	DIRECCIÓN / UBICACIÓN
Inmobiliaria Sur Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada	Jirón Libertad N° 257
Transportes Cruz del Sur S.A.C.	Av. Mariscal Cáceres N° 1264
Expreso Molina Unión S.A.C.	Jr. 9 de Diciembre N° 459
Expreso Molina Unión S.A.C.	Avenida Universitaria N° 160 - Esquina con el Jirón Pichincha
Empresa Antezana Hnos. S.A.	Prolongación Manco Cápac N° 1081
Terrapuerto Municipal Libertadores de América	Av. Pérez de Cuellar s/n - Asociación Los Artesanos

Como podemos observar, en la actualidad existen 6 terminales terrestres autorizados que operan en la ciudad de Ayacucho. De los cuales, 5 pertenecen a empresas privadas, por lo que, se desprende que la colectividad (el sector privado) tiene la capacidad de satisfacer la demanda de contar con terminales terrestres en dicha ciudad, conforme a la normativa vigente.

En ese sentido, bajo el principio de subsidiaridad expuesto en los párrafos precedentes, el Estado (el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones), no estaría facultado para intervenir en la actividad económica de la construcción y operación de terminales terrestres.



- 3.17 Con respecto al Terrapuerto Municipal Libertadores de América, debemos señalar que el numeral 2.1 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece lo siguiente:

Artículo 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo.

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

(...)

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

2.1. Ejecutar directamente o concesionar la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural de carácter multidistrital que sean indispensables para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación de la provincia,





"Año del buen servicio al ciudadano"

tales como corredores viales, vías troncales, puentes, parques, parques industriales, embarcaderos, terminales terrestres, y otras similares, en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales contiguas, según sea el caso; de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Regional.

(Subrayado agregado)

- 3.18 Del mencionado artículo se advierte que, las municipalidades provinciales se encuentran facultadas por ley expresa para ejecutar la construcción de terminales terrestres de carácter multidistrital.
- 3.19 Respecto a la construcción de terminales terrestres de carácter multidistrital, el INDECOPI¹⁰ ha señalado lo siguiente:

"Como se observa, la referida norma establece que una Municipalidad provincial, como en el presente caso, puede ejecutar directamente obras de infraestructura urbana o rural, como lo es un terminal terrestre.

Sin embargo, dicha disposición es tajante al establecer el ámbito del terminal terrestre. De acuerdo a lo señalado en la norma citada, el terminal terrestre tiene que ser de carácter multidistrital. En consecuencia, una municipalidad provincial no podría construir ni operar un terminal terrestre de alcance nacional.

Por tales consideraciones, se concluye que el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades no habilita a la Municipalidad a realizar la actividad empresarial de terminal terrestre de ámbito nacional que presta a las empresas de transporte."

(Subrayado agregado)



- 3.20 Como podemos advertir, para el INDECOPI, el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades solo faculta a éstas para la construcción y operación de terminales terrestres de ámbito provincial, mas no para la construcción y operación de terminales terrestres de ámbito nacional.
- 3.21 Sin perjuicio a lo expuesto, debemos precisar que la Dirección de General de Transporte Terrestre, se encuentra realizando estudios técnicos, a fin de evaluar la posibilidad de realizar y proponer cambios normativos (a nivel reglamentario y a nivel de ley, respectivamente), que permita la intervención del Estado en la construcción y operación de terminales terrestres, ya sea de forma directa o indirecta (a través de Asociaciones Públicos Privadas por ejemplo).

¹⁰ Ver Resolución 0419-2014/SDC-INDECOPI recaída en el Expediente 241-2012/CCD





IV. CONCLUSIONES

- 4.1. El proyecto de Ley tiene por objeto autorizar a la Municipalidad Provincial de Huamanga a constituir la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., la misma que estará a cargo de la administración del terminal terrestre de la ciudad de Ayacucho.
- 4.2. Respecto al término "...servicio de transporte público interprovincial...", utilizado en el Proyecto de Ley debemos señalar que este se refiere al servicio de transporte de ámbito nacional. En ese sentido, recomendamos utilizar dicho término a fin de armonizar con la normativa vigente en materia de transporte terrestre.
- 4.3. Conforme a la normativa vigente en materia de transporte terrestre, la construcción y operación de terminales terrestres es calificada como una actividad económica; siendo que la labor del Estado es la de promover la iniciativa privada y la libre competencia de dicha actividad económica.
- 4.4. En ese sentido, el Estado solo podrá intervenir en la construcción y operación de terminales terrestres de forma subsidiaria, siempre y cuando, la colectividad (el sector privado) no haya satisfecho o no esté en condiciones de satisfacer la necesidad de la sociedad de contar con terminales terrestres. Sobre el particular, se ha verificado que en la actualidad existen 6 terminales terrestres operando en la ciudad de Ayacucho, de los cuales 5 son de propiedad privada; advirtiéndose que la necesidad de contar con terminales terrestre se encuentra cubierta por el sector privado; por lo que, si el Estado interviene en dicha actividad económica, se estaría afectando el principio de subsidiariedad establecido en la Constitución Política del Perú.
- 4.5. Respecto al Terrapuerto Municipal Libertadores de América, debemos tomar en cuenta lo señalado por el INDECOPI, en el sentido que el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades solo faculta a éstas para la construcción y operación de terminales terrestres de ámbito provincial, mas no para la construcción y operación de terminales terrestres de ámbito nacional.
- 4.6. Sin perjuicio a lo expuesto, debemos precisar que la Dirección de General de Transporte Terrestre, se encuentra realizando estudios técnicos, a fin de evaluar la posibilidad de realizar y proponer cambios normativos (a nivel reglamentario y a nivel de ley, respectivamente), que permita la intervención del Estado en la construcción y operación de terminales terrestres, ya sea de forma directa o indirecta (a través de Asociaciones Públicos Privadas por ejemplo).
- 4.7. Por lo expuesto, se observa que el Proyecto de Ley N° 2042/2017-CL – Proyecto de Ley para la Creación de la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del buen servicio al ciudadano"

V. RECOMENDACIÓN

En función a lo mencionado en el presente informe, recomendamos elevar el presente informe al despacho viceministerial, señalando que se observa el Proyecto de Ley.

Conformidad del Informe

<p>Informe elaborado por:</p>  Eder Milton Barbagelata Zuniga Abogado Dirección de Regulación y Normatividad - DGTT	<p>Sr. Director:</p> <p>Doy conformidad el presente informe.</p>  Scelza Gisella Lamarca Sánchez Directora Dirección de Regulación y Normatividad
---	---



PERÚ

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MTC
Oficina de Coordinación Administrativa
SECRETARÍA GENERAL

05 DE DICIEMBRE DE 2017

RECIBIDO EN LA FECHA
HORA 15:15
FECHA

INFORME N° 4178-2017-MTC/08

A : ANA ISABEL DOMINGUEZ DEL AGUILA
Secretaria General

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL, Proyecto de Ley de creación de la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C.

Ref. : a) Memorándum N° 3772-2017-MTC/02.AL.MCGS
b) Memorándum N° 2325-2017-MTC/15
d) Oficio P.O. N° 667-2017-2018/CDRGLMGE/CR
e) Oficio N° 533-2017-2018-CTC/CR
(H.T. N°s. E-303390-2017 y E-297173-2017)

Fecha : 05 de diciembre de 2017

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante los Oficios N° 533-2017-2018-CTC/CR y N° 667-2017-2018/CDRGLMGE/CR, ingresados por Mesa de Partes el 10 y 17 de noviembre de 2017, los presidentes de las Comisiones de Transportes y Comunicaciones, y de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, respectivamente, solicitan al Ministro de Transportes y Comunicaciones, opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2042/2017-CR, Proyecto de Ley de creación de la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2 Con el Memorándum N° 3772-2017-MTC/02.AL.MCGS de fecha 15 de noviembre de 2017, el Viceministerio de Transportes remite a la Oficina General de Asesoría Jurídica el Memorándum N° 2325-2017-MTC/15 de la Dirección General de Transporte Terrestre, que hace suyo el Informe N° 920-2017-MTC/15.01 de la Dirección de Regulación y Normatividad, con el cual expresan la opinión técnica correspondiente.

II. ANÁLISIS:

DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1 El Proyecto de Ley tiene por objeto autorizar a la Municipalidad Provincial de Huamanga constituir la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., la misma que estará a cargo de la administración del terminal terrestre de la ciudad de Ayacucho.

DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA EN EL PROYECTO DE LEY

- 2.2 El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, en adelante el Reglamento, que es aplicable a todas las entidades de la administración pública, señala entre otros





para la elaboración de anteproyectos de ley, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, lo siguiente:

a) El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".

b) El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

"3.1. 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 o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".

c) El artículo 4 del Análisis de Impacto de la vigencia de la norma en la Legislación Nacional:

"El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa".

2.3 De la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se advierte que no cumple con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento, toda vez que la Exposición de Motivos debe ser una explicación clara y precisa del porqué y para qué se presenta la propuesta normativa, desarrollando la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan.

2.4 Asimismo, se advierte que la referida Exposición de Motivos, no cumple con el artículo 3 del Reglamento, en tanto que el "Análisis Costo Beneficio" no cuantifica



los impactos y efectos que generaría la propuesta normativa.

- 2.5 La Exposición de Motivos no cumple con lo establecido en el artículo 4 del Reglamento, en tanto que el "Análisis de Impacto de la vigencia de la norma en la Legislación Nacional", no precisa los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Asimismo, respecto a las normas que se pretende derogar, no se analiza la idoneidad o efectividad, señalando las falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante la acción normativa.

DE LA OPINIÓN TÉCNICA

- 2.6 La Dirección General de Transporte Terrestre a través del Memorandum N° 2325-2017-MTC/15, sustentado en el Informe N° 920-2017-MTC/15.01 de la Dirección de Regulación y Normatividad, formula observaciones al Proyecto de Ley, señalando; entre otros aspectos, lo siguiente:

"III. ANÁLISIS

(...)

Sobre la fórmula propuesta en el Proyecto de Ley N° 2042/2017-CL

(...)

3.8 En primer lugar se observa que, el artículo bajo análisis señala "...servicio de transporte público interprovincial...", al respecto, debemos precisar que conforme lo establece el RENAT (Reglamento Nacional de Administración de Transporte), los servicios de transporte se clasifican, según el ámbito territorial, en: (i) servicio de transporte de ámbito provincial; (ii) servicio de transporte de ámbito regional; y (iii) servicio de transporte de ámbito nacional. Por lo que, debemos entender que el Proyecto de Ley se refiere al servicio de transporte de ámbito nacional. En ese sentido, recomendamos utilizar dicho término a fin de armonizar con la normativa vigente en materia de transporte.

(...)

*3.15 En efecto, Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional que obra en el Expediente N° 0008-2003-AI), ha señalado que: "Desde la perspectiva de una organización social inspirada en el principio de subsidiariedad, el Estado emerge como garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en **la intervención directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, cuando la colectividad y los grupos sociales, a los cuales corresponde en primer lugar la labor de intervenir, no están en condiciones de hacerlo**".*

De acuerdo a lo expuesto, se desprende que el principio de subsidiariedad vincula no solo la creación de empresas sino además la intervención del Estado para satisfacer una necesidad real de la sociedad, cuando la colectividad no esté en condiciones de satisfacerla. En tal sentido, habrá una afectación al principio de subsidiariedad cuando exista una intervención del Estado en la satisfacción de necesidades que se encuentran debidamente cubiertas por la colectividad.

(...)

3.16 (...)

En ese sentido, corresponde verificar si en la ciudad de Ayacucho no existen terminales terrestres construidos y operados por privados, a fin de justificar la intervención del Estado en dicha actividad económica que satisfaga la necesidad de contar con terminales terrestres. Al respecto, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre ha autorizado la operación de los siguientes terminales terrestres en la ciudad de Ayacucho:





TITULAR Y/O OPERADOR	DIRECCIÓN / UBICACIÓN
Inmobiliaria Sur Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada	Jirón Libertad N° 257
Transportes Cruz del Sur S.A.C.	Av. Mariscal Cáceres N° 1264
Expreso Molina Unión S.A.C.	Jr. 9 de Diciembre N° 459
Expreso Molina Unión S.A.C.	Avenida Universitaria N° 160 - Esquina con el Jirón Pichincha
Empresa Antezana Hnos. S.A.	Prolongación Manco Cápac N° 1081
Terrapuerto Municipal Libertadores de América	Av. Pérez de Cuellar s/n - Asociación Los Artesanos

Como podemos observar, en la actualidad existen 6 terminales terrestres autorizados que operan en la ciudad de Ayacucho. De los cuales, 5 pertenecen a empresas privadas, por lo que, se desprende que la colectividad (el sector privado) tiene la capacidad de satisfacer la demanda de contar con terminales terrestres en dicha ciudad, conforme a la normativa vigente.

En ese sentido, bajo el principio de subsidiaridad expuesto en los párrafos precedentes, el Estado (el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones), no estaría facultado para intervenir en la actividad económica de la construcción y operación de terminales terrestres.

IV. CONCLUSIONES

(...)

4.7 Por lo expuesto, se observa que el Proyecto de Ley N° 2042/2017-CL - Proyecto de Ley para la Creación de la Empresa Municipal Administradora de Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C."

DE LA OPINIÓN DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

- 2.7 Conforme se ha señalado en los puntos precedentes, el Proyecto de Ley N° 2042/2017-GL, tiene por objeto autorizar a la Municipalidad Provincial de Huamanga, a constituir la Empresa Municipal Administradora del Terminal Terrestre de Ayacucho S.A.C., a fin que se encargue; entre otros aspectos, de la administración del terminal terrestre de la ciudad de Ayacucho, así como de la promoción y/o ejecución de ampliaciones, modificaciones y actividades afines a este rubro.
- 2.7 El artículo 4 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones señala que el citado Ministerio es competente de manera exclusiva en las materias de Aeronáutica civil, Infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional, Servicios de transporte de alcance nacional e internacional, Infraestructura y servicios de comunicaciones.
- 2.8 Asimismo, es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en las materias de Infraestructura de transportes de alcance regional y local, Servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre, Promoción de la infraestructura de telecomunicaciones y el planeamiento de los servicios de telecomunicaciones de alcance regional.
- 2.9 El literal a) del artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, en adelante el ROF del MTC, dispone que el Ministerio de





Transportes y Comunicaciones; entre otras funciones, diseña, norma y ejecuta la política de promoción y desarrollo en materia de Transportes y Comunicaciones.

- 2.10 El artículo 60 de la Constitución Política del Perú consagra el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial, disponiendo que sólo con autorización expresa de la Ley, el Estado puede realizar directa o indirecta la referida actividad, la cual debe estar justificada por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.
- 2.11 El artículo 35 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que las empresas municipales son creadas por ley, a iniciativa de los gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores, adoptando cualquiera de las modalidades previstas por la legislación que regula la actividad empresarial y su objeto es la prestación de servicios públicos municipales.
- 2.12 Asimismo, el tercer párrafo del artículo 35 de la Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que la referida actividad empresarial, debe tener en cuenta el principio de subsidiariedad del Estado y estimular la inversión privada creando un entorno favorable para ésta. En ningún caso podrán constituir competencia desleal para el sector privado ni proveer de bienes y servicios al propio municipio en una relación comercial directa y exclusiva.
- 2.13 De acuerdo a lo establecido en el artículo 66 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ROF del MTC, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, la Dirección General de Transporte Terrestre, es el órgano de línea de ámbito nacional encargado; entre otros, de normar el transporte y tránsito terrestre; regular y autorizar, la prestación de servicios de transporte terrestre por carretera y servicios complementarios.
- 2.14 Al respecto, atendiendo que la Dirección General de Transporte Terrestre, en cumplimiento de las funciones dispuestas en el ROF del MTC, ha verificado que en la ciudad de Ayacucho, el sector privado ha cubierto la necesidad de contar con terminales terrestres, por lo que corresponde que en concordancia con la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades, se observe el proyecto normativo, a fin de no afectar con dicha actividad económica el principio de subsidiariedad.

III. CONCLUSIÓN:

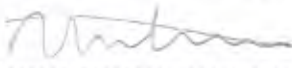
Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General opina que atendiendo a lo señalado por la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debe observarse el Proyecto de Ley N° 2042/2017-CR.

Atentamente,


Luis Liendo Liendo

Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita


.....
ROSARIO TORRES BENAVIDES
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica