



28688

867

253596

Lima, 12 DIC. 2018

OFICIO N° **1141**-2018-MTC/01

Señor  
WUILIAN ALFONSO MONTEROLA ABREGU  
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones  
Congreso de la República  
Presente.-



Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3069/2017-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Ferrocarril Interregional Puno – Arequipa – Cusco – Ayacucho – Huancavelica, con el uso de tecnologías de punta compatibles con potencialidades energéticas amigables con el medio ambiente".

Referencia: Oficio N° 0028-2018-2019/CTC-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de referencia, mediante el cual su despacho solicita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 3069/2017-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Ferrocarril Interregional Puno – Arequipa – Cusco – Ayacucho – Huancavelica, con el uso de tecnologías de punta compatibles con potencialidades energéticas amigables con el medio ambiente".

Al respecto, adjunto al presente para conocimiento y fines, el Informe N° 3368-2018-MTC/08 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual se emite opinión en relación a lo solicitado.

Es propicia la oportunidad para expresar a usted los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

EDMER TRUJILLO MORI  
Ministro de Transportes y Comunicaciones





PERÚ

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Oficina General de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**INFORME N° 3368 -2018-MTC/08**



**A :** CARLOS ESTREMADOYRO MORY  
Viceministro de Transportes

**ASUNTO :** Opinión sobre el proyecto Ley N° 3069/2017-CR, que Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la ejecución del Ferrocarril Interregional Puno - Arequipa - Cusco - Ayacucho-Huancavelica, con el uso de tecnologías de punta compatibles con potencialidades energéticas amigables con el medio ambiente.

**REF. :** a) Oficio N° 0028-2018-2019/CTC-CR  
b) Memorándum (M) N° 2064-2018-MTC/02.AL.PPB  
c) Memorándum N° 4242-2018-MTC/25  
d) Memorándum N° 1619-2018-MTC/14  
(H.T N° E-233045-2018)

**FECHA :** 17 OCT. 2018

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

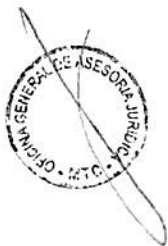
**I. ANTECEDENTES:**

- 1.1 Mediante Oficio N° 0028-2018-2019/CTC-CR, ingresado el 24 de agosto de 2018, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3069/2017-CR, que "Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la ejecución del Ferrocarril Interregional Puno - Arequipa - Cusco - Ayacucho - Huancavelica, con el uso de tecnologías de punta compatibles con potencialidades energéticas amigables con el medio ambiente", en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2 Con Memorándum (M) N° 2064-2018-MTC/02.AL.PPB, el Viceministerio de Transportes solicita a las Direcciones Generales de Caminos y Ferrocarriles y de Concesiones en Transportes, emitir opinión en relación al proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante Memorándum N° 4242-2018-MTC/25, la Dirección General de Concesiones en Transportes remite el Informe Legal N° 1338-2018-MTC/25 por el cual emite opinión sobre el proyecto de Ley.
- 1.4 Con Memorándum N° 1619-2018-MTC/14, la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles remite el Informe N° 0317-2018-MTC/14.08 de la Dirección de Ferrocarriles, por el cual emite opinión sobre el proyecto de Ley.

**II ANÁLISIS:**

**Del Estado del Proyecto de Ley**

- 2.1 El proyecto de Ley, presentado por el Congresista Armando Villanueva Mercado y otros, se encuentra desde el 26 de junio de 2018 en evaluación por la Comisión de Transportes y Comunicaciones, conforme se desprende del





expediente virtual parlamentario visualizado a través de la página institucional del Congreso de la República.

### **Del Objeto del Proyecto de Ley**

- 2.2 El proyecto de Ley tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Ferrocarril Interregional Puno - Arequipa - Cusco - Ayacucho - Huancavelica, con el uso de tecnologías de punta compatibles con potencialidades energéticas amigables con el medio ambiente. Asimismo, establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) disponga lo necesario para la ejecución de la rehabilitación y reconstrucción de la vía férrea hidroeléctrica de Machu Picchu - Quillabamba, y la construcción de la vía férrea desde Quillabamba hasta el punto navegable del río Urubamba, con un ramal hacia Kepashiato; y que el MTC disponga los recursos necesarios para la construcción de la interconexión ferroviaria con el Ferrocarril Central, partiendo del tramo de Kepashiato hacia la ciudad de Huancavelica, dando lugar al Ferrocarril Interregional, que conecte los departamentos de Puno-Arequipa-Cusco-Ayacucho-Huancavelica, el mismo que deberá ser parte del Tren Bioceánico (Brasil-Paraguay-Uruguay-Bolivia-Perú).

De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de Ley, la propuesta establece la ejecución del Ferrocarril Interregional en dos (2) etapas: la primera busca interconectar las comunidades y poblados del bajo Urubamba, para lo cual es necesario la reposición del tramo hidroeléctrica de Machu Picchu - Quillabamba, y la construcción de una nueva línea férrea desde la localidad de Quillabamba (distrito de Santa Ana) hacia el bajo Urubamba con un ramal hacia la localidad de Kepashiato (distrito de Echarate), lo cual posibilitará la salida del gas (GLP y GLN) de la nueva planta de fraccionamiento a construirse en la localidad de Kepashiato, lo cual permitirá un transporte fluido, económico y de mayor volumen, que haría viable la masificación del gas en el departamento del Cusco y de la zona sur del país; la segunda etapa, busca interconectar desde la localidad de Kepashiato hacia la ciudad de Huancavelica y así conectarse con el Ferrocarril Central, para lograr el transporte con los departamentos de Ayacucho, Junín y Pasco hasta la capital de Lima, y deberá ser parte del Tren Bioceánico (Brasil-Paraguay-Uruguay-Bolivia-Perú), lo cual permitirá promover el intercambio comercial, turístico, ecológico y vivencial de la población del ámbito de dichos departamentos.

### **De la competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

- 2.3 De acuerdo a los artículos 4 y 5 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, es competencia exclusiva del Ministerio (en adelante el MTC) las materias de aeronáutica civil, infraestructura y servicios de transporte de alcance nacional e internacional, y en infraestructura y servicios de comunicaciones; asimismo, tiene como funciones rectoras formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno, así como dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución, supervisión y evaluación de las políticas materia de su competencia, entre otras.

Asimismo, el numeral 3 del artículo 7 de la Ley citada, establece que el MTC tiene como función específica planear, regular, gestionar, ejecutar, supervisar y





evaluar la **infraestructura vial, ferroviaria, aeroportuaria, portuaria y vías navegables, en el ámbito de su competencia.**

- 2.4 En materia de transporte y tránsito terrestre, el MTC es competente en desarrollar, ampliar y mejorar las **vías de la infraestructura vial nacional**, así como administrar y mantener la infraestructura vial nacional no entregada en concesión, conforme a lo establecido en los literales c) y d) del artículo 16 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Cabe precisar, que el transporte terrestre viene a ser el desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías; y las vías terrestres comprende la infraestructura terrestre que sirve al transporte de vehículos, **ferrocarriles** y personas, conforme a las definiciones establecidas en los literales a) y d) del artículo 2 de la Ley citada.

- 2.5 Asimismo, de acuerdo al literal a) del artículo 7 y literal b) "competencia de gestión" del artículo 8 del Reglamento Nacional de Ferrocarriles, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2005-MTC, el MTC a través de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, es competente en la actividad ferroviaria en vías férreas nacionales<sup>1</sup>, y en planificar el desarrollo de la actividad ferroviaria<sup>2</sup> y del sistema ferroviario nacional<sup>3</sup>; esto es, es competente para ejecutar acciones relacionadas con la construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, con el servicio de transporte ferroviario y en general con la gestión integral o parcial de los ferrocarriles.
- 2.6 El artículo 57 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, establece que la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles es el órgano de línea de ámbito nacional encargado de normar sobre la gestión de la infraestructura de caminos, puentes y ferrocarriles, así como de fiscalizar su cumplimiento; y es responsable de la actividad ferroviaria en el país.

### De la Opinión Técnica

- 2.7 La Dirección General de Concesiones en Transportes a través del Memorándum N° 4242-2018-MTC/25, sustentado en el Informe Legal N° 1338-2018-MTC/25, señala que el proyecto de Ley establece que el MTC dispondrá lo necesario para la ejecución del Ferrocarril Interregional Puno - Arequipa - Cusco - Ayacucho - Huancavelica, el cual se realizará en dos etapas bajo la modalidad de obra pública, por cuanto considera la ejecución de la rehabilitación, reconstrucción y construcción de obras nuevas.
- 2.8 La Dirección General de Caminos y Ferrocarriles (DGCF) con el Memorándum N° 1619-2018-MTC/14, remite el Informe N° 0317-2018-MTC/14.08, mediante el cual sustenta lo siguiente:

<sup>1</sup> **Vía férrea nacional:** Es aquella que forma parte del Sistema Ferroviario Nacional; o de ferrocarriles instalados en más de una región; así como las que cumplen cualquiera de los siguientes criterios: i) Interconectan al país longitudinal o transversalmente, permitiendo la vinculación con los países vecinos, así como entre capitales de departamento, y ii) Conectan puertos o aeropuertos del país. (artículo 6, numeral 1, literal a del Reglamento Nacional de Ferrocarriles).

<sup>2</sup> **Actividad Ferroviaria:** Acciones relacionadas con la construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria; con el servicio de transporte ferroviario y en general con la gestión integral o parcial de los ferrocarriles. (artículo 3 del Reglamento Nacional de Ferrocarriles).

<sup>3</sup> **Sistema Ferroviario Nacional:** Conjunto de vías férreas principales y ramales, de uso público o privado, que se encuentran interconectados cuando son de la misma trocha, o que deben contar con patios ferroviarios con vías bitrochadas para el transbordo de mercancías, cuando son de diferente trocha. Pueden estar a cargo de una o varias Organizaciones Ferroviarias. (artículo 3 del Reglamento Nacional de Ferrocarriles).





- En relación al artículo 2 del proyecto de Ley, la Dirección de Ferrocarriles de la DGCF no formula observación en este extremo, por cuanto señala que se ha contemplado en la Programación Multianual de Inversiones del MTC<sup>4</sup>, realizar en el periodo del 2019 al 2021, la elaboración del estudio de preinversión del proyecto ubicado en el corredor ferroviario "Machu Picchu - Quillabamba - Pto. Navegable Río Urubamba"; y que dichos estudios podrán determinar el trazo más adecuado para el Ferrocarril.
- En relación al artículo 3 del proyecto de Ley, la Dirección de Ferrocarriles de la DGCF formula observaciones en este extremo, señalando que el proyecto "Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración" se encuentra conformado por los países de Brasil, Perú, Bolivia y Paraguay; y éste proyecto cuenta con un estudio realizado previamente, el cual definió, entre tres posibles alternativas, la más adecuada, en función a una matriz multicriterio. En ese sentido, el trazo del "Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración", no puede ser condicionado por el artículo 3 del proyecto de Ley, toda vez que no cuenta con el sustento técnico necesario (estudios de preinversión) para su desarrollo, por lo que determinar por Ley que el Corredor Ferroviario "Machu Picchu - Quillabamba - Pto. Navegable Río Urubamba" formará parte del "Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración" contravendría los esfuerzos y las negociaciones realizadas por el país hasta el momento.

## Opinión Legal

- 2.9 El "Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario", aprobado por Resolución Ministerial N° 396-2016-MTC-01.02, tiene por objetivo establecer los lineamientos de política y estrategia para el desarrollo del sistema ferroviario en el país en el mediano y largo plazo; busca proponer acciones orientadas a impulsar el desarrollo ordenado de la infraestructura y de los servicios de transporte ferroviario, a fin de atender necesidades de transporte de carga y pasajeros del país.

Asimismo, el "Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario" ha identificado un conjunto de proyectos de infraestructura ferroviaria, la mayoría de ellos a nivel de propuesta, que requieren ser analizados, respecto a las estrategias de desarrollo de la infraestructura ferroviaria y corredores de infraestructura ferroviaria de carga; y para efectos de organizar los probables proyectos, se agrupan en tres tipos de proyectos:

- Mejoramiento de la infraestructura ferroviaria existente: Proyectos orientados a incrementar la capacidad de la infraestructura ferroviaria existente.
- Desarrollo de nuevas infraestructuras ferroviarias: Proyectos nuevos de infraestructura ferroviaria para transporte interurbano y urbano.
- Desarrollo de infraestructura ferroviaria para la interconexión internacional: Proyectos de vinculación con países vecinos, concordantes con las políticas de integración regional.

<sup>4</sup> Por Resolución Ministerial N° 368-2017 MTC/01, se aprueba el Programa Multianual de Inversiones (PMI) 2018 – 2020 del Sector Transportes y Comunicaciones, así como las Brechas de Infraestructura Identificadas y los Criterios para la Priorización de las Inversiones aplicados en la elaboración del referido Programa.



- 2.10 Asimismo, por Resolución Ministerial N° 368-2017-MTC/01, se aprobó el Programa Multianual de Inversiones (PMI) 2018 - 2020 del Sector Transportes y Comunicaciones, así como las Brechas de Infraestructura Identificadas y los Criterios para la Priorización de las Inversiones aplicados en la elaboración del referido Programa, en el cual se contempla, entre otros, el proyecto de inversión "Construcción del Ferrocarril "Machu Picchu - Quillabamba - Pto. Navegable Rio Urubamba (300 Km)", que está a cargo de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles.
- 2.11 De acuerdo al artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1252 y modificatorias, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, la programación multianual de inversiones (PMI) y la ejecución de los proyectos de inversión respectivos se sujetan a los principios rectores siguientes:
- a) La programación multianual de la inversión debe ser realizada considerando como principal objetivo el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población.*
  - b) La programación multianual de la inversión vincula los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, con la priorización y asignación multianual de fondos públicos a realizarse en el proceso presupuestario, y debe realizarse en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual.*
  - c) Los fondos públicos destinados a la inversión deben relacionarse con la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, con un enfoque territorial."*

Asimismo, el literal a), numeral 4.1 del artículo 4 de la norma citada, establece que la **"Programación Multianual de Inversiones** *consiste en un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental, de proyección tri-anual, como mínimo, tomando en cuenta los fondos públicos destinados a la inversión proyectados en el Marco Macroeconómico Multianual, el cual está a cargo de los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Dicha programación se elabora en función de los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, estableciendo metas para el logro de dichos objetivos que permitan evaluar el avance respecto al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios y la rendición de cuentas. Constituye el marco de referencia orientador de la formulación presupuestaria anual de las inversiones. Incluye el financiamiento estimado para las inversiones a ser ejecutadas mediante el mecanismo de obras por impuestos así como el cofinanciamiento estimado para los proyectos de inversión a ser ejecutados mediante asociaciones público privadas cofinanciadas"*.

Además, el numeral 5.3 del artículo 5 de la referida norma, establece que el Ministro o la más alta autoridad ejecutiva del Sector en su calidad de Órgano Resolutivo, aprueba el Programa Multianual de Inversiones Sectorial, conforme a los procedimientos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

- 2.12 En ese sentido, el Programa Multianual de Inversiones contiene el diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura y/o acceso a servicios públicos, con una proyección tri-anual, como mínimo, e incluye la cartera de inversiones a financiarse total o parcialmente con recursos públicos,



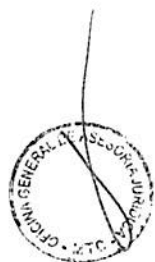


identificada para lograr el alcance de las metas de producto e indicadores de resultado, asociados a la inversión, que sean consistentes con los objetivos de las brechas identificadas y priorizadas; y dicha Programación Multianual es aprobado por el Ministro o la más alta autoridad ejecutiva del Sector en su calidad de Órgano Resolutivo.

- 2.13 En ese sentido, teniendo en cuenta la opinión de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, respecto al artículo 3 del proyecto de Ley en el extremo que determina el trazo que debe tener el "Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración", sin contar con los estudios de preinversión que sustenten la concepción técnica y el dimensionamiento de proyecto de Ferrocarril Interregional propuesto, para la determinación de su viabilidad, y sin considerar los objetivos, metas e indicadores respectivos, que deben estar previstos en la fase de Programación Multianual del proyecto respectivo; consideramos que este extremo del proyecto de ley debe ser observado, toda vez que es contrario a las disposiciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado por el Decreto Legislativo N° 1252 y modificatorias.
- 2.14 En relación al artículo 4 del proyecto de Ley, en el que se dispone delegar al MTC la realización de los estudios y consideraciones técnicas para viabilizar la ejecución del Ferrocarril Interregional, considerando preferentemente la energía de fuentes renovables o gas natural.

Al respecto, consideramos que dicha disposición no resulta viable, toda vez que conforme a lo señalado en los numerales 2.3 al 2.6 del presente Informe, el MTC es la entidad competente en materia de infraestructura y servicios de transporte de alcance nacional, por lo que tiene competencia para ejecutar intervenciones en la actividad ferroviaria que comprende acciones relacionadas con la construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, el servicio de transporte ferroviario y en general con la gestión integral o parcial de los ferrocarriles, en el ámbito de vías férreas nacionales; y en el marco de dicha competencia el MTC en su Programa Multianual de Inversiones 2018 - 2020, ha previsto la ejecución, entre otros, del proyecto de inversión "Construcción del Ferrocarril "Machu Picchu - Quillabamba - Pto. Navegable Rio Urubamba (300 Km)".

- 2.15 De otro lado, en cuanto a las normas de naturaleza declarativa, la Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR de fecha 12 de junio de 2018, de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señala que *"Las leyes que tienen el carácter de -declaratoria de interés y necesidad pública- son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito, y por tanto, no se adecúan a la formula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia. Las normas declarativas presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo; no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gastos; como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización; y la inobservancia de estas leyes declarativas no genera, Per sé, ningún tipo de responsabilidad"*.







Siendo esto así, se advierte que los artículos 2 y 3 del proyecto de Ley, disponen que el MTC debe ejecutar el proyecto del Ferrocarril Interregional, en dos etapas, para lo cual debe disponer de los recursos necesarios para la ejecución del mismo. Esto es, a iniciativa del Congreso de la República se propone la ejecución de un proyecto de inversión pública, lo cual implica la utilización de recursos presupuestales para su ejecución y su adecuada operación y mantenimiento.

En ese sentido, los artículos 2 y 3 del proyecto de Ley, en el extremo que establecen la exigencia al MTC de ejecutar el proyecto del Ferrocarril Interregional, es contrario a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que señala que *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"*.

- 2.16 En consecuencia, conforme a la opinión de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, esta Oficina General opina que es viable el artículo 1 del proyecto de Ley, en la medida que tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Ferrocarril Interregional Puno - Arequipa - Cusco - Ayacucho - Huancavelica, con el uso de tecnologías de punta compatibles con potencialidades energéticas amigables con el medio ambiente; y considera que debe observarse los artículos 2, 3 y 4 del proyecto de Ley, conforme a lo señalado precedentemente.

### III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal esta Oficina General opina que es viable el artículo 1 del proyecto de Ley respecto a la declaración de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Ferrocarril Interregional Puno - Arequipa - Cusco - Ayacucho - Huancavelica, con el uso de tecnologías de punta compatibles con potencialidades energéticas amigables con el medio ambiente; y observa los artículos 2, 3 y 4 del proyecto de Ley, conforme a lo señalado precedentemente.

Atentamente,

Efraín Castillo Castillo  
Asesor Legal

El presente Informe cuenta con la conformidad del suscrito.

FERNANDO ALARCÓN DÍAZ  
DIRECTOR GENERAL  
Oficina General de Asesoría Jurídica

