

02 ABR 2009

**RECIBIDO**

Firma: ..... Hora: 16:03h



*Congreso de la República*

## PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA LINEA AEREA DE BANDERA DEL PERÚ

Los congresistas miembros del **Grupo Alianza Parlamentaria** que suscriben, a iniciativa del Congresista Yonhy Lescano Ancieta, en uso de las facultades que les concede el artículo 107° de la Constitución Política del Perú vigente, presentan el siguiente:

### PROYECTO DE LEY

#### 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde el año 1993, fecha en la que Aeroperú fue fallidamente privatizada y liquidada después, el país se ha quedado sin su línea aérea de bandera. Paradójicamente, los últimos 6 años en que el país ha vivido un período de relativa prosperidad y crecimiento económico no ha aprovechado esta coyuntura para reconstruir su línea de bandera y más bien se ha permitido que una línea aérea de capitales extranjeros monopolice este medio de transporte en perjuicio de los usuarios.

Los primeros protagonistas de la historia de la aviación civil peruana fueron la Compañía de Aviación Faucett S.A., así como Aerolíneas Peruanas S.A. – APSA, que operó desde 1956 hasta 1971, llegando a ostentar amplia fama a nivel nacional e internacional.

APSA se vio involucrada en una fuerte crisis económica que se acentuó con la entrada del gobierno de facto, luego de lo cual fue cerrada por el General Juan Velasco Alvarado. Ante ello, Faucett quedó sola en lo que se refería a vuelos nacionales, motivo que obligó a que se pensara en la creación de una línea aérea de administración estatal que ayudara a enlazar la difícil geografía de nuestro país.

Así nació Aeroperú, que fue nuestra línea aérea de bandera por más de cuatro décadas. Esta compañía unió varias ciudades del país e incluyó destinos internacionales, con lo cual turistas nacionales y extranjeros tuvieron la posibilidad de elegir entre más de una compañía peruana, generando competencia y beneficiando al público.

Sin embargo, el final de la década de los noventa fue nefasto para la aviación civil peruana, puesto que tanto Faucett como Aeroperú salieron del mercado; la primera debido a una crisis financiera interna que no se supo afrontar y la segunda debido a la mala administración post privatización y la nula actuación del Estado.

Respecto a la privatización de Aeroperú debe señalarse que se llevó a cabo entre los años 1992-1993, siendo una de las tantas empresas estatales que pasaron a formar parte de capitales privados, en su mayoría extranjeros, teniendo como fundamento la búsqueda de su eficiencia, objetivo que no se alcanzó necesariamente.

Las investigaciones efectuadas por el Congreso de la República dan cuenta de las irregularidades cometidas en el referido proceso, las que incluían el haber transferido la compañía sin contar con balances debidamente auditados, anulaciones de subastas, tráfico de influencias, entre otras.

Aeroperú antes de ser entregada al consorcio ganador conformado por Aerovías México, Serminco S.A. y Dora Zapata de Papini, había sido víctima de manejos tan irregulares que salió de manos estatales con un patrimonio deficitario de US\$ 2'832,000.00, pero aún así continuó operando, con lo cual su situación colapsó.

Luego de cuatro años de operar como empresa privada, el capital deficitario de Aeroperú llegó a ser sesenta y seis veces mayor a cuando fue entregada a Aeroméxico, sumando US\$ 132'399,000.00. Esta crisis empresarial se debió a que el consorcio actuó siempre en exclusivo beneficio de Aeroméxico, trasladándole capital, modificando contratos a su favor y despojando a Aeroperú de los pocos bienes que le quedaban.

Es por ello que resulta difícil de entender la pasividad con la que actuó el gobierno de la época, permitiendo que se lleve a la quiebra a la aerolínea de bandera. Si lo que se buscaba era mayor eficiencia y que la inyección de capital privado haga crecer la aerolínea, al observar que los objetivos no eran conseguidos y que, por el contrario, se estaba perdiendo una empresa tan importante para el país, se debió actuar e impedir que Aeroperú quiebre.

Es preciso indicar que en el tema de privatización de empresas públicas, el gobierno de la década de los noventa no se caracterizó precisamente por establecer mecanismos adecuados que aseguren que dichas empresas permanezcan en el mercado, como fue el patético caso de Aeroperú.

En la actualidad no contamos con una línea aérea de bandera, dependiendo de la inversión de capitales mayoritariamente extranjeros; encontrándonos en un mercado que linda con un monopolio más que con uno determinado por la competencia, con los inconvenientes que ello acarrea, como las tarifas elevadas y condiciones onerosas.

Es la empresa Lan Perú S.A. (Lan) la que, a enero de 2009, ocupa el primer puesto de participación en la aviación comercial nacional, transportando al 83.05% de los pasajeros a nivel nacional, mientras que la línea aérea que ocupa el segundo lugar maneja apenas el 10.68% del mercado.

Lamentablemente, esta posición de dominio ocupada por Lan no ha sido efecto de un comportamiento de competencia, en el cual las empresas de aviación civil han luchado por conseguir el mayor número de usuarios, por el contrario, la posición de Lan se ha visto beneficiada por la poca o casi nula competencia de parte de otras empresas en el sector.

Cabe señalar que el servicio de Lan dista mucho de ser el más óptimo y de ofrecer mayores beneficios a los consumidores. A ello debe agregarse que, siendo una sola empresa la que virtualmente maneja el mercado impide que en él existan precios competitivos, razón por la cual los usuarios en muchos casos se ven privados de usar este tipo de transporte por sus precios prohibitivos.

Lan ofrece el servicio a 13 destinos, aparte de Lima, a nivel nacional, de los cuales 8 son monopolio de la empresa, motivo por el cual los usuarios no tienen otra alternativa que usar esta línea aérea para viajar a Arequipa, Chiclayo, Juliaca, Puerto Maldonado, Tacna, Trujillo y Tumbes. Esta situación tiene como consecuencia que la empresa que brinda el servicio no sólo recupere sus costos y obtenga utilidades, sino que adicionalmente maneje los precios de forma discrecional.

Es por ello que las tarifas de los pasajes aéreos no han sufrido disminución alguna a pesar de la caída del precio del petróleo y de la rebaja en el precio interno de los combustibles. Lan sólo ha creado estrategias de marketing con un sinnúmero de restricciones que no califican como tarifas accesibles para los consumidores.

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que las dos aerolíneas que ocupan el segundo y tercer lugar en el transporte aéreo de pasajeros cubren cada una 6 y 9 destinos nacionales respectivamente, es decir, muy por debajo de los destinos que maneja Lan y cuentan con poca participación en el mercado.

De acuerdo a la estadística presentada por la Dirección General de Aeronáutica Civil del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en enero de 2009, 280,263 personas volaron por Lan, mientras que 36,032 utilizaron Star up y 7,327 viajaron a través de LC Busre. Con estas cifras se demuestra claramente la superioridad de Lan en el mercado nacional.

Sin embargo, no se trata sólo de pensar en la rebaja de los precios de los pasajes aéreos, en beneficiar al turismo y de conseguir servicios óptimos para los ciudadanos, sino se trata también de contar con un medio de transporte eficiente, rápido y masivo que permita viajar a cualquier lugar del país.

Es evidente que una línea aérea privada relacionará sus destinos sólo con los lugares más atractivos del Perú; su objetivo central no es conectar ciudades, sino obtener ganancias. Si un destino deja de ser solicitado por el turismo, la línea aérea dejará de viajar a él. Es por ello que una línea aérea de bandera es tan necesaria, más aún si consideramos la difícil geografía de nuestro país.

Hemos visto como el Congreso aprobó la Ley N° 29285, Ley que establece la emisión de documentos cancelatorios – Tesoro Público para el pago del impuesto general a las ventas (IGV) que grave los servicios de transporte aéreo de pasajeros desde o hacia la ciudad de Iquitos; motivada en el caso excepcional de la ciudad, a la que sólo se puede acceder por vía aérea o por vía fluvial, luego de cuatro días de viaje desde la ciudad de Pucallpa, debido a la falta de carreteras que la conecten con los alrededores.

Vemos pues que esta norma beneficia a quienes viajen hacia y desde Iquitos, haciendo que el tránsito aéreo sea accesible para un mayor número de ciudadanos. No obstante, esta norma está direccionada sólo a una ciudad de nuestro amplio territorio, es por ello que debe considerarse la contribución a la sociedad en general que implicará la creación de la línea aérea de bandera.

Mayores accesos a ciudades que no cuentan en la actualidad con vuelos directos, mayor comunicación con el resto del país, mayor competencia en el mercado comercial, por lo tanto precios más bajos y mayor posibilidad de uso por el ciudadano común. El transporte aéreo dejaría de ser considerado un lujo para convertirse en una opción. Por tal razón sería imprescindible que el Estado introduzca competencia en beneficio de los usuarios.

De otro lado, debe señalarse que contar con una empresa de este tipo no convierte al Estado peruano en intervencionista, puesto que esta facultad está prevista excepcionalmente en el artículo 60° de la Constitución. De otro lado, economías reconocidas como de continuo crecimiento y desarrollo a nivel mundial cuentan con este tipo de empresa, como es el caso de China, país considerado como uno de los más exitosos de los últimos tiempos y que cuenta con Air China, su aerolínea de bandera.

Cabe indicar que la línea aérea peruana contará con características especiales, puesto que estará enmarcada dentro de la legislación de actividad empresarial del Estado, será organizada como sociedad anónima y admitirá que hasta un 40% de su capital sea proporcionado por inversionistas privados nacionales o extranjeros, encontrándose dentro de la figura de las Asociaciones Público Privadas, establecida en el Decreto Legislativo N° 1012.

Con el propósito de evitar los grandes fraudes que se llevaron a cabo con las viejas empresas estatales, en la presente propuesta legislativa se establece que un mínimo del 20% del capital de la empresa sea registrado ante CONASEV, con lo cual se tendrá un manejo mucho más transparente de su presupuesto. Asimismo, se dispone que deberá realizar la actualización del capital, tal como lo hacen las empresas financieras para cautelar su fortaleza patrimonial. Asimismo, tendrá la posibilidad de cotizar en los mercados bursátiles internacionales.

Tal como señalamos líneas arriba, Aeroperú sufrió desbalances económicos tanto antes de su privatización como cuando salió del ámbito estatal, debido a una serie

de causas que ya se han comentado, por ello, con esta propuesta se busca evitar caer en los mismos errores del pasado. En ese sentido, la línea aérea de bandera está prohibida de recibir encargos especiales de parte del Estado y no podrá existir intervención alguna en cuanto a sus pérdidas, siendo totalmente autónoma en el tema financiero.

La línea aérea de bandera competirá con las empresas privadas para hacerse un lugar en la preferencia de los usuarios, teniendo como objetivos principales la conexión de todas las regiones del Perú, dando prioridad a los vuelos domésticos, entrando al mercado internacional de manera progresiva, para incrementar no sólo el turismo nacional sino también el uso de los aviones como transporte masivo; así como promover la competencia y la eficiencia en este mercado hasta ahora tan restringido.

Un punto importante en la presente propuesta es que favorece al proceso de descentralización, permitiendo que los gobiernos regionales y locales a través de sus presupuestos tengan la posibilidad de participar en el patrimonio de la empresa aérea, teniendo como límite el 20% de la parte que le corresponde aportar al Estado.

Finalmente, debe precisarse que la creación de nuestra línea de bandera está enmarcada dentro del artículo 60° de la Constitución ya citado, el cual establece que "sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional". Consideramos que en este caso se trata de un asunto de alto interés público y manifiesta conveniencia nacional, ya que se está pensando principalmente en los beneficios a la ciudadanía en general.

## **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente iniciativa legislativa si bien es cierto genera gastos al Tesoro Público, debe ser considerada como parte de la excepción prevista en el artículo 60° de la Constitución para la creación de gasto en el caso de actividad empresarial del Estado cuando sea por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional, tomando en cuenta que este gasto se incluirá en el presupuesto 2010, luego de que FONAFE determine el capital necesario para su desarrollo, previo estudio técnico del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

El alto interés público y la manifiesta conveniencia nacional están determinados por la generación de competencia en el mercado de aeronáutica civil, generando múltiples beneficios para los usuarios, en conectividad, mejores servicios y tarifas.

## **2. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

Hace efectiva la facultad excepcional de realizar actividad empresarial por parte del Estado conforme al artículo 60° de la Constitución.

### **3. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA**

El presente Proyecto de Ley se encuentra enmarcado en la siguiente política de Estado: **Décimo Séptima:** Afirmación de la economía social de mercado.

### **4. FORMULA LEGAL**

Por lo expuesto se somete a estudio el siguiente texto legal:  
El Congreso de la República:

Ha dado la ley siguiente:

#### **LEY DE CREACIÓN DE LA LINEA AÉREA DE BANDERA DEL PERU**

##### **Artículo 1°.- Declaratoria de interés público**

Declárese de alto interés público y manifiesta conveniencia nacional en el marco del artículo 60° de la Constitución Política y del artículo 5° de la Ley N° 27261- Ley de Aeronáutica Civil la creación de la línea aérea de bandera del Perú.

##### **Artículo 2°.- Denominación de la línea de bandera**

La línea aérea de bandera del Perú tiene como denominación social "SOL DE LOS INKAS - AEROLINEAS DEL PERU" cuyo nombre comercial abreviado será "SOLINKAS- PERU"

##### **Artículo 3°.- Régimen de la línea de bandera**

La línea aérea de bandera del Perú tiene el siguiente régimen:

- 3.1 Es una empresa pública dentro del marco de la legislación de la actividad empresarial del Estado, bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado-FONAFE organizada como sociedad anónima en la que el Estado ostenta la propiedad mayoritaria de las acciones y ejerce el control mayoritario de su Junta General de Accionistas.
- 3.2 El Estado es propietario como mínimo del 60% de las acciones de capital con derecho a voto. Su Estatuto Social debe adaptarse a la legislación sobre actividad empresarial del Estado debiendo cumplir con las formalidades exigidas en la Ley General de Sociedades. La Junta General de Accionistas es el único órgano competente para aprobar y modificar el Estatuto, sin que sea necesario para estos efectos la emisión de una norma legal.
- 3.3 Los inversionistas privados pueden ser propietarios de hasta el 40% de las acciones de capital con derecho a voto. Los aportes de capital correspondientes están sujetos a las disposiciones y garantías de la Ley General de Sociedades y las otras normas aplicables a las empresas privadas.
- 3.4 Se le puede aplicar el régimen de Asociaciones Público-Privadas regulado por el Decreto Legislativo N° 1012 con excepción de su Título IV.
- 3.5 Inscribirá, por acuerdo del Directorio de FONAFE, como mínimo el 20% de su capital social en el Registro Público del Mercado de Valores, sujetándose a las

disposiciones emitidas por la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores-CONASEV.

- 3.6 Sus trabajadores se rigen por el régimen laboral de la actividad privada.
- 3.7 Sus ingresos, utilidades y recursos de cualquier naturaleza son intangibles y deben ser usados exclusivamente para su objeto social.
- 3.8 En ningún caso el Gobierno Nacional o cualquier otra entidad pública debe cubrir sus pérdidas.
- 3.9 Se prohíbe que reciba encargos especiales de cualquier naturaleza del Gobierno Nacional o de cualquier otra autoridad.

#### **Artículo 4°.- Objeto social**

La línea de bandera tiene como objeto social :

- 4.1. La prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros y carga en rutas nacionales e internacionales.
- 4.2. Asegurar la conectividad aérea del país
- 4.3. Promover la eficiencia en el mercado aerocomercial con servicios y tarifas competitivos.
- 4.4. Promover la imagen del Perú en el mercado interno e internacional
- 4.5. Contribuir a que el Perú sea un destino turístico de clase mundial
- 4.6. Constituir la reserva aérea para casos de emergencia nacional

#### **Artículo 5°.- Capital**

5.1 El capital social inicial de la línea de bandera será determinado por el FONAFE previo estudio técnico del Ministerio de Transportes y Comunicaciones dentro de los noventa días de publicada la presente ley.

5.2. El Ministerio de Economía y Finanzas constituirá la partida con el capital inicial de la línea de bandera determinado con arreglo al párrafo anterior en el Proyecto de Presupuesto General de la República correspondiente al ejercicio 2010 para su aprobación correspondiente por el Congreso de la República.

5.3. El capital social de la línea de bandera será actualizado conforme a las reglas que señale el Reglamento. Esta norma incluye a las inversiones a que se refiere el artículo 3° -numeral 3.3° de la presente Ley.

5.4. El porcentaje de capital a que se refiere el artículo 3°-numeral 3.5 de la presente Ley podrá ser listado en parte en los mercados bursátiles internacionales conforme a las reglas que señale el Reglamento.

#### **Artículo 6°.- Gobierno corporativo**

La Junta General de Accionistas, el Directorio, la Gerencia, la supervisión, los aportes de capital de inversionistas privados y los demás asuntos corporativos de la línea de bandera se regirán por la legislación de la actividad empresarial del Estado, y por la Ley General de Sociedades en lo que sea aplicable.

#### **Artículo 7°.- Participación de los gobiernos regionales y locales**

El porcentaje de acciones de capital de la línea de bandera de propiedad del Estado podrá ser adquirido por los gobiernos regionales y locales con los siguientes toques:

- a) Gobiernos regionales : 20%

b) Gobiernos locales : 20%

Las reglas de adquisición y prorrateo serán determinadas en el Reglamento.

### **Artículo 8°.- Derechos aerocomerciales**

La asignación de rutas, frecuencias o derechos aerocomerciales nacionales e internacionales a favor de la línea de bandera, se hará conforme a la Ley de Aeronáutica Civil y su Reglamento.

### **Artículo 9°.-Reglamento**

El Reglamento de la presente Ley se publicará dentro de los 120 días de publicada la misma.

### **Artículo 10°.- Vigencia**

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES**

### **PRIMERA.- Excepción a norma presupuestaria**

Exceptúese a la presente Ley de la prohibición contenida en el artículo 11°- numeral 11.1 de la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, de conformidad con el artículo 60°-párrafo segundo de la Constitución.

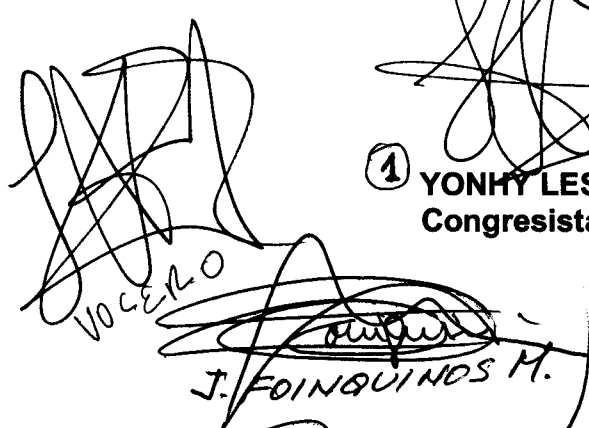
### **SEGUNDA.- Cronograma de desarrollo corporativo**


La línea de bandera cumplirá el siguiente cronograma de desarrollo:

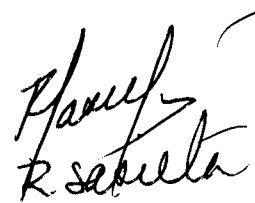
- a) Operará los dos primeros años de funcionamiento en rutas nacionales.
- b) A partir del tercer año de funcionamiento operará en rutas internacionales.
- c) A partir del tercer año de funcionamiento podrá incorporar inversionistas internacionales en su capital accionario con los límites señalados en la presente Ley.

Lima 02 de marzo del 2009

  
① **YONHY LESCANO ANCIETA**  
Congresista de la República

  
VOCERO  
J. FOINQUINOS M.

  
D. WAISMAN  
Andrade

  
R. Sepulveda

  
U.P. Guzmán

# CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...07... de ...Abril... del 2007...

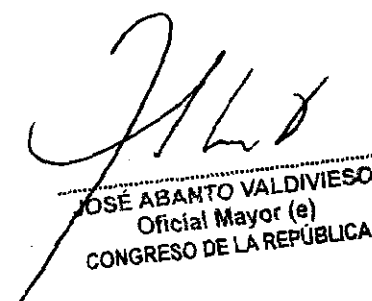
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3137

Para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Economía, Banca, Finanzas e

Inteligencia Financiera;

Transportes y Comunicaciones -



JOSE ABANTO VALDIVIESO  
Oficial Mayor (e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA