



Lima, 11 OCT 2017

OFICIO N° 558 -2017-MTC/01

Reg. 492
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN,
 REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y
 MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
 13 OCT 2017
RECIBIDO
 Firma: *[Signature]* Hora: *11:20 a.m.*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
 MESA DE PARTES
 12 OCT 2017
RECIBIDO
 Firma: *[Signature]* Hora: *11:55*

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° 1163/2016-CR, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR)

Ref. : Oficio N° P.O. N° 1701-2016-2017/CDRGLMGE-CR

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° 1163/2016-CR, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR).

Sobre el particular, se adjunta para su conocimiento y fines, las fotocopias del Informe N° 2931-2017-MTC/08, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, con el cual se emite opinión en relación al citado Proyecto de Ley.

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

Atentamente,

[Handwritten Signature]

BRUNO GIUFFRÀ MONTEVERDE
 Ministro de Transportes y Comunicaciones



PERÚ

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



INFORME N° 2931-2017-MTC/08

A : ANA ISABEL DOMINGUEZ DEL AGUILA
Secretaria General

Asunto : Remite opinión sobre Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR)

Referencia : a) Hoja de Ruta N° E-124891-2017
b) Oficio P.O. N° 1701-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Fecha : 08 de setiembre de 2017

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

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el Oficio P.O. N° 1701-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitó al Ministro de Transportes y Comunicaciones, opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR).
- 1.2 Con Hoja de Ruta N° E-124891-2017 la Secretaría General solicitó a esta Oficina General opinión respecto del citado Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR tiene como objeto crear la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR) como Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones.
- 2.2 El citado Proyecto de Ley entre sus disposiciones más relevantes establece lo siguiente:

"(...)

Artículo 2.- Finalidad

La SUNADUR es el órgano responsable de proponer los instrumentos técnicos y normativos necesarios para ordenar el uso del suelo urbano y regular las condiciones para su transformación o conservación, así como de la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las funciones propias de cada sector en lo que corresponde al ordenamiento territorial.



Juan Carlos Castro
Punto - Asesor SG
08/09/2017

03/



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Artículo 3.- Ámbito de competencia

La SUNADUR ejerce funciones en el ámbito nacional, pudiendo establecer oficinas descentralizadas para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

Artículo 4.- Funciones Generales de la SUNADUR

La SUNADUR tiene las siguientes funciones:

(...)

4.2 En materia de Normatividad

- a) Proponer al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, las políticas, lineamientos técnicos y la normativa necesaria para la planificación de las ciudades en nuestro país en el ámbito urbano.*
- b) Integrar y articular las políticas de desarrollo urbano, vivienda, saneamiento ambiental y de transporte urbano.*
- c) Establecer los parámetros, criterios, instrumentos y mecanismos generales de planificación del desarrollo urbano regional y local.*

(...)

Artículo 6.- Consejo Directivo

El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNADUR; es responsable de aprobar las políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad.

Está conformado de la siguiente manera:

- a) El Superintendente de la SUNADUR, quien lo presidirá.*
- b) Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas.*
- c) Un (1) representante del Ministerio del Ambiente.*
- d) Un (1) representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*

(...)

Los miembros del Consejo Directivo que forma parte de entidades del Estado serán designados por Resolución Suprema.

(...)

Artículo 11.- Carácter de autoridad central

La SUNADUR es la autoridad central de la supervisión de la planificación de las ciudades en nuestro país, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Vivienda en materia de su competencia.

(...)"





DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA EN EL PROYECTO DE LEY

2.3 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".



02/



2.4 De la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se advierte que la presente propuesta tiene como objetivo la creación de un organismo público técnico especializado de alcance nacional destinado, entre otros, a promover o dirigir investigación y estudios para el desarrollo de planificación urbana. Sin embargo, la Exposición de Motivos no cita legislación comparada que permita advertir experiencias en otros países sobre desarrollo urbano con la intervención de una Superintendencia, tal como se propone en la presente iniciativa. Por otra parte, en el análisis costo beneficio se ha señalado que la creación del citado organismo se financiará con los recursos que se asignan a los Programas Generación de Suelo Urbano y Nuestras Ciudades, ambos bajo el ámbito del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; sin embargo no se advierte un detalle en términos cuantitativos que refleje los gastos o costos en que se incurriría con la creación de dicho organismo, más aun cuando en el artículo 1 de la propuesta bajo análisis, se señala que la referida superintendencia tiene autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones.

2.5 En ese sentido, la Exposición de Motivos de la presente propuesta legislativa no cumple con los artículos 2 y 3 del Reglamento.

DE LA OPINIÓN DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

2.6 La Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en los numerales 1 y 2 de su artículo 5, establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en adelante el MTC, tiene como funciones rectoras entre otras, 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, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, la fiscalización y ejecución coactiva en materias de su competencia.

2.7 A su vez, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, señala en los literales a) y b) de su artículo 3 que el MTC tiene como funciones, entre otras, la de diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de Transportes y Comunicaciones; así como formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo.

2.8 En ese sentido, estando a las funciones antes citadas, el MTC es la entidad responsable del desarrollo de los sistemas de transporte y de la infraestructura de las comunicaciones y telecomunicaciones del país. Dicha labor genera desarrollo socio-económico porque permite la integración nacional, regional e internacional, la facilitación del comercio, la reducción de la pobreza y el bienestar del ciudadano. Asimismo, el MTC constituye el **ente rector y promotor para dotar de eficientes sistemas de carreteras, ferrovías, tráfico aéreo y marítimo, así como de los programas de concesiones en los ámbitos de su competencia.**

2.9 Por tanto, teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR está orientado a crear la SUNADUR, con el fin, entre otros, de proponer las políticas, lineamientos técnicos y la normativa necesaria para la planificación de las ciudades en nuestro país en el ámbito urbano; dicha función no se condice con las facultades del MTC, por lo que





este Sector no resulta competente para emitir opinión respecto de la citada propuesta legislativa.

2.8 Sin perjuicio de lo expuesto, se formulan las siguientes observaciones al citado Proyecto de Ley:

- a) Debemos advertir que el artículo 6 del Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, dispone que la SUNADUR cuenta con un Consejo Directivo, el mismo que está conformado, entre otros, por un representante del MTC. Sin embargo, de la Exposición de Motivos no se advierte fundamentación alguna que justifique la intervención de un representante del MTC en dicho Consejo Directivo, por cuanto, como ya se ha expuesto, las competencias del MTC no se condicen con las de la SUNADUR; razón por la cual, consideramos necesario que la Exposición de Motivos contenga las razones por las cuales el MTC debe integrar dicho órgano.
- b) Por otra parte, el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en adelante la LOPE, establece que los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público, tienen competencias de alcance nacional y están adscritos a un Ministerio, siendo de dos tipos:
 - Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo; y,
 - Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

- c) A su vez, los Organismos Públicos Especializados tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su Ley de creación; están adscritos a un ministerio y son de dos tipos: organismos reguladores y organismos técnicos especializados, tal como lo establece el artículo 31 de la LOPE.
- d) En ese sentido, el artículo 33 de la LOPE, señala que los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:
 - Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.
 - Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponible a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

Los Organismos Técnicos Especializados están dirigidos por un Consejo Directivo; se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias; y, su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.



01/



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"


- e) De esta manera, estando a lo dispuesto por la LOPE y observándose en el Proyecto de Ley que la SUNADUR tiene la categoría de Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; debe considerarse que, para su viabilidad, es necesario contar con la opinión previa de la Presidencia del Consejo de Ministros, tal como lo establece la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que a su vez dispone que para normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- f) Otro punto a considerar, es la función establecida en el literal c) del numeral 4.3 del artículo 4 del Proyecto de Ley que establece que la SUNADUR en materia de supervisión cautelará el uso correcto de los fondos que les sean transferidos a los gobiernos regionales y/o locales para el desarrollo de temas de planificación urbana. Al respecto, dicha potestad estaría colisionando con las atribuciones de la Contraloría General de la República como ente rector del Sistema Nacional de Control, quien según el literal a) del artículo 15 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, tiene la atribución de efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado. En ese sentido, consideramos que dicha disposición debe ser evaluada.

III. CONCLUSIONES:

En virtud de lo expuesto, esta Oficina General opina que:

- 3.1 El Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR deberá contener la sustentación para la intervención del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el Consejo Directivo de la SUNADUR.
- 3.2 En concordancia con la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y con el Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, Reglamento de Organización y Funciones del MTC, no es competencia del Sector integrar el Consejo Directivo de la SUNADUR.
- 3.3 Se emite opinión desfavorable.

Atentamente,


Carlos Eduardo Silva Oliva
Asesor Legal

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.


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