



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima, 23 DIC. 2016

Rey. 797
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN,
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

0 29055

OFICIO N° 5526-2016-PCM/SG/OCP 28 DIC 2016

Señora
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-

RECIBIDO
Firma:..... Hora: 9:30 am

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
27 DIC 2016
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 13:20

Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 428/2016-CR

Referencia: Oficio P.O. N° 247-2016-2017/CDRGLMGE-CR
Expediente N° 201640390

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, que propone la Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Memorando N° 1253-2016-PCM/SGP, remitido por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

.....
María Soledad Guiulfo Suarez-Durand
Secretaría General
Presidencia del Consejo de Ministros

OCP/mosa



Lima, 24 de octubre de 2016



OFICIO P.O. N° 247 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0428/2016-CR, ley que propone crear la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao .

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría
GeneralSecretaría de Gestión
Pública

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

MEMORANDO N° 01253 -2016-PCM/SGP

Para : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

De : MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS
Secretaria de Gestión Pública

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, que Autoriza la Creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao

Referencia : a) Memorándum N° 743-2016-PCM/SC/OCP
b) Informe N° 19-2016-PCM-SGP/HCS

Fecha : Lima, **09 DIC. 2016**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, a fin de adjuntar el Informe N° 19-2016-PCM-SGP/HCS, que esta Secretaría hace suyo, donde se expresa opinión no viable respecto al Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, que Autoriza la Creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao; para los fines correspondientes.

Atentamente,


MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS

Secretaria de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

INFORME N° 19-2016-PCM-SGP/HCS

Para : **MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS**
Secretaría de Gestión Pública

De : **HEBER CUSMA SALDAÑA**
Asesor
Secretaría de Gestión Pública

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, que Autoriza la Creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao

Referencia : Memorandum N° 743-2016-PCM/SC/OCP

Fecha : Lima, 31 de noviembre de 2016

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, que Autoriza la Creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao, en adelante el proyecto de Ley.

Al respecto le expreso lo siguiente:

I. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 1.1. El artículo 36 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2007-PCM¹, establece que la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, es el órgano de línea con competencia, en materia de funcionamiento y organización del Estado, entre otros.
- 1.2. El numeral 37.2 del artículo 37 del referido Reglamento, establece que corresponde a la Secretaría de Gestión Pública, dentro del ámbito de sus funciones, emitir opinión sobre autógrafas y proyectos normativos referidos a funcionamiento y organización del Estado, como es la creación de ministerios, entidades, instituciones, organismos públicos, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra Entidad del Estado.
- 1.3. La Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y el artículo 3° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, disponen que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, emite opinión técnica previa sobre normas referidas a organización del Estado, que tengan como propósito la creación de ministerios, así como de entidades,

¹ Modificado por el Decreto Supremo 057-2008-PCM y el Decreto Supremo 010-2010-PCM.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

instituciones, organismos públicos, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado.

- 1.4. En ese sentido, de conformidad con las competencias y funciones de la Secretaría de Gestión Pública, ésta se encuentra facultada para emitir opinión previa sobre el Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, por tratarse de una propuesta que tiene por objeto la creación de una Entidad pública.

II. ANTECEDENTES

- 2.1. Mediante Oficio P.O. N° 247-2016-2017/CDRGLMGE-CR, de fecha 24.10.2016, recibido por la Presidencia del Consejo de Ministros el 31.10.2016, la Sra. Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, que Autoriza la Creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao.
- 2.2. Mediante Memorandum N° 743-2016-PCM/SC/OCP, de fecha 07.10.2016, recibido por la Secretaría de Gestión Pública el 04.11.2016, la Secretaría de Coordinación solicita remitir la evaluación e informe correspondiente respecto al Proyecto de Ley antes indicado.

III. SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 428/2016-CR

Entre los aspectos más relevantes, el proyecto de Ley propone Autorizar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en adelante el MTC, la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao en un *plazo de ciento ochenta días calendario, bajo responsabilidad*.

Asimismo, *establece la naturaleza jurídica, competencias, funciones, estructura orgánica, Consejo Directivo y la fuente de recursos de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao, en adelante el organismo público, entre otros aspectos.*

IV. ANÁLISIS

- 4.1 A efectos de emitir opinión respecto a la propuesta normativa, corresponde revisar el marco legal que regula los requisitos y el proceso para la creación de entidades públicas, así como las normas sustantivas que deben observarse para su formulación.

Sobre los requisitos y el proceso de creación de entidades públicas

La segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aplicable a todas las dependencias de la Administración Pública a nivel nacional, establece que para normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios así como de entidades, instituciones, **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". (Énfasis agregado).



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

Asimismo, el artículo 3° del Reglamento de Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, establece que:

*“En el proceso para la creación de ministerios así como de entidades instituciones, **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 a través de la Secretaría de Gestión Pública. (Énfasis agregado).*

Los proyectos normativos estableciendo la creación de alguna de las entidades mencionadas, deberán ser remitidos a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; adjuntando los siguientes documentos:

- a) *Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad. En este documento se deberá establecer con precisión la necesidad de la acción estatal, el interés relevante a satisfacer, así como la justificación constitucional y legal.*
- b) *Análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado. En este documento se deberá identificar a las entidades que realizan funciones o actividades similares o, que persiguen fines iguales o semejantes. Asimismo, se deberá establecer específicamente la razón que explica la existencia de la nueva entidad, frente a las otras ya existentes en el sector público.*
- c) *Análisis del costo-beneficio elaborado por el pliego presupuestario respectivo². En este documento se deben establecer y comparar los costos y beneficios que se generarían al Estado, la ciudadanía y la sociedad en general, como consecuencia de la existencia de la entidad. Asimismo, se deberá establecer con detalle, la fuente de financiamiento que dará cobertura a la entidad materia de creación.*

(...)

En caso de estar incompletos o presentar deficiencias, la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública podrá solicitar a los proponentes; la revisión, corrección o actualización de los documentos señalados en el presente artículo. Dicha Secretaría no emitirá opinión técnica previa en tanto no se cumplan con los requisitos y documentación establecida”.

Por su parte la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en adelante la LOPE, en armonía con lo dispuesto en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y su Reglamento, dispone en su artículo 29° que para la creación de los Organismos Públicos debe cumplirse con

² Literal modificado por el literal d) del artículo 3 de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2014, que establece que “los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de la norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo”.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

los requisitos establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; así como con la aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector.

De las disposiciones antes señaladas, se advierte que desde el punto de vista formal, para que la Secretaría de Gestión Pública emita opinión respecto a proyectos normativos que tienen por objeto la creación de cualquier tipo de entidad, los proponentes obligatoriamente deberán acompañar al proyecto de norma los documentos señalados en el artículo 3° del Reglamento de Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo 030-2002-PCM; así como el Plan inicial de actuación del organismo público tal como lo dispone el artículo 29 de la LOPE; documentos que no se han acompañado como parte del sustento del Proyecto de Ley Materia de análisis.

De las normas sustantivas que regulan la organización y funcionamiento del Estado

Asimismo, además de las normas formales, los proyectos normativos que tienen por objeto la creación de entidades públicas dentro del Poder Ejecutivo, necesariamente deben observar las normas sustantivas que regulan la organización y funcionamiento del Estado contenidas en la Constitución Política del Perú; Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; finalidades, preceptos y criterios de diseño y estructura previstos en la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y las normas contenidas en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en especial las referidas a competencias creación de organismos públicos contenidas en el Capítulo I de su Título IV; las mismas que no han sido observadas por el proponente, tal como se aprecia en el análisis que se realiza más adelante.

- 4.2 Ahora bien, sin perjuicio que la propuesta normativa no cumple con los principios y requisitos formales para su evaluación correspondiente, consideramos oportuno por un tema de predictibilidad efectuar el análisis sobre el fondo de la propuesta, en la medida que saltan a la vista aspectos de competencia para la formulación de este tipo de iniciativas legislativas, así como prohibiciones de orden constitucional, las cuales se constituyen en insubsanables.

Evaluación de competencia y derecho a iniciativa

Como primer punto, corresponde realizar una "evaluación de competencia", para determinar si los Congresistas de la República tienen competencia para ejercer el derecho a iniciativa para la formación de leyes que tienen por objeto la creación de organismos públicos en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Sobre el particular, el artículo 28 de la LOPE prescribe que:

"Artículo 28.- Naturaleza

Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional.

Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:

- 1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.*



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

2. *Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.*

(...)"

De la disposición antes descrita se desprende que los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público con competencia de alcance nacional, los cuales se encuentran adscritos en todos los casos en un Ministerio en particular. Asimismo que su creación o disolución únicamente se aprueba con una norma con rango de Ley. Del mismo modo, se advierte que el derecho a iniciativa para la formación de leyes que tienen por objeto la creación o disolución de organismos públicos recae en el Poder Ejecutivo.

Sobre este último punto, no obstante que por el método de interpretación literal la norma produce un resultado interpretativo suficiente para determinar que el derecho a iniciativa es potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, resulta conveniente complementar su análisis en concordancia con el Principio de Competencia al que se contrae el artículo VI de la LOPE³ y el numeral 61.1 del artículo 61 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, relativo a la fuente de competencia administrativa⁴, para afirmar de manera incuestionable que las disposiciones contenidas en la LOPE establecen una reserva de competencia en favor del Poder Ejecutivo para ejercer el derecho a iniciativa para la formación de leyes que tienen por objeto la creación y disolución de organismos públicos, que excluye a los otros Poderes de Estado.

En esa línea, debe precisarse, además, que la reserva de competencia en favor del Poder Ejecutivo para ejercer el derecho a iniciativa para crear y disolver organismos públicos, por una cuestión de semejanza esencial⁵, engloba también a todas aquellas acciones e iniciativas que tienen por objeto producir los mismo efectos, así como de todas aquellas acciones que tienen

³ El numeral 2, del Artículo VI de la LOPE, dispone que por el Principio de competencia, "el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".

⁴ "Artículo 61.- Fuente de competencia administrativa

61.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan".

⁵ Marcial Rubio Correa, en "El Sistema Jurídico (Introducción al Derecho), séptima edición, Pontificia Universidad Católica del Perú – Fondo Editorial 1996, p. 286, señala lo siguiente:

"El requisito de la semejanza esencial y la ratio legis

(...) El aplicador del Derecho debe recurrir a ella cuando, a su juicio, la ratio legis permite ver una semejanza esencial sumamente clara entre el supuesto de la norma y el hecho real al que se pretende aplicar la consecuencia (...)"



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

por objeto determinar su naturaleza jurídica, tipo de organismo público, estructura, competencias, funciones, consejo directivo, entre otros aspectos que le son inherentes.

A mayor abundamiento, es de señalar que la *ratio legis* de la reserva de competencia en favor del Poder Ejecutivo dispuesta por el artículo 28 de la LOPE, reposa en el entendimiento, a decir del legislador, que la creación o disolución de organismos públicos constituyen acciones consustanciales del Poder Ejecutivo que se enmarcan dentro de las funciones inherentes a sus competencias para el cumplimiento de la función de gobierno y administración del Estado que le establece la Constitución Política del Perú de conformidad con el Principio de Separación de Poderes. Interpretar lo contrario, significaría desconocer el Principio Constitucional de Separación de Poderes, y con ello la distribución de competencias y funciones que realiza la Constitución Política del Perú en cada uno de los Poderes del Estado. Nótese que la reserva de competencia no responde a una liberalidad legislativa, sino que responde a un condicionamiento constitucional que obliga al legislador a obrar de ese modo. Esta reserva de competencia en favor del Poder Ejecutivo, no afecta la autonomía y competencia constitucional del Poder Legislativo para aprobar y emitir leyes, la cual se mantiene incólume.

Evaluación de iniciativa de gasto

- 4.3 De conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 79°, del capítulo IV del Régimen Tributario y **Presupuestal** de la Constitución Política del Perú, los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

En ese sentido, considerando que el Proyecto de Ley tiene como principal “efecto” la creación de un organismo público, el proyecto de Ley no resultaría viable, toda vez que su creación demandaría la generación de gastos públicos, lo cual contraviene el mandato constitucional antes señalado.

- 4.4 Ahora bien, en función al análisis efectuado en los párrafos precedentes, del análisis específico del contenido del Proyecto se advierte lo siguiente:

- 4.4.1 De los artículos 1 y 2 y primera disposición complementaria final del proyecto de Ley, se advierte que el legislador establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el plazo de ciento ochenta días calendarios, bajo responsabilidad, disponga la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU, con la condición de que se cumpla con la condición formulada en el artículo 2 del proyecto de Ley.

Al respecto, del análisis de dichas disposiciones no queda duda que el proyecto de Ley tiene por objeto generar la creación de un organismo público. En ese sentido, considerando que los Congresistas de la República no tienen derecho a iniciativa para crear organismos públicos, lo cual incluye por cuestión de semejanza esencial, a todas aquellas acciones e iniciativas, que tienen por objeto producir los mismos efectos, el proyecto de Ley deviene en inviable.

Por otro lado, si bien el proyecto de Ley no señala de manera expresa la creación inmediata del organismo público sino que dispone que la creación lo realice el MTC, es de señalar que el legislador recurre a este “artificio” porque parte por reconocer que no cuenta con facultades para ello. No obstante, lo que el legislador no toma en cuenta es que tampoco



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría
GeneralSecretaría de Gestión
Pública

resulta jurídicamente posible que el MTC realice la creación del organismo público, toda vez que para su creación se requiere de una norma con rango de Ley, cuya potestad constituye una competencia exclusiva del Congreso de la República, la misma que puede ser delegada, siempre y cuando se apruebe una Ley de delegación de facultados a solicitud expresa del Poder Ejecutivo, que dicho sea de paso, este no es el caso.

- 4.4.2 Con relación a los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 se advierte que estos regulan aspectos relativos a materias que son inherentes a los organismos públicos, como es el caso de su naturaleza jurídica, tipología, competencia, funciones, estructura, consejo directivo y presupuesto.

Al respecto, considerando que la reserva de competencia en favor del Poder Ejecutivo para ejercer el derecho a iniciativa para crear organismos públicos, incluye, por una cuestión de semejanza esencial, a todas aquellas acciones vinculadas con la determinación de la estructura, competencias, funciones, consejo directivo, entre otros aspectos que le son inherentes a los organismo público; el proyecto de Ley deviene en inviable.

- 4.5 Sin perjuicio de lo señalado, cabe precisar que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el desempeño de su rectoría en el ámbito del transporte, y ante la evidente problemática del transporte urbano en Lima y Callao y las principales ciudades del país, viene realizado un conjunto de acciones con la finalidad de apoyar a las autoridades competentes en la gestión del transporte urbano.

En esa línea, en agosto del presente año, ha publicado la propuesta conceptual para la creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao⁶, elaborada como parte de la asistencia técnica de Deloitte Consulting S.L.U. de España con participación del Consorcio Regional de Transporte de Madrid, la cual ha sido financiada y contratada por la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) en el marco de la cooperación técnica del Gobierno Alemán para la implementación del NAMA de Transporte Urbano Sostenible del Perú.

El citado documento precisa que durante el proceso de elaboración de la propuesta se ha contado con la participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad Provincial del Callao, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Economía y Finanzas, Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao-AATE, Instituto Metropolitano Protransporte de Lima-PROTRANSPORTE, Superintendencia de Transporte Terrestre de personas, cargas y mercancías (SUTRAN); así como de entidades privadas (ONGs) y representantes de bancos multilaterales (Banco Mundial-BM, Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, Banco de Desarrollo Alemán-KfW), vinculados con el transporte urbano de Lima y Callao, así como con el apoyo de especialistas nacionales e internacionales.

En ese sentido, se recomienda al Congreso de la República que, en caso el Poder Ejecutivo opte por formular un Anteproyecto de Ley relacionado con la creación de la referida autoridad de transporte, se brinde la prioridad respectiva para su aprobación correspondiente, en la medida que se trata de aspectos de interés común.

⁶ <http://www.mtc.gob.pe/estadisticas/index.html>



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

V. CONCLUSIONES

Sin perjuicio de las demás consideraciones y argumentos expresados en la parte del análisis del presente informe, el Proyecto de Ley 428-2016-CR debe ser declarado **no viable** por las siguientes razones:

- 5.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la LOPE y, en concordancia con el Principio Constitucional de Separación de Poderes, el Principio de Competencia al que se contrae el artículo VI de la LOPE y la fuente de competencia administrativa dispuesta por el numeral 61.1 del artículo 61 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el derecho a iniciativa para la formación de leyes que tengan por objeto la creación o disolución de organismos públicos constituye una competencia exclusiva, indelegable y taxativa del Poder Ejecutivo, que incluye, por cuestión de semejanza esencial, a todas aquellas acciones e iniciativas que tienen por objeto producir los mismo efectos y, determinar su naturaleza jurídica, tipo de organismo público, estructura, competencias, funciones, consejo directivo, entre otros aspectos que le son inherentes.

Por tanto, los congresistas de la República no tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes sobre materias que le han sido reservadas de manera exclusiva y taxativa por Ley Orgánica al Poder Ejecutivo en función a sus competencias y atribuciones constitucionales, como es el caso de creación o disolución de organismos públicos. Esta reserva de competencia en favor del Poder Ejecutivo, no afecta la autonomía y competencia constitucional del Poder Legislativo para aprobar y emitir leyes, la cual se mantiene incólume.

- 5.2 Desde el punto de vista constitucional, el proyecto de Ley no resulta viable, toda vez que la creación de la Entidad que se propone demanda la generación de gastos públicos, lo cual contraviene el mandato constitucional al que se contrae el primer párrafo del artículo 79° de la Constitución Política del Perú.
- 5.3 De los artículos 1 y 2 y primera disposición complementaria del proyecto de Ley se advierte que en el fondo el proyecto de Ley tiene "por efecto" establecer la creación de un organismo público especializado, a decir, la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao. Asimismo, se observa que los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 tienen por objeto determinar la naturaleza jurídica de un organismo público, su tipología, competencia, funciones, estructura, consejo directivo, entre otros aspectos que le son inherentes.

En ese sentido, considerando que el derecho a iniciativa en la formación de leyes que tienen por objeto la creación de un organismo público constituye una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, que incluye, por cuestión de semejanza esencial, a todas aquellas acciones e iniciativas que tienen por objeto producir los mismo efectos y, a todas aquellas acciones que tienen por objeto determinar su naturaleza jurídica, tipología, competencia, funciones, estructura, consejo directivo, entre otros aspectos que le son inherentes; corresponde observar la Autógrafa de ley, toda vez que los Congresistas de la República, por una cuestión de competencia, no pueden ejercer el derecho de iniciativa sobre materias que le han sido reservadas de manera exclusiva y taxativa al Poder Ejecutivo en función a sus competencias y atribuciones constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en el LOPE.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

- 5.4 En general, el proyecto de Ley no ha observado las normas sustantivas que regulan la creación de entidades públicas dentro del Poder Ejecutivo, como es el caso de las contenidas en la Constitución Política del Perú; la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización; las finalidades y criterios de diseño y estructura previstos en la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; las normas contenidas en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en especial las referidas a competencias creación de organismos públicos contenidas en el Capítulo I de su Título IV.
- 5.5 Desde el punto de vista formal, el proyecto de Ley no contiene los documentos señalados en el artículo 3° del Reglamento de Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo 030-2002-PCM; así como el Plan inicial de actuación del organismo público tal como lo dispone el artículo 29 de la LOPE.

VI. RECOMENDACIONES

Se recomienda remitir el presente Informe, a la Secretaría de Coordinación, para los trámites y fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente;

Heber Cusma Saldaña

Asesor

Secretaría de Gestión Pública

Presidencia del Consejo de Ministros