

Proyecto de Ley N° 4900/2015 - CR



LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERES NACIONAL LA DESCONCENTRACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS, CARGA Y MERCANCÍA - SUTRAN.

El Congresista de la República **JUSTINIANO ROMULO APAZA ORDOÑEZ**, por intermedio del Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

**LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA
DESCONCENTRACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS, CARGA Y MERCANCÍA - SUTRAN**

FORMULA LEGAL

Artículo Primero.- Objeto de Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la desconcentración de la Superintendencia Nacional de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía – SUTRAN, con la finalidad que los interesados tengan acceso al expediente administrativo en la sede donde se haya iniciado el procedimiento sancionador, evitándose la vulneración del debido procedimiento administrativo, de acuerdo a la normatividad vigente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Primero.- Reglamentación

El ejecutivo dictará las normas reglamentarias correspondientes para la aplicación de la presente Ley.

Segundo.- Vigencia.

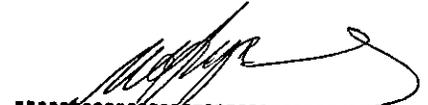
La presente Ley rige desde el día siguiente de su publicación en el diario Oficial El Peruano.

Lima, octubre de 2015.

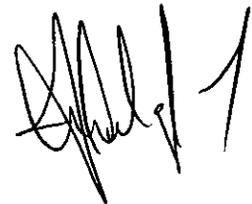
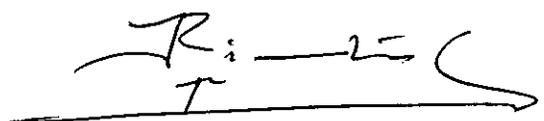



JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDÓÑEZ
Congresista de la Republica


Celio Anicoma U.


JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDÓÑEZ
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario
Dignidad y Democracia



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...22... de... octubre... del 2015.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4900 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y Transportes y Comunicaciones.



HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor(e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

NOCIONES GENERALES

Con la promulgación de la Ley N° 29380¹ – se crea a la Superintendencia Nacional de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía – SUTRAN como una institución con autonomía técnica, funcional, administrativa y presupuestal para el cumplimiento de este objetivo.

La referida institución se crea en virtud de los crecientes accidentes de tránsitos en las carreteras de nuestro país, y cuya finalidad es la fiscalizar el transporte y tránsito en la red vial.

Ahora bien la SUTRAN no solo supervisa los servicios de transporte terrestre de personas, carga y mercancía a nivel nacional, regional, sino que también verifica el cumplimiento de las normas de tránsito y del reglamento nacional de vehículos, así como también las actividades que realizan las entidades que brindan servicios complementarios vinculados al transporte y tránsito terrestre como los centros de inspección técnica vehicular, escuelas de conductores, entre otros.

Ante el incumplimiento de las normas de transporte y tránsito, los Inspectores imponen papeletas de infracción, las cuales dan inicio al procedimiento administrativo sancionador, teniendo los infractores un plazo de (05) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la presunta infracción, para presentar su descargo ante la unidad orgánica o dependencia que la autoridad competente señala como organismo encargado de fiscalizar el tránsito.

Luego de ello, una vez de notificada la resolución de sanción, el presunto infractor podrá: i) Interponer los recursos administrativos de reconsideración o apelación al amparo de lo dispuesto en la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General, o ii) Aceptar la resolución de sanción con el pago de la multa impuesta.

Actualmente, la SUTRAN cuenta con oficinas en las principales Regiones del país, en donde los administrados (empresas de transporte, conductores, propietarios de

vehículos, entre otros) presentan sus descargos ante los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por los Inspectores de Transporte. Sin embargo, los administrados no tienen acceso a los expedientes, por lo que vulnerados sus derechos tanto al debido proceso como a la legítima defensa, entre otros, se encuentran vulnerados. Siendo ello así, el espíritu de la presente iniciativa legislativa pretende la desconcentración de la referida institución, a fin que los derechos de las referidas personas no sean vulnerados.

Diferencia entre Descentralización y Desconcentración.

“La FAO considera la descentralización como el proceso de transferencia de una parte del poder y recursos del Estado Nacional a las instancias del nivel regional o local. Por su parte, Uphoff plantea el tema de la descentralización en 2 dimensiones: localización de la decisión y responsabilidad (accountability) del decisor. Vale decir, dónde está localizado quien debe tomar la decisión y ante quien responde. Cuando quien debe tomar la decisión está localizado a nivel regional o local, pero sigue respondiendo por el resultado de sus decisiones ante el nivel central, se habla de desconcentración o delegación de funciones (...).

Con la descentralización se buscan varios objetivos a la vez:

- a) Que el accionar público esté más cercano a los ciudadanos que requieren de este apoyo público y así responda mejor a las necesidades de estos actores sociales;*
- b) Que mejore la eficiencia con que se diseñan e implementan los programas públicos, ya que al estar estas funciones más cerca de las condiciones y actores locales, los programas tendrán un diseño más ajustado a las reales condiciones de las localidades y serán implementadas con mayor rapidez y a menor costo.*
- c) Profundización de la Democracia: las formas más directas de democracia son posibles en localidades más pequeñas. A medida que estas crecen, se hace necesario el recurrir a la representación. Pero la forma representativa debe mantenerse responsable ante sus mandantes. Para ello, es necesario que las formas representativas sean reforzadas "por otras formas democráticas más directas y participativas".*

¹ Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN).

d) *Por ello, en atención a la relación entre descentralización y democracia o, más bien, entre descentralización y profundización de la democracia, se aplica para la descentralización también dos principios claves del ordenamiento democrático:*

- *La separación de poderes; y*
- *La subsidiariedad*

Según FAO, todo ente público tiene los siguientes poderes o funciones:

- *El de concebir y proponer;*
- *El de decidir;*
- *El de financiar;*
- *El de gestionar la implementación; y*
- *El de seguir y evaluar el proceso.*

El proceso de descentralización implica el buscar crecientemente la separación de estas funciones, aplicando también en esto el principio de subsidiariedad, en el sentido que deberá asignarse cada función al nivel más bajo en que se pueda ejercer sin pérdida de efectividad. Así por ejemplo, nada hay que impida que el proceso de extensión agrícola se realice a nivel local. Sin embargo, sería de una gran pérdida de recursos escasos el realizar la investigación agrícola con un ámbito solamente local. La separación de poderes, es una medida que reduce los riesgos de autoritarismo o autocracia, mientras que la subsidiariedad garantiza el utilizar al máximo las capacidades existentes en los distintos niveles del país.

*(...) Así la desconcentración consiste en transferir algunas funciones administrativas y/o técnicas a niveles más bajos de administración (regional, provincial o local), pero manteniendo el poder de decisión a nivel central."*²

*Así pues "El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía (...)"*³.

² En <http://www.fao.org/docrep/006/ad724s/ad724s01.htm#fn6>

³ Manuel Espinoza Barragán, Lineamientos de Derecho Público Mexicano, Cárdenas, Editor y Distribuidor, Tijuana, Baja California, 1a. Edición, 1986, p.- 141.

Asimismo, el numeral 74.1 del artículo 74° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, preceptúa que *“la titularidad y el ejercicio de competencia asignada a los órganos administrativos se desconcentra en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos, siguiendo los criterios establecidos en la presente Ley”*.

Por su parte, el numeral 74.3 del mismo dispositivo legal dispone que “los órganos jerárquicamente dependientes se les transfiere competencia para emitir resoluciones, **con el objeto de aproximar a los administrados las facultades administrativas que conciernan a sus intereses**”. (el subrayado y resaltado es nuestro).

En efecto, la presente iniciativa legislativa busca que la SUTRAN desconcentre su facultad resolutoria en las regiones o lugares donde tiene presencia, con la finalidad de aproximar a los administrados a las facultades administrativas que conciernan a sus intereses, de esta manera no sentirían que sus derechos de legítima defensa, debido procedimiento en sede administrativa.

Respecto de la vulneración al debido procedimiento en sede administrativa.

Juan Monroy Gálvez define al debido proceso “como el conjunto de garantías indispensables para que un proceso o procedimiento pueda ser considerado justo; es decir, en el que se pueda declarar válidamente el derecho de alguien. Ello implica necesariamente reconocer a una persona su calidad de sujeto de derecho dentro de todo procedimiento o proceso⁴.

“Ahora bien, la doctrina y la jurisprudencia del país y de parte del resto del mundo están considerando al derecho al debido proceso como un derecho que no solo es aplicable a los órganos jurisdiccionales, sino también a los entes administrativos, e inclusive, a las entidades privadas de naturaleza corporativa. Semejante ampliación tiene su origen en el concepto original del due process of law de la doctrina norteamericana el mismo que se encuentra contenido en la V Enmienda a la Constitución estadounidense. A su vez, dicho principio tiene su origen en la Carta Magna Inglesa, a través de la frase “según la ley del lugar” y se plasma finalmente en la ley de 1344 que se aprueba para controlar la actuación del rey”⁵.

⁴ Monroy Gálvez, Juan, Debido Proceso y Tutela Jurisdiccional, en AA.VV. La Constitución comentada, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, T. II, Pp. 497

En ese sentido, (...) *"la doctrina y la jurisprudencia incluyen el derecho de defensa, el derecho a la presentación de pruebas, el derecho a que la entidad ante la cual se sustancia el proceso emplee necesariamente el procedimiento preestablecido por la ley, la motivación de la resolución emitida, el derecho a un plazo razonable para la emisión de la resolución respectiva, así como el derecho al acceso al expediente"*⁶.

"Como resultado del derecho de los administrados al debido proceso en sede administrativa, y como una garantía de la legalidad del procedimiento. Los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente que corresponde al procedimiento en cualquier momento de su trámite así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes; pudiendo obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas porque contiene, previo pago del costo de las mismas.

*Dada la importancia de la información en el procedimiento administrativo, los administrados tienen derecho a acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes. El conocimiento del expediente permite al administrado tomar decisiones eficientes respecto a la tramitación del procedimiento del cual es parte. A su vez, esta es una aplicación al procedimiento administrativo del derecho constitucional al acceso a la información pública, establecido en el inciso 5) del artículo 2 de la Constitución (...)"*⁷.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Actualmente, los administrados que son sancionados por la Superintendencia Nacional de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía - SUTRAN sienten que su derecho al debido procedimiento en sede administrativa ha sido violado, toda vez que al momento de presentar sus descargos, estos son enviados a Lima para que sean resueltos, por tal motivo no tienen acceso al expediente.

Siendo ello así, la presente iniciativa legislativa busca acercar a los administrados con el Estado, otorgándole a aquél un medio idóneo para resolver su pretensión.

⁵ Christian Guzmán Napurí. Manual del Procedimiento Administrativo General. Edición Primera 2013. Pp. 38

⁶ Ídem Pp. 42.

⁷ Ídem Pp. 498-499.

ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa no genera gasto al erario nacional, puesto que el espíritu de la norma es que la SUTRAN desconcentre su actividad en zonas donde ya tiene presencia.

En ese contexto, se ha logrado identificar los efectos del proyecto en la sociedad, permitiéndonos clasificarlos en tres categorías, a saber: efectos monetarios⁸ (Cuadro N° 1), efectos no monetarios para los cuales existen métodos que permiten valorizarlos⁹ (Cuadro N° 2) y aquellos que no son susceptibles de valorizar¹⁰ (Cuadro N° 3).

CUADRO N° 1: EFECTOS MONETARIOS

GANADORES ¹¹	PERDEDORES ¹²
El Estado, a través de la SUTRAN tendrá mayor presencia en las regiones.	
El Estado a través del Banco de la Nación recaudará las multas que fueron impuestas en menor tiempo.	

CUADRO N° 2: EFECTOS NO MONETARIOS PARA LOS CUALES EXISTEN MÉTODOS QUE PERMITEN VALORIZARLOS

GANADORES	PERDEDORES
Los administrados que tendrán acceso a sus expedientes y no sentirán que sus derechos constitucionales sean afectados	

⁸ Por efectos monetarios, estamos considerando aquellos efectos pasibles de ser cuantificados en Nuevos Soles.

⁹ Por efectos no monetarios para los cuales existen métodos que permiten valorizarlos, estamos considerando aquellos efectos pasibles de ser cuantificados en Nuevos Soles, luego de un estudio especializado.

¹⁰ Por efectos no susceptibles de una valoración, estamos considerando aquellos beneficios que son proporcionalmente grandes con relación a los costos, aunque ninguno de ellos se pueda cuantificar.

¹¹ Consideramos "ganadores" a aquellos grupos o sectores que obtienen una ventaja por efecto del proyecto.

CUADRO N° 3: EFECTOS NO SUSCEPTIBLES DE VALORIZAR

GANADORES	PERDEDORES
La sociedad percibe que se cumple con las Políticas de Estado, en el marco del Acuerdo Nacional.	
Se logra acceder a la justicia administrativa.	
Se dan las condiciones necesarias para que la población sienta que el Estado protege sus derechos constitucionales.	

De lo expuesto, se colige que resulta de gran importancia promover a través de esta iniciativa legislativa el reforzamiento de la Superintendencia Nacional de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía - SUTRAN.

Asimismo, ayuda a cumplir las expectativas de la población en general, respecto a uno de los grandes problemas que nos aquejan como sociedad y es el que la población siente que el Estado vulnera los derechos constitucionales protegidos.

¹² Consideramos "perdedores" a aquellos grupos o sectores que se ven afectados o muestran desventajas por efecto del proyecto.