



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

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

Lima, 18 de Octubre del 2018

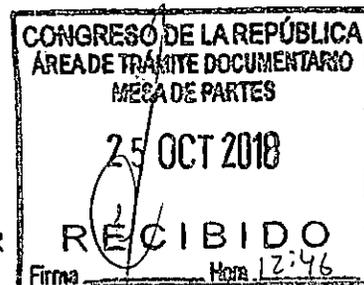
OFICIO N° D000929-2018-PCM-SG

Señor Congresista
CARLOS ALBERTO DOMINGUEZ HERRERA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-

Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 2277/2017-GL
Referencia : Oficio P.O. N° 967-2017-2018/CDRGLMGE-CR



18569



De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales".

Sobre el particular, para conocimiento y fines se adjunta el Informe N° D001185-2018-PCM/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros; así como el Informe N° 015-18-JAJRA-GAJ-OSITRAN de la Gerencia de Asesoría Jurídica del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN, el Informe N° 004-2018-SUNASS/100 emitido por la Gerencia de Políticas y Normas y la Gerencia de Asesoría Jurídica de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), el Informe N° 00030-GAL/2018 elaborado por la Gerencia de Asesoría Legal del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Informe Técnico N° 018-2018-GPAE elaborado por la Gerencia de Políticas y Análisis Económico del Organismo de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, y el Informe N° 00019-2018-PCM/SSDT de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros,

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

Atentamente,

RAMÓN ALBERTO HUAPAYA RAYGADA
SECRETARIO GENERAL - PCM
(Firmado Digitalmente)



PERU

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica

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



Lima, 20 de Septiembre del 2018

INFORME N° D001185-2018-PCM-OGAJ

A : **RAMÓN ALBERTO HUAPAYA RAYGADA**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **M. MILAGRO DELGADO ARROYO**
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales"

Referencia : Oficio P.O. N° 967-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 20 de septiembre de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales".

Al respecto informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANÁLISIS.-

- 2.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, "emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección".
- 2.2 El Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales", es una iniciativa legislativa presentada por la Municipalidad de la Molina; sustentada en el derecho reconocido a los Gobiernos Locales, en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.
- 2.3 El pedido de opinión respecto a la iniciativa legislativa que formula la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República a la Presidencia del Consejo de Ministros, se sustenta en el derecho

*"Iniciativa Legislativa.
Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".*



Firmado digitalmente por:
HUAYNATE MARTINEZ Cecilia
FAU 2016899926 soA
Motivo: Day V° B°
Fecha: 20.09.2018 10:20:07 -05:00





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros



Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

reconocido a los Congresistas de la República en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú y en el artículo 87³ del Reglamento del Congreso de la República; que faculta al pedido de informes para el desarrollo de sus funciones.

- 2.4 El Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales" consta de catorce (14) artículos y cuatro (4) disposiciones complementarias y finales a través de los cuales se propone lo siguiente:

"ARTÍCULO 1.- DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

La presente ley es de aplicación a aquellos organismos de las municipalidades provinciales que cumplan las funciones de supervisión del cumplimiento de los Contratos de Concesión de Servicios Públicos Locales y de Participación de la Inversión Privada que celebren las municipalidades provinciales y distritales, según el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad respectiva, debidamente aprobado mediante Ordenanza.

ARTÍCULO 2.- DE LA DENOMINACIÓN Y NATURALEZA

Los Organismos Reguladores Locales (ORL) son organismos públicos descentralizados adscritos a la Alcaldía de la respectiva municipalidad provincial, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.

ARTÍCULO 3.- DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LOS ORL

Los Organismos Reguladores Locales son competentes para supervisar los Contratos de Concesión de Servicios Públicos y Contratos de Participación de la Inversión Privada que celebren tanto la municipalidad provincial a la que pertenece como las municipalidades distritales de la jurisdicción.

ARTÍCULO 4.- FUNCIONES DEL ORL

Los Organismos Reguladores Locales ejercen las siguientes funciones:

- a. Función supervisora: Es la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisora;*
- b. Función reguladora: Es la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito, según se establezca en el contrato;*

² "Artículo 96.- Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

³ "Artículo 87.- Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. (...)".



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

c. *Función normativa: Es la facultad exclusiva de dictar, en el ámbito y materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas de carácter general y mandato u otras normas de carácter particular referidos a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;*

d. *Función fiscalizadora y sancionadora: Es la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como de las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión. Podrán ejercer las competencias contenidas en los Artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo N° 807;*

e. *Función de solución de controversias: Es la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia, entre éstas y sus usuarios o de resolver los conflictos suscitados entre los mismos, reconociendo o desestimando los derechos invocados; y*

f. *Función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan.*

ARTÍCULO 5.- DEL COMITÉ DIRECTIVO

El Comité Directivo es el órgano de dirección máximo del Organismo Regulador Local y está integrado por 5 (cinco) miembros designados mediante Concurso Público. Su periodo es de 5 (cinco) años.

- *El Comité Directivo estará conformado de la siguiente manera:*
 - o *Un miembro designado por el Alcalde de la Municipalidad Provincial, quien lo presidirá.*
 - o *Dos miembros elegidos por el Concejo Municipal Provincial. Uno propuesto por los regidores de la mayoría y uno por los regidores de la minoría. Cada bloque de regidores definirá su propuesta por separado.*
 - o *Dos miembros elegidos por los Alcaldes Distritales de la provincia, reunidos en asamblea. La asistencia de los alcaldes distritales a la asamblea eleccionaria es indelegable.*

El Presidente del Comité Directivo es el titular del Organismo Regulador Local y tiene funciones ejecutivas. Ejercer su función a tiempo completo y de manera exclusiva. Los miembros del Comité Directo sólo podrán ser removidos por el Concejo Municipal Provincial, por falta calificada como grave, mediante acuerdo debidamente motivado.

ARTÍCULO 6.- DE LOS REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DEL COMITÉ DIRECTIVO

Para ser miembro del Comité Directivo se requiere ser profesional Economista, Administrador, Abogado, Contador Público o Ingeniero, debidamente colegiado, con 10 (diez) años o más de ejercicio y tener reconocida solvencia moral.

En el caso de la Municipalidad de la Capital de la República y de las Municipalidades provinciales de las provincias capitales de Región, para ser el Presidente del Comité Directivo se deberá contar además grado académico de Maestro en Regulación de Servicios Públicos, Economía, Administración, Ingeniería, Finanzas, Gestión Pública o especialidades afines, otorgado por una Universidad Nacional o extranjera, debidamente registrado en la Superintendencia Nacional de Universidades-SUNEDU.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros



Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

ARTÍCULO 7.- DE LAS INCOMPATIBILIDADES PARA SER MIEMBRO DEL COMITÉ DIRECTIVO

No pueden ser miembros del Comité Directivo:

a. Los alcaldes y regidores miembros del Concejo Municipal Provincial y de los Concejos Municipales Distritales de la jurisdicción.

b. Los funcionarios y servidores -bajo cualquier modalidad laboral- de la municipalidad provincial y de las municipalidades distritales de la jurisdicción.

c. Los accionistas, directores, apoderados, empleados, asesores o consultores de las empresas prestadoras de servicios o de empresas que participen en alguna forma de inversión privada en proyectos u obras municipales, mientras dura su relación con la empresa y hasta un años después de culminada la misma.

d. Los que hayan sido sancionados con destitución o inhabilitación en el marco de un proceso administrado o judicial.

e. Los directores, gerentes y representantes de personas jurídicas declaradas judicialmente en quiebra y las personas naturales declaradas insolventes; y

f. Las demás personas que tengan incompatibilidades legales para asumir cargos directivos en entidades del Estado y, en general, que no puedan contratar con el Estado.

ARTÍCULO 8.- DEL TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Los Organismos Reguladores Locales contarán con un Tribunal de Solución de Controversias como última instancia administrativa. Sus resoluciones son de obligatorio cumplimiento. Su periodo es de 5 (cinco) años.

ARTÍCULO 9.- DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El Tribunal de cada Organismo Regulador Local estará conformado por 5 (cinco) miembros designados por Resolución de Alcaldía, respetando la siguiente composición:

- Un miembro designado por el Alcalde de la Municipalidad Provincial, quien lo presidirá.*
- Dos miembros elegidos por el Concejo Municipal Provincial. Uno propuesto por los regidores de la mayoría y uno de los regidores de la minoría. Cada bloque de regidores definirá su propuesta por separado.*
- Dos miembros elegidos por los Alcaldes Distritales de la provincia, reunidos en asamblea. La asistencia de los alcaldes distritales a la asamblea elecciones es indelegable.*

El Presidente del Tribunal de Solución de Controversias ejerce su función a tiempo completo y de manera exclusiva.

Los miembros del Tribunal sólo podrán ser removidos por el Concejo Municipal Provincial, por falta calificada como grave, mediante acuerdo debidamente motivado.



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

ARTÍCULO 10.- DE LOS REQUISITOS E INCOMPATIBILIDADES PARA SER MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Los miembros del Tribunal de Solución de Controversias deberán ser Abogados con diez (10) o más años de ejercicio profesional, debidamente colegiados.

En el caso de la municipalidad provincial de la Capital de la República y de las municipalidades provinciales de las provincias capitales de la Región, para ser presidente del Tribunal de Solución de Controversias se deberá contar además con grado académico de Maestro en Regulación de Servicios Públicos, Gestión Pública, Derecho Civil o Administrativo o especialidades afines.

Los miembros del Tribunal de Solución de Controversias están sujetos a las mismas incompatibilidades de los miembros del Comité Directivo.

ARTÍCULO 11.- DE LA PERMANENCIA DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DIRECTIVO Y DEL TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Los Presidentes e integrantes del Comité Directivo y del Tribunal de Solución de Controversias sólo podrán ser reelegidos por un periodo adicional, sea consecutivo o alterno.

ARTÍCULO 12.- DEL APORTE POR REGULACIÓN

Los Organismos Reguladores recaudarán de las empresas y entidades bajo su ámbito, un aporte por regulación. El Concejo Municipal Provincial, a propuesta de la Alcaldía Provincial, dentro de los parámetros legales, fijará el porcentaje de la facturación anual, deducido en el Impuesto General a las Ventas y el impuesto de Promoción Municipal, de las empresas bajo su ámbito, que será destinada a ese fin.

ARTÍCULO 13.- DEL RÉGIMEN LABORAL

El Concejo Municipal Provincial respectivo, mediante la Ordenanza correspondiente, establecerá el régimen laboral de los servidores del Organismo Regulador Local de su jurisdicción.

ARTÍCULO 14.- DE LA POLÍTICA REMUNERATIVA

La Alcaldía Provincial aprobará -mediante decreto- la correspondiente política remunerativa del Organismo Regulador Local.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA.- A fin de garantizar la renovación escalonada de los miembros del Comité Directivo y del Tribunal de Solución de Controversias, los primeros integrantes de ambos órganos directrices que se designen al entrar en vigencia la presente Ley, tendrán periodos distintos: Presidente: 5 años; Miembros elegidos por el Concejo Municipal Provincial: 4 años el representante de la mayoría y 3 años el representante de la minoría; Miembros elegidos por la asamblea de alcaldes distritales: 2 años el que obtuvo la primera votación y 1 año el que obtuvo la segunda vocación. Al cumplirse los periodos dispares de los primeros miembros directivos, los reemplazantes asumirán por periodos regulares de cinco años.

SEGUNDA.- A partir de la entrada en vigencia de la ley, las Municipalidades Provinciales tendrán un plazo de hasta 90 (noventa) días hábiles para adecuar su organización,



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros



Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

asignando las funciones a que se refiere la presente Ley a alguno de los órganos ya constituidos de su estructura orgánica o creando uno a fin que cumpla dichas funciones.

TERCERA.- *La presidencia del Consejo de Ministros elaborará una estructura orgánica para los Organismos Reguladores Locales, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a su entrada en vigencia.*

CUARTA.- *La Presidencia de Consejo de Ministros reglamentará la presente Ley dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a su entrada en vigencia, incluyendo lo relacionado con el concurso público para la designación de los integrantes de los Comités Directivos y la participación de los usuarios a través de los Consejos de Usuarios respectivos."*

- 2.5 En la Exposición de Motivos que sustenta el Proyecto de Ley materia de análisis se señala que se busca establecer un marco normativo para crear y dar autonomía a los órganos reguladores locales.
- 2.6 La Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos dispone que se denomina Organismos Reguladores al:
- a) Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL);
 - b) Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERGMIN);
 - c) Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN); y
 - d) Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).
- 2.7 Asimismo, en el artículo 2 de la Ley N° 27332 se establece la naturaleza de los Organismos Reguladores a que se refiere el considerando precedente disponiendo que son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera.
- 2.8 El artículo 3 de la citada ley regula las funciones de los Organismos Reguladores:

"3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

a) Función supervisora: comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisadas;

b) Función reguladora: comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito;

c) Función normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de



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

los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos (...)

d) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión;

e) Función de solución de controversias: comprende la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia, entre éstas y sus usuarios o de resolver los conflictos suscitados entre los mismos, reconociendo o desestimando los derechos invocados; y,

f) Función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan."

2.9 En este sentido, mediante Nota N° 046-18-GAJ-OSITRAN se remite el Informe N° 015-18-JAJRA-GAJ-OSITRAN elaborado por la Gerencia de Asesoría Jurídica del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2277-2017-GL, "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales", concluyendo lo siguiente:

"IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. OSITRAN tiene competencia sobre Entidades Prestadoras que explotan infraestructuras de transporte de uso público que han sido otorgadas en concesión en la medida que dicha infraestructura sea de alcance nacional, la cual dista de la finalidad de los gobiernos locales, cuyo alcance se circunscribe a los servicios públicos locales.

2. Tomando en consideración lo señalado en el Proyecto de Ley con relación a que las funciones de los Organismos Reguladores por crearse tendrían competencia para supervisar Contratos de Concesión de Servicios Públicos y Contratos de Participación de la Inversión Privada acerca de proyectos de alcance provincial o distrital, consideramos que OSITRAN no resulta competente para emitir opinión al respecto. (...)" (Énfasis agregado)

2.11 Asimismo, mediante el Oficio N° 055-2018-SUNASS-010 se remite el Informe N° 004-2018-SUNASS-100 emitido por la Gerencia de Políticas y Normas y la Gerencia de Asesoría Jurídica de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) a través del cual se consolida opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales", concluyendo lo siguiente:

"III. CONCLUSIONES

3.1 La regulación económica se manifiesta sólo en aquellos mercados de servicios públicos que presentan características de monopolio natural.

3.2 No todos los servicios públicos locales a los que hace referencia el Proyecto de Ley (tales como salud, educación, deporte, cultura, seguridad ciudadana, entre otros) requieren ser regulados.

3.3 El Proyecto de Ley no ha justificado la necesidad de crear Organismos Reguladores el cual sólo aplica a mercados que presenten características de monopolio natural.

3.4 El Proyecto de Ley no ha analizado la fragilidad institucional que presentan los gobiernos locales y provinciales.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

3.5 En caso se asigne las funciones de supervisión de los contratos de concesión de los servicios públicos a las municipalidades existe un fuerte riesgo de politización en las decisiones y por tanto de ineficacia en la supervisión.

3.6 El Proyecto de Ley atenta contra la autonomía de la que gozan los organismos reguladores, inobservando, además, las disposiciones normativas establecidas en la Ley Marco de Organismos Reguladores y su reglamento." (Énfasis agregado)

- 2.12 En esa línea, también mediante Oficio N° C. 00101-GG/2018 se remite el Informe N° 00030-GAL/2018 elaborado por la Gerencia de Asesoría Legal del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), mediante el cual se emite opinión respecto el Proyecto de Ley materia de análisis, señalando lo siguiente:

"De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que el mismo tiene como finalidad asignar la condición de "organismos reguladores", a aquellos organismos de las municipalidades provinciales que cumplan funciones de supervisión del cumplimiento de los contratos de concesión de servicios públicos locales y de participación de la inversión privada (...)

De la revisión de las disposiciones del Proyecto de Ley, se advierte que las materias que aborda no forman parte de las competencias del OSIPTEL ni de alguna otra de las entidades comprendidas en la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332.

(...)

IV. CONCLUSIONES

Por lo expuesto, el OSIPTEL considera que las materias que aborda el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, no forman parte de las competencias del OSIPTEL ni de alguna otra de las entidades comprendidas en la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Sectores Públicos, Ley N°27332." (Énfasis agregado)

- 2.13 Mediante Oficio N° 158-2018-OS-PRES se remite Informe Técnico N° 018-2018-GPAE elaborado por la Gerencia de Políticas y Análisis Económico del Organismo de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, con el cual emiten opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2277-2017-GL, "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales", señalando lo siguiente:

"27. Los sectores de competencia del Osinergmin son intrínsecamente nacionales. Su planificación, desarrollo y operación no puede verse desde un enfoque local. Por lo tanto, las funciones que ejerce Osinergmin, tampoco.

(...)

29. De aprobarse el proyecto, podría haber un conflicto de competencias entre un eventual regulador provincial y el Osinergmin. En cualquier caso, si se creara una entidad supervisora únicamente para este contrato, no tendría economías de escala ni de experiencia.

(...)

5. De la revisión de la experiencia internacional de México, España y Chile, no se ha encontrado a organismos reguladores locales que tengan funciones de supervisión de contratos de concesión en un ámbito provincial." (Énfasis agregado)

- 2.14 Así también con Informe N° 00019-2018-PCM/SSDT la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros emitió opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales", concluyendo lo siguiente:



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

"III. CONCLUSIÓN:

En virtud de lo expuesto, se observa el Proyecto de Ley por lo siguiente:

3.1. La autonomía administrativa de los Gobiernos Locales prescrita en la Constitución Política, faculta a dichas entidades a establecer su propia estructura orgánica, dentro de la cual es posible incorporar las facultades propuestas mediante el Proyecto de Ley en un órgano ya existente o crear uno que atienda tales aspectos, por lo tanto, el mismo resulta innecesario.

3.2. La referida autonomía administrativa responde tanto a las municipalidades distritales como a las municipalidades provinciales, por lo que no corresponde establecer que los "órganos reguladores" de las municipalidades provinciales tengan la facultad de supervisar los contratos de concesión de los servicios públicos que celebren las municipalidades distritales.

3.3. El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224 ya prescribe que las funciones inherentes a la ejecución contractual, en el caso de los Gobiernos Locales, se asignan a un órgano dentro de su estructura organizacional o al Comité de Promoción de la Inversión Privada." (Énfasis agregado)

2.15 De acuerdo a lo expuesto en el presente informe, esta Oficina General observa el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales", en la medida que:

2.15.1 El proyecto de ley pretende asignar la naturaleza y funciones de Organismo Regulador contempladas en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, a los organismos de las municipalidades provinciales para que cumplan funciones de supervisión de Contratos de Concesión de Servicios Públicos Locales y de Participación de la Inversión Privada que celebren las municipalidades provinciales y distritales; sin embargo, no se toma en consideración que la finalidad de la creación de los Organismos Reguladores, en el marco de la citada Ley, es garantizar un enfoque técnico de la regulación, supervisión y fiscalización frente a las fallas de mercado que se generan en la prestación de los servicios públicos, en las actividades económicas que se desarrollan en condiciones de monopolios naturales, o en las que requieren la utilización de infraestructuras.

2.15.2 Conforme se ha expuesto la naturaleza jurídica de los Organismos Reguladores proviene de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 27332, forman parte del Poder Ejecutivo al encontrarse adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, y están dotadas de personalidad jurídica con autonomía funcional, técnica y económica.

2.15.3 La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece en su artículo 32 que los Organismos Reguladores se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional.

2.15.4 De lo expuesto, se infiere que la intervención del Estado para regular fallas del mercado no tiene vocación local, toda vez que su ámbito de actuación es nacional.

2.15.5 En adición a ello, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establece que las municipalidades, provinciales o distritales, son competentes en materia de servicios públicos que no estén reservados a entidades de carácter regional o nacional, por lo cual no



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros



Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

estaríamos frente a un mercado especializado, y no se podría hablar de un Organismo Regulador Local en estricto.

2.15.6 Con independencia de lo expuesto acerca de la naturaleza y funciones de un Organismo Regulador, es preciso indicar que el proyecto de ley no garantiza la autonomía de los Organismos Reguladores Locales, dado que se dispone que se encontrarían adscritos a la Alcaldía de la respectiva municipalidad provincial, no se precisa que tipo de controversias deliberaría el Tribunal de Solución de Controversias propuesto, se establecen requisitos académicos más exigentes que los regulados en la Ley Marco, y no se regula de manera íntegra los aportes por regulación.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN. -

- 3.1. Por lo expuesto en el presente informe, se observa el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales".
- 3.2. Se recomienda remitir el presente informe; así como el Informe N° 015-18-JAJRA-GAJ-OSITRAN de la Gerencia de Asesoría Jurídica del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN, el Informe N° 004-2018-SUNASS/100 emitido por la Gerencia de Políticas y Normas y la Gerencia de Asesoría Jurídica de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), el Informe N° 00030-GAL/2018 elaborado por la Gerencia de Asesoría Legal del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Informe Técnico N° 018-2018-GPAE elaborado por la Gerencia de Políticas y Análisis Económico del Organismo de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, y el Informe N° 00019-2018-PCM/SSDT de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

M. MILAGRO DELGADO ARROYO
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Presidencia del Consejo de Ministros



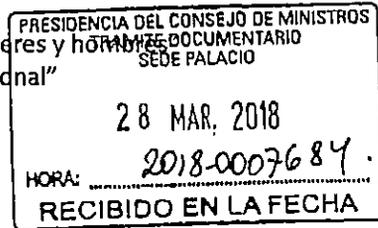
PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - Osinergmin



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



Magdalena del Mar, 28 de marzo de 2018

OFICIO N° 158-2018-OS-PRES

Expediente: 201800024934

Señor
Vlado Erick Castañeda Gonzales
Secretario de Coordinación
Presidencia del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya s/n
Cercado de Lima

Asunto: Pedido de opinión sobre P.L. No. 2277/2017-GL

Referencia: Oficio Múltiple No. 090-2018-PCM/SC

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarlo y dar respuesta al documento de la referencia, a través del cual solicita nuestra opinión sobre el Proyecto de Ley No. 2277/2017-GL, que propone la "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales".

Al respecto, se adjunta al presente el Informe Técnico No. 018-2018-GPAE, el cual ha sido elaborado por la Gerencia de Políticas y Análisis Económico.

Atentamente,


Daniel Schmerler Vainstein
Presidente del Consejo Directivo



INFORME TÉCNICO

Magdalena del Mar Fecha 27/03/2018

Otros Destinatarios

C/c:

18-2018-GPAE

Asunto: Opinión sobre proyecto de Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales

Referencia: (i) Oficio Múltiple 090-2018-PCM/SC
 (...) Expediente SIGED 201800024934

I. **Antecedentes**

1. El 9 de febrero de 2018, mediante Oficio Múltiple 090-2018-PCM/SC, la PCM solicita opinión a Osinergmin sobre el Proyecto de Ley N°2277/2017-GL *Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales* (en adelante, el proyecto de ley).

II. **Objetivo**

2. El presente informe contiene la opinión de la Gerencia de Políticas y Análisis Económico (GPAE) sobre el proyecto de ley.

III. **Análisis**

3. El proyecto de ley fue presentado al Congreso por la Municipalidad de la Molina, mediante el Oficio 274-2017-MDLM-ALC. En dicho oficio se menciona que el proyecto tiene la finalidad de:

[...]dar autonomía a los órganos reguladores, fiscalizadores, y supervisores de los contratos de promoción de la Inversión Privada en Infraestructura y Transporte de Lima Metropolitana.
[...]

[El resaltado es añadido.]

4. Sin embargo, como se muestra en la siguiente sección, la propuesta de ley no alude exclusivamente a servicios derivados de la infraestructura de transporte sino a todos los servicios públicos bajo su ámbito de competencia, lo que incluye los servicios energéticos.

III.1. De la propuesta del proyecto

5. El proyecto de ley propone asignar funciones de un regulador económico a los organismos de las municipalidades provinciales que cumplan funciones de supervisión de Contratos de Concesión de Servicios Públicos Locales y de Participación de la Inversión Privada que celebren las municipalidades provinciales y distritales.
6. Por lo tanto, de aprobarse la propuesta, las funciones supervisora, reguladora, normativa, fiscalizadora y sancionadora, de solución de controversias y de solución de reclamos de los contratos de concesión suscritos por las municipalidades provinciales pasarían a los organismos reguladores de los gobiernos locales, tal y como los nombra la propuesta.
7. Adjunto al proyecto de ley se ha proporcionado un informe que versa sobre las competencias regulatorias de los gobiernos locales; la autonomía y subsidiariedad de los gobiernos locales y sobre las atribuciones de los concejos municipales respecto de las concesiones. Para ello, se mencionan artículos de la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades.
8. En definitiva, propone la creación de organismos reguladores de los gobiernos locales que supervisen los contratos de concesión de servicios públicos locales.

III.2. Ámbito de actuación del Osinermin

9. De acuerdo con la ley de creación del Osinermin¹, su ámbito de actuación es nacional, como se establece en su artículo segundo:

Artículo 2º.- Misión

La misión del OSINERGMIN es regular, supervisar y fiscalizar, en el ámbito nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, así como el cumplimiento de las normas legales y técnicas referidas a la conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo de dichas actividades.

[El resaltado es añadido.]

10. Por otra parte, en lo que se refiere a contratos de concesión, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, sobre el Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activo², en su numeral 10.1 señala lo siguiente:

Artículo 10.- Supervisión de los Contratos de Asociaciones Público Privadas

10.1 Tratándose de proyectos en sectores regulados, la supervisión se sujeta a lo dispuesto en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y la normatividad vigente.

¹ LEY DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN EN ENERGÍA - OSINERG LEY N° 26734, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 31/12/1996 y sus modificatorias.

² Aprobado mediante Decreto Supremo N° 254-2017-EF.

11. Por lo tanto, la normativa vigente establece que, en los subsectores energéticos, las funciones supervisora, reguladora, normativa, fiscalizadora y sancionadora, de solución de controversias y de solución de reclamos recae en Osinergmin, incluyendo los contratos de concesión.

III.3. Relación entre el tamaño y la experiencia en el costo de prestación de los servicios

12. Las instituciones reguladoras, como cualquier organización, deben contar con un determinado tamaño y un nivel de experiencia para ejercer sus funciones de manera eficiente. El análisis económico del tamaño de una institución, al igual que sucede con las empresas, puede dividirse en economías de escala y de experiencia.

III.3.1. Economías de escala

13. Existen economías de escala cuando el costo de realizar una actividad (revisiones tarifarias, acciones de supervisión etc.) disminuye cuando aumenta la cantidad de actividades que se realizan. Las economías de escala surgen, principalmente, por la existencia de costos fijos y el grado de especialización.
14. El ámbito de competencia de un gobierno local llega hasta el nivel de una municipalidad provincial y distrital. Así, un eventual organismo regulador de un gobierno local tendría pocos contratos de energía bajo su ámbito geográfico. Sin embargo, tendría que incurrir en una serie de costos fijos por el mero hecho de existir: personal de administración, vehículos, edificios, etc.
15. La situación descrita implica una gestión ineficiente de la supervisión pues habrá de afrontar costos fijos que pueden resultar muy altos en comparación con los contratos a supervisar. En resumen, puede haber una capacidad de supervisión ociosa, que genera costos pero que no genera producto, al no tener contratos que supervisar.
16. Por el contrario, cuando los organismos reguladores tienen alcance nacional, como en la actualidad, al supervisar a más de una empresa, pueden utilizar el mismo capital humano, infraestructura y tecnología para ello.
17. Otro aspecto que genera economías de escala es la especialización. Para poder ejecutar labores de regulación, supervisión o emisión de normas, se requiere contar con personal especializado, particularmente en el sector energético. Por lo tanto, no tiene sentido que las entidades provinciales tengan que invertir en este capital humano especializado, particularmente cuando van a tener un número pequeño de contratos que supervisar.

III.3.2. Economías de experiencia

18. Otro aspecto que hay que tener en cuenta a la hora de proponer la creación de organismos reguladores de los gobiernos locales es que necesariamente van a tener que pasar por un periodo de aprendizaje.

19. En cualquier tipo de institución, el costo de prestar una determinada cantidad de servicio disminuye con el número acumulado de servicios prestados. Este concepto se conoce como curva de experiencia.
20. Mientras que los actuales organismos reguladores de alcance nacional acumulan una experiencia de más de 20 años, los organismos reguladores de los gobiernos locales carecen de experiencia, por lo que sus actividades serán más costosas.

III.4. Revisión de la experiencia internacional

III.4.1. México

21. De acuerdo a la Ley de los Órganos Reguladores coordinados en Materia Energética (LORCME), éstos tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades. Además, la Ley menciona que el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades a través de los ORCME, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector. Para ello podrán contar con las oficinas estatales y regionales necesarias para el desempeño de sus funciones, en atención a la disponibilidad presupuestal.
22. De la revisión efectuada, no se ha encontrado a organismos reguladores locales que tengan funciones de supervisión de contratos de concesión a nivel provincial.

III.4.2. España

23. De acuerdo a la Ley 3/2013, La Comisión Nacional de Mercados y la Competencia –CNMC– (que engloba a lo que fue la Comisión Nacional de Energía), está dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y actúa, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Tendrá su sede principal en Madrid y el Real Decreto por el que se apruebe su Estatuto Orgánico podrá prever la existencia de otras sedes.
24. De la revisión efectuada, no se ha encontrado a organismos reguladores locales que tengan funciones de supervisión de contratos de concesión a nivel provincial.

III.4.3. Chile

25. De acuerdo al Decreto Ley 2224, la Comisión Nacional de Energía (CNE) será una persona jurídica con derecho público, funcionalmente descentralizada, con patrimonio propio y plena capacidad para adquirir y ejercer derechos y contraer obligaciones, que se relacionará con el presidente de la república por intermedio del Ministerio de Energía. La administración de la Comisión corresponderá al Secretario ejecutivo, quien será el jefe superior del servicio. Una de sus funciones será la de disponer la organización interna.

26. De la revisión efectuada, no se ha encontrado a organismos reguladores locales que tengan funciones de supervisión de contratos de concesión a nivel provincial.

III.5. Implicancia para Osinergmin

27. Los sectores de competencia del Osinergmin son intrínsecamente nacionales. Su planificación, desarrollo y operación no puede verse desde un enfoque local. Por lo tanto, las funciones que ejerce Osinergmin, tampoco.
28. A modo de ejemplo, dentro de los contratos de participación que supervisa el Invermet, se encuentran los del gasocentro del COSAC I (Metropolitano - norte y sur). Al respecto, ambos gasocentros (norte y sur) se encuentran en el Registro Nacional de Hidrocarburos, por lo tanto, pertenecen al ámbito de la supervisión de Osinergmin.
29. De aprobarse el proyecto, podría haber un conflicto de competencias entre un eventual regulador provincial y el Osinergmin. En cualquier caso, si se creara una entidad supervisora únicamente para este contrato, no tendría economías de escala ni de experiencia.

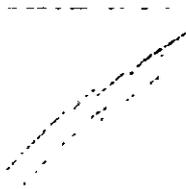
IV. Conclusiones

1. El Proyecto de Ley N°2277/2017-GL *Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales*, propone la creación de organismos reguladores de los gobiernos locales que supervisen los contratos de concesión de servicios públicos locales.
2. La normativa vigente establece que, en los subsectores energéticos, las funciones supervisora, reguladora, normativa, fiscalizadora y sancionadora, de solución de controversias y de solución de reclamos recae en Osinergmin, incluyendo los contratos de concesión.
3. En el ámbito de la energía, de crearse los organismos reguladores de los gobiernos locales tendrían un ámbito local y ejercerían sus funciones sobre temas muy especializados, por lo que no podrán aprovechar las economías de escala de un regulador de alcance nacional.
4. En el ámbito de la energía, de crearse los organismos reguladores de los gobiernos locales tendrían que pasar por un proceso de adquisición de experiencia, durante el cual el costo de la prestación de sus servicios sería más alto que si dichos servicios fueran prestados por los reguladores existentes.
5. De la revisión de la experiencia internacional de México, España, y Chile, no se ha encontrado a organismos reguladores locales que tengan funciones de supervisión de contratos de concesión en un ámbito provincial.

V. Recomendaciones

1. Remitir el presente informe en respuesta a la solicitud recibida mediante el Oficio Múltiple 090-2018-PCM/SC de la PCM.

Atentamente,



Abel Rodríguez González
Gerente de Políticas y Análisis Económico



Merry Romero Córdova
Asistente Sectorial
Gerencia de Políticas y Análisis Económico

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	PROYECTO DE LEY N° 2277/2017-GL, QUE PROPONE LA LEY MARCO DE LOS ORGANISMOS REGULADORES DE LOS GOBIERNOS LOCALES
FECHA	:	5 de febrero de 2018

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ASESOR DE LA GERENCIA DE ASESORIA LEGAL	GUSTAVO OSWALDO CAMARA LOPEZ
	ABOGADA ESPECIALISTA EN TEMAS DE INTERCONEXIÓN	KATY TORRES PECEROS
REVISADO Y APROBADO POR	GERENTE DE ASESORIA LEGAL	LUIS ALBERTO AREQUIPEÑO TAMARA



I. OBJETO

El presente informe contiene la opinión del OSIPTTEL respecto del Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, que propone la Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales.

II. ANTECEDENTES

Mediante correo electrónico de fecha 25.01.2018, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en el marco de la Implementación del Sistema de "Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley", solicita comentarios al Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL (en adelante, el Proyecto de Ley), que propone la Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales.

III. ANÁLISIS Y OPINIÓN AL PROYECTO DE LEY

De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que el mismo tiene como finalidad asignar la condición de "organismos reguladores", a aquellos organismos de las municipalidades provinciales que cumplan funciones de supervisión del cumplimiento de los contratos de concesión de servicios públicos locales y de participación de la inversión privada (en adelante, Organismos Ediles), que celebren dichas municipalidades, así como las municipalidades distritales.

De la revisión de las disposiciones del Proyecto de Ley, se advierte que las materias que aborda no forman parte de las competencias del OSIPTTEL ni de alguna otra de las entidades comprendidas en la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos oportuno formular los siguientes comentarios al Proyecto de Ley:

- Toma como referencia la institucionalidad de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (OSIPTTEL, OSINERGMIN, OSITRAN y SUNASS), para otorgar un tratamiento similar a los Organismos Ediles. Sin embargo, no toma en cuenta que dicha institucionalidad y las funciones que otorga la Ley N° 27332, se justifica en las particularidades de los sectores regulados, que suelen adolecer de fallas de mercado.

En efecto, de conformidad con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados; asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional.

Es pertinente tener en cuenta, que de conformidad con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales tienen la facultad para brindar diversos servicios públicos, pero son aquellos que no están reservados a entidades de carácter regional o nacional. En ese sentido, los Organismos Ediles no estarían enfocados a un mercado específico; por lo que, en estricto, no actuarían como organismos reguladores, sino como entidades que tendrían a su



cargo las funciones de supervisión y fiscalización que actualmente tienen los gobiernos locales.

- De igual modo, se establece que dichos Organismos Ediles constituyen organismos públicos descentralizados adscritos a la Alcaldía de la respectiva municipalidad provincial. Esto es, se está proponiendo un organismo regulador adscrito a la Municipalidad Provincial que ha suscrito los contratos que se van a supervisar, en calidad de concedente; lo que puede generar algún tipo de injerencia política o económica.

Cabe traer de ejemplo la actual situación de los organismos reguladores comprendidos en la Ley N° 27332, los cuales se encuentran adscritos a la PCM y no al sector supervisado. Dicho régimen pretende garantizarles una especial autonomía técnica y funcional respecto del poder político¹.

- Por otro lado, se establece que los Organismos Ediles contarán con un Tribunal de Solución de Controversias, el cual actuará como última instancia administrativa. Al respecto, no se precisa qué tipo de controversias conocerá dicho tribunal.

Cabe indicar, que este tipo de tribunales, creados por leyes especiales, podrían conocer los procedimientos trilaterales (Título IV, Capítulo I del TUO de la Ley N° 27444), que son los procedimientos contenciosos seguidos entre dos o más administrados. Por ello, resulta necesario establecer cuáles son las controversias que se pretende que conozca dicho tribunal.

- Se advierte que los requisitos académicos para ser miembro del Comité Directivo de los Organismos Ediles, son más exigentes que los requeridos en la Ley N° 27332, para los miembros de los Consejos Directivos de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.
- Adicionalmente, la iniciativa se justifica en el estudio realizado al Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET), que constituye un Organismo Público Descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima. A partir de allí se pretende dotar de la condición de organismo regulador a todo Organismo Edil existente a nivel nacional, sin que medie un análisis que lo explique. Esto es, en algunas municipalidades la supervisión podría estar a cargo de dependencias dentro de la propia municipalidad, por lo que se estaría propiciando la creación de nuevas entidades, sin que necesariamente exista razón suficiente para ello.
- Respecto a los aportes por regulación, no se menciona la alícuota ni qué entidades de manera específica, son las que estarían bajo la supervisión de los Organismos Ediles.

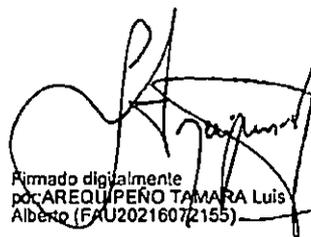


¹ Cabe recordar, que en sus orígenes varios de los organismos reguladores, recién creados, fueron colocados en el ámbito del Ministerio del sector al que pertenece la actividad regulada o al Ministerio de Economía y Finanzas, pero, al parecer, se consideró que ello podría restringir la autonomía del regulador al exponerlo en mayor medida a la injerencia del ministerio encargado de orientar la política del sector, por lo que fueron finalmente adscritos a la PCM, ya que este es un sector menos involucrado con una actividad regulada específica.

IV. CONCLUSIONES

Por lo expuesto, el OSIPTEL considera que las materias que aborda el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, no forman parte de las competencias del OSIPTEL ni de alguna otra de las entidades comprendidas en la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332.

Atentamente,



Firmado digitalmente
por AREQUIPEÑO TAMARA Luis
Albergo (FAU20216072155)





PERÚ

**Presidencia
del Consejo de Ministros**

**Vice Ministerio
de Gobernación Territorial**

**Secretaría
de Descentralización**

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

INFORME N° 00019-2018-PCM/SSDT

A : EDGARDO CRUZADO SILVERII
Secretario de Descentralización

DE : SALY EVELING ATAUPILLCO CALDERÓN
Profesional de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 967-2017-2018/CDRGLMGE-CR
(Registro N° 201801895)
b) Memorando N° 172-2018-PCM/OGAJ
c) Memorándum Múltiple N° 02-2018-PCM/SC

FECHA : 05 de marzo de 2018

Me dirijo a usted, con relación al documento de la referencia c) para señalar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a) el señor Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República, solicita la opinión técnico legal de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales (en adelante, Proyecto de Ley).
- 1.2. Con el documento de la referencia b) la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Secretario de Coordinación se requiera, entre otros, a la Secretaría de Descentralización emitir el informe que corresponda sobre dicho Proyecto de Ley.
- 1.3. Mediante el documento de la referencia c) la Secretaría de Coordinación solicita a esta Secretaría de Descentralización emitir el informe respectivo.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Viceministerio
de Gobernanza

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

II. ANÁLISIS:

- 2.1. De acuerdo a lo previsto en el literal o) del artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM (en adelante, ROF), la Secretaría de Descentralización tiene dentro de sus funciones emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia.

Conforme a ello, la formulación de opinión técnica requerida a la Secretaría de Descentralización respecto al Proyecto de Ley, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.

- 2.2. El artículo 1 del Proyecto de Ley propone que la misma sea de aplicación a aquellos *"organismos de las municipalidades provinciales que cumplan las funciones de supervisión del cumplimiento de los Contratos de Concesión de Servicios Públicos Locales y de Participación de la Inversión Privada que celebren las municipalidades provinciales y distritales, según el Reglamento de Organización y Funciones de la municipalidad respectiva, debidamente aprobado mediante ordenanza"*. Asimismo, propone establecer las funciones y atribuciones de los referidos organismos, su conformación, entre otros.

- 2.3. Al respecto, de acuerdo a lo establecido por el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, los Gobiernos Locales tienen, entre otros, autonomía administrativa, la misma que responde a la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad, conforme lo señala el numeral 9.2 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27883.

- 2.4. En ese contexto, cada gobierno local tiene la facultad de incorporar en su estructura orgánica o encargar a un órgano ya existente las funciones de supervisor del cumplimiento de los contratos de concesión de los servicios de su competencia de acuerdo a la normativa vigente, por lo tanto, no es necesaria la implementación de una regulación a nivel de Ley que establezca las funciones de estos órganos.

Cabe señalar que, la autonomía administrativa antes señalada alcanza a todos los gobiernos locales, es decir a las municipalidades provinciales y municipalidades distritales, por lo que no corresponde que mediante un órgano supervisor del cumplimiento de los contratos de concesión de los servicios públicos locales adscrito a la municipalidad provincial se establezcan facultades para supervisar también los contratos de concesión de servicios que otorguen las municipalidades distritales.

- 2.5. Por otro lado, el numeral 7.2 del artículo 7 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, establece que el Gobierno Local, entre otros, debe asignar las funciones indicadas en el presente artículo vinculadas a la fase de ejecución contractual a un órgano dentro de su estructura organizacional o asignar dichas funciones al Comité de Promoción de la Inversión Privada. Así, las funciones a las que hace



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Viceministerio
de Gobernanza Territorial

Subsecretaría
de Desarrollo Territorial

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

alusión la norma citada son las detalladas en el numeral 7.1 del referido artículo, entre las cuales se encuentran: hacer efectivas las penalidades por incumplimiento del contrato, salvo que dicha función haya sido asignada o delegada al organismo regulador respectivo, efectuar el seguimiento de la ejecución física y financiera de los proyectos regulados en el presente Texto Único Ordenado bajo su competencia, entre otros.

III. CONCLUSIÓN:

En virtud de lo expuesto, se observa el Proyecto de Ley por lo siguiente:

3.1. La autonomía administrativa de los Gobiernos Locales prescrita en la Constitución Política, faculta a dichas entidades a establecer su propia estructura orgánica, dentro de la cual es posible incorporar las facultades propuestas mediante el Proyecto de Ley en un órgano ya existente o crear uno que atienda tales aspectos, por lo tanto el mismo resulta innecesario.

3.2. La referida autonomía administrativa responde tanto a municipalidades distritales como a las municipalidades provinciales, por lo que no corresponde establecer que los "órganos reguladores" de las municipalidades provinciales tengan la facultad de supervisar los contratos de concesión de los servicios públicos que celebren las municipalidades distritales.

3.3. El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224 ya prescribe que las funciones inherentes a la ejecución contractual, en el caso de los Gobiernos Locales, se asignan a un órgano dentro de su estructura organizacional o al Comité de Promoción de la Inversión Privada.

En tal sentido, se recomienda la remisión del presente informe a la Secretaría de Coordinación para las acciones que correspondan.

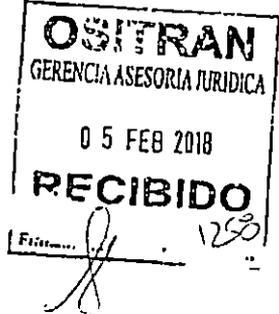
SALY EVELING ATAUPILLCO CALDERÓN
Profesional de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial

Visto el informe que antecede, elévese al Despacho de la Secretaría de Descentralización para su conocimiento y fines.

Miraflores, 05 de marzo de 2018

JUANA KURAMOTO HUAMAN
Subsecretaria de Desarrollo Territorial

Exp. N° 201801895



INFORME N° 015-18-JAJRA-GAJ-OSITRAN

Para : FÉLIX VASI ZEVALLOS
Gerente de Asesoría Jurídica

De : VICTOR ARROYO TOCTO
Jefe de Asuntos Jurídico Regulatorios y Administrativos

Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, denominado "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales"

Referencia : Hoja de Trámite N° 201801895 de la Presidencia del Consejo de Ministros

Fecha : 05 de febrero de 2018

I. OBJETO

1. El objeto del presente Informe es emitir opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, denominado "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales".

II. ANTECEDENTES

2. Con fecha 24 de enero de 2018, mediante el Oficio N° P.O. N° 967-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remitió a la Presidencia del Consejo de Ministros el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL, denominado "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales" (en adelante el Proyecto de Ley), solicitándole su opinión técnico legal.
3. Mediante Hoja de Trámite con Registro N° 201801895, la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó a OSITRAN que emita opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley.

III. ANÁLISIS

4. El Proyecto de Ley, en su artículo 1, señala que es de aplicación a aquellos organismos de las municipalidades provinciales que cumplan funciones de supervisión del cumplimiento de los Contratos de Concesión de Servicios Públicos Locales y de Participación de la Inversión Privada que celebren las municipalidades provinciales y distritales, según el Reglamento de Organización y Funciones de la municipalidad respectiva, debidamente aprobado mediante Ordenanza.
5. En la misma línea, en el artículo 3 del Proyecto de Ley se consigna que los Organismos Reguladores Locales son competentes para supervisar los Contratos de Concesión de Servicios Públicos y Contratos de Participación de la Inversión Privada que celebren tanto la municipalidad provincial a la que perteneces como las municipalidades distritales de la jurisdicción, vale decir, su competencia será a nivel local.



6. Con relación a las municipalidades se debe señalar que de conformidad con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; asimismo indica, que la autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico³.
7. Adicionalmente, el artículo IV del Título Preliminar del mismo cuerpo normativo dispone que los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción⁴.
8. Ahora bien, respecto a OSITRAN, el artículo 4 de Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ley de creación de OSITRAN), establece la competencia de OSITRAN conforme a lo siguiente:

*"Artículo 4.- Ámbito de Competencia
OSITRAN, ejerce su competencia sobre las Entidades Prestadoras que explotan infraestructura nacional de transporte de uso público."*

(Subrayado y resaltado agregado)

9. Aunado a lo indicado, el artículo 3 del mencionado cuerpo normativo, indica lo siguiente:

*Artículo 3.- Misión de OSITRAN (...)
3.2. Para este efecto, entiéndase como:
a) Entidades Prestadoras a aquellas empresas o grupo de empresas, públicas o privadas que realizan actividades de explotación de infraestructura de transporte de uso público; y,
b) Infraestructura nacional de transporte de uso público a la infraestructura aeroportuaria, portuaria, férrea, red vial nacional y regional y otras infraestructuras públicas de transporte.*

(Subrayado agregado)

10. Conforme a ello, OSITRAN tiene competencia sobre Entidades Prestadoras que explotan infraestructuras de uso público que han sido otorgadas en Concesión en la medida que dicha infraestructura sea de alcance nacional y de uso público, lo cual dista de la finalidad de los gobiernos locales, cuyo alcance se circunscribe a los servicios públicos locales, tal como se ha señalado en el presente Informe.
11. En tal sentido, tomando en consideración lo señalado en el Proyecto de Ley con relación a que las funciones de los Organismos Reguladores por crearse tendrían competencia para supervisar Contratos de Concesión de Servicios Públicos y Contratos de



³ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

"ARTÍCULO II.- AUTONOMÍA

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico."

⁴ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

"ARTÍCULO IV.- FINALIDAD

Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción."

06

Participación de la Inversión Privada acerca de proyectos de alcance provincial o distrital, consideramos que OSITRAN no resulta competente para emitir opinión al respecto.

12. Sin perjuicio de lo expuesto, se recomienda que, de aprobarse el Proyecto de Ley y, por ende, de crearse organismos reguladores de los Gobiernos Locales, el OSITRAN podría suscribir convenios de cooperación con ellos a fin de brindar el apoyo constante durante su implementación, lo cual les permitirá efectuar una adecuada supervisión de los contratos de concesión y de inversión privada relacionados con infraestructura de transporte de competencia de las municipalidades.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. OSITRAN tiene competencia sobre Entidades Prestadoras que explotan infraestructuras de transporte de uso público que han sido otorgadas en concesión en la medida que dicha infraestructura sea de alcance nacional, lo cual dista de la finalidad de los gobiernos locales, cuyo alcance se circunscribe a los servicios públicos locales.
2. Tomando en consideración lo señalado en el Proyecto de Ley con relación a que las funciones de los Organismos Reguladores por crearse tendrían competencia para supervisar Contratos de Concesión de Servicios Públicos y Contratos de Participación de la Inversión Privada acerca de proyectos de alcance provincial o distrital, consideramos que OSITRAN no resulta competente para emitir opinión al respecto.
3. Sin perjuicio de lo expuesto, se recomienda que, de aprobarse el Proyecto de Ley y, por ende, de crearse organismos reguladores de los Gobiernos Locales, el OSITRAN podría suscribir convenios de cooperación con ellos a fin de brindar el apoyo constante durante su implementación, lo cual les permitirá efectuar una adecuada supervisión de los contratos de concesión y de inversión privada relacionados con infraestructura de transporte de competencia de las municipalidades.
4. Remitir la opinión contenida en el presente Informe a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,



VÍCTOR ARROYO TOCTO
Jefe de Asuntos Jurídico Regulatorios y Administrativos



05

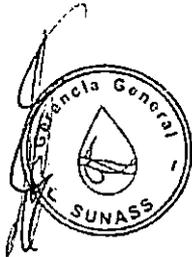
*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

Magdalena del Mar, 9 MAR. 2018

OFICIO N° 055-2018-SUNASS-010

Señor
Vlado Erick CASTAÑEDA GONZALES
Secretaría de Coordinación
Presidencia del Consejo de Ministros
Presente.

Ref.: Oficio P.O. N° 967-2017-2018/CDRGLMGE-CR.



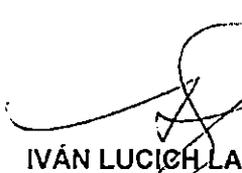
Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual el señor Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita a la SUNASS que emita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales".

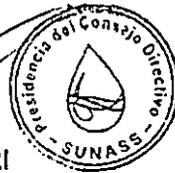
Al respecto, adjunto copia del Informe N° 004-2018-SUNASS-100, emitido por la Gerencia de Políticas y Normas y la Gerencia de Asesoría Jurídica, con relación al proyecto de ley antes mencionado.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima.

Atentamente,




IVÁN LUCICH LARRAURI
Presidente del Consejo Directivo



Adj.: Lo indicado.



Cc. Señor Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Av. Bernardo Monteagudo N° 210 – 216 – Magdalena del Mar – Lima 17 – Perú
Teléfonos: 614-3200 Fax: 614-3140
Casilla Postal N° 0019- Lima 17
sunass@sunass.gob.pe

Av. Bernardo Monteagudo N° 210 – 216 – Magdalena del Mar – Lima 17 – Perú
Teléfonos: 614-3200 Fax: 614-3140
Casilla Postal N° 0019- Lima 17
sunass@sunass.gob.pe

INFORME N° 004-2018-SUNASS-100

A	:	Alberto BARANDIARÁN GÓMEZ Gerente General	 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO - 9 MAR 2018 GERENCIA GENERAL Hora 15:00 Firma <i>P.</i>
De	:	Roger LOYOLA GONZALES Gerente de Políticas y Normas Héctor FERRER TAFUR Gerente de Asesoría Jurídica	
ASUNTO	:	Proyecto Ley N° 2277/2017-GL "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales"	
FECHA	:	6 de marzo de 2018	

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El 24 de enero de 2018, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Gilmer Trujillo Zegarra, remitió a la Presidencia del Consejo de Ministros el Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL "Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales" (en adelante, el Proyecto de Ley), solicitándole su opinión técnico legal.
- 1.2 Mediante Hoja de Trámite con Registro N° 201801895, la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó a la SUNASS opinión sobre el referido Proyecto de Ley, el cual propone aprobar una "Ley Marco de Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales".

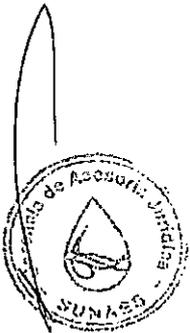
II. ANÁLISIS

- 2.1 El artículo 1 del Proyecto de Ley propone aprobar una ley que sería aplicable a los organismos de las municipalidades provinciales, que supervisen Contratos de Concesión de Servicios Públicos Locales y de Participación de la Inversión Privada, suscritos por las municipalidades provinciales y distritales (en adelante, Organismos Reguladores Locales).

Asimismo, el artículo 2 del Proyecto de Ley, establece que los Organismos Reguladores Locales que se encargarían de realizar la supervisión de los contratos de concesión de servicios públicos y de los contratos de participación de la inversión privada se encontrarían adscritos a la alcaldía de la municipalidad provincial.

Adicionalmente, el artículo 5 del Proyecto de Ley señala que el Comité Directivo del Organismo Regulador Local estaría integrado por cinco miembros que serían designados por concurso público de la siguiente manera:

- Un miembro designado por el Alcalde de la Municipalidad Provincial.
- Dos miembros elegidos por el concejo municipal Provincial.
- Dos miembros elegidos por los alcaldes distritales de la provincia.



2.2 A efectos de realizar el análisis del Proyecto de Ley, el presente informe ha sido estructurado de la siguiente manera:

- (i) Alcance legal de servicios públicos locales.
- (ii) Regulación de los servicios públicos.
- (iii) Autonomía de los Organismos Reguladores.
- (iv) Prestación de los servicios en el Sector Saneamiento.

Alcance legal de servicios públicos locales

2.3 Al respecto, el artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 73.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

(...)

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

(...)

2. Servicios públicos locales

2.1. Saneamiento ambiental, salubridad y salud.

2.2. Tránsito, circulación y transporte público.

2.3. Educación, cultura, deporte y recreación.

2.4. Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos.

2.5. Seguridad ciudadana.

2.6. Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.

2.7. Registros Civiles, en mérito a convenio suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, conforme a ley.

..."

[El subrayado es nuestro]

2.4 Del artículo citado se advierte que existen diversos servicios públicos locales que son competencia de la municipalidad provincial y distrital, tales como: servicios de saneamiento, salud, educación, deporte, cultura, seguridad ciudadana, entre otros; sin embargo, no todos los servicios a los que hace referencia la Ley Orgánica de Municipalidades requieren ser regulados.

Regulación de los servicios públicos

2.5 La regulación económica se manifiesta en aquellos mercados de servicios públicos que presentan características de monopolio natural –como es el caso de los servicios de saneamiento-. Así, configurándose una estructura de monopolio natural resulta eficiente desde el punto de vista económico¹ que la prestación del servicio público se concentre en una única empresa.

2.6 En ese contexto, la intervención del Estado en el mercado, mediante la regulación económica, se encuentra justificada, pues ante la existencia de una única empresa prestadora existen incentivos para que ésta: incremente sus precios, reduzca cantidades y/o disminuya la calidad en la prestación del servicio a fin de obtener mayores rentas económicas.

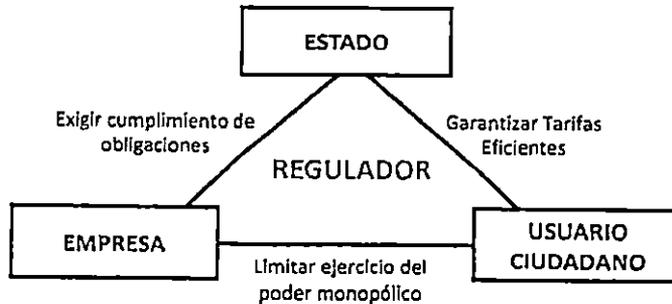
2.7 Ante ello, que el organismo regulador tiene un rol central en la interacción existente entre los tres agentes participantes en el mercado: Estado, empresa y usuarios. Su principal objetivo es

¹ La prestación de servicios públicos se caracteriza por la presencia de importantes *costos hundidos*. Los costos hundidos son costos de inversión que producen una corriente de beneficios hasta un horizonte lejano pero que no pueden recuperarse nunca.



procurar el equilibrio entre los intereses de estos agentes económicos, que muchas veces se contraponen (ver Figura N° 1).

Figura N° 1: Rol del Regulador en el bienestar social



Fuente: Elaboración GPN-SUNASS

- 2.8 Complementariamente, el artículo 32 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que los Organismos Reguladores se crean para regular mercados específicos que presentan características particulares, tal como se cita a continuación:

"Artículo 32º.- Organismos Reguladores

Los Organismos Reguladores:

1. Se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional.
2. Están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros.
3. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la Ley de la materia.
4. Definen sus lineamientos técnicos, sus objetivos y estrategias.
5. Determinan su política de gasto de acuerdo con la política general de Gobierno.
6. Están dirigidos por un Consejo Directivo. Sus miembros son designados mediante concurso público. La ley establece los requisitos y el procedimiento para su designación. Sólo podrán ser removidos en caso de falta grave e incompetencia manifiesta debidamente comprobada, y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. La Ley establece el procedimiento para su cese.
7. Defienden el interés de los usuarios con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley."

[El subrayado es nuestro]

- 2.9 De lo anterior se verifica que:

- (i) La regulación económica se manifiesta sólo en aquellos mercados de servicios públicos que presentan características de monopolio natural.
- (ii) No todos los servicios públicos locales requieren ser regulados.

- 2.10 En ese sentido, se concluye que el Proyecto de Ley no ha justificado la necesidad de crear Organismos Reguladores, el cual sólo aplica a determinados mercados. Asimismo, tampoco se ha precisado a qué servicios públicos le sería aplicable el referido proyecto.



Autonomía de los Organismos Reguladores

- 2.11 El artículo 2 de la Ley N° 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores (en adelante LMOR), establece que los Organismos Reguladores gozan de autonomía administrativa, técnica, económica y financiera, tal como se señala a continuación:

*"Artículo 2.- Naturaleza de los Organismos Reguladores
Los Organismos Reguladores a que se refiere el artículo precedente son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera."*

[El subrayado es nuestro]

- 2.12 La autonomía con la que cuentan los reguladores, permite, entre otros aspectos, regular las tarifas a las empresas prestadoras de servicios públicos siguiendo los principios de eficiencia económica, viabilidad financiera, equidad social, simplicidad, transparencia, y no discriminación. Asimismo, dicha autonomía permite garantizar la independencia de sus decisiones y, con ello, la injerencia de cualquier poder político.
- 2.13 Al respecto, Malaret (2003)² señala que la independencia de los organismos reguladores implica la sustracción de estos del control gubernamental, así como independencia respecto de las empresas reguladas y de los intereses privados.
- 2.14 No obstante, el artículo 1 del Proyecto de Ley propone que los organismos de las municipalidades provinciales sean quienes se encarguen de supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión de los servicios públicos locales así como los de participación de la inversión privada, verificándose que a través del Proyecto de Ley se estaría facultando a que un organismo de la municipalidad pueda supervisar los contratos que celebre la propia municipalidad.
- 2.15 Durante los últimos años se ha evidenciado que la capacidad gestora de los gobiernos locales y provinciales es ineficiente, y que, en la mayoría de casos dicha gestión se ha visto influenciada por decisiones políticas sujetas a la voluntad del alcalde de turno.

En ese sentido, los mecanismos que coadyuvan a la supervisión de los contratos de concesión de los servicios públicos no deben ser asignados a la municipalidad, debido a que, existe un fuerte riesgo de politización en las decisiones, y por tanto de incumplimiento de la labor supervisora.

Asimismo, se verifica que el Proyecto de Ley no ha analizado la fragilidad institucional que presentan los gobiernos locales y provinciales, la cual impediría una supervisión óptima.

- 2.16 Por lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley colisiona con la autonomía de la que gozan los organismos reguladores, inobservando, además, las disposiciones normativas establecidas en la Ley Marco de Organismos Reguladores y su reglamento.

Prestación de los Servicios en el Sector Saneamiento

- 2.17 El 29 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Legislativo N° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, la Ley Marco), que regula la gestión y prestación de los servicios de saneamiento a nivel nacional en los ámbitos urbano y rural.

² Malaret I Garcia, Elisenda (2003), *Autoridades Independientes y Justicia administrativa*.



- 2.18 Uno de los principales cambios normativos que ha introducido la Ley Marco está relacionado con la reforma institucional de las empresas prestadoras, ya que la mayoría de ellas, al ser empresas municipales, se encuentran altamente politizadas. En ese sentido, la Ley Marco ha establecido disposiciones que buscan reducir la politización de las empresas prestadoras asegurando el correcto funcionamiento de los órganos de administración y gestión de los prestadores.
- 2.19 Debe tenerse en cuenta que las reformas que ha introducido la Ley Marco parten de una evaluación realizada al sector saneamiento en el cual se detectaron una serie de ineficiencias, muchas de ellas originadas por una débil gestión de los gobiernos locales y provinciales³.
- 2.20 Otro aspecto que ha sido desarrollado por la Ley Marco, está referido a las funciones a cargo de la SUNASS. Al respecto, el inciso 7 del artículo 79 de la referida ley señala lo siguiente:

"Artículo 79.- Sunass

La Sunass, en su condición de organismo regulador de alcance nacional, le corresponde además de las funciones establecidas en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias, las siguientes:

(...)

7. Supervisar la ejecución de los contratos de asociaciones público privadas vinculadas a la infraestructura pública y/o a la realización de una o más actividades comprendidas en los sistemas de los servicios de saneamiento a los que se refiere el artículo 2 de la presente Ley. Cada contrato establece expresamente las materias que son objeto de dicha supervisión.

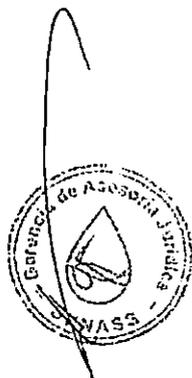
(...)"

- 2.21 Del artículo citado se advierte que la supervisión de los contratos de asociaciones público privadas es competencia exclusiva de la SUNASS; sin embargo el artículo 1 del Proyecto de Ley, inobservando esta disposición, propone que la supervisión sea ejercida por organismos de las municipalidades provinciales.
- 2.22 Por lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley no debería ser aplicable al sector saneamiento dado los considerandos expuestos en los párrafos precedentes.

III. CONCLUSIONES

- 3.1 La regulación económica se manifiesta sólo en aquellos mercados de servicios públicos que presentan características de monopolio natural.
- 3.2 No todos los servicios públicos locales a los que hace referencia el Proyecto de Ley (tales como salud, educación, deporte, cultura, seguridad ciudadana, entre otros) requieren ser regulados.
- 3.3 El Proyecto de Ley no ha justificado la necesidad de crear Organismos Reguladores el cual sólo aplica a mercados que presenten características de monopolio natural.
- 3.4 El Proyecto de Ley no ha analizado la fragilidad institucional que presentan los gobiernos locales y provinciales.
- 3.5 En caso se asigne las funciones de supervisión de los contratos de concesión de los servicios públicos a las municipalidades existe un fuerte riesgo de politización en las decisiones y por tanto de ineficacia en la supervisión.

³ Ver páginas 8 y 9 de la Exposición de Motivos de la Ley Marco.



- 3.6 El Proyecto de Ley atenta contra la autonomía de la que gozan los organismos reguladores, inobservando, además, las disposiciones normativas establecidas en la Ley Marco de Organismos Reguladores y su reglamento.

Atentamente,



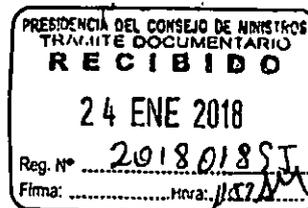
Héctor FERRER TAFUR
Gerente de Asesoría Jurídica



Roger LOYOLA GONZALES
Gerente de Políticas y Normas



Lima, 11 de enero de 2018



OFICIO P.O. N° 967 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señora
MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima

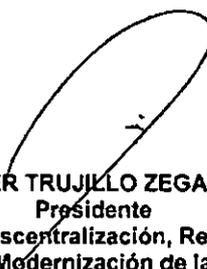
De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 2277/2017-GL, Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales.

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,



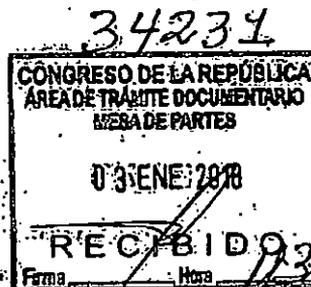
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GTZ/rmch.

Proyecto de Ley N° 2277/2017-GL



Municipalidad de La Molina



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

La Molina,

OFICIO N° 294/2017-MDLM-ALC

Señor:
Luis Fernando Galarreta Velarde
Presidente del Congreso de la República
CONGRESO DE LA REPUBLICA
Plaza Bolívar. Av. Abancay S/N
Lima.-

ASUNTO: Proyecto de Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales

REFERENCIA: Acuerdo de Concejo N° 070-2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en virtud de la facultad de iniciativa legislativa conferida a esta corporación edil, por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28390, concordante con lo previsto en el artículo 1.1 de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa - Ley N° 26889 y el artículo 74° del Texto Único Ordenado del Reglamento Interno del Congreso de la República, a fin de alcanzar a vuestro Despacho, el Proyecto de Ley de Modificación del Marco Normativo para dar autonomía a los órganos reguladores, fiscalizadores y supervisores de los contratos de promoción de la Inversión Privada en Infraestructura y Transporte de Lima Metropolitana, propuesta legislativa que fuera aprobado por el Concejo Distrital de la Molina con Acuerdo de Concejo N° 070-2017 de fecha 01 de setiembre de 2017.

En tal sentido, conforme el artículo Segundo del Acuerdo de Concejo N° 070-2017, se acompaña el texto del Proyecto indicado, así como la correspondiente exposición de motivos en las que se expresa el fundamento de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional y el análisis costo-beneficio de la futura disposición legal.

Sin otro particular, resulta propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



MUNICIPALIDAD DE LA MOLINA

JUAN CARLOS EUREK P.P.
ALCALDE

Año: Proyecto de Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Gobiernos Locales y Acuerdo de Concejo N° 070-2017 de la Municipalidad de la Molina
(1) cd

68579 / ATD