



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Secretaría General

"Año de la Infraestructura y el Transporte"

CONGRESO DE LA REPUBLICA
COMISION DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

R3 2056

15 JUN. 2017

Miraflores,

19 JUN 2017

RECIBIDO

Firma: Hora: 9:54 a.m.

67437

OFICIO N° 1667-2017-JUS/SG

CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES

15 JUN 2017

Señor Congresista
GUILLERMO A. BOCANGEL WEYDERT
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Presente.

RECIBIDO

Firma: Hora: 16:10

Ref. Oficio N° 1559-2016-2017-CTC/CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo de la señora María Soledad Pérez Tello, Ministra de Justicia y Derechos Humanos, para saludarlo cordialmente y al mismo tiempo en atención al documento de la referencia, alcanzar adjunto, copia del Informe N° 107-2017-JUS/GA, con el cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1389/2016-CR, Ley que establece condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial, en atención a lo solicitado por su despacho.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial deferencia y estima personal.

Atentamente,

KARINA FLORES GÓMEZ
Secretaría General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 107-2017-JUS/GA

Proyecto de Ley N° 1389/2016-CR, Ley que establece condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial

I. ANTECEDENTE

Mediante Oficio N° 1559-2016-2017-CTC/CR, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones ha solicitado a este Sector emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1389/2016-CR, Ley que establece condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial.

II. ANÁLISIS

II.1 Sobre la materia regulada en el Proyecto de Ley

II.1.1 Texto normativo propuesto y su justificación

1. El Proyecto de Ley tiene como finalidad establecer barreras que impidan la comisión de actos de corrupción en desmedro de los usuarios que hacen uso permanente de la infraestructura vía a nivel nacional, para lo cual establece este proyecto las condiciones de la vía y de los estudios técnicos para el cobro de peaje, la posibilidad de vía alterna, el uso de recursos, de la transparencia en la recaudación, la ubicación de la unidades de peaje, así como la modificación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, del Marco de la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.
2. De acuerdo a su Exposición de Motivos, si bien es importante el hecho de concesionar las redes viales terrestres, adolecen de varios elementos negativos recurrentes, como mala negociación, onerosidad en el cobro del peaje, poca influencia de usuarios por un mal planteamiento y otros.
3. Además, la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece en su literal e) de su artículo 23 lo siguiente:

e) Reglamento Nacional de Cobro por Uso de Infraestructura Pública

Contiene las condiciones técnicas que fundamentan la necesidad de cobro por uso de infraestructura pública, a los usuarios de las vías, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Incluye tanto los peajes de las vías no concesionadas, como los cobros a quienes alteren la capacidad vial e interfieren el tránsito. Contiene además, los métodos de cálculo de tales tasas y los procedimientos de cobro.

4. En el 2008 se prepublicó un proyecto de Reglamento Nacional de Cobro por Uso de Infraestructura Pública, mediante Resolución Ministerial N° 481-2008-MTC-02; sin embargo, a la fecha no se ha expedido alguna norma reglamentaria, lo que amerita la expedición de una norma jurídica.



O. Roca M.



M. SARAVIAS



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

II.1.2 Marco regulatorio de la infraestructura vial

5. La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre y rige en todo el territorio de la República, pero no se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación de la presente Ley, el transporte por cable, por fajas transportadoras y por ductos.
6. Dicha norma determina que el objeto de la acción estatal en esta materia se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.
7. En tal contexto, en su artículo 23 se dispone que los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República, y en particular se debe dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser necesario, ser desagregada:
 - a) Reglamento Nacional de Tránsito
(Actualmente se cuenta con el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC)
 - b) Reglamento Nacional de Vehículos
(Actualmente se cuenta con el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, aprobado por Decreto Supremo N° 034-2008-MTC)
 - c) Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura
(Actualmente se cuenta con el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, aprobado por Decreto Supremo N° 034-2008-MTC)
 - d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte
 - e) Reglamento Nacional de Cobro por Uso de Infraestructura Pública
 - f) Reglamento de Jerarquización Vial
(Actualmente se cuenta con el Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2007-MTC).
 - g) Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito
 - h) Reglamento Nacional de Ferrocarriles
8. Respecto al literal e), actualmente no se cuenta con una normativa, solo de una prepublicación del proyecto de Reglamento Nacional de Cobro por Uso de Infraestructura Pública en la página web del Ministerio, aprobado por Resolución Ministerial N° 481-2008-MTC-02.
9. Siendo ello así, quedaría pendiente la aprobación de un Reglamento Nacional de Cobro por Uso de Infraestructura Pública.





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

II.1.3 Análisis del esquema normativo propuesto

10. De la revisión del Proyecto de Ley se advierte que no se establece alguna justificación o sustento de los artículos propuestos en dicha iniciativa legislativa, lo cual tendría que efectuarse para comprender el sentido de la norma, conforme lo establece el artículo 2 de la Ley N° 26889, que señala que "Los Proyectos de Ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos"; sin embargo, ello no obsta a que se evalúa el texto normativo.
11. Respecto a ello, la propuesta se aplica a que a todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que utilizan la infraestructura del SINAC (Sistema Nacional de Carreteras) no concesionada pero a su vez se establece reglas mínimas para las vías que son concesionadas en todo el territorio nacional.
12. Al respecto, esta disposición tiene que concordarse con el artículo 62 de la Constitución Política del Perú que señala lo siguiente:

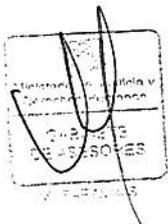
Libertad de contratar

Artículo 62.- La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.

13. En ese sentido, las cláusulas contractuales de los contratos de concesión no pueden ser modificados por leyes posteriores, y más aún cuando se refiera a contratos-ley, lo cual debe tener en cuenta cuando se pretenda establecer reglas que pretendan modificar el esquema contractual acordado en los contratos de concesión que se están ejecutando.
14. De otro lado, el artículo 6 establece que el tiempo máximo de espera en las garitas de cobro de peaje es de 15 minutos, caso contrario se levantará la tranquera, pero puede ocurrir causas no imputables que ocasionen ello, lo cual no ha sido meritudo en la propuesta, además, habiendo una columna de autos en espera para pasar el peaje, sería imposible determinar hasta qué fila le estaría permitido cruzar gratuitamente.
15. El artículo 9 alude a la transparencia en la recaudación por el cobro del concepto de peaje por "cabina de peaje"; pero en los demás artículos se alude a "unidad de peaje", lo cual requiere se homogenización.
16. En el artículo 10 se establece que en el plazo de 3 años, contados desde la dación de esta norma, todos los sistemas de peajes a nivel nacional, deben contar obligatoriamente con un sistema de pago electrónico; sin embargo, ello no depende de la dación de una norma, sino de la factibilidad material que la entidad pública que administra peajes pueda efectuarlo conforme a su disponibilidad presupuestal. En relación a las empresas concesionarias, éstas efectuarán según los plazos establecidos en los contratos y el modo conforme se ha acordado, no necesariamente

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
GABINETE
DE
ASESORES
O. Roca M.





PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

según la propuesta. Además, dicho artículo no resulta claro si se aplica solo a sistemas de peajes ya construidos o conlleva a los que están en procesos de implementación, siendo en éste último inviable por falta de tiempo.

- 17. Respecto al artículo 11, se dispone que no se ubicarán peajes de vías concesionadas dentro de las ciudades; sin embargo, esto tiene que respetar los contratos de concesión vigentes en caso dispusieran lo contrario, en atención a que esta norma no puede modificar los términos contractuales celebrados bajo las normas vigentes en dicho momento, conforme el artículo 62 de la Constitución Política del Perú.
- 18. En relación a la propuesta de modificación del artículo 61 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF, de reducir de 60 a 30 años, no se advierte algún sustento técnico para su modificación, lo cual resulta imprescindible, ya que no es una mera opción legislativa sino que el plazo se determina en función a la envergadura de la infraestructura y servicio a otorgarse.

II.2 Requisitos formales del Proyecto de Ley

II.2.1 Normativa aplicable

- 19. El artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República¹ (en adelante, el **Reglamento del Congreso**) establece que los proyectos de ley deben contener una exposición de motivos, el análisis sobre los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva.
- 20. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa² regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y la publicación de leyes.
- 21. Finalmente, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR del 7 de diciembre de 2010³ (en adelante, el **Manual de Técnica Legislativa**) establece en su acápite 8, la estructura (presentación, título, texto normativo y exposición de motivos) y requisitos de redacción que deben observar los proyectos normativos.
- 22. De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que cumple parcialmente con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso, la Ley N° 26889 y el Manual de Técnica Legislativa. A continuación se mencionan los aspectos de carácter técnico-legislativo que tendrían que ser reevaluados.

II.2.2 Análisis costo beneficio del Proyecto de Ley

- 23. El análisis costo beneficio de una propuesta normativa es una herramienta para estimar del valor de los efectos beneficiosos y perjudiciales en todo el conjunto de grupos y/o sectores de individuos que serán afectados por la implementación de la

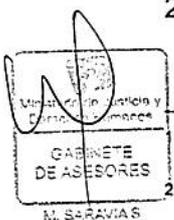
Publicado el 30 de mayo de 1998 en el diario oficial El Peruano.

Publicada el 10 de diciembre de 1997 en el diario oficial El Peruano.

³ Congreso de la República del Perú, Dirección General Parlamentaria. *Manual de Técnica Legislativa*. Lima: Biblioteca del Congreso de la República, 2011. p. 13.



O. Roca M



M. SERRAVALLO



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosDespacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

propuesta. Para operar tal análisis se debe cumplir una serie de pasos: primero, definir el contenido del proyecto; segundo, identificar todos los grupos o sectores que obtienen una ventaja o desventaja con la entrada en vigencia de la propuesta normativa; tercero, clasificar los efectos ventajosos (beneficios) y desventajosos (costos) identificados en: efectos monetarios, efectos no monetarios susceptibles de valorización monetaria y efectos no susceptibles de valorización monetaria; cuarto, considerar tanto los efectos directa como indirectamente derivados de la propuesta normativa; quinto, valorar los efectos y agruparlos en las categorías de beneficios (efectos ventajosos de todo tipo) y costos (efectos desventajosos de todo tipo); y, sexto, valorar y ponderar que los beneficios de la propuesta normativa generados en la sociedad sean mayores a los que ésta asumirá con la implementación del proyecto⁴.

24. En ese sentido, el análisis costo beneficio tiene por objeto determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente, buscando asignar la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios. Una vez determinada la necesidad de la intervención estatal, las medidas a adoptar deberán ser las más convenientes en términos de costos y beneficios, y es aquí, donde ingresa el análisis comparativo entre diversas situaciones, con la finalidad de determinar la más eficiente para la sociedad.⁵
25. Sin perjuicio de lo anterior, el literal d) del Manual de Técnica Legislativa establece lo siguiente respecto al análisis costo beneficio:

"d) Análisis costo beneficio (costo oportunidad): es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen.

Informa y demuestra que el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia."

26. Al respecto, el Proyecto de Ley sostiene lo siguiente sobre el análisis costo beneficio aplicado a los efectos derivados de su implementación:

«ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Este proyecto de ley no irroga gasto público. Su propósito es ordenar la operatividad de las obras de infraestructura vial. En el caso de la Carretera Central, resulta obvio que se ha entregado un jugoso peaje a cambio de casi nada. La vía de evitamiento no evita ningún tráfico y cada día el peaje más caro a cambio de avanzar menos. Estos no son ejemplos aislados. La consigna parece haber sido entregar peajes indiscriminadamente, sin exigir resultados ni eficiencia. Los compromisos de inversión no se cumplen. Las vías son arrasadas por huaycos y no hay quién las reconstruya porque los contratos no contemplaban ningún tipo de seguro. Es el caso de la Autopista del Sol en el norte del país. En suma, las carreteras concesionadas son, hoy en día, en el Perú, tierra de nadie. Al plantear condiciones mínimas para cobrar peajes lo que se busca es que el tráfico circule, la vía no se interrumpa y se mantenga, y los recursos que se recaudan no se desvíen ni sean presa fácil de las autoridades corruptas»



4 ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y GUERRA GARCIA, Gustavo. *Análisis costo beneficio de las normas*. Lima: Instituto Apoyo, 1998, pp. 25-37.

5 MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco. *Análisis costo beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado*. Berlín: Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG), 2011, pp. 103 y 104.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

27. Al respecto, se evidencia que el análisis omitió identificar los efectos ventajosos y desventajosos derivados de su implementación. Se considera que la omisión se debe principalmente a las siguientes deficiencias metodológicas: Primero, se identificó, como relevante para el análisis, un solo tipo de costos: los gastos presupuestales del Estado; segundo, se excluyeron del análisis los costos derivados de la implementación de la medida vinculado a tener peajes electrónicos, y por ende su impacto en el presupuesto; y, tercero, no se identificaron los efectos desventajosos derivados de la implementación del proyecto susceptibles de algún tipo de valorización.
28. En ese sentido, el análisis no identificó todos los efectos ventajosos y desventajosos, derivados de la implementación del Proyecto de Ley, para su posterior valorización en beneficios y costos —sean cualitativos y/o cuantitativos— generados por la implementación de publicidad informativa.

II.2.3. Análisis del impacto de la vigencia del Proyecto de Ley en la legislación nacional

29. Sobre este punto, se debe considerar de manera referencial lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, el cual establece lo siguiente:

«Artículo 4.- Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.»

30. Al respecto, el Proyecto de Ley sostiene lo siguiente respecto a los efectos sobre la legislación vigente:

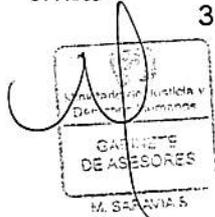
«EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

De aprobarse la presente norma, se cumple con transparentar las concesiones viales, el cobro y uso racional de peajes por las obras de infraestructura vial, fiscalizar estas obras mediante el ente estatal pertinente (OSITRAN), entre otros. En sumpla, cumple con lo dispuesto en la Ley N° 27181, Ley general de Transporte y Tránsito Terrestre (08/10/1999) que en su artículo 23, literal e), precisa la existencia de un Reglamento Nacional de Cobro de Uso de Infraestructura Pública, sin embargo, lo único tangible de ello es que el proyecto de reglamento está colgado desde el año 2008 sin haberse aprobado hasta la fecha; por lo que los cobros sobre las vías de transporte terrestre, no cuenta con margo legal vigente»

31. Sobre ello, se advierte que no se analiza el impacto en la legislación vigente, existe una referencia a la situación comparada pero no a los antecedentes y a la situación actual. Asimismo, no resulta necesario el artículo 3, por redundante, ya que toda norma entra en vigencia al día siguiente de su publicación, como lo indica el artículo 109 de la Constitución Política del Perú. Por ello, se considera que la fórmula normativa cumple parcialmente lo regulado por el Reglamento de la Ley N° 26889 y el Manual de Técnica Legislativa.



O. Roca M





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

III. CONCLUSIONES

Este Sector considera que el Proyecto de Ley N° 1389/2016-CR debe ser reevaluado y, de ser el caso, reformulado en varios aspectos, recomendando recabar la opinión del Sector de Transportes y Comunicaciones, sin perjuicio de hacer presente las siguientes recomendaciones:

- (i) De acuerdo al análisis efectuado al Proyecto de Ley N° 1389/2016-CR que establece las condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial se advierte que no se establece alguna justificación o sustento de los artículos propuestos en dicha iniciativa legislativa, lo cual tendría que efectuarse para comprender el sentido de la norma, conforme lo establece el artículo 2 de la Ley N° 26889.
- (ii) El artículo 6 establece que el tiempo máximo de espera en las garitas de cobro de peaje es de 15 minutos, caso contrario se levantará la tranquera, pero puede ocurrir causas no imputables que ocasionen ello, lo cual no ha sido meritado en la propuesta.
- (iii) El artículo 9 alude a la transparencia en la recaudación por el cobro del concepto de peaje por "cabina de peaje"; pero en los demás artículos se alude a "unidad de peaje", lo cual requiere se homogenización.
- (iv) En el artículo 10 se establece que en el plazo de 3 años, todos los sistemas de peajes a nivel nacional, deben contar con un sistema de pago electrónico; sin embargo, ello no depende de la dación de una norma, sino de la factibilidad material que la entidad pública que administra peajes pueda efectuarlo conforme a su disponibilidad presupuestal y en relación a las empresas concesionarias, éstas la efectuarán según los plazos establecidos en los contratos y el modo conforme se ha acordado.
- (v) Respecto al artículo 11, se dispone que no se ubicarán peajes de vías concesionadas dentro de las ciudades; sin embargo, esto tiene que respetar los contratos de concesión vigentes en caso dispusieran lo contrario, en atención a que esta norma no puede modificar los términos contractuales celebrados bajo las normas vigentes en dicho momento, conforme el artículo 62 de la Constitución Política del Perú.
- (vi) En relación a la propuesta de modificación del artículo 61 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF, de reducir de 60 a 30 años, resulta necesario algún sustento técnico para su modificación.
- (vii) Sin perjuicio de ello, se considera que el referido Proyecto de Ley cumple parcialmente con lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR y la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.



Lima, junio de 2017


Oreste Gherson Roca Mendoza
Asesor Legal del Gabinete de Asesores



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME DE USUARIO N° 107-2017-JUS/GA

A : **MONICA SARAVIA SORIANO**
Jefa del Gabinete de Asesores

DE : **Oreste Gherson Roca Mendoza**
Asesor Legal del Gabinete de Asesores

ASUNTO : Informe conteniendo opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1389/2016-CR, Ley que establece condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial

FECHA : 12 de junio de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted a remitir como documentos adjuntos:

- a) Un informe conteniendo la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1389/2016-CR, Ley que establece condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial.
- b) Un proyecto de oficio dirigido al Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República.

Atentamente,

Oreste Gherson Roca Mendoza
Asesor Legal del Gabinete de Asesores

