



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA
MINISTRO

Lima, 12 NOV. 2018

OFICIO N° 1573 -2018-EF/10.01

Señor

WUILIAN MONTEROLA ABREGU

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, 3er Piso, Plaza Bolívar, Lima 1

Presente.-



Asunto: Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR, Proyecto de Ley que promueve y garantiza la ejecución del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Referencias: Oficio N° 014-2017-2018-CTC/CR (H.R. N° 158211-2017)

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con el documento de la referencia, mediante el cual se solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR, Proyecto de Ley que promueve y garantiza la ejecución del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Al respecto, se adjunta copia de la Nota N° 196 -2018-EF/68.02 emitida por la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada, que consolida la opinión de los órganos técnicos de este Ministerio y de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - Proinversión, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarles los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

NOTA N° 196 -2018-EF/68.02

Para: Señor
HUGO PEREA FLORES
Viceministro de Economía

Asunto: Opinión al Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR, Proyecto de Ley que promueve y garantiza la ejecución del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Referencia: a) Oficio N° 014-2017-2018-CTC/CR (HR N° 158211-2017)
b) Oficio N° 232-2017-PROINVERSIÓN/SG (HR N° 159755-2017)

Fecha: Lima,
06 NOV. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con el documento de la referencia a), mediante el cual el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR, Proyecto de Ley que promueve y garantiza la ejecución del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Al respecto, sírvase encontrar adjunto a la presente, el Informe N° 251-2018-EF/68.02, elaborado por la Dirección de Política de Inversión Privada de esta Dirección General, que consolida la opinión de los órganos técnicos de este Ministerio y de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Proinversión.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

.....
JOAQUÍN VÁSQUEZ CÓRDOVA
DIRECTOR GENERAL (e)
Dirección General de Política de Promoción
de la Inversión Privada



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

INFORME N° 251 -2018-EF/68.02

Para : Señor
JOAQUIN VASQUEZ CÓRDOVA
Director General (e)
Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada

Asunto : Opinión al Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR, Proyecto de Ley que promueve y garantiza la ejecución del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Referencia : a) Oficio N° 014-2017-2018-CTC/CR (HR N° 158211-2017)
b) Oficio N° 232-2017-PROINVERSIÓN/SG (HR N° 159755-2017)
c) Informe N° 142-2017-EF/68.01
d) Informe N° 0125-2018-EF/42.01
e) Informe N° 0178-2018-EF/50.06

Fecha : Lima, **06 NOV. 2018**

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con el documento de la referencia a), mediante el cual el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR, Proyecto de Ley que promueve y garantiza la ejecución del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio N° 014-2017-2018-CTC/CR, recibido el 6 de setiembre de 2017, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR, Proyecto de Ley que promueve y garantiza la ejecución del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- 1.2. Mediante Oficio N° 232-2017-PROINVERSIÓN/SG, recibido el 11 de setiembre de 2017, el Secretario General de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Proinversión, remitió el Informe Legal N° 306-2017/OAJ y el Informe Legal N° 02-2017/DPP-TE que contienen la posición institucional sobre el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR.
- 1.3. Mediante Informe N° 142-2017-EF/68.01, del 27 de setiembre de 2017, esta Dirección General emitió opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR.
- 1.4. Mediante Informe N° 0125-2018-EF/42.01, del 1 de febrero de 2018, la Oficina General de Asesoría Jurídica emitió opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR.
- 1.5. Mediante Informe N° 0178-2018-EF/50.06, del 7 de marzo de 2018, la Dirección General de Presupuesto Público emitió opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR.

II. ANÁLISIS

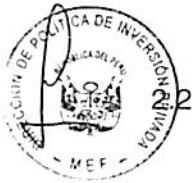
- 2.1 El Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR tiene como objeto, entre otros, lo siguiente:



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

- Promover y garantizar la ejecución del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Establecer que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con el Colegio de Ingenieros del Perú, es responsable de estructurar el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, apoyado en la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, las Redes Regionales de Fibra Óptica, entre otros operadores.
- Promover la creación de óptimos escenarios urbanos amables en desarrollo de la información, garantiza el acceso a la información general, la suficiente cobertura y continuidad de los servicios de telecomunicación y la gestión de servicios públicos; fomenta la competencia de los servicios de telecomunicaciones; mejora la gestión y el aprovechamiento del Espectro Radioelectrónico; promueve el desarrollo de contenidos y aplicaciones digitales.
- Asimismo, se deben tomar en cuenta el desarrollo urbano, garantizar la optimización del tráfico con semáforos que responden en tiempo real o aplicaciones para el fácil estacionamiento y una adecuada infraestructura de transporte y acceso de telecomunicaciones.
- Por otro lado, el Proyecto de Ley establece que corresponde a cada gobierno local, regional y nacional, mejorar la eficiencia de la prestación de los servicios públicos, a través del uso de la Tecnología de la Información y Comunicación- TIC, implementando la normativa correspondiente para tal fin.



El presente informe consolida las opiniones de esta Dirección General, la Dirección General de Presupuesto Público y la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, así como la opinión de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Proinversión, los cuales se desarrollan a continuación:

A. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA

- 2.3 En el marco de sus competencias establecidas en el literal f) del artículo 145 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas¹, la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada es competente para evaluar y coordinar aquellas propuestas normativas que tengan impacto en el desarrollo y promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas, Proyectos en Activos y Obras por Impuestos, en concordancia con lo dispuesto en la Ley N° 29230, el Decreto Legislativo N° 1362 y sus normas reglamentarias. En virtud a ello, esta Dirección General realiza los siguientes comentarios, en lo que respecta a las materias de nuestra competencia.
- 2.4 Se advierte que el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR tiene como fin promover la elaboración de un Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, apoyado en la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica. Asimismo, según lo señalado en el Proyecto de Ley, se busca garantizar el acceso a la información general, la suficiente cobertura y continuidad de los servicios de telecomunicaciones y la gestión de servicios públicos, fomentar la competencia de servicios de telecomunicaciones, mejorar la gestión y el aprovechamiento del espectro radioeléctrico, entre otros.
- 2.5 Al respecto, se debe mencionar que a la fecha, Proinversión ha adjudicado proyectos relacionados al desarrollo de la Banda Ancha, entre ellos, los "Proyectos Instalación de Banda Ancha para la Conectividad Integral y Desarrollo Social de las Regiones: Amazonas, Ica y Lima"²

¹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF y normas modificatorias.

² Véase:

<https://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=8453&SEC=24>



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

y "Proyectos Instalación de Banda Ancha para la Conectividad Integral y Desarrollo Social de las Regiones: Junín, Puno, Moquegua y Tacna"³. Asimismo, el "Proyecto de Instalación de Banda Ancha para la Conectividad Integral y Desarrollo Social de las Regiones: Ancash, Arequipa, La Libertad, Huánuco, Pasco y San Martín"⁴ se encuentra en proceso de promoción. Dichos proyectos deberán ser considerados en caso que las entidades competentes opten por la elaboración de un Plan de Ciudades Inteligentes.

- 2.6 Asimismo, se debe informar que la responsabilidad de planificación de desarrollo del sector telecomunicaciones se encuentra asignada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de acuerdo con el artículo 20 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2007-MTC; así como el desarrollo de la Banda Ancha, de acuerdo a lo establecido por el artículo 5 del Reglamento de la Ley N° 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, aprobado Decreto Supremo N° 014-2013-MTC.

Por ello, la propuesta del Proyecto de Ley de elaboración del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en coordinación con el Colegio de Ingenieros del Perú desnaturalizaría las competencias del primero, en tanto es de su responsabilidad la planificación del sector telecomunicaciones. Asimismo, la elaboración de un Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, propuesta por el Proyecto de Ley, debería tomar en cuenta las competencias de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en especial respecto de las materias de administración de servicios públicos e infraestructura pública, establecidas en la Constitución Política del Perú y las Leyes Orgánicas aplicables.

B. AGENCIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA – PROINVERSIÓN

- 2.7 Proinversión, mediante el Informe Legal N° 02-2017/DPP/TE de su Dirección de Portafolio de Proyectos, y el Informe Legal N° 3026-2017/OAJ de su Oficina de Asesoría Jurídica, emitió la siguiente opinión:
- 2.8 Proinversión advierte que el Proyecto de Ley señala: "*Establézcase la Política Nacional de Banda Ancha con la finalidad de ser un Estado con mejor bienestar (...)*". Sin embargo, tal y como se señala en el artículo 5 del Reglamento de la Ley N° 29904, la Política Nacional de Banda Ancha es aprobada por el Poder Ejecutivo mediante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- 2.9 Por otro lado, el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo precisa que los Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo ejercen sus competencias exclusivas en todo el territorio nacional con arreglo a sus atribuciones y según lo disponga su normatividad específica y están sujetos a la política nacional y sectorial. Toda función, actividad, competencia, proyecto, empresa o activo que no hubiera sido asignado expresamente a otros niveles de gobierno corresponde al Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, el Congreso de la República no puede, como lo sugiere el artículo 3 del Proyecto de Ley, establecer una política pública que el propio ordenamiento jurídico le atribuye al Poder Ejecutivo.

³ Véase:

<https://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=8413&SEC=24>

⁴ Véase:

<https://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=8530&SEC=24>



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

- 2.10 Proinversión también advierte que el Proyecto de Ley pretende promover a través de la implementación de ciudades inteligentes el uso masivo de la banda ancha y el uso de tecnologías de la información (TICs) en la prestación de servicios públicos (transporte urbano, telecomunicaciones) e infraestructura de uso público a cargo de diversos sectores (transportes, y comunicaciones, vivienda, etc.) y mediante el gobierno electrónico de diversas entidades públicas.

La importancia de lograr este objetivo es que actualmente la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica ya ha sido desplegada, por lo que urge que se implementen mecanismos que optimicen su uso de modo que puedan alcanzarse los objetivos que inspiraron su creación y que han sido plasmados en los artículos 1 y 2 de la Ley N° 29904, respecto a la promoción de la Banda Ancha.

Para lograr tal objetivo, la planificación de ciudades inteligentes además de estar a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones debería contar con la participación de una entidad que permita coordinar de manera transversal con el resto de entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno (Poder Ejecutivo, Gobiernos Nacionales y Gobiernos Locales).



En ese sentido, Proinversión es de la opinión que el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes debe ser estructurado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros y no con el Colegio de Ingenieros del Perú como lo propone actualmente el numeral 2.1 del artículo 2 del Proyecto de Ley.

En efecto, el numeral 2.1 del artículo 2 del ROF de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, dispone que dicha entidad es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo y de la coordinación de las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y la sociedad civil.

Confirma esta necesidad el que, tal y como ha sido reseñado en los párrafos precedentes, de acuerdo al numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley N° 29904, le corresponde al ONGEI (que forma parte de la Presidencia del Consejo de Ministros) la formulación de la política de gobierno electrónico.

- 2.11 Por lo tanto, el Congreso de la República no puede, mediante un proyecto de ley, establecer la política de banda ancha toda vez que la Ley N° 29904 le atribuye al Poder Ejecutivo la aprobación de dicha política pública. Admitir lo contrario implicaría una vulneración al artículo 4 de la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo. Por lo tanto, Proinversión sugiere modificar el artículo 3 del Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR considerando lo señalado precedentemente.

C. OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

- 2.12 La Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante Informe N° 0125-2018-EF/42.01, emitió la siguiente opinión:

❖ **Sobre la dirección y gestión de servicios públicos**

- 2.13 Conforme a lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política del Perú, la dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros, y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo. En ese sentido, la regulación vinculada a



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

proyectos de infraestructura y servicios públicos, como es la promoción y la ejecución del denominado Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, apoyado en la Red Dorsal Nacional y Regional de Fibra Óptica, es de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

- 2.14 En concordancia con la norma constitucional, el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que las políticas públicas son de exclusiva competencia del Poder Ejecutivo y son aprobadas mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a saber:

"Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

*Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros.
(...)"*

La Oficina General de Asesoría Jurídica precisa que la referida disposición de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, forma parte del denominado "bloque de constitucionalidad" de las competencias del Poder Ejecutivo. Esto, de conformidad con el principio de interpretación constitucional expresamente establecido en artículo 79 de la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional, el mismo que dispone que para apreciar la validez constitucional de las normas, el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

En ese contexto, sin perjuicio de ser la iniciativa legislativa un derecho inherente del Poder Legislativo, en el presente caso el Proyecto de Ley no se encuentra debidamente alineado con las competencias establecidas en la Constitución Política del Perú, y su ulterior desarrollo en la





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en tanto dichas normas establecen como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo la dirección y la gestión de los servicios públicos, lo que, a su vez, incluye el diseño y la supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, que son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

❖ **Sobre el principio de separación de poderes**

- 2.15 Sobre el particular, debemos señalar que el principio de separación de poderes ha sido establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, que establece lo siguiente:

Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. (El subrayado es nuestro).

- 2.16 Al respecto, Enrique Bernal Ballesteros⁵ señala que el principio de separación de poderes tiene como postulado fundamental que el poder público de un determinado nivel o ámbito territorial no recaiga en manos de una o de pocas personas, sino que sea distribuido entre órganos, de manera que cada uno de éstos tenga una cuota de poder -esto es, de ejercer competencias- y al propio tiempo la posibilidad de controlar efectivamente a los otros. De esta manera se evita la tiranía, que consiste en el ejercicio exclusivo -y en la inmensa mayoría de los casos acompañado de abusos por parte de una persona o un grupo de personas.

- 2.17 Por su parte, Marcial Rubio Correa, citando la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 006-2003-AI/TC, señala que el Tribunal Constitucional considera que la aplicación del principio de separación de poderes está relacionado con las atribuciones específicamente establecidas para cada uno de los órganos del Estado, entendiendo que así debe comportarse el Poder; es decir, ejercitando solo las funciones que le competen.

- 2.18 A su turno, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0030-2005-AI, ha establecido lo siguiente:

"El principio de separación de poderes, recogido en el artículo 43 de la Constitución, busca asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros, pero, a su vez, entendiendo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado."

- 2.19 Asimismo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0023-2005-AI, ha señalado lo siguiente:

"La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecer innecesariamente, constituye una

⁵ La Constitución de 1993, Análisis Comparado. Editora Roa, pág. 310.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura."

- 2.20 En atención a lo expuesto, la Oficina General de Asesoría Jurídica señala que el principio de separación de poderes o división de poderes consiste en ordenar la distribución de las funciones del Estado, de manera que la titularidad de cada una de ellas es confiada a un órgano u organismo público distinto de manera exclusiva y excluyente.
- 2.21 En atención a lo expuesto, dicha Oficina General presenta observaciones de carácter constitucional al Proyecto de Ley en la medida que se verifica que la propuesta estaría vulnerando la atribución exclusiva que la Constitución Política del Perú le ha conferido al Poder Ejecutivo, lo cual, a su vez, contradice el principio constitucional de separación de poderes recogido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.
- 2.22 Adicionalmente, corresponde analizar la posible vulneración del Proyecto de Ley a los artículos 78 y 79 de la Constitución. Cabe indicar que se analizará en primer lugar el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, dado que a partir de lo allí establecido, se contará con elementos para determinar si lo señalado en el Proyecto de Ley vulneraría también lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución.

❖ **Vulneración artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que prohíbe a los representantes del Congreso de la República crear ni aumentar el gasto público**

- 2.23 El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece lo siguiente:

"Restricciones en el Gasto Público

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)"

En relación con el mandato recogido en dicho artículo, el constitucionalista Enrique Bernalles Ballesteros⁶ señala que el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, busca evitar que los Congresistas introduzcan gastos movidos por requerimientos de política electoral. Asimismo, señala que antes de la Constitución de 1979 existía en el Perú en el Presupuesto un acápite denominado "iniciativa parlamentaria", en el cual se colocaba partidas de gastos para el financiamiento de obras que los Congresistas deseaban en sus circunscripciones. *"La experiencia fue mala"*, añade el autor, pues no había proyecto orgánico de presupuesto que soportara esta manera de planificar el egreso. Finalmente, el Constituyente de 1979 estableció una norma que ahora repite el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en reiteradas sentencias ha señalado que, conforme con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

Así, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00019-2011-PI/TC, sobre demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29652, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma, el Tribunal Constitucional ha resuelto que las medidas que involucran recursos públicos deben contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la disponibilidad de dichos recursos, como se señala a continuación:

⁶ La Constitución de 1993, Editora, Roa, pág. 400.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

"17. La exigencia de acreditar la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de los servicios de la universidad pública, ¿es previa a su creación legal o de solo previa a su entrada en funcionamiento? A juicio de este Tribunal, un análisis constitucional del problema lleva a concluir que esta exigencia se mantiene como previa a la creación legal de la universidad no solo como previa a su entrada en funcionamiento, dado que un razonamiento contrario resultaría violatorio del artículo 79 de la Constitución, que establece que "los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

En efecto, si se tiene en cuenta que la creación legal de una universidad pública, por evidentes razones, apuesta a su futura entrada en funcionamiento, y que sobretudo en el inicio de su gestión, sus principales rentas tienen origen en las partidas presupuestales que el Estado le asigna, la creación de tal universidad que no tenga acreditada, a través de un informe técnico previo emitido por el Poder Ejecutivo y, concretamente, por el Ministerio de Economía y Finanzas, la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios, sería sinónimo de la verificación de una iniciativa motu proprio por parte del Congreso de la República para generar gasto público, lo que se encuentra prohibido por el artículo 79° de la Constitución.

En tal sentido, una interpretación del artículo 6° de la Ley N.° 26439, conforme al artículo 79° de la Constitución, exige concluir que cuando dicho precepto legal establece que "[p]ara autorizar el funcionamiento de las universidades públicas se requiere", entre otras cosas, la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad del Estado para financiar su funcionamiento", tal intervención debe ser previa incluso a su creación legal y no solo previa a su entrada en funcionamiento. Por lo demás, solo bajo este entendimiento se mantiene a buen recaudo la competencia de administración de la hacienda pública, que conforme al mandato del artículo 118°, inciso 17), de la Constitución, ha quedado reservada al Poder Ejecutivo.
(...)"

Como se podrá observar, el Tribunal Constitucional determinó que es una exigencia para la viabilidad constitucional de los proyectos de ley acreditar la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia y eficacia de la medida sustantiva dispuesta por una iniciativa legislativa, en forma previa a su creación legal y no a su entrada en funcionamiento o vigencia.

En ese sentido, de la revisión de la exposición de motivos del Proyecto de Ley, no se advierte sustento alguno de cómo se financiará la implementación de lo dispuesto en el Proyecto de Ley materia de análisis.

Lo expuesto nos permite afirmar que el Proyecto de Ley sería violatorio del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que "los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

❖ **Vulneración al principio de equilibrio presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú**

2.24 El artículo 78 de la Constitución Política del Perú establece, sobre el principio de equilibrio presupuestal, lo siguiente:

"Proyectos de Ley de Presupuesto. Endeudamiento y Equilibrio Financiero



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Artículo 78.- El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.

En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.

El proyecto presupuesta/ debe estar efectivamente equilibrado.

Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.

No pueden cubrirse con empréstitos /os gastos de carácter permanente.

No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública."

En relación con este principio garantizado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, en la STC N° 0032-2008-AI el Tribunal Constitucional ha señalado que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país. Por otro lado, en la STC N° 0050-2004-AI, se ha pronunciado estableciendo que "(...) *todo presupuesto del Estado debe contar con un equilibrio financiero que permita que la progresividad antes enunciada sea real y no ficticia, respecto a un grupo limitado de personas (...)*".

En base a lo señalado en dichos pronunciamientos jurisprudenciales, puede afirmarse que el mandato constitucional referido al equilibrio financiero respecto a los ingresos y gastos del Estado conlleva a que toda norma que disponga una medida que implique la utilización de recursos del Estado en el mediano o largo plazo, como es el caso del Proyecto de Ley bajo análisis, sea analizada a fin de acreditar que su aplicación no producirá una ruptura en el balance que debe existir entre los ingresos y gastos presupuestados.

Cabe señalar que a efectos de evaluar el cumplimiento de dicho mandato constitucional, tendría que determinarse si la aplicación del Proyecto de Ley vulnera el contenido de los principios de Equilibrio Presupuestario y Especialidad Cuantitativa desarrollados por los Artículos I y III del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, según los cuales está prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente y que toda disposición que implique la realización de gastos públicos debe cuantificar su efecto sobre el presupuesto, lo que no se advierte que se haya verificado en el presente caso.

En ese sentido, la Oficina General de Asesoría Jurídica recomienda se evalúe la posibilidad de solicitar la opinión técnica de la Dirección General de Presupuesto Público del Viceministerio de Hacienda, en el marco de sus competencias y funciones, en tanto el Proyecto de Ley podría tener un impacto en el erario nacional, lo que conllevaría, adicionalmente, a que éste proyecto vulnera también los artículos 78 y 79 de la Constitución.

D. DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

- 2.25 La Dirección General de Presupuesto Público, mediante Informe N° 0178-2018-EF/50.06, emitió opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR, de acuerdo a lo siguiente:
- 2.26 La Dirección General de Presupuesto Público advierte que, en el marco de sus competencias legalmente establecidas en el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y el artículo 13 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

del Sector Público, centra su opinión en la materia presupuestal y no es competente para emitir pronunciamiento sobre el objeto del proyecto de norma, referido a promover y garantizar la ejecución del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

- 2.27 Sin perjuicio de lo antes señalado, la Dirección General de Presupuesto Público formula observación al proyecto de Ley, debido a que la Exposición de Motivos no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que permitan financiar la propuesta sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público de parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, y el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público la aplicación del citado Proyecto de Ley, conforme lo establece el literal e) y d) del artículo 3 de la ley N° 30694, ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

- 2.28 Asimismo, teniendo en cuenta que el proyecto de ley es una iniciativa congresal, dicha Dirección General indica que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "*los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)*", por lo que se estaría vulnerando lo dispuesto en el citado artículo.



Finalmente, la Dirección General de Presupuesto Público ha indicado que el pliego Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha previsto recursos en su presupuesto institucional para el presente año fiscal 2018, ni en la Programación Multianual de Inversiones del periodo 2018-2020 que permita la atención de la iniciativa legislativa, por lo tanto su aprobación afectaría el Principio de Equilibrio Presupuestario, contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 1 del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

III. CONCLUSIÓN

El presente informe consolida las opiniones de las áreas técnicas correspondientes del Ministerio de Economía y Finanzas y la Agencia de Promoción de la Inversión Privada sobre el Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR, Proyecto de Ley que promueve y garantiza la ejecución del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Sobre el particular, se realizan las siguientes observaciones:

- 3.1 La propuesta del Proyecto de Ley de elaboración del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en coordinación con el Colegio de Ingenieros del Perú, **desnaturalizaría las competencias del primero, en tanto es de su responsabilidad la planificación del sector telecomunicaciones.**
- 3.2 La elaboración de un Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, propuesta por el Proyecto de Ley, debería tomar en cuenta las competencias de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en especial, respecto de las materias de administración de servicios públicos e infraestructura pública, establecidas en la Constitución Política del Perú y las Leyes Orgánicas aplicables.
- 3.3 Proinversión señala que el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes debe ser estructurado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros y **no con el Colegio de Ingenieros del Perú como lo propone actualmente el numeral 2.1 del artículo 2 del Proyecto de Ley.**



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

- 3.4 Proinversión sugiere modificar el artículo 3 del Proyecto de Ley N° 1630/2016-CR, puesto que el Congreso de la República no puede, mediante un Proyecto de Ley, establecer la política de banda ancha toda vez que la Ley N° 29904 le atribuye al Poder Ejecutivo la aprobación de dicha política pública. Admitir lo contrario implicaría una vulneración al artículo 4 de la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo.
- 3.5 El Proyecto de Ley no se encuentra debidamente alineado con las competencias establecidas en la Constitución Política del Perú, y su ulterior desarrollo en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en tanto dichas normas establecen como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo la dirección y la gestión de los servicios públicos, lo que, a su vez, incluye el diseño y la supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, que son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.
- 3.6 Asimismo, se verifica que el Proyecto de Ley estaría vulnerando la atribución exclusiva que la Constitución Política del Perú le ha conferido al Poder Ejecutivo, lo cual, a su vez, contradice el principio constitucional de separación de poderes recogido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.
- 3.7 La Exposición de Motivos no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que permitan financiar la propuesta sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público de parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, y el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público la aplicación del Proyecto de Ley, conforme lo establece el literal e) y d) del artículo 3 de la ley N° 30694, ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.
- 3.8 El pliego Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha previsto recursos en su presupuesto institucional para el presente año fiscal 2018, ni en la Programación Multianual de Inversiones del periodo 2018-2020 que permita la atención de la iniciativa legislativa, por lo tanto su aprobación afectaría el Principio de Equilibrio Presupuestario, contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 1 del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

LENIN MAYORGA ELÍAS
Director
Dirección de Política de Inversión Privada

d/me

Lima, 13 de febrero de 2018

OFICIO N° 221-2017 -2018-GMF/CR

Señor:

ROY ERNESTO VENTURA ÁNGEL

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n

Despacho. -



ASUNTO: INFORME SOBRE EL ESTADO SITUACIONAL
DEL PROYECTO DE LEY N° 1630/2016-CR, DE
MI AUTORIA, DECRETADO A SU COMISIÓN.

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo y al mismo tiempo, solicitar se sirva remitirme una copia de las opiniones recibidas sobre el proyecto de ley de mi autoría, indicado en el asunto.

En los casos en que no se hubieran recibido las opiniones solicitadas por la comisión, le solicito me adjunte copia de los oficios remitidos a las entidades pertinentes.

En la seguridad de merecer su atención, aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.



Atentamente,


Dra. GLORIA MONTENEGRO FIGUEROA
Congresista de la República del Perú

COMISION DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Proveído N° _____

Leila

Reunión de

Refutación

X _____

Fecha: 2/2/18

Firma