



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Secretaría General

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

Reg 945

30 DIC 2016

Miraflores,

0 29873



OFICIO N° 3423-2016-JUS/SG

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

Ref. Oficio N° 602-2016-2017-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°154-2016-JUS/GA, con el cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 593/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano, 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 de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

INFORME N° 154/-2016-JUS/GA

Proyecto de Ley N° 593/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano

I. ANTECEDENTE

Mediante Oficio N° 602-2016-2017-CTC/CR, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones ha solicitado a este Sector emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 593/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano.

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 declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano a nivel nacional, como entes autónomos, planificadores, normativos, fiscalizadores y sancionadores en la materia, en su determinado ámbito territorial. En el caso de Lima y Callao, la Autoridad Única del Transporte comprende ambas jurisdicciones.
2. Asimismo, se propone encargar al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales realizar las coordinaciones necesarias dentro del marco de sus funciones, para concretar la creación y funcionamiento de las Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano.
3. De acuerdo a su Exposición de Motivos, debido al tráfico de tránsito intenso, contaminación del aire, accidentes vehiculares, se requiere ser adecuadamente controlada a través de una Autoridad Única por la multiplicidad de autoridades involucradas en el tema.

II.1.2 Marco regulatorio de la "declaración de necesidad pública e interés nacional"

4. Las referidas categorías jurídicas están incluidas de modo disperso en la Constitución Política del Perú. Así, con relación a la primera categoría, *necesidad pública*, se observan los artículos 70 y 71 del referido cuerpo normativo. Con relación a la categoría jurídica *interés nacional*, se observa que esta ha sido incorporada en el artículo 63 de la Constitución Política del Perú, así como en el numeral 19 del artículo 118 del mismo cuerpo normativo, el cual se refiere a la facultad que tiene el Presidente de la República para expedir decretos de urgencia.
5. Nuestro Tribunal Constitucional ha referido que el interés público es un concepto indeterminado que *"tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye*





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

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

uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa (...), el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo"¹.

6. En esa misma línea, se entiende que la necesidad pública aduce al "conjunto de medidas que redundan en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía; por ejemplo, la realización de obras públicas. En puridad, esto hace referencia a las acciones que el Estado realiza en el campo de la construcción de infraestructura que luego pone al servicio de la población"².
7. Como puede apreciarse, tanto el interés público como la necesidad pública están vinculados al bienestar de la sociedad; es decir, a aquello que resulta útil, valioso y hasta vital para la sociedad³. Por lo tanto, cuando una norma jurídica incorpora estos conceptos, resulta necesario evaluar si ella efectivamente contribuye con tal bienestar.
8. Sin perjuicio de lo expuesto, se considera que las propuestas normativas que incorporen las categorías *necesidad pública* e *interés nacional* deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana.
9. Por otro lado, se colige que en los dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas *necesidad pública* e *interés nacional* se generan, en la mayoría de las materias reguladas, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos.
10. Si bien no existe dispositivo legal que regule cuál resulta ser el procedimiento respectivo para expedir una norma considerada como "declaración de necesidad pública e interés nacional", esto no ha sido impedimento para emitir normas que incluyan tales nociones, toda vez que están sujetas a las pautas establecidas en la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, así como en su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, los cuales resultan aplicables para la elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos.
11. No obstante, bajo ese contexto, se toma en cuenta algunas pautas relativas a algunos de los presupuestos para la expedición de un decreto de urgencia (que son posibles a condición de que lo requiera el *interés nacional*), a fin de que tales criterios sean



M. SARAVIA S.



O. Rocá M.

¹ STC N° 00090-2004-AA. FJ. 11.

² GARCÍA TOMA, Víctor. Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. Tomo II. Universidad de Lima, Lima, 1995, p. 140.

³ STC N° 3283-2003-AA. FJ. 33.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

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

considerados cuando se invoquen las categorías necesidad pública y/o interés nacional en los diversos dispositivos normativos anteriormente señalados.

12. Bajo tal orden de ideas, la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos.

II.1.3 Análisis del esquema normativo propuesto

13. El artículo 1 del Proyecto de Ley declara de «necesidad pública e interés nacional la creación de Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano a nivel nacional, como entes autónomos, planificadores, normativos, fiscalizadores y sancionadores en la materia, en su determinado ámbito territorial. En caso de Lima y Callao, la Autoridad Única del Transporte comprende ambas jurisdicciones, y en su artículo 2 se encarga al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales, realizar las coordinaciones necesarias dentro del marco de sus funciones, para concretar la creación y funcionamiento de las Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano.
14. Atendiendo a que el Proyecto de Ley no contiene disposición adicional alguna orientada a la ejecución de acciones concretas para lograr su finalidad, se deduce que se aspira a la existencia de una norma productora, es decir, que promueva y condicione la expedición de disposiciones que ejecuten la materia regulada⁴, en este caso, la creación de la Autoridad Única que, con la declaración de interés y necesidad pública, conlleve a que se convierta en prioridad para la ejecución de políticas que conduzcan a su cumplimiento.
15. Sin embargo no se evidencia que la medida cuente con sustento técnico sobre su viabilidad, habiéndose únicamente mencionado en la Exposición de Motivos que resulta necesario la Autoridad Única, como lo planteó el Ministerio de Transporte y Comunicaciones en el 2015.
16. Además, no se puede deducir, con solo el deber de creación de la Autoridad Única que éste coadyuvará al bienestar de la sociedad, ya que no se advierte en qué consistiría o que acciones implicaría y sobre qué problemática se aplicaría, como sí se presenta en otras normas que declaran necesidad pública e interés nacional, por ejemplo la Ley N° 29885, que declaró de interés nacional la creación del Programa de Tamizaje Neonatal Universal, estableciéndose no solo su creación y el deber del Poder Ejecutivo de elaborar el programa, sino también se dispone los objetivos, alcances, implementación progresiva, ámbito de aplicación, que son elementos necesarios para poder determinar que la creación de la Autoridad Única conllevará al bienestar de la sociedad.
17. Por lo tanto, no se advierte que sea una propuesta dirigida a contribuir con el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales



⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional sostiene que "Las normas productoras, en un sentido muy amplio, son aquellas que revelan la expresión y ejercicio de un poder legislativo (originario o derivado), que promueven y condicionan la expedición de otras normas a las cuales se les asigna una jerarquía inferior. Es el caso de la Constitución y de buena parte de las leyes" (STC 0047-2004-AI. F.J. 60).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

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

de la vida e integridad de las personas, porque el Proyecto de Ley no desarrolla los parámetros mínimos de la Autoridad Única y que éstos puedan conllevar al cumplimiento de sus fines, y además que permita orientar al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales en el desarrollo de la Autoridad Única.

18. Asimismo, no se advierte de la Exposición de Motivos algún sustento que explique la coordinación intergubernamental a realizarse, según el artículo 2 del proyecto.

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 República⁵ (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 Legislativa⁶ 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 2010⁷ (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 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



O. Roca M.



M. SARAVIA S.

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

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

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



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

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

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 proyecto⁸.

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.⁹
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 los efectos directos e indirectos de la medida pero si bien se trata de una norma de carácter declarativa, que no involucra de por sí la asunción de gastos públicos, lo que se condice con el 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", ello no implica que no tenga que identificar también los efectos desventajosos derivados su implementación, no necesariamente detallados sino estimados para hacer la ponderación respectiva, lo cual no se aprecia en la Exposición de Motivos.
27. Además, se advierte que la creación de una Autoridad Única implicará una asunción de gastos, pero en el proyecto no se verifica que se haya realizado una evaluación presupuestal que demuestre que todas las entidades cuenten con los recursos suficientes para cumplir con la responsabilidad que se les asigna; resultando necesaria la opinión especializada de dichas entidades, así como del Ministerio de Economía y Finanzas.
28. Por su parte, los literales c) y d) del artículo 3 de la Ley N° 30373, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, obligan a especificar el financiamiento de los gastos no previstos y a efectuar un adecuado

⁸ ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y GUERRA GARCIA, Gustavo. *Análisis costo beneficio de las normas*. Lima: Instituto Apoyo, 1998, pp. 25-37.

⁹ 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*. Berlin: Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG), 2011, pp. 103 y 104.





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

análisis costo beneficio en los proyectos normativos, lo cual resulta pertinente en este proyecto ya que conllevará a crear una Autoridad Única.

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 VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa busca declarar de necesidad e interés público la creación de Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano a nivel nacional, como entes autónomos, planificadores, normativos, fiscalizadores y sancionadores en la materia, en su determinado ámbito territorial.

Asimismo, se encarga al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales, realizar las coordinaciones necesarias dentro del marco de sus funciones, para concretar la creación y funcionamiento de las Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano»

31. Sobre ello, no se advierte que analice el impacto en la legislación vigente, más aún cuando existe la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que establece en su artículo 15 las autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre.

32. 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.

III. CONCLUSIONES

Este Sector considera que el Proyecto de Ley resulta inviable en los términos planteados, por las razones expuestas en el presente Informe indicadas en las siguientes conclusiones:

- (i) De acuerdo al análisis efectuado al Proyecto de Ley N° 593-2016-CR que "declara de necesidad pública e interés nacional la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano", no se evidencia que la medida cuente con sustento técnico sobre su viabilidad, ni se puede deducir, con solo el deber de creación de la Autoridad Única, que éste coadyuvará al bienestar de la sociedad en





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

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

los fines indicados, ya que no desarrolla sus objetivos, en qué consistiría o que acciones implicaría y sobre qué problemática se aplicaría, que conlleve a una declaración de necesidad pública e interés nacional.

- (ii) 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.
- (iii) Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda recabar la opinión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en su condición de ente rector en materia de transporte, así como del Ministerio de Economía y Finanzas, ya que el proyecto conllevará a que posteriormente se destine recursos para la creación de una Autoridad Única.



Lima, diciembre de 2016


Oreste Gherson Roca Mendoza
Asesor Legal del Gabinete de Asesores

Sec técnico
07-01-17