

➤ **Al Ministerio de Economía y Finanzas**

Mediante Oficio N° 092-2018-2019/CTC-CR, de fecha 21 de agosto de 2018, recibido el 22 del mismo mes y año, se solicitó opinión técnica al señor **Carlos Oliva Neyra**, en su condición de ministro de Economía y Finanzas, habiéndose recibido opinión con Oficio N° 1425-2018-EF/10.01, recibido el 17 de octubre de 2018.

➤ **Al Gobierno Regional de Amazonas**

Mediante Oficio N° 0093-2018-2019/CTC-CR, de fecha 21 de agosto de 2018, recibido el 27 del mismo mes y año, se solicitó opinión técnica al señor **Gilmer Wilson Horna Corrales**, en su condición de Gobernador Regional de Amazonas, habiéndose recibido opinión con Oficio N° 417-2018-GRAMAZONAS/SG, de fecha 5 de noviembre de 2018.

➤ **Al Gobierno Regional de Cajamarca**

Mediante Oficio N° 0094-2018-2019/CTC-CR, de fecha 21 de agosto de 2018, recibido el 24 del mismo mes y año, se solicitó opinión técnica al señor **Hilario Porfirio Medina Vásquez**, en su condición de Gobernador Regional de Cajamarca, habiéndose recibido opinión con Oficio N° 552-20108-GR.CAJ/DRTC, de fecha 24 de octubre de 2018.

I.3 Opiniones recibidas

- **Del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

La Comisión recibió el 16 de abril de 2019 el Oficio N° 268-2019-MTC/01 remitido por el señor **Edmer Trujillo Mori, ministro de Transporte y Comunicaciones**, al cual anexa el Informe N° 2964-2018-MTC/08, concluyendo que la propuesta legislativa es viable; como veremos en la siguiente descripción sinóptica:

a) **De la Oficina General de Asesoría Jurídica (Informe N° 2964-2018-MTC/08)**

El informe incluye, como parte de su evaluación, la opinión¹ técnica legal de viabilidad de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, la misma que en su análisis precisa “... *el Proyecto de Ley N° 3197/2018-CR, que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón – Bayovar – Cajamarca – Saramiza”, se encuentra alineado con el ordenamiento planteado en el Plan² Nacional de Desarrollo Ferroviario y no contraviene con las futuras acciones del sector”.*

La Oficina General de Asesoría Jurídica concluye que “... *teniendo en cuenta lo opinado por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, y que el objeto del proyecto de ley tiene carácter declarativo; toda vez que se requiere de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público que justifiquen su aprobación, esta Oficina General opina que, desde el punto de vista legal, el Proyecto de Ley N° 3197/2018 será viable”.*

¹ Sustentada en el Informe N° 0310-2018-MTC/14.08, de la Dirección de Ferrocarriles (documento que no incluye el Oficio N° 268-2019-MTC/01.

² El Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0396-2016-MTC/01.02. Este plan prevé evaluar la implementación de la Conexión Ferroviaria Perú – Brasil, que cubrirá una parte del tramo propuesto en la iniciativa legislativa.

- **Del Ministerio de Economía y Finanzas**

La Comisión recibió el 17 de octubre de 2018 el Oficio N° 1425-2018-EF/10.01 remitido por el señor **Carlos Oliva Neyra, ministro de Economía y Finanzas**, al cual adjunta el Informe N° 192-2018-EF/63.06³, elaborado por la Dirección General de Inversión Pública, que consolida la opinión técnica de los órganos técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas, formulando observaciones; como veremos en la descripción sinóptica de cada uno de los informes:

- a) **De la Dirección General de Inversión Pública**

Esta Dirección General emite **opinión desfavorable** sustentado en: a) el gobierno nacional, regional y local son los responsables⁴ [*no el Congreso de la República*] de seleccionar y priorizar las inversiones a ser consideradas en sus respectivas carteras de inversiones; b) las normas declarativas son contrarias a la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; c) no existe ningún proyecto de inversión relacionado con la iniciativa legislativa registrado en el Banco de Inversiones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, ni en el derogado Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); y, d) no es necesario porque a las localidades de Bayóvar, Cajamarca y Saramiriza es posible acceder mediante las rutas departamentales PE-1N, PE-3N y PE-5N, con tiempo estimado de viaje por carretera, de Bayóvar a Saramiriza (pasando por Cajamarca), de 20 horas y 35 minutos.

- b) **De la Dirección General de Presupuesto Público⁵**

A pesar que la Dirección General de Presupuesto Público “... *no tiene competencia para emitir opinión respecto a declaratorias de necesidad pública e interés nacional* ...” **formula observación** a la propuesta normativa sustentado en lo siguiente: a) no se señala el costo de ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, que permita dimensionar el gasto y demostrar que se cuenta con los recursos presupuestales por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; b) no incluye un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos; c) se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario y la prohibición de iniciativa de gasto congresal contemplados en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú y la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; y, d) la prioridad de la ejecución de proyectos de inversión corresponde al titular de la entidad, en este caso al Ministerio de Transportes y Comunicaciones [no al Congreso de la República], con sujeción a los recursos presupuestales asignados en un determinado año fiscal.

³ Ratificado por la Sra. Sheilah Miranda Leo, Director General de la Dirección General de Inversión Pública, mediante la Nota N° 214-2018-EF/63.06.

⁴ Según lo previsto en el párrafo 7.2 del artículo 7 de la Directiva para la Programación Multianual que regula y articula la fase de Programación Multianual del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y la fase de Programación del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 035-2018-EF/15.

⁵ Informe N° 251-2018-EF/68.02, literal D, página 9; que hace referencia al Informe N° 0178-2018-EF/50.06.

c) **De la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada**

La Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada formula las siguientes observaciones y recomendaciones a la iniciativa legislativa:

- El desarrollo de los proyectos de inversión son una facultad correspondiente a los ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales, en el marco⁶ de sus competencias, los que tienen a su cargo la gestión de determinada infraestructura pública o servicio público, conforme a su presupuesto, planes y programas aprobados. Lo mismo aplica en los casos que el proyecto se implemente mediante Asociaciones Público Privados - APP.
- No corresponde que mediante una iniciativa del Poder Legislativo se priorice un proyecto, sin considerar los planes, programas y presupuestos aprobados de los ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales.
- Podría generar una utilización ineficiente de los recursos públicos, dado que, no es la ley sino las evaluaciones técnicas, legales y económicas, desarrolladas por las entidades competentes, las que legitiman y sustentan la elección de una modalidad, u otra, para la ejecución de proyectos de inversión técnica.

d) **De la Dirección de Normatividad⁷**

La Dirección de Normatividad de la Dirección General de Inversión Pública, considerando las observaciones de las unidades técnicas, concluyó: a) las declaraciones de necesidad y de interés nacional para el desarrollo de inversiones de las entidades públicas resultan contrarias al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, porque son competencia de cada sector identificar las inversiones a ser consideradas en la cartera de inversiones; b) el proyecto de ley no considera una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios para la ejecución del proyecto en cuestión, y su impacto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 (ni 2019), lo que implicaría que su implementación demandaría recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniendo la Constitución Política del Perú y la Ley 28411. Asimismo, se contraviene el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los parlamentarios crear o aumentar gastos públicos; y, c) la iniciativa legislativa no permite determinar si su construcción es económica y técnicamente viable, porque no incluye el sustento técnico que avale dicha intervención.

• **Del Gobierno Regional de Amazonas**

La Comisión recibió el 5 de noviembre de 2018 el Oficio N° 417-2018-GRAMAZONAS/SG remitido por el señor **Ronald Salazar Chumbe, Secretaria General del Gobierno Regional de Amazonas**, al cual anexa el Informe Legal N° 686-2018-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/ORAJ de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica, recomendando “**se emita dictamen favorable**” y se proceda continuar con el trámite hasta

⁶ Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

⁷ Conclusiones del Informe N° 192-2018-EF/63.06.

que sea debatido en el Pleno del Congreso para su aprobación final y su posterior remisión al Presidente de la República para su promulgación; sustentado en lo siguiente:

- Para la región de Amazonas de implementarse la iniciativa legislativa, a través del tramo B, en donde se uniría con la región Cajamarca en la estación de la Pampa de la Culebra, llegando a Saramiriza en Iquitos *“es de vital importancia para el eje turístico de nuestra región ya que tendrá mayor realce y se complementaría con el megaproyecto de Telecabinas, que son el atractivo para la visita a la Fortaleza de Kuelap, promoviendo de esta manera el turismo (...) los turistas extranjeros y nacionales tendrían otra opción de transporte para llegar a la ruta (...) Además, beneficiaría a nuestra región en el tema de exportación de nuestros productos agropecuarios, ya que por la falta de buenas vías de acceso los agricultores tienen en ese en cuello de botella para poder llegar a las exportación en ese contexto agropecuario”.*
 - En la actualidad se hace notorio una falta de conectividad vial en la zona Nororiental peruana y que genera desarticulación espacial entre las diversas regiones como es el caso de Loreto, San Martín y Amazonas con el resto del país.
 - Considerando la *“connotación e importancia que representa para los intereses nacionales, así como el desarrollo de estas regiones donde se ejecutaría el proyecto, y demás que se encuentran en un radio de acción, se hace necesario recomendar a la Comisión de Transportes y Comunicaciones (...) apruebe el dictamen favorable del proyecto de ley (...) a fin que el Pleno del Congreso lo declare de necesidad pública nacional la ejecución del Proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, sin afectar las áreas naturales y arqueológicas protegidas, así como el medio ambiente”.*
- **Del Gobierno Regional de Cajamarca**

La Comisión recibió el 24 de octubre de 2018 el Oficio N° 552-2018-GR.CAJ/DRTC remitido por el señor **Manuel Álvarez Huamán, Director Regional de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Cajamarca**, al cual anexa el Informe N° 137-2018-GR.CAJ/DRTC/DICA-WDLTB de la Dirección de Caminos, concluye que *“... este proyecto de ley no cumple con los requisitos para declararse de necesidad pública e interés nacional, por tener connotación de favorecer más a un grupo (minero)”*; tal como veremos en la descripción sinóptica del informe:

- *“... las empresas privadas que se dedican a la extracción de minerales (...) serán las más beneficiadas, y cuando se menciona el beneficio para la demás población, se da como una consecuencia derivada, del proceso puramente extractivo, lo cual beneficiaría a cierta población, pero de una manera tangencial”.*
- *“... con la construcción de este tren, se afectará de una forma u otra las áreas naturales y áreas protegidas, ya que el Estado no tiene presencia en muchas zonas del país, especialmente en zonas de ceja de selva, por esa razón no se puede (o no se quiere) impedir la tala indiscriminada de selva y la explotación de oro en los ríos de la selva”.*
- *“El proyecto de ley tiene una connotación de favorecer a empresas privadas dedicadas a la extracción de recursos (...) mucho más teniendo en cuenta que dichos estudios han sido hechos por una organización adjunta a una empresa privada dedicada a la extracción de recursos (...); por lo que se tiene la impresión de que el Estado debe*

gastar en un proyecto que beneficiará más a las empresas privadas y de una manera secundaria a la comunidad en general”.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 3197/2018-CR, mediante el cual se propone, la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”.

Esta iniciativa considera un único artículo proponiendo que se declare de necesidad pública y de interés nacional la ejecución del Proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, condicionando a no afectar las áreas naturales y arqueológicas protegidas, así como el medio ambiente.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Resolución Ministerial N° 396-2016-MTC/01.02, que aprueba el “Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario”.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

a) MATERIA LEGISLABLE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad** de la futura norma. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. *“La idea es que la comprensión del problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley”⁸*. Es decir, existe materia legislable cuando se determina que, del análisis del **hecho** o **problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

¿Cuál es el problema que se pretende resolver con el Proyecto de Ley 3197/2018-CR?

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3197/2018-CR se precisa que **“la zona Nor Oriental del Perú es uno de los sectores que adolece de conectividad vial lo cual genera consecuencias de desarticulación espacial entre las diversas regiones, como es el caso de Loreto, San Martín y Amazonas con el resto del país. De igual forma, inter regionalmente la**

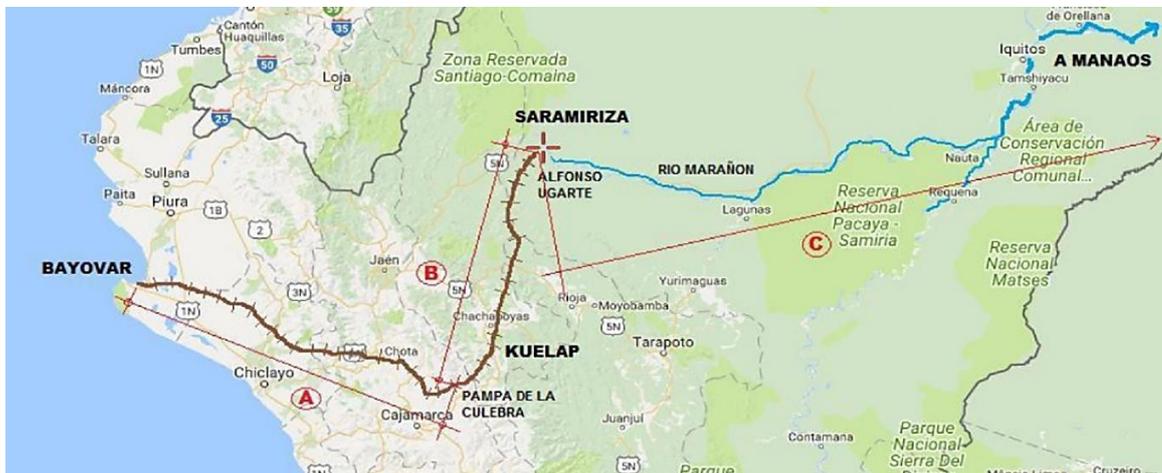
⁸ Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

conectividad entre las diversas provincias de las regiones es precaria (...), y en el caso específico de Cajamarca la interrelación entre sus propias provincias **tiene un déficit significativo en infraestructura vial**”. Asimismo, **“la falta de conectividad espacial y el potencial de recursos turísticos, mineros y agropecuarios de la zona norte del país evidencian una demanda para un medio de transporte como es el ferrocarril”**. (Subrayado y resaltado es nuestro)

Por lo tanto, se desprende que el problema que se pretende resolver es la falta de infraestructura vial, específicamente de infraestructura ferroviaria, en la zona Nor Oriental del Perú, que no permite aprovechar el potencial de los recursos turísticos, mineros y agropecuarios de la zona.

Sin embargo, considerando que la ejecución de proyectos de infraestructura ferroviaria es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, el autor de la iniciativa legislativa, como parte del proceso de solución del problema expuesto, **propone declarar de necesidad pública e interés nacional** la ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, como “*parte del eje inter oceánico Perú – Brasil, partiendo desde el puerto de Bayovar en Piura, pasando por Lambayeque, hasta la estación La Pampa de La Culebra en Cajamarca, continuando por la ruta que conducen a Kuelap en Amazonas, llegando hasta el puerto Alfonso Ugarte en Saramiriza, en Iquitos*”. Tal como se muestra en la Imagen 01.

IMAGEN 01: Croquis propuesto del Proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón”.



¿Cuál es el diseño de la propuesta normativa de la iniciativa legislativa?

El proyecto de ley propone la “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca - Saramiriza” se compone de único artículo disponiendo “Declárese de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, sin afectar las áreas naturales y arqueológicas protegidas, así como el medio ambiente”.

¿La solución del problema requiere de la norma propuesta?

En principio no se requeriría de una norma para resolver el problema expuesto, sobre todo si consideramos que la ejecución de proyectos de infraestructura ferroviaria es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el autor de la iniciativa legislativa, al recurrir a una norma declarativa como parte del proceso de solución del problema, desde esta óptica, sí sería necesaria aprobar una norma.

Entonces, resulta pertinente fundamentar por qué la Comisión propondría, en este caso, una declaración de interés nacional y necesidad pública, como norma como parte de solución del problema.

En ese sentido, la Comisión establece que una declaratoria de interés nacional y necesidad pública obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios), que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de carácter extraordinario. Por lo tanto, la exhortación que realiza el Congreso de la República a través de este tipo de normas, busca poner en la mesa de debate y propiciar una ventana de oportunidad para tratar la propuesta de solución al problema expuesto que se requiere.

Así, las medidas excepcionales o extraordinarias que pudieran establecerse a través de las declaratorias de interés nacional deben justificarse y estar acordes con el principio de razonabilidad y con el mandato constitucional. Por tanto, el Congreso de la República tiene la facultad de declarar de interés nacional un evento o intervención siempre y cuando los efectos jurídicos de dicha declaración, prevean lo siguiente:

- a) **Sean razonables y proporcionales con la misma, es decir, no afecten derechos superiores como los constitucionales;** en este caso la Comisión considera que la iniciativa legislativa se fundamenta en el bienestar social y la satisfacción del derecho de las personas para acceder y utilizar una adecuada infraestructura vial, específicamente de una infraestructura ferroviaria, en la zona Nor Oriental del Perú, que les permita aprovechar el potencial de los recursos turísticos, mineros y agropecuarios de la zona, por lo que es viable se efectúe una declaración de necesidad pública e interés nacional.
- b) **Estén de acuerdo con la naturaleza que los motiva,** es decir, la declaratoria sea relevante para el desarrollo nacional o regional, por su carácter dinamizador de la economía, como se ha sustentado en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa.

Por lo tanto, la Comisión concluye que como parte del proceso de solución del problema expuesto es necesario emitir normas que coadyuven y regulen su aplicación, toda vez que no se ha encontrado norma alguna que atiendan esta necesidad.

b) VIABILIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Habiéndose concluido que sí existe materia legible en el Proyecto de Ley 3197/2018-CR, “*declarar de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca - Saramiriza*”, corresponde en esta sección evaluar la viabilidad de la misma. En ese sentido, se analizarán las opiniones recibidas de las entidades

especializadas del Poder Ejecutivo para determinar la necesidad, razonabilidad y la eficacia presunta de la propuesta normativa en resolver la problemática señalada.

Al respecto, el **Ministerio de Transportes y Comunicaciones**, órgano rector del sistema de transportes ferroviario, como resultado de la evaluación de la iniciativa legislativa por sus unidades técnicas y legales, emiten opinión⁹ técnica legal de **viabilidad**, la misma que en su análisis precisa “... el Proyecto de Ley N° 3197/2018-CR, que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón – Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, **se encuentra alineado con el ordenamiento planteado en el Plan¹⁰ Nacional de Desarrollo Ferroviario y no contraviene con las futuras acciones del sector**”.

Por otro lado, el **Gobierno Regional de Amazonas**, una de las regiones involucradas en el proyecto, luego de su análisis técnico y legal, recomienda a la Comisión “**se emita dictamen favorable**” y se proceda continuar con el trámite hasta que sea debatido en el Pleno del Congreso para su aprobación final y su posterior remisión al Presidente de la República para su promulgación. Resulta relevante señalar que el Gobierno Regional de Amazonas precisa respecto a la iniciativa legislativa que “*es de vital importancia para el eje turístico de nuestra región ya que tendrá mayor realce y se complementaría con el megaproyecto de Telecabinas, que son el atractivo para la visita a la Fortaleza de Kuelap, promoviendo de esta manera el turismo (...) los turistas extranjeros y nacionales tendrían otra opción de transporte para llegar a la ruta (...) Además, beneficiaría a nuestra región en el tema de exportación de nuestros productos agropecuarios, ya que por la falta de buenas vías de acceso los agricultores tienen en ese en cuello de botella para poder llegar a las exportación en ese contexto agropecuario*”.

Las entidades que se pronuncian desfavorablemente al Proyecto de Ley 3197/2018-CR son el Ministerio de Economía y Finanzas y el Gobierno Regional de Cajamarca. Los argumentos que sustentan la no viabilidad de ambas entidades serán analizados en las siguientes secciones que evalúan la necesidad, la razonabilidad y la eficacia presunta de la iniciativa legislativa. Sin embargo, llama la atención la conclusión del Gobierno Regional de Cajamarca señalando que “... **este proyecto de ley no cumple con los requisitos para declararse de necesidad pública e interés nacional, por tener connotación de favorecer más a un grupo (minero)**” (Sic).

Observaciones a la necesidad de la iniciativa legislativa

La comprensión del problema en análisis debe dejar claro ¿cuál es el estado de necesidad que se pretende superar? Ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presume que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley.

Si bien es cierto ya se ha determinado que sí es necesario abordar el problema a través de una norma, se han realizado las siguientes observaciones a la necesidad de la iniciativa legislativa:

⁹ Sustentada en el Informe N° 0310-2018-MTC/14.08, de la Dirección de Ferrocarriles (documento que no incluye el Oficio N° 268-2019-MTC/01.

¹⁰ El Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0396-2016-MTC/01.02. Este plan prevé evaluar la implementación de una Conexión Ferroviaria Perú – Brasil, que cubrirá una parte del tramo propuesto en la iniciativa legislativa.

- La **Dirección General de Inversión Pública**, del Ministerio de Economía y Finanzas, precisa que *“no es necesario [la iniciativa legislativa] porque a las localidades de Bayóvar, Cajamarca y Saramiriza es posible acceder mediante las rutas departamentales PE-1N, PE-3N y PE-5N, con tiempo estimado de viaje por carretera, de Bayóvar a Saramiriza (pasando por Cajamarca), de 20 horas y 35 minutos”.*

Al respecto, resulta extraño que la Dirección General de Inversión Pública observe la necesidad del proyecto por su “corta” visión, solo de beneficio local; sin embargo, la iniciativa legislativa tiene una visión mucho más amplia, proponiendo que el “*Tren Nor Oriental del Marañón – Bayovar – Cajamarca – Saramiriza*” sea parte del eje interoceánico Perú – Brasil. Es decir, se propone interconectar las regiones de la zona Nor Oriental del Perú (Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y Loreto) con Brasil, y desde allí interconectarla al mundo, a través del Océano Atlántico.

La Comisión considera que la propuesta resulta razonable, pues se observa que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 31967/2018-CR, precisa que en la actualidad se tienen tres tramos claramente identificados, según se detalla a continuación:

- a. El tramo A, que cuenta con un estudio a nivel de expediente técnico formulado por el sector privado y cubre el tramo del ferrocarril desde Bayovar hasta La Pampa de la Culebra, en un tramo de 650 Km.
- b. El tramo B, aún no cuenta con estudios y pretende unir el tramo en ferrocarril desde La Pampa de la Culebra, proximidades de Kuelap hasta Saramiriza, en un tramo aproximado de 435 Km.
- c. El tramo C, constituido por la hidrovía Amazónica, promovido por PROINVERSIÓN y que conectaría Saramiriza con el puerto de Manaos en el Brasil, y luego con el Océano Atlántico. La concesión del Proyecto Hidrovía Amazónica beneficiaría a más de 1´100,000 personas del Nor Oriente peruano, con una navegación segura durante todo el año entre Iquitos, Pucallpa, Yurimaguas, Saramiriza y la frontera con Brasil. En dicho proyecto se invertiría US\$ 95 millones.

Por otro lado, el Plan¹¹ Nacional de Desarrollo Ferroviario ha identificado la demanda de transporte ferroviario, estableciendo que existe tráficos con potencial de participación ferroviaria, para el Corredor Transversal Norte¹², de 282.2¹³ millones de toneladas (proyectos mineros al 2020) y de 5,879.8¹⁴ millones de toneladas (proyectos mineros al 2040), información que no ha sido contemplada por la Dirección General de Inversión Pública, del Ministerio de Economía y Finanzas, quedando desvirtuada sus conclusiones sobre la necesidad de la iniciativa legislativa.

Además, la iniciativa legislativa guarda concordancia con lo estipulado por el **Acuerdo Nacional**, en la **Vigésima Primera Política de Estado**, que propone mejorar la **Competitividad** del país elaborando un Plan Nacional de Infraestructura identificando ejes

¹¹ El Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0396-2016-MTC/01.02. Este plan prevé evaluar la implementación de una Conexión Ferroviaria Perú – Brasil, que cubrirá una parte del tramo propuesto en la iniciativa legislativa.

¹² Que involucra las regiones del Nor Oriente Peruano.

¹³ Tabla 27 del Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario.

¹⁴ Tabla 28 del Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario.

nacionales de integración y crecimiento para desarrollar una red energética, vial, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones, que permite fluidez en los negocios y en la toma de decisiones.

Por lo tanto, la Comisión considera que está debidamente sustentada la necesidad de la iniciativa legislativa.

Observaciones a la razonabilidad de la iniciativa legislativa

Considerando que toda iniciativa legislativa debe hacerse bajo la presunción de que los instrumentos legales podrían ayudar a la solución del problema. En tal sentido, se hace necesaria la ponderación de los argumentos para, ubicado el problema, dejar en claro si la solución legal que se propone es razonable respecto de las características de la necesidad existente.

Si bien es cierto ya se ha determinado que sí es necesario abordar el problema a través de una norma, se han realizado las siguientes observaciones a la razonabilidad de la iniciativa legislativa:

- La **Dirección General de Inversión Pública**, del Ministerio de Economía y Finanzas, precisa que: **a)** el gobierno nacional, regional y local son los *[únicos]* responsables¹⁵ *[no el Congreso de la República]* de seleccionar y priorizar las inversiones a ser consideradas en sus respectivas carteras de inversiones; y, **b)** las normas declarativas son contrarias a la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- La **Dirección General de Presupuesto Público**¹⁶, del Ministerio de Economía y Finanzas, precisa que: **a)** no se señala el costo de ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, que permita dimensionar el gasto y demostrar que se cuenta con los recursos presupuestales por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; **b)** no incluye un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos; **c)** se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario y la prohibición de iniciativa de gasto congresal contemplados en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú y la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; y, **d)** la prioridad de la ejecución de proyectos de inversión corresponde al titular de la entidad, en este caso al Ministerio de Transportes y Comunicaciones [no al Congreso de la República], con sujeción a los recursos presupuestales asignados en un determinado año fiscal.
- La **Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada**, del Ministerio de Economía y Finanzas, precisa que: **a)** el desarrollo de proyectos de inversión son una facultad correspondiente a los ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales, en el marco¹⁷ de sus competencias, los que tienen a su cargo la

¹⁵ Según lo previsto en el párrafo 7.2 del artículo 7 de la Directiva para la Programación Multianual que regula y articula la fase de Programación Multianual del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y la fase de Programación del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 035-2018-EF/15.

¹⁶ Informe N° 251-2018-EF/68.02, literal D, página 9; que hace referencia al Informe N° 0178-2018-EF/50.06.

¹⁷ Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

gestión de determinada infraestructura pública o servicio público, conforme a su presupuesto, planes y programas aprobados; y, **b)** no corresponde que mediante una iniciativa del Poder Legislativo se priorice un proyecto, sin considerar los planes, programas y presupuestos aprobados de los ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales.

- La **Dirección de Normatividad**¹⁸, de la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, precisa que: **a)** las declaraciones de necesidad y de interés nacional para el desarrollo de inversiones de las entidades públicas resultan contrarias al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, porque son competencia de cada sector identificar las inversiones a ser consideradas en la cartera de inversiones; **b)** no se considera una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios para la ejecución del proyecto en cuestión, y su impacto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 [ni 2019], lo que implicaría que su implementación demandaría recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniendo la Constitución Política del Perú y la Ley 28411; y, **c)** se contraviene el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los parlamentarios crear o aumentar gastos públicos.
- El **Gobierno Regional de Cajamarca** precisa que: **a)** “... las empresas privadas que se dedican a la extracción de minerales (...) serán las más beneficiadas, y cuando se menciona el beneficio para la demás población, se da como una consecuencia derivada, del proceso puramente extractivo, lo cual beneficiaría a cierta población, pero de una manera tangencial”; y, **b)** “El proyecto de ley tiene una connotación de favorecer a empresas privadas dedicadas a la extracción de recursos (...) mucho más teniendo en cuenta que dichos estudios han sido hechos por una organización adjunta a una empresa privada dedicada a la extracción de recursos (...); por lo que se tiene la impresión de que el Estado debe gastar en un proyecto que beneficiará más a las empresas privadas y de una manera secundaria a la comunidad en general”.

En relación a las observaciones y preocupaciones de las unidades¹⁹ técnicas del Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la razonabilidad de la iniciativa legislativa, nos remitiremos al análisis realizado por el Poder Ejecutivo en cuanto a las normas de naturaleza declarativa. Nos referimos a la **Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR**, de fecha 12 de junio de 2018, de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señalando que “Las leyes que tienen el carácter de – declaratoria de interés y necesidad pública – son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carácter de un supuesto explícito, y por tanto, no se adecúan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia. **Las normas declarativas presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo; no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas**

¹⁸ Conclusiones del Informe N° 192-2018-EF/63.06.

¹⁹ La Dirección de Normatividad., La Dirección General de Inversión Pública, La Dirección General de Presupuesto Público, La Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada.

que generen gastos; como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización; y la inobservancia de estas leyes declarativas no genera, Per sé, ningún tipo de responsabilidad”. (El resaltado es nuestro). Entonces, solo queda recomendar a las unidades técnicas del Ministerio de Economía y Finanzas, acceder a la **Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR** para replantear sus argumentos.

Por otro lado, se observa que las autoridades del Gobierno Regional de Cajamarca tienen desconocimiento de la dinámica del Sistema Ferroviario Peruano. En el Plan²⁰ Nacional de Desarrollo Ferroviario se señala que en “*El Perú (...) el 80% del tráfico ferroviario proviene de la minería y del ácido sulfúrico. Actualmente, el Ferrocarril Central Andino transporta más de 2 millones de toneladas de carga, Perú Rail transporta más de 1.2 millones de toneladas de carga y el ferrocarril de la Southern Copper Corporation transporta alrededor de 5 millones de carga. Principalmente se transportan minerales, productos petroquímicos y productos químicos. En cuanto al transporte ferroviario de pasajeros, este ha mostrado una tendencia creciente, pasando de 1.3 millones a 2.4 millones entre 2001 y 2014*”. Entonces, este proyecto no es ajeno a esta tendencia, de uso principalmente para el transporte de minerales y otros, cuyo objetivo es impulsar la competitividad de las regiones Nor Orientales del Perú, asegurar el transporte de calidad en los pasajeros y propiciar la integración y complementariedad de la infraestructura ferroviaria con otras modalidades de transporte desde un enfoque multimodal.

Asimismo, respecto al desarrollo de los proyectos ferroviarios en el país, debe quedar claro que el Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario ha sido elaborado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en base a la consultoría “Estrategia de Desarrollo del Sistema Ferroviario”, contratada a través del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), en el marco de un Convenio de Asistencia Técnica, y no “... *que dichos estudios han sido hechos por una organización adjunta a una empresa privada dedicada a la extracción de recursos...*”, quedando desvirtuado las conclusiones y afirmaciones del Gobierno Regional de Cajamarca.

Por lo tanto, la Comisión considera, luego de aclarar las observaciones presentadas, que está debidamente sustentada la razonabilidad de la iniciativa legislativa.

Observaciones a la eficacia presunta de la iniciativa legislativa

Considerando que la propuesta normativa debe garantizar la ocurrencia de sus probables efectos. Y cuando hablamos de garantizar entendemos que se trata no de una eficacia de aplicación sino de una eficacia presunta, de una eficacia que se puede avizorar teniendo en cuenta la probable aplicación de la norma si se aprobara.

Si bien es cierto ya se ha determinado que sí es necesario abordar el problema a través de una norma, se han realizado las siguientes observaciones a la eficacia presunta de la iniciativa legislativa:

²⁰ El Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0396-2016-MTC/01.02. Este plan prevé evaluar la implementación de una Conexión Ferroviaria Perú – Brasil, que cubrirá una parte del tramo propuesto en la iniciativa legislativa.

- La **Dirección General de Inversión Pública**, del Ministerio de Economía y Finanzas, precisa que: *“no existe ningún proyecto de inversión relacionado con la iniciativa legislativa registrado en el Banco de Inversiones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, ni en el derogado Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)”*.
- La **Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada**, del Ministerio de Economía y Finanzas, precisa que *“podría generar una utilización ineficiente de los recursos públicos, dado que, no es la ley sino las evaluaciones técnicas, legales y económicas, desarrolladas por las entidades competentes, las que legitiman y sustentan la elección de una modalidad, u otra, para la ejecución de proyectos de inversión técnica”*.
- La **Dirección de Normatividad**²¹, de la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, precisa que: *“la iniciativa legislativa no permite determinar si su construcción es económica y técnicamente viable, porque no incluye el sustento técnico que avale dicha intervención”*.
- El **Gobierno Regional de Cajamarca** precisa que *“... con la construcción de este tren, se afectará de una forma u otra las áreas naturales y áreas protegidas, ya que el Estado no tiene presencia en muchas zonas del país, especialmente en zonas de ceja de selva, por esa razón no se puede (o no se quiere) impedir la tala indiscriminada de selva y la explotación de oro en los ríos de la selva”*.

En relación a las observaciones y preocupaciones de las unidades²² técnicas del Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la eficacia presunta de la iniciativa legislativa, nos remitiremos nuevamente al análisis realizado por el Poder Ejecutivo en cuanto a las normas de naturaleza declarativa. Nos referimos a la **Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR**, de fecha 12 de junio de 2018, de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señalando que *“Las leyes que tienen el carácter de – declaratoria de interés y necesidad pública – son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carácter de un supuesto explícito, y por tanto, no se adecúan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia. **Las normas declarativas presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo; no generan impacto económico en el presupuesto estatal**, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gastos; como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización; y la inobservancia de estas leyes declarativas no genera, Per sé, ningún tipo de responsabilidad”*. (El resaltado es nuestro). Entonces, solo queda recomendar a las unidades técnicas del Ministerio de Economía y

²¹ Conclusiones del Informe N° 192-2018-EF/63.06.

²² La Dirección de Normatividad., La Dirección General de Inversión Pública, La Dirección General de Presupuesto Público, La Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada.

Finanzas, acceder a la **Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR** para replantear sus argumentos.

Por otro lado, respecto a la preocupación del Gobierno Regional de Cajamarca, la norma propuesta, en su único artículo, considera que la ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza” será **“sin afectar las áreas naturales y arqueológicas protegidas, así como el medio ambiente”**, condición que resuelve las dudas de los funcionarios del Gobierno Regional de Cajamarca.

Por lo tanto, la Comisión considera, luego de aclarar las observaciones presentadas, que está debidamente sustentada la eficacia presunta de la iniciativa legislativa.

c) **PROPUESTA CON TEXTO SUSTITUTORIO**

Habiéndose absuelto las observaciones a la necesidad, razonabilidad y eficacia presunta de la iniciativa legislativa, la Comisión considera, de conformidad con el Manual de Técnica Legislativa, proponer un texto sustitutorio que permita claridad y precisión a la futura norma, incluyendo la siguiente frase “que integre los departamentos de Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y Loreto”. Por lo tanto, con dicha precisión, la Comisión considera viable la propuesta y que está debidamente fundamentada la iniciativa legislativa, que será plasmada en un texto de artículo único.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

En cuanto a los beneficios de la presente iniciativa legislativa la Comisión detalla los impactos que se generarían con la ejecución del Proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, los mismos que se desprenden de la Exposición de Motivos de la iniciativa:

- Permitirá la conectividad vial ferroviaria de los departamentos de Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y Loreto.
- Permitirá el transporte eficiente de minerales, como es el caso del Fosfato, desde Bayovar, Piura, que son de alta demanda por Brasil.
- Permitirá desarrollar y consolidar el potencial turístico y de los recursos mineros y agropecuarios de los departamentos de Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y Loreto.
- Permitirá consolidar el corredor turístico del norte al llegar desde la costa a Kuelap.

En cuanto al costo, no irroga gasto al erario nacional, porque como sabemos siendo una norma declarativa, no constituye más que una exhortación al Poder Ejecutivo para la ejecución del Proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, con el objeto de integrar a los departamentos de Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y Loreto, sin afectar las áreas naturales y arqueológicas, así como el medio ambiente.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN con TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en el **PROYECTO DE LEY 3197/2018-CR, CON TEXTO SUSTITUTORIO, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE, LA “LEY QUE DECLARA NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO “TREN NOR ORIENTAL DEL MARAÑÓN BAYOVAR – CAJAMARCA – SARAMIRIZA””**.

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO “TREN NOR ORIENTAL DEL MARAÑÓN BAYOVAR – CAJAMARCA – SARAMIRIZA”

Artículo Único. Declaración de necesidad publica e interés nacional

Declárese de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, que integre los departamentos de Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y Loreto, sin afectar las áreas naturales y arqueológicas, así como el medio ambiente.

Dese cuenta

Sala de sesiones

Lima, abril de 2019