



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN

Presidencia Ejecutiva

**Oficio N° 009-14-PD-OSITRAN**

Lima, 17 de enero de 2014

Señor  
**LEONIDAS HUAYAMA NEIRA**  
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Lima.-

2014 FEB 3 PM 12:25  
LA RECEPCION VO ES  
SEÑAL DE CONFORMIDAD  
038902

Asunto : Proyecto de Ley 3097/2013-CR que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción y mejoramiento de la carretera Caraveli – Barrera, Provincia de Caraveli - Arequipa

Referencia : Oficio N° 529-2013-2014-CTC/CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual su Despacho solicita opinión al OSITRAN sobre el Proyecto de Ley 3097/2013-CR que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción y mejoramiento de la carretera Caraveli – Barrera, Provincia de Caraveli – Arequipa.

Al respecto, sírvase encontrar adjunto al presente el Informe N° 009-14-GSF-GAJ-OSITRAN, elaborado por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y la Gerencia de Asesoría Jurídica de OSITRAN, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi especial consideración y estima.

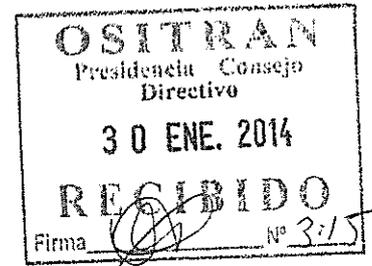
Atentamente,

**PATRICIA BENAVENTE DONAYRE**  
Presidenta Ejecutiva

Reg. Sal. 3735  
HR: 864



INFORME N° 009-14-GSF-GAJ-OSITRAN



Para : PATRICIA BENAVENTE DONAYRE  
Presidente del Consejo Directivo

De : FRANCISCO JARAMILLO TARAZONA  
Gerente de Supervisión y Fiscalización

JEAN PAUL CALLE CASUSOL  
Gerente de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 3097/2013-CR, que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción y mejoramiento de la carretera Caraveli-Barrera, Provincia de Caraveli - Arequipa

Referencia : Oficio N° 559-2013-2014-CTC/CR

Fecha : 29 de enero de 2014

**I. OBJETO**

1. El objetivo del presente informe es emitir opinión respecto del Proyecto de Ley N° 3097/2013-CR, que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción y mejoramiento de la carretera Caraveli-Barrera, Provincia de Caraveli – Arequipa.

**II. ANTECEDENTES**

2. Con fecha de recepción 08 de enero de 2014, mediante Oficio N° 559-2013-2014-CTC/CR, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, Lic. Leonidas Huayama Neira, solicitó la opinión de este Organismo Regulador respecto del Proyecto de Ley N° 3097/2013-CR (en adelante, el Proyecto de Ley).
3. Mediante Proveído de fecha 28 de enero de 2014, la Presidencia del Consejo Directivo de OSITRAN solicitó a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y a la Gerencia de Asesoría Jurídica emitir opinión sobre el referido Proyecto de Ley.

**III. ANÁLISIS**

4. El Proyecto de Ley en su Artículo 1°, referente al objeto de la ley, señala lo siguiente:

**"Artículo 1°.- Objeto de la Ley**

*La presente Ley tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la Construcción y Mejoramiento de la Carretera Caraveli – Barrera, Provincia de Caraveli, Arequipa.*

5. El análisis que se presenta a continuación se basa en el Proyecto de Ley remitido y la exposición de motivos adjunta al mismo, así como en el marco normativo vigente. El análisis ha sido estructurado en cuatro secciones: (i) Cuestión previa; (ii) Competencia para



la priorización de proyectos; y, (iii) sobre el Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Transportes y Comunicaciones.

### III.1. Cuestión previa

6. Desde una perspectiva jurídica, se entiende que la competencia de un órgano administrativo comprende la esfera de atribuciones encomendadas por el ordenamiento jurídico a una entidad; por ende, contiene el conjunto de funciones y facultades que pueden ser ejercidas por la Administración.
7. En este sentido, el artículo 61° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la Ley, y es reglamentada por las normas que de aquella se derivan. Por ello, y observando el principio de legalidad que rige en nuestro sistema jurídico, la competencia que se atribuye a una entidad estatal tiene carácter restringido, dado que sólo puede hacer aquello que la Ley lo faculta en forma expresa. Al respecto, García de Enterría<sup>1</sup> señala lo siguiente:

*"El principio de legalidad de la Administración, con contenido explicado, se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente"*. (El subrayado es nuestro)

8. De acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 26917, Ley de Creación de OSITRAN, este Organismo Regulador tiene la misión de regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios; en el marco de las políticas y normas que dicta el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a fin de garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura bajo su ámbito. Para ello, ejerce con autonomía las funciones y atribuciones asignadas por Ley.
9. La referida normativa permite advertir que corresponde al Sector, y no al Regulador, dictar la política sectorial, lo cual resulta acorde con lo dispuesto en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en cuyos artículos 22° y 23°, se determina expresamente que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

### III.2. Competencia para la priorización de proyectos

10. Sin perjuicio de que el OSITRAN no resulta competente para diseñar, ejecutar y supervisar la política nacional en materia de infraestructura de transporte de alcance nacional, regional o local, OSITRAN emitirá su opinión respecto del Proyecto de Ley a fin de dar

<sup>1</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ, Tomás. "Curso de Derecho Administrativo - Tomo I", Palestra - Temis, Lima - Bogotá (2006), pág. 478



cumplimiento al requerimiento formulado por el despacho congresal, debiéndose en todo caso requerir la opinión del MTC y demás entidades involucradas, para los fines de ley.

11. Respecto del artículo 1º del Proyecto de Ley, que propone declarar de necesidad pública y de interés nacional la construcción de la carretera Caraveli – Barrera, Provincia de Caraveli, Arequipa, debe tenerse presente que la decisión para determinar las prioridades de asignación presupuestal y de ejecución de las Entidades del Estado, corresponde al Titular o a la máxima autoridad de cada Entidad, quien deberá explicitar dichas prioridades en los instrumentos de planeamiento de desarrollo con los que cuenta la Entidad, tales como los Planes de Desarrollo Concertado correspondientes, según el nivel de gobierno, los Presupuestos Participativos y la programación presupuestaria.
12. Lo antes señalado es concordante con el artículo 119º de la Constitución Política del Perú, el cual dispone que: *“la dirección y 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”*.
13. En ese sentido, la prioridad de las intervenciones en infraestructura vial, así como la ejecución de un Proyecto de Inversión Pública (PIP), deben enmarcarse en las Políticas y Planes Sectoriales y ser consideradas en los instrumentos de planeamiento de desarrollo de la Entidad.
14. Adicionalmente, se señala que formular y planear la política del Sector Transportes y Comunicaciones, podría conllevar a priorizar proyectos, lo cual es competencia del Sector Transportes y Comunicaciones, tal como lo indica el Artículo 7º del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2007-MTC.

### III.3. Sobre el Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Transportes y Comunicaciones

15. Conforme se señaló anteriormente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>2</sup> establece como función de los Ministerios, entre otros, formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.
16. El numeral 1 del artículo 25 de la citada Ley, establece que los Ministros de Estado tienen entre sus funciones, *“dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y determinar los objetivos sectoriales funcionales nacionales aplicables a todos los niveles de gobierno; aprobar los planes de actuación; y asignar los recursos necesarios para su ejecución, dentro de los límites de las asignaciones presupuestarias correspondientes”*.
17. En concordancia con lo antes señalado, la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en el numeral 71.1 del artículo 71 establece que, para la elaboración de los Planes Operativos Institucionales y Presupuestos Institucionales, las Entidades deben tomar en cuenta su Plan Estratégico Institucional (PEI), el cual debe ser concordante con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), los Planes de Desarrollo Regional Concertados (PDRC), y los Planes de Desarrollo Local Concertados (PDLC), según sea el caso.



<sup>2</sup> Literal a) del numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 29158.



18. Asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 1088, se crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, orientado al desarrollo de planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho, en cuya estructura general se encuentran los órganos del gobierno nacional con responsabilidades y competencias en el planeamiento estratégico.
19. De otro lado, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de acuerdo a su Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones, y su Reglamento de Organización y Funciones<sup>3</sup>, es el organismo rector del Sector Transportes y Comunicaciones, que forma parte del Poder Ejecutivo y es competente en materias de aeronáutica civil, infraestructura de transporte de alcance nacional e internacional, servicios de transporte de alcance nacional e internacional. Así, entre sus funciones, se encuentran el diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de Transportes y Comunicaciones; así como el formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo.
20. En esa línea, conforme a lo señalado en el inciso a) del artículo 31 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones,<sup>4</sup> una de las funciones de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, es la de conducir la formulación y evaluación de los planes de desarrollo del Sector.
21. Bajo este contexto normativo, el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016<sup>5</sup> del Sector Transportes y Comunicaciones constituye un instrumento orientador de la gestión sectorial, que sirve de marco para priorizar objetivos, acciones e inversiones; siendo formulado desde la perspectiva de mediano plazo y que enuncia la visión, misión, objetivos y lineamientos estratégicos, inversiones y metas estratégicas del Sector, incluyendo también indicadores para la medición de los avances y cumplimiento de los objetivos sectoriales.
22. Con relación a la materia que nos aborda, debe señalarse que en el PESEM 2012-2016 no se ha considerado efectuar inversión alguna en el tramo Caraveli-Barrera, con lo cual, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha previsto tomar acciones definiendo proyectos cuya ruta no coincide con la planteada en el presente Proyecto de Ley.
23. Por otro lado, cabe indicar que existe un proyecto a nivel de factibilidad para la construcción de la carretera Caraveli – Barrera, Provincia de Caraveli – Arequipa, registrado con Código SNIP N° 243951, el mismo que se encuentra en el Sistema Nacional de Inversión Pública en la etapa de Evaluación por parte de la OPI de la Municipalidad Provincial de Caraveli.
24. Finalmente, es importante que esta iniciativa parlamentaria sea previamente conversada con el órgano rector de la política de transportes, a fin de que no se generen duplicidades en relación a las propuestas de inversión. Estas coordinaciones con el ente rector de la política de transportes son necesarias más aun teniendo en cuenta que existen una serie de documentos de programación y planificación de mediano plazo elaborados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el cual se establecen los objetivos y

<sup>3</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2007-MTC.

<sup>4</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2007-MTC.

<sup>5</sup> Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 224-2012-MTC-01, de fecha 07 de mayo del 2012



estrategias del sector para el cierre de brechas, así como las priorizaciones de las intervenciones.

#### IV. CONCLUSIONES

25. En virtud de lo expuesto, se puede arribar a las siguientes conclusiones:

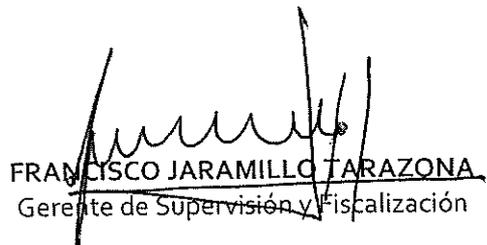
- i) El OSITRAN no resulta competente para diseñar, ejecutar y supervisar la política nacional en materia de infraestructura de transporte de alcance nacional, regional o local, debiéndose en todo caso requerir la opinión del MTC y demás entidades involucradas, para los fines de ley.
- ii) Sin perjuicio de lo antes señalado, este Regulador considera que no corresponde la priorización a priori de la ejecución de proyectos mediante una Ley de iniciativa del Congreso de la República, sin que previamente se evalúen las acciones técnicas necesarias a ejecutar, ya que ello debe ser determinado mediante los estudios de pre-inversión correspondientes que incluyan, entre otros, el diagnóstico de la situación actual de los redes viales, el estudio de la demanda, sin y con proyecto, las posibles opciones técnicas de solución y su correspondiente rentabilidad económica.
- iii) Existe un proyecto a nivel de factibilidad para la construcción de la carretera Caraveli – Barrera, Provincia de Caraveli – Arequipa (Código SNIP N° 243951), el mismo que se encuentra en el Sistema Nacional de Inversión Pública en la fase de Evaluación, por parte de la OPI de la Municipalidad Provincial de Caraveli.
- iv) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el marco de sus competencias, ya ha previsto tomar acciones dentro del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016, definiendo proyectos cuya ruta no coincide con la planteada en el presente Proyecto de Ley.

#### V. RECOMENDACIÓN

Remitir la opinión contenida en el presente Informe al Congresista Leonidas Huayama Neira, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República.



JEAN PAUL CALLE CASUSOL  
Gerente de Asesoría Jurídica



FRANCISCO JARAMILLO TARAZONA  
Gerente de Supervisión y Fiscalización