



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

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

Presidencia Ejecutiva



2013 SEP 4 PM 3 29

RECIBIDO LA RECEPCION NO ES SEÑAL DE CONFORMIDAD

OFICIO N° 122-13-PD-OSITRAN

Lima, 04 de setiembre de 2013

Señora
JULIA TEVES QUISPE
Presidenta de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Presente.-

Asunto : Solicitud de opinión del Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR

Referencia : Oficio N° 006-2013-2014-CODECO/CR

De mi consideración:

Es grato dirigirme a Usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión del Organismo Supervisor de la Inversión en la Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, respecto al Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR, Ley que obliga a que los organismos reguladores informen anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones.

Sobre el particular y, en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 87° del Reglamento del Congreso de la República, sírvase encontrar adjunto la opinión de este Organismo Regulador, contenida en el Informe N° 039-13-GAL-OSITRAN.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle mi especial consideración y estima.

Atentamente,


PATRICIA BENAVENTE DONAYRE
Presidente del Consejo Directivo

Reg.Sal. N° 24775
HR. 22983-13

OSITRAN
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN
INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO





PD. Se adj. proyecto de op. para
presentar al Congreso y a la PCM.



INFORME N°039-13-GAL-OSITRAN

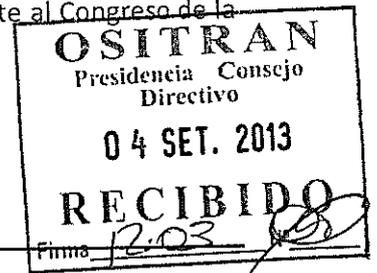


Para : **WILLIAM BRYSON BUTRICA**
Gerente General (e)

Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR, que propone la obligación de los Organismos Reguladores de informar anualmente al Congreso de la República

Referencia : Oficio N° 006-2013-2014-CODECO/CR

Fecha : 02 de setiembre de 2013



I. OBJETO

1. El objetivo del presente Informe es emitir opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR que propone la obligación de los Organismos Reguladores de informar anualmente al Congreso de la República, sobre el cumplimiento de sus funciones asignadas legalmente.

II. ANTECEDENTE

2. El 19 de agosto de 2013, mediante Oficio N° 003-2013-2014-CODECO/CR, la Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, Congresista Julia Teves Quispe, solicita opinión a este Organismo Regulador respecto del Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR (en adelante, el Proyecto de Ley).
3. Con fecha 19 de agosto de 2013, la Presidencia del Consejo Directivo de OSITRAN solicita emitir opinión a la Gerencia de Asesoría Legal sobre el Proyecto de Ley.
4. El referido proyecto de Ley consta de un artículo único que pretende imponer las siguientes obligaciones a los organismos reguladores:
 - i.- La obligación de los Presidentes de Directorio o Jefes Institucionales de OSIPTEL, OSINERGMIN, OSITRAN y SUNASS de informar anualmente por escrito y oralmente, ante la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, respecto al cumplimiento de sus funciones.
 - ii.- La obligación adicional de tales representantes de informar por escrito y oralmente, ante determinadas Comisiones sectoriales del Congreso de la República. Así, OSIPTEL deberá informar ante la Comisión de Transportes y Comunicaciones, OSINERGMIN ante la Comisión de Energía y Minas, OSITRAN ante la Comisión de Transportes y Comunicaciones y SUNASS ante la Comisión de Vivienda y Construcción; estableciéndose además que tales representantes concurrirán invitados por los



presidentes de las respectivas comisiones al inicio de la segunda legislatura de cada período legislativo anual.

5. Como sustento del Proyecto de Ley, en su exposición de motivos señala, como principales considerados, lo siguiente:

"El ejercicio del control político por parte del Congreso es un atributo distintivo de la democracia y permite, preservarla de los excesos a que son proclives las autocracias (...) El ejercicio de un tipo de control sobre el ejecutivo, hace que el parlamente pueda contribuir a un equilibrio ideal e impedir el abuso del Poder (...)

La función de control político está relacionada con la obligación genérica que los entes gubernamentales que tienen de dar cuenta de sus actos al Congreso. Son mecanismos constitucionales de control, los pedidos de información (artículo 96°), las comisiones investigadoras (artículo 97°), el voto de investidura (artículo 130°, la interpelación (artículo 131), la moción de censura (artículo 132), la cuestión de confianza (133°). También lo es la invitación a los Ministros para informar (artículo 129) (...)

La invitación a informar constituye un mecanismo de obtención de información que difícilmente va más allá de ese fin. Sin embargo, el solo hecho de que los congresistas puedan obtener información, aunque no sea sino para contar con ella, es un fin válido y legítimo, en cuanto propicia la deliberación política.

(...)

Dentro del Congreso no siempre va a darse una seria disposición a ejercer control político y, por tanto, a cursar invitación a los conductores de los órganos de gobierno con responsabilidades críticas (...) El hecho es que la concurrencia a informar resulta una sana práctica que, en muchos casos, es principalmente beneficiosa para el propio ejecutivo, que así distiende las presiones que el trajín político acumula sobre los gobernantes (...)

En la actualidad, los principales organismos reguladores (Osiptel, Osinergmin, Ositran y Sunass) juegan un rol más o menos activo frente a la fiscalización de las empresas, aunque afrontan limitaciones en cuanto a su "autonomía constitucional", que a juicio de muchos debería ser semejante a la que gozan el Banco Central de Reserva (BCR) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

6. Finalmente, con el objeto de justificar la necesidad de realizar un control político sobre los reguladores, se señala:

"En ocasiones, suelen manifestarse contradicciones entre el gobierno y los entes reguladores, que deben extremar sus esfuerzos de independencia, ante intentos de centralización y de manejo político. Ciertamente las acciones del gobierno pueden entorpecer las labores del regulador y tenerlas fuera de control. La necesidad de fortalecer la autonomía de los entes reguladores es una razón más que justifica el interés que pueda tener el Congreso de contar periódicamente con información sustantiva sobre los progresos que se logran en la materia".



III. ANÁLISIS

7. 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 constitucional y normativo vigente. El análisis ha sido estructurado en dos secciones: la primera referida a la actuación técnica, independiente y autónoma de la que gozan los Organismos Reguladores, entre ellos, el OSITRAN; así como sobre su obligación de rendición de cuentas acorde con los mecanismos constitucionales y legales vigente; y la segunda en la que se analiza el referido Proyecto de Ley.

III.1 Cuestiones Previa

La actuación técnica e independencia y autonomía de los Organismos Reguladores

8. Acorde con el marco institucional peruano, en el que se promueve la participación privada en los servicios públicos y proyectos de infraestructura, bajo el mecanismo de contratos de concesión y las modalidades de Asociaciones Público – Privadas, la actuación de los Organismos Reguladores (en adelante, los OR) es primordial ya que su rol es la de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales que asume tanto el Concedente como el Concesionario y, en esa medida, regular las condiciones que así se encuentran previstas expresamente en el contrato, generando con su actuación confianza en las partes y respeto por las reglas de juego pactadas.
9. Como es sabido, en el marco de las relaciones entre los inversionistas y el Estado, los primeros, a la hora de ejecutar sus proyectos de infraestructura, suelen enfrentar diversos riesgos, entre los cuales destaca el de tipo político que se presenta cuando determinados gobernantes tienden a comportarse de manera oportunista, alterando las reglas de juego, luego que el inversionista ha invertido en “activos específicos” y asumido costos hundidos asociados al desarrollo y explotación de la infraestructura y/o la prestación de servicios públicos. Claramente este riesgo de “oportunismo gubernamental”, que usualmente se presenta en aquellas industrias en las que se prestan servicios esenciales para los consumidores, reduce los niveles de inversión y afecta la institucionalidad del proceso regulatorio.
10. La existencia de los OR – como es el caso de OSITRAN-, se justifica precisamente en la necesidad de hacer creíbles las reglas de juego previstas en los contratos de concesión, a fin de que la inversión privada en proyectos de infraestructura, que involucran también la provisión de servicios públicos, se de en los niveles previstos en los contratos para maximizar el bienestar social. Esta credibilidad se logra encargando a organismos técnicos y altamente especializados, alejados funcionalmente de otros poderes públicos o políticos, la misión de supervisar los contratos de concesión para promover eficiencia económica en los mercados¹.



¹Gilardi, F (2002) “Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis, *Journal of European Public Policy*, 9:6, pp. 875-876; Thatcher, M., Stone, A (2002) “Theory and Practice of Delegation to Non Majoritarian Institutions”, *West European Politics*, 25:1, p. 3; Wonka, A., Rittberger, B (2010) “Credibility,

11. En efecto, los OR deben ser necesariamente organismos técnicos y especializados por la importante tarea que les toca desarrollar en aquellos mercados caracterizados por la existencia de monopolios naturales, lo cual justifica precisamente la regulación de servicios públicos y de infraestructuras. Se dice que los monopolios naturales existen por cuanto es más eficiente que exista una sola empresa prestando el servicio o explotando la infraestructura, a que existan dos o más compitiendo, por razones asociadas a la presencia de economías de escala, de densidad y ámbito, así como la existencia de altos costos hundidos. En ese sentido, en los monopolios, un solo proveedor produce lo suficiente para abastecer a todo el mercado y, en consecuencia, la competencia no existe².
12. Por esa razón es que el Estado debe regular el mercado para fijar las condiciones en base a las cuales el monopolista u operador único pueda ofrecer sus productos o servicios al público (precio, calidad, niveles de inversión, no discriminación, entre otros), o ya sea para fomentar la competencia en segmentos del mercado o industria donde ello sea posible. Casés Pallares, en torno a los posibles elementos susceptibles de ser regulados, sostiene lo siguiente:

*“Mediante esta técnica [la Regulación] el poder público, en principio de acuerdo con el interés general, podrá determinar, entre otras cuestiones, qué empresas pueden participar en el mercado y si debe existir un número máximo de éstas, en qué condiciones pueden hacerlo o decidir cuál debe ser la calidad y el precio del producto o servicio ofrecido”.*³ (Agregado nuestro).

13. Asimismo, con relación al objetivo de la regulación de crear competencia en donde sea posible, Ariño señala lo siguiente:

*“En el difícil equilibrio entre mercado y regulación, la competencia es el objetivo prioritario y la regulación es el instrumento necesario para defender la competencia (para crearla cuando aquélla no existe) o para sustituirla cuando sea imposible su creación porque existan elementos de monopolio natural”.*⁴

14. Lo anteriormente expuesto explica entonces la actuación técnica y especializada de los OR. Estos, por un lado, deben regular económicamente aquellos mercados con segmentos de monopolio natural, a fin de evitar que los operadores puedan abusar del poder monopólico y con ello se afecte el bienestar de los consumidores. Esto se logra, por ejemplo, fijando precios cercanos o iguales al costo medio (costos operativos e inversión y costo de capital), para lo cual se utilizan una serie de metodologías altamente sofisticadas tales como la



Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies, *West European Politics*, 33:4, 734.

² Guash, J and Spiller, P (1999) "Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story (World Bank) pp. 31-32.

³ Casés Pallares, Luis. "Derecho Administrativo de la Defensa de la Competencia". Editorial Marcial Pons. Madrid, 1995. p. 25.

⁴ Ariño, Gaspar. "Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica". Editorial Comares. Granada, 1999. p. 556.

“regulación por tasa de retorno”, “regulación por precios tope: RPI-X”, “benchmarking”, entre otros.

15. Por otro lado, esa actuación técnica y especializada también se hace necesaria para garantizar el retorno de las inversiones que realizan los empresarios, las cuales se caracterizan normalmente -en el contexto de los prestación de servicios públicos e infraestructura-, por ser inversiones considerables, de difícil recuperación (costos hundidos), en activos específicos (no tienen utilidad en usos alternativos) y de largo plazo. De ahí que, como señala Alonso, las funciones de los OR se orientan no solamente a proteger el interés de los usuarios, sino también de los inversionistas:

- “1. Protección del Consumidor, respecto a posibles abusos del prestador del servicio.*
 - 2. Protección de los empresarios prestadores de servicios, frente a decisiones arbitrarias del Gobierno.*
 - 3. Promoción de la calidad, precio, extensión y continuidad del servicio.*
- (...)”⁵.*

16. Ahora bien, la actuación técnica y especializada de los OR lleva a considerar su necesario aislamiento del poder político, dado que no es posible regular sobre la base de criterios políticos. Si ello fuera así ciertamente la credibilidad del proceso regulatorio estaría en riesgo. Por esa razón, la credibilidad de los Reguladores – a la vez que su justificación frente al mercado, la sociedad civil y el Poder Político –, no solamente se sustenta, en esencia, en su “experiencia” y “pericia” (expertise), sino también en su independencia y autonomía, lo cual se explica por el hecho de la delegación formal de la atribución de poderes regulatorios que hace el poder político a favor de organismos independientes con la finalidad de generar la necesaria confianza y credibilidad en el proceso regulatorio. En efecto, como explica Gilardi:

“Los gobiernos están cada vez más dispuestos a abandonar algunas de sus competencias regulatorias a favor de instituciones que están alejadas del poder político (...). “La hipótesis de credibilidad” señala que los gobiernos delegan sus poderes a agencias expertas e independientes con la finalidad de mejorar la credibilidad de sus políticas. La credibilidad es problemática para los políticos electos debido a que sus compromisos de política tienden a ser inconsistentes y cambian en el tiempo (...) Por ello, la necesidad de credibilidad explica la delegación de ciertos poderes a organismos independientes”⁶



⁵Alonso, Aurelio. Las agencias de competencia y la desregulación: el TDC. En: Anuario de la Competencia 1996. Editorial Marcial Pons, Madrid, 1998. pp. 212.

⁶Traducción libre de “... governments are increasingly willing to abandon some of their regulatory competencies in favour of institutions that (...) are insulated from political influence (...) The hypothesis is clear: ‘political sovereigns are willing to delegate important powers to independent experts in order to increase the credibility of their policy commitments’. In other words, the need for credibility explains delegation (...) To sum up, the ‘credibility hypothesis’ states that governments delegate powers to independent agencies in order to increase the credibility of their policies. Credibility is problematic for elected politicians because their policy commitments tend to be time inconsistent, i.e. to change over

17. Por este motivo, y sin que ello implique que los OR estén exceptuados de rendir cuentas de sus actividades, como se verá más adelante, la independencia y autonomía de los OR supone que éstos deben estar funcionalmente distanciados de quienes los eligen así como del poder político y económico en general, justamente para generar credibilidad en el proceso regulatorio. Como explica Smith, la independencia de los OR debe ser entendida en función de los siguientes por tres elementos:

"a. No relación de dependencia con las firmas reguladas, consumidores y otros intereses privados.

b. No relación dependencia con las autoridades políticas.

c. La existencia de autonomía organizacional (...)"⁷

18. En el mismo sentido, Guash y Spiller señalan que:

"Los organismos reguladores tienen que ser autónomos y, por tanto, aislados de presiones provenientes de otros estamentos del Estado y de grupos de interés. La autonomía, combinada con la capacidad técnica y la capacidad de gestión propia, permite la adopción de decisiones adecuadamente sustentadas y justas"⁸.

19. En ese orden de ideas, la independencia y autonomía de los OR busca garantizar que éstos no solamente estén ajenos funcionalmente de quienes los eligieron y del poder político en general, sino que además puedan desarrollar su autonomía organizacional que les permita obtener capacidad técnica suficiente para poder tomar decisiones de manera adecuada. Esto, por ejemplo, se logra aislando a los OR del control ministerial, otorgándoles la posibilidad de financiarse con recursos directamente recaudados de las empresas reguladas, eligiendo a sus autoridades por un plazo determinado y protegiendo a éstos de una remoción arbitraria. De ahí que independencia y autonomía sean el antídoto necesario para resistir cualquier influencia inapropiada del poder político.

20. Lo anterior lleva entonces a plantear la necesidad de "despolitizar" la actividad que desarrollan los Reguladores, a fin de garantizarles independencia. Ello se hace aún más necesario si de lo que se trata es lograr una armonía adecuada entre los intereses en juego: de los usuarios, inversionistas y del Estado. Como señala Comadira:



time". Gilardi, F (2002), "Policy Credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy* 9:6, pp. 874-876.

⁷Traducción libre de "This note defines independence for utility regulators as consisting of three elements: a. An arm's-length relationship with regulated firms, consumers, and other private interests; b. An arm's-length relationship with political authorities; c. The attributes of organizational autonomy (...)". Smith, W (1997) "Utility Regulators – The Independence Debate". The World Bank, *Public Policy for the Private Sector*, Note N° 127, p. 2.

⁸Traducción libre de "The agency has to enjoy political autonomy. That is...the agency must be insulated from the pressures exerted by other parts of government and by interest groups. Political autonomy, combined with the technical capability that results from managerial freedom, leads to well-informed and fair decisions". Guash, J and Spiller, P (1999) "Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story (World Bank) p. 50.

"La independencia funcional de los entes reguladores es, asimismo, decisiva, porque la experiencia ha demostrado que el poder político es no pocas veces incapaz de sustraerse a las tendencias de sacrificar los objetivos de largo plazo en aras de las metas diarias de la política"⁹.

21. En suma, la independencia y autonomía de los reguladores, sumado a su capacidad y experiencia técnica, son elementos esenciales para generar credibilidad en el proceso regulatorio y, por tanto, para generar confianza en los usuarios, inversionistas y el propio Estado, de ahí que sea sumamente importante garantizar la permanencia de esos elementos en el tiempo.
22. Ciertamente, es también importante para generar credibilidad, la existencia de regímenes institucionales que le permitan a los OR limitar prudentemente sus poderes discrecionales, evitando así un uso arbitrario de los mismos¹⁰. La limitación de estos poderes discrecionales viene justamente dado por el marco normativo al cual están sujetos los Reguladores y el contrato de concesión, el que, en tanto instrumento regulatorio y de fomento de la inversión privada, asigna a los OR el rol de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, conforme al acuerdo del Concedente y el Concesionario. Por ello, la mejor práctica regulatoria sugiere que el diseño institucional, organizacional y contractual aplicable a los organismos reguladores sea también consistente con el objetivo de limitar su discrecionalidad, a fin de evitar situaciones de "riesgo regulatorio" que termine afectando los credibilidad del proceso regulatorio¹¹.
23. El diseño del OSITRAN responde precisamente a lo anteriormente expuesto. En efecto, su Ley de Creación (Ley N° 26917) establece como misión del OSITRAN regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como, 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, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, a fin de garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura de transporte de uso público bajo su ámbito.
24. Asimismo, mediante la Ley N° 27332, "Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos" (LMOR), y sus normas reglamentarias y modificatorias, se estableció que los OR constituyen entidades administrativas de carácter técnico, encargados de vigilar las actividades económicas asociadas a los servicios públicos o de infraestructura de transporte, con el objeto de proteger los intereses de los usuarios de los servicios, a través el ejercicio de las funciones normativa, regulatoria, supervisora, fiscalizadora, sancionadora, así como de solución de controversias y reclamos.



⁹ En: "Reflexiones sobre la regulación de los servicios privatizados y los entes reguladores (con especial referencia al Enargas, Enre, CNT y Etoss)", publicado en: Derecho Administrativo. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 253.

¹⁰ Levy, B., Spiller, T (1996) "Regulations, institutions and commitment: comparative studies of telecommunications, pp. 3-4. Cambridge University Press.

¹¹ Guash, J and Spiller, P. Op.cit, pp. 45-49.

25. El artículo 2 de la LMOR establece con claridad que los OR *"son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera"*. En esa línea, la LMOR garantiza precisamente a los OR contar con un Consejo Directivo que, aunque sus miembros son designados por la PCM a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio del sector al que pertenece la actividad económica regulada y de la propia PCM, y previo concurso público, adopta sus decisiones como órgano colegido, en el plano eminentemente técnico y sin responder a ningún interés político. Esta Ley también garantiza a los OR contar con financiamiento propio a través del aporte por regulación que deben efectuar las empresas reguladas.
26. Adicionalmente, el OSITRAN cuenta con su Reglamento General (REGO), aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, publicado el 27 de julio de 2006 en el Diario Oficial El Peruano, y modificado mediante Decreto Supremo N° 057-2006-PCM, publicado el 6 de setiembre de 2006 y Decreto Supremo N° 046-2007-PCM, publicado el 26 de mayo de 2007. El REGO es una norma que integra, precisa, describe y desarrolla las disposiciones que definen el ámbito de competencia, finalidad, atribuciones y funciones de OSITRAN, así como su propia organización.
27. Precisamente, a fin de reforzar los atributos de independencia y autonomía de OSITRAN, el artículo 9 del REGO establece el Principio de Autonomía, según el cual "El OSITRAN no está sujeto a mandato imperativo de ningún otro órgano o entidad del Estado en los temas de su competencia. Su accionar se basará en las normas legales aplicables y en estudios técnicos debidamente sustentados".
28. Por otro lado, el OSITRAN cuenta también con diversas normas reglamentarias, expedidas en ejercicio de su función normativa, con la finalidad de precisar el contenido y alcances de las funciones reguladora, supervisora, fiscalizadora y sancionadora, así como de solución de controversias y reclamos, en el marco de la normativa expuesta anteriormente. Estas son las siguientes:
- Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público (REMA),
 - Reglamento General de Tarifas (RETA),
 - Reglamento General de Supervisión (RES),
 - Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS),
 - Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias de OSITRAN (RARSC),
 - Reglamento de Usuarios de la Infraestructura Vial Ferroviaria del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo, y
 - Reglamento de Usuarios de Terminales Aeroportuarios y Portuarios.
29. Finalmente, cabe indicar que por mandato de la Ley N° 29754, el OSITRAN es también la entidad competente para ejercer la supervisión de los servicios públicos de transporte



ferroviario de pasajeros en las vías concesionadas que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao.

30. Consecuentemente, el marco institucional vigente en el Perú garantiza la necesaria actuación técnica y especializada de OSITRAN, así como su independencia y autonomía respecto del gobierno y poder político en general. Asimismo, OSITRAN se encuentra sometido a su Ley de Creación, la LMOR, su propio marco regulatorio y el sistema jurídico en general, así como a la observancia de los Contratos de Concesión. Esto justifica porqué el OSITRAN, al igual que el resto de los organismos reguladores, no se encuentra – y no puede encontrarse - bajo algún tipo de influencia política ya sea del Ejecutivo o de cualquier otro estamento del Estado.

La rendición de cuentas de los Organismos Reguladores

31. La independencia y autonomía de la que goza el OSITRAN así como cualquier otro organismo regulador no implica, desde luego, que no deba rendir cuenta ante el poder político sobre el desarrollo de sus funciones. En efecto, la independencia y autonomía necesitan ser complementadas con medidas para asegurar que el OR rinda cuenta de sus acciones (*accountability*). En ese sentido, como reconoce la literatura institucional, la rendición de cuentas está referida a la implementación de instrumentos legales y políticos diseñados para controlar y “transparentar” la actividad de los Reguladores¹². En efecto, como señala Smith:

“Pesos y contrapesos son necesarios para asegurar que el regulador no se desvíe de su mandato legal, no se involucre en prácticas de corrupción, o llegue a ser groseramente ineficiente en el desarrollo de su actividad. Aunque es difícil poder encontrar un adecuado balance entre independencia y rendición de cuentas, existen ciertas medidas que han sido adoptadas por un creciente número de países tales como:

- *Transparentar rigurosamente la actividad del Regulador, incluyendo el proceso de toma de decisiones. Esto implica la publicación de las decisiones y de las razones que la sustentan.*
- *Prohibir conflictos de interés*
- *Establecer adecuados mecanismos para la impugnación de las decisiones del Regulador.*
- *Establecer mecanismos para el escrutinio del presupuesto del Regulador*
- *Prever mecanismos de auditoría de la actividad del Regulador*



¹²Guash, J and Spiller, P. Op.cit, pp. 50. Ver también Baldwin, R, Cave, M and Lodge, M (2012) “Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice” (Oxford University Press), p. 338

- *Permitir que las autoridades del Regulan sean removidos del cargo en caso de evidente conducta impropia o incapacidad*¹³.

32. Cabe señalar que los mecanismos de control referidos anteriormente ya se encuentran incorporados en el marco regulatorio del OSITRAN. Por ejemplo, el artículo 7 del REGO establece el Principio de Transparencia, según el cual “Toda decisión de cualquier ORGANO del OSITRAN deberá adoptarse de tal manera que los criterios a utilizarse sean conocidos y predecibles. Las decisiones del OSITRAN serán debidamente motivadas y las decisiones normativas y/o regulatorias serán publicadas antes de su entrada en vigencia para recibir comentarios y sugerencias de los interesados. Se excluye de esta obligación aquellas decisiones que por su urgencia no pueden quedar sujetas al procedimiento de la publicación previa. De ser pertinente, se realizarán audiencias públicas a fin de recibir opiniones de los administrados”
33. En la misma línea de coadyuvar a la transparencia del proceso de toma de decisiones del OSITRAN, el artículo 80° del REGO establece que “Los procedimientos seguidos ante los ORGANOS del OSITRAN tienen carácter público. En esa medida, el ORGANO del OSITRAN correspondiente se encuentra facultado para disponer la difusión de información vinculada a los mismos, siempre que lo considere pertinente en atención a los intereses de los afectados y no constituya violación de secretos comerciales o industriales”.
34. Se establece también la participación de los Consejos de Usuarios como mecanismo de control de la actividad del Regulador. Así, el artículo 83º del REGO establece que “Con el objeto de contar con mecanismos de participación de los agentes interesados en la actividad regulatoria bajo su ámbito de competencia, OSITRAN cuenta con los siguientes CONSEJOS DE USUARIOS: a. CONSEJO DE USUARIOS de Aeropuertos. b. CONSEJO DE USUARIOS de Puertos. c. CONSEJO DE USUARIOS de la Red Vial. d. CONSEJOS DE USUARIOS Regionales de la Infraestructura de Transporte de Uso Público”.
35. Por otro lado, a fin de evitar potenciales conflictos de intereses y, por tanto, prevenir la injerencia del Poder Político y/o económico en el proceso regulatorio, el artículo 92 del REGO establece que “Es incompatible con el desempeño de las funciones de miembro del Consejo Directivo, Gerente General, miembro del Tribunal, miembro del Cuerpo Colegiado o Gerente, ejercer el cargo de Presidente de la República, Ministro de Estado, Miembro del



¹³Traducción libre de “Checks and balances are required to ensure that the regulator does not stray from its mandate, engage in corrupt practices, or become grossly inefficient. Striking the proper balance between independence and accountability is notoriously difficult, but the following measures to do so have been adopted by a growing number of countries:

- Mandating rigorous transparency, including open decision making and publication of decisions and the reasons for those decisions.
- Prohibiting conflicts of interest.
- Providing effective arrangements for appealing the agency’s decisions.
- Providing for scrutiny of the agency’s budget, usually by the legislature.
- Subjecting the regulator’s conduct and efficiency to scrutiny by external auditors or other public watchdogs.
- Permitting the regulator’s removal from office in cases of proven misconduct or incapacity”. Smith, W. Op.cit, p. 3.

Consejo Nacional de la Magistratura, Subcontralor General de la República, Viceministro y Director General de Ministerio, mientras ejerza el cargo y hasta seis meses después de cesar en el mismo por cualquier causa. Igualmente están impedidos de ocupar los cargos mencionados, los titulares de acciones o participaciones mayores del 1% (uno por ciento) de ENTIDADES PRESTADORAS o vinculadas, directores, representantes legales o apoderados, funcionarios o empleados de empresas del sector de infraestructura de transporte de uso público, que hayan prestado servicios a las mismas dentro del año anterior a su nombramiento (...).”.

36. En esa misma línea, el artículo 93 del REGO establece que “Los miembros del Consejo Directivo, y de los demás ORGANOS del OSITRAN, así como sus funcionarios y servidores, cualquiera que fuese su Régimen laboral, están prohibidos de: a) Defender o asesorar pública o privadamente causas ante el OSITRAN, o ante cualquier entidad delegada, salvo causa propia o la de su cónyuge o concubino. Esta prohibición subsiste hasta un año después de su alejamiento del cargo para aquellas causas en que hubiesen participado directamente como funcionarios del OSITRAN o de una entidad delegada según fuera el caso. b) Aceptar de los USUARIOS o sus abogados o por cuenta de ellos, donaciones, obsequios, atenciones, agasajos o sucesión testamentaria en su favor o en favor de su cónyuge o concubino, ascendiente, descendiente o hermano, por el ejercicio de sus funciones”.
37. En cuanto a los mecanismos de impugnación de las decisiones del OSITRAN, el artículo 53 del REGO establece la obligación del Consejo Directivo de “Resolver en segunda y última instancia los recursos impugnativos que le corresponda conocer de conformidad con lo establecido en la Ley y en el presente REGLAMENTO”.
38. Como se puede advertir de los ejemplos antes referidos, el OSITRAN está sujeto a un procedimiento claro de rendición de cuentas, debidamente institucionalizado, siguiendo las mejores prácticas en materia institucional y regulatoria.
39. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso destacar que también existen otros mecanismos de control de tipo constitucional y legal, a los cuales está sometido OSITRAN y, en general, los OR y que son utilizados por el Congreso para el ejercicio de sus funciones. Así, el artículo 96° de la Constitución Política prevé la facultad que tienen los Congresistas de solicitar información a las Entidades Públicas y, por tanto, a los Organismos Reguladores, siendo que la falta de respuesta genera responsabilidad en el titular de la Entidad.
40. Por su parte, el artículo 97° de la Constitución Política, reconoce al Congreso la facultad de iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, siendo obligatorio el comparecimiento de las personas o Entidades Públicas requeridas, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. En efecto, las normas arriba aludidas señalan expresamente lo siguiente:



“Facultad de solicitar información a las Entidades Públicas

Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.”

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

Función Fiscalizadora

Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”.

41. En esa misma línea, el artículo 87° del Reglamento del Congreso de la República reconoce a los Congresistas la facultad de solicitar a las Entidades del Sector Público y, por tanto, a los Organismos Reguladores, los informes referidos a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de su función, siendo que los funcionarios están obligados a responder tales solicitudes en un plazo de 15 días. En efecto, esta norma establece expresamente lo siguiente:

“Solicitud de información a los ministros y la administración

Artículo 87. Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa



Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder.

(...)”

42. Precisamente, en observancia de estos mecanismos constitucionales y legales antes mencionados, OSITRAN ha venido dando respuesta a diversos pedidos formulados por Congresistas, tal como se desprende del siguiente cuadro que detalla, a modo de referencia, los pedidos atendidos el año 2013, desde enero hasta la fecha:

N° Oficio Congresista	Petitorio	Fecha y documento de atención
Oficio N° 572-2012/JDC-CR Javier Diez Canseco	Solicita la relación de ingresos de la Presidencia, Consejo Directivo, Gerentes y altos funcionarios de OSITRAN	17/01/2013 Oficio N° 006-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 009-2013/DAM/CR Daniel Abugattás Majluf	Información sobre la retribución al Estado, ingresos brutos e inversiones de 3 concesiones de aeropuertos	22/01/2013 Oficio N° 011-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 728-2012-2013-MMDL-CVC/CR Manuel Arturo Merino De Lama	Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1832/2012-PE, que facilita la expropiación de inmuebles para obras de infraestructura.	25/01/2013 Oficio N° 013-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 070-2013/DAM/CR Daniel Abugattás Majluf	Copia de expedientes de cuatro últimas auditorías sobre los ingresos brutos de LAP.	31/01/2013 Oficio N° 015-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 102-2013/DAM/CR Daniel Abugattás Majluf	Copias fedateadas de documentos que sustentan las inversiones de AdP	06/02/2013 Oficio N° 019-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 022-2013/CR-LSR Luz Salgado Rubianes	Información sobre las peticiones de procesos arbitrales interpuestos contra OSITRAN	08/02/2013 Oficio N° 023-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 1494/07/2012-2013/CFR-CR Gustavo Rondón Fudinaga	Información relacionada con la supervisión de carreteras en Ancash	22/02/2013 Oficio N° 029-2013-PD-OSITRAN



Oficio N° 086/2013- MSPTR-CR María Soledad Pérez Tello de Rodríguez	Información sobre los montos recaudados en los años 2010, 2011 y 2012 por aporte por regulación, otros ingresos y transferencias por los pagos por retribución. .	08/03/2013 Oficio N° 035-2013-PD- OSITRAN
Oficio N° 095-2013- WRL/CR Wilder Ruiz Loayza	Información sobre la Construcción de las obras de la segunda etapa de la concesión Tramo Ancón- Huacho-Pativilca	18/03/2013 Oficio N° 036-2013-PD- OSITRAN
Oficio N° 446-2012-2013- CTC/CR Rogelio Canches Guzmán	Información respecto a la visita de inspección realizada al puerto de Paita	02/04/2013 Oficio N° 040-2013-PD- OSITRAN
Oficio N° 0252-2013- VAGB/CR, 0253-2013- VAGB/CR y 0252-2013- VAGB/CR Víctor Andrés García Belaunde	Información sobre la Sexta Adenda del Contrato de LAP	04/04/2013 Oficio N° 041-2013-PD- OSITRAN
Oficio N° 162- 2013/DAM/CR Daniel Abugattás Majluf	Información sobre pago de la retribución al Estado por parte de LAP.	16/04/2013 Oficio N° 044-2013-PD- OSITRAN
Oficio N° 240-2012-2013- DC/RCA-CR Rubén Coa Aguilar	Información sobre la Concesión del Ferrocarril del Sur y Sur Oriente	23/04/2013 Oficio N° 045-2013-PD- OSITRAN
Oficio N° 01514-2012- 2013-ESV/CR Esther Saavedra Vela	Elaboración de auditoría se seguridad vial del Tramo Tarapoto-Moyobamba de la carretera Olmos-Tarapoto	24/04/2013 Oficio N° 048-2013-PD- OSITRAN
Oficio N° 161- 2013/DAM/CR Daniel Abugattás Majluf	Información sobre el pago de la retribución al Estado por parte de LAP	25/04/2013 Oficio N° 043-2013-PD- OSITRAN
Oficio N° 544-2012-2013- CTC/CR Rogelio Canches Guzmán	Informe sobre los motivos por los cuales no se autoriza, a la fecha, el funcionamiento de los nuevos trenes que forman parte del Metro de Lima – Línea 1	09/05/2013 Oficio N° 052-2013-PD- OSITRAN
Oficio N° 342-2013- VAGB/BC Víctor Andrés García Belaunde	Informe sobre si los policías que se encuentran en la entrada de LAP, ejercen labores públicas o privadas	21/05/2013 Oficio N° 056-2013-PD- OSITRAN
Oficio N° 1859-2012-2013- ESV/CR Esther Saavedra Vela	Información sobre las acciones realizadas por el OSITRAN para verificar el cumplimiento de la Concesión IIRSA Norte	23/05/2013 Oficio N° 057-2013-PD- OSITRAN



Oficio N° 349-2013-VAGB/CR Víctor Andrés García Belaunde	Solicita información relacionada con los funcionarios involucrados en emisión de Oficio N° 019-2013-GRE-OSITRAN y 1778-2013-GS-OSITRAN.	04/06/2013 Oficio N° 066-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 1244.1774-2012-2013-CODECO/CR Agustín Molina Martínez	Informe sobre presuntas irregularidades que alude el documento firmado por Juan Carlos Herrera Palomino	13/06/2013 Oficio N° 076-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 408-2012/2013-ceBFIF-CR Fernando Andrade Carmona	Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2073/2012-CR	21/06/2013 Oficio N° 078-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 384-2013-VAGB/CR Víctor Andrés García Belaunde	Información respecto a las razones por las que se firmó la primera adenda al Contrato de Concesión del Tren Eléctrico – Línea 1	21/06/2013 Oficio N° 079-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 216-2012/DAM/CR Daniel Abugattás Majluf	Información sobre la consultoría de Verificación de Pagos por Aporte de Regulación y Retribución al Estado en Concesiones Aeroportuarias correspondiente al año 2011".	26/06/2013 Oficio N° 086-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 880-2012-2013/JCC-CR Johnny Cárdenas Cerrón	Solicitan audiencia para tratar política ferroviaria de la Macro Región Centro	02/07/2013 Oficio N° 085-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 03033-2012-2013-ESV/CR Ester Saavedra Vela	Opinión sobre uso de derecho de vía Carretera Fernando Belaunde Terry	05/07/2013 Oficio N° 091-2013-PD-OSITRAN
Oficio N° 276-2013/DAM/CR Daniel Abugattás Majluf	Información sobre la Concesión de la Autopista del Sol tramo Trujillo-Sullana	15/08/2013 Oficio N° 115-2013-PD-OSITRAN

43. Como se puede advertir, OSITRAN ha cumplido cabalmente con el mandato constitucional y legal consistente en brindar la información requerida por el Congreso, a través de sus Congresistas, sobre el ejercicio de las funciones que desempeña y las actividades propias de su organización.
44. Otro tipo de control es el previsto en la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la cual resulta aplicable a los OR y, por tanto, a OSITRAN, como lo establece expresamente el numeral e) de su artículo 3. Así, en la referida norma se señala respecto al "Control Gubernamental" que el mismo consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en



atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado. Asimismo, consiste en el cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. De la misma manera, se precisa que el control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.

45. El artículo 7º de la referida Ley establece que el Control Interno:

"(...) comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

El control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección.

El control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos".

(El resaltado es nuestro)

46. Por su parte, el artículo 8º señala lo siguiente respecto del Control Externo:

"Se entiende por control externo el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior.

En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser preventivo o simultáneo, cuando se determine taxativamente por la presente Ley o por normativa expresa, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda.



Para su ejercicio, se aplicarán sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, pudiendo realizarse en forma individual o combinada. Asimismo, podrá llevarse a cabo inspecciones y verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarias para fines de control”.

47. En razón de ello, OSITRAN se encuentra sujeto a las acciones de control enmarcadas en la Ley 27785 y, por la misma razón, está obligado a contar con un Órgano de Auditoría Interno ubicado en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad, el cual constituye la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en la entidad, de acuerdo a lo establecido por el artículo 17° de la referida Ley.
48. La rendición de cuentas de los OR se realiza, también, en materia presupuestal. En el plano constitucional, el artículo 77° de la Constitución Política establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso, lo cual otorga evidentemente a este Poder del Estado un mecanismo de control del presupuesto de la Administración Pública y, por tanto, de los OR.
49. Asimismo, la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, establece que los titulares de las entidades públicas, el jefe de la oficina de presupuesto y el jefe de la oficina de administración, o los que hagan sus veces en el pliego presupuestario, son responsables de la debida aplicación de lo dispuesto en dicha Ley.
50. Se establece también que la Contraloría General de la República verifica el cumplimiento de lo dispuesto en dicha Ley y las demás disposiciones vinculadas al gasto público en concordancia con el artículo 82° de la Constitución Política del Perú. De igual manera, y bajo responsabilidad, para el gasto ejecutado mediante el presupuesto por resultados, debe verificar su cumplimiento bajo esta estrategia.
51. Por su parte, la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto prevé el control presupuestal de los gastos, estableciendo que la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas realiza dicho control, que consiste, exclusivamente, en el seguimiento de los niveles de ejecución de egresos respecto a los créditos presupuestarios autorizados por la Ley de Presupuesto del Sector Público y sus modificaciones, en el marco de lo dispuesto en el artículo 13° de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público - Ley N° 28112.
52. Como se puede advertir de lo expuesto, existen actualmente mecanismos constitucionales, legislativos y reglamentarios, a través de los cuales el Congreso puede ejercer su actividad fiscalizadora, de manera directa o indirecta, respecto de los OR y, por tanto, respecto de OSITRAN, siendo los OR responsables de rendir cuenta sobre el ejercicio de sus funciones y sobre cualquier otra actividad dentro del ámbito de su competencia, ante dicho Poder del Estado. Entre las modalidades directas resaltan las solicitudes de información que realizan



los Congresistas así como el ejercicio de su función de fiscalización sobre temas específicos o generales, mientras que, entre las modalidades indirectas, destacan la rendición de cuentas que efectúan los OR ante las entidades respectivas del Sistema Nacional de Control y ante los Órganos de Control Presupuestario, cuya información consolidada es presentada la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas ante el Congreso de la República.

53. Finalmente, otro mecanismo de control no menos importante es el previsto en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de la cual las Entidades Públicas y, por tanto, los OR están obligadas a promover la transparencia de sus actos. El artículo 1° de esta Ley establece claramente que el derecho de acceso a la información de los Congresistas de la República se rige conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso, con lo cual se reconoce expresamente que el Congreso puede efectuar labores de control sobre las actividades de las Entidades Públicas.

III.2 Posición sobre el Proyecto de Ley

54. El Proyecto de Ley pretende establecer obligaciones a los OR, consistentes en informar anualmente, por escrito y oralmente, ante la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, así como ante las Comisiones sectoriales aplicables a cada OR, respecto al cumplimiento de sus funciones; estableciéndose, además, la obligación de los OR de concurrir al Congreso de la República, por invitación de los presidentes de las respectivas comisiones, al inicio de la segunda legislatura de cada período legislativo anual.

Los fundamentos invocados por el Proyecto de Ley para sustentar las obligaciones que se pretende establecer, se pueden agrupar básicamente en dos bloques, a los cuales nos referimos a continuación.

55. Conforme al primer bloque de argumentos, en el proyecto de ley se sostiene que la invitación a informar que realiza el Congreso, al amparo del artículo 129° de la Constitución Política, es un mecanismo que presenta las siguientes características:
- (i) Facilita al Parlamento obtener información;
 - (ii) Si bien difícilmente va más allá de ese fin, propicia la deliberación política, lo cual justifica la invitación.
 - (iii) Sin embargo, dentro del Congreso no siempre habría una seria disposición a ejercer control político y, por tanto, a cursar invitación a los conductores de los órganos de gobierno con responsabilidades críticas.
 - (iv) La invitación a informar resulta una sana práctica y que beneficia al Poder Ejecutivo ya que le permite distender las presiones que el trajín político acumula sobre los gobernantes.



56. Como se puede advertir de la mencionada argumentación, el Proyecto de Ley pretendería estructurar un sustento legal sobre la base del artículo 129° de la Constitución Política, a fin de que los OR estén obligados a concurrir al Parlamento para informar sobre el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, entendemos que dicha argumentación carece de sustento directo en la Constitución Política, toda vez que la ratio legis del referido artículo 129° está referida únicamente para el caso del Consejo de Ministros o ministros por separado y, por tanto, no se puede colegir que se extiende a los OR, máxime si no existe previsión constitucional que habilite para ello.

Cabe precisar que, la medida propuesta no resultaría proporcional con el fin que pretende conseguir, dado que actualmente el Congreso ya cuenta con mecanismos constitucionales y legales debidamente institucionalizados para obtener toda la información que requiere de parte de los OR, tal como se ha indicado anteriormente.

57. Debe tenerse presente que el artículo 129° de la Constitución Política establece que “El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas”.
58. En ese sentido, de prosperar la voluntad política de que los OR estén obligados a concurrir periódicamente al Congreso de la República para informar sobre el ejercicio de sus funciones, en los términos contenidos en el proyecto de ley, supondría la necesidad de crear un régimen adicional al que se encuentra constitucionalmente establecido para el caso del Consejo de Ministros y de los Ministros; pero sin que dicho régimen adicional tenga base directa en alguna disposición constitucional específica, pues, no existe disposición similar al artículo 129° de la Constitución Política, que pueda aplicarse a los OR.
59. Incluso, el referido régimen adicional que se establecería, no podría aplicar el criterio que subyace al artículo 129° de la Constitución Política, pues, éste habilita al Congreso de la República a realizar control político sobre órganos que, por su naturaleza y esencia, son eminentemente políticos; resultando evidente, que tal criterio no puede aplicarse a los OR, pues, éstos no constituyen autoridades políticas sino organismos eminentemente técnicos y especializados a los que la Ley expresamente les otorga independencia y autonomía con respecto al Poder Político, tal como se ha analizado ampliamente en las secciones precedentes del presente informe.

Considerar y establecer que los OR sean objeto de control político – aplicando el criterio del artículo 129° de la Constitución-, sería una medida contrapuesta a la necesaria impermeabilidad política que el Orden Jurídico asegura a la institucionalidad de los OR y del proceso regulatorio en general; lo cual, además, enviaría una señal negativa al mercado y a



los inversionistas, pues, generaría la percepción de un alto riesgo de injerencia política en el ámbito de actuación de los Reguladores.

60. Sin perjuicio de que la invitación a informar en el Congreso de la República constituya, en general, una sana práctica y que puede beneficiar al Poder Ejecutivo, al permitirle distender las presiones que el trajín político acumula sobre los gobernantes, tal como lo ha señalado la exposición de motivos del Proyecto de Ley; en el caso de los OR, éstos no deben ser objeto de control político, según la racionalidad del artículo 129 citado, ya que los OR tienen y deben necesariamente estar ajenos a cualquier “trajín político”.
61. Esto naturalmente no significa, bajo ninguna perspectiva, que los OR no deben ser fiscalizados por el Congreso de la República. Sin embargo, es evidente que, consistente con las mejores prácticas en materia institucional y regulatoria, el marco constitucional y legislativo vigente ya ha establecido los mecanismos que le permiten al Congreso y, por lo tanto, a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, así como a cada una de las comisiones sectoriales y congresistas en general, efectuar dicha actividad fiscalizadora, directa o indirectamente, sobre los OR, tal como se ha demostrado en las secciones precedentes del presente informe; razón por la cual la medida propuesta no resulta proporcional con el fin que pretende obtener, ya que existen mecanismos vigentes y válidos para conseguir el mismo fin.
62. Por ello, el hecho que dentro del Congreso de la República no siempre haya disposición a ejercer control político y, por tanto, a cursar invitación a los conductores de los órganos de gobierno con responsabilidades críticas, ello no justifica implementar controles a los OR sobre la base de una racionalidad política, máxime si ya existen actualmente mecanismos adecuados para su fiscalización que, en general, son congruentes con la naturaleza técnica, especializada, así como la independencia y autonomía que corresponde a los OR.
63. El segundo bloque de argumentos invocados por el Proyecto de Ley, sugiere que el control político anteriormente reseñado sería necesario implementarlo respecto de los OR, ya que *“En ocasiones, suelen manifestarse contradicciones entre el gobierno y los entes reguladores, que deben extremar sus esfuerzos de independencia, ante intentos de centralización y de manejo político. Ciertamente las acciones del gobierno pueden entorpecer las labores del regulador y tenerlas fuera de control. La necesidad de fortalecer la autonomía de los entes reguladores es una razón más que justifica el interés que pueda tener el Congreso de contar periódicamente con información sustantiva sobre los progresos que se logran en la materia”*.
64. Sin embargo, la premisa del cual parte este argumento no es congruente con el marco institucional vigente que ya garantiza a los OR una actuación independiente y autónoma frente al Poder Político, como se ha evidenciado en las secciones anteriores del presente informe. Si fuera cierta la premisa señalada, tampoco se requeriría establecer el control político que se pretende en virtud del Proyecto de Ley, pues, el Congreso, a través de su Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos,



así como de sus comisiones sectoriales y de los congresistas en general, podría requerir información sobre asuntos referidos al ámbito de actuación de los OR y, de considerarlo necesario, ejercer sus labores de fiscalización de manera activa, como suele ser una práctica constante en la actualidad, sin perjuicio de ejercer dicha labor por medio de autoridades de control diseñadas específicamente para tal fin, como es el caso de la Contraloría General de la República.

65. En todo caso, si se considerase que existe un riesgo de aparente manejo político del Poder Ejecutivo sobre los OR, entonces la medida más efectiva e idónea sería la de fortalecer aún más la institucionalidad de los Reguladores, lo cual, consideramos, no se lograría con el Proyecto de Ley materia del presente informe.
66. Finalmente, pretender establecer un control político sobre las actividades y funciones de los OR, genera el riesgo de que se pueda utilizar el mecanismo propuesto para intentar controlar las decisiones de entidades técnicas y autónomas como son los OR, lo cual implicaría afectar negativamente su carácter técnico y especializado, así como su independencia y autonomía, los mismos que son atributos necesarios para otorgar a los inversionistas seguridad jurídica y la credibilidad necesaria para invertir en proyectos de inversión en el país.
67. Por todo lo señalado, es nuestra opinión que el proyecto de ley objeto del presente informe no debe ser aprobado.

IV. CONCLUSIONES:

- 4.1 El Proyecto de Ley pretende establecer obligaciones a los OR, consistentes en informar anualmente, por escrito y oralmente, ante la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, así como ante las Comisiones sectoriales aplicables a cada OR, respecto al cumplimiento de sus funciones; estableciéndose, además, la obligación de los OR de concurrir al Congreso de la República, por invitación de los presidentes de las respectivas comisiones, al inicio de la segunda legislatura de cada período legislativo anual.
- 4.2. De prosperar la voluntad política de que los OR estén obligados a concurrir periódicamente al Congreso de la República para informar sobre el ejercicio de sus funciones, en los términos contenidos en el proyecto de ley, supondría la necesidad de crear un régimen adicional al que se encuentra constitucionalmente establecido para el caso del Consejo de Ministros y de los Ministros; pero sin que dicho régimen adicional tenga base directa en alguna disposición constitucional específica, pues, no existe disposición similar al artículo 129° de la Constitución Política, que pueda aplicarse a los OR.
- 4.3. Incluso, el referido régimen adicional que se establecería, no podría aplicar el criterio que subyace al artículo 129° de la Constitución Política, pues, éste habilita al Congreso de la República a realizar control político sobre órganos que, por su naturaleza y esencia, son



eminentemente políticos; resultando evidente, que tal criterio no puede aplicarse a los OR, pues, éstos no constituyen autoridades políticas sino organismos eminentemente técnicos y especializados a los que la Ley expresamente les otorga independencia y autonomía con respecto al Poder Político.

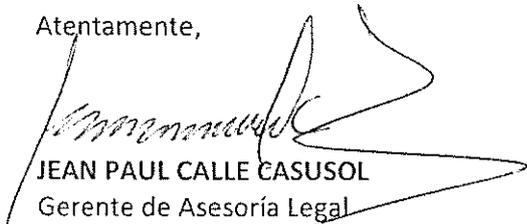
Considerar y establecer que los OR sean objeto de control político – aplicando el criterio del artículo 129° de la Constitución-, sería una medida contrapuesta a la necesaria impermeabilidad política que el Orden Jurídico asegura a la institucionalidad de los OR y del proceso regulatorio en general; lo cual, además, enviaría una señal negativa al mercado y a los inversionistas, pues, generaría la percepción de un alto riesgo de injerencia política en el ámbito de actuación de los Reguladores.

- 4.4. Consistente con las mejores prácticas en materia institucional y regulatoria, el marco constitucional y legislativo vigente ya ha establecido los mecanismos que le permiten al Congreso y, por lo tanto, a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos así como a cada una de las comisiones sectoriales y congresistas en general, efectuar dicho control, directa o indirectamente, sobre los OR, razón por la cual la medida propuesta no resulta proporcional con el fin que pretende obtener, ya que existen mecanismos vigentes y válidos para conseguir el mismo fin.
- 4.5. Pretender establecer un control político sobre las actividades y funciones de los OR, genera el riesgo de que se pueda utilizar el mecanismo propuesto para intentar controlar las decisiones de entidades técnicas y autónomas como son los OR, lo cual implicaría afectar negativamente su carácter técnico y especializado, así como su independencia y autonomía, los mismos que son atributos necesarios para otorgar a los inversionistas seguridad jurídica y la credibilidad necesaria para invertir en proyectos de inversión en el país.
- 4.6. Consecuentemente, es nuestra opinión que el proyecto de ley objeto del presente informe no debe ser aprobado.

V. RECOMENDACIÓN

Remitir la opinión contenida en el presente Informe a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

Atentamente,



JEAN PAUL CALLE CASUSOL
Gerente de Asesoría Legal

PHuanqui/gvz
Reg. Sal. GAL N°24627-13
HR. 22983-13 / HR. 24354-13

Lima, 03 de setiembre de 2013

OFICIO N° 0xx-13-PD-OSITRAN

Señor
MANUEL ANGEL CLAUSEN OLIVARES
Secretario General
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Presente.-

Asunto : Solicitud de opinión del Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR
Referencia : Oficio Múltiple N° 614-2013-PCM/SG/OCP
Oficio N° 006-2013-2014-CODECO/CR

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted, en atención al Oficio Múltiple N° 614-2013-PCM/SG/OCP, mediante el cual solicita se remita la opinión del Organismo Supervisor de la Inversión en la Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, respecto al Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR, Ley que obliga a que los organismos reguladores informen anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones.

Sobre el particular y, en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 87° del Reglamento del Congreso de la República, sírvase encontrar adjunto la opinión de este Organismo Regulador, contenida en el Informe N° 039-13-GAL-OSITRAN.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle mi especial consideración y estima.

Atentamente,

PATRICIA BENAVENTE DONAYRE
Presidente del Consejo Directivo

Reg. Saf. N°
HR. 24254-13



Lima, 03 de setiembre de 2013

OFICIO N° 0xx-13-PD-OSITRAN

Señora

JULIA TEVES QUISPE

Presidenta de la Comisión de Defensa del Consumidor y
Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Presente.-

Asunto : Solicitud de opinión del Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR

Referencia : Oficio N° 006-2013-2014-CODECO/CR

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión del Organismo Supervisor de la Inversión en la Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, respecto al Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR, Ley que obliga a que los organismos reguladores informen anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones.

Sobre el particular y, en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 87° del Reglamento del Congreso de la República, sírvase encontrar adjunto la opinión de este Organismo Regulador, contenida en el Informe N° 039-13-GAL-OSITRAN.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle mi especial consideración y estima.

Atentamente,



PATRICIA BENAVENTE DONAYRE

Presidente del Consejo Directivo



Oficina de la Presidencia

Oficio 006-2013-2014 CODECO/CR

Lima, 14 de agosto del 2013

Señorita:

Patricia Benavente Donayre
Presidenta del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público (OSITRAN)
Avenida República de Panamá 3659
San Isidro

De mi consideración:

Es grato expresarle mi cordial saludo y manifestarle que la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos tiene en estudio el Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR, Ley que obliga a que los organismos reguladores informen anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones. Se adjunta proyecto de ley.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 96° de la Constitución Política del Perú; artículo 87° del Reglamento de Congreso de la República, solicito opinión sobre la mencionada iniciativa legislativa.

Aprovecho la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Julia Teves Quispe

Presidenta

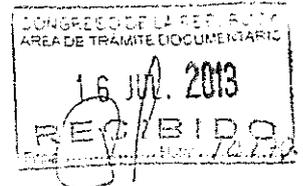
Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos



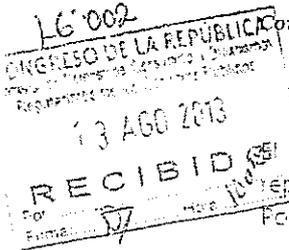


Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR

Congreso de la República



PROYECTO DE LEY



Congresista de la República que suscribe, Mesías Antonio Guevara Amasifuen, representante de la Región Cajamarca, por intermedio del Grupo Parlamentario Acción Popular – Frente Amplio propone el siguiente Proyecto de Ley:

LEY QUE OBLIGA A QUE LOS ORGANISMOS REGULADORES INFORMEN ANUALMENTE AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES

ARTÍCULO ÚNICO.- Obligación de informar al Congreso de la República

Los presidentes de directorio o jefes institucionales de los siguientes organismos reguladores: Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones-Osiptel, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-Osinergmin, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público-Ositran, y Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento-Sunass, están obligados a informar anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de las funciones asignadas a sus respectivas entidades.

Los presidentes de directorio o jefes institucionales a que se refiere el párrafo anterior informarán por escrito y oralmente ante la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. El representante del OSIPTEL informará también ante la Comisión de Transportes y Comunicaciones, el representante del OSINERGMIN lo hará también ante la Comisión de Energía y Minas, el representante de OSITRAN ante la Comisión de Transportes y Comunicaciones; y, el representante de la SUNASS informará igualmente ante la Comisión de Vivienda y Construcción, para el efecto, concurrirán invitados por los presidentes de las respectivas comisiones al inicio de la segunda legislatura de cada periodo legislativo anual.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.-

Derógase y/o modifíquese cualquier otra norma legal que se oponga a la presente Ley.

Segunda.-

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 10 de Julio de 2013.

MESÍAS A. GUEVARA AMASIFUEN
Congresista de la República



VERONIKA FANNY MENDOZA FRISCH

VERONIKA FANNY MENDOZA FRISCH
Votera Alternativa
Partido Acción Popular - Frente Amplio



VERONIKA MENDOZA FRISCH
Congresista de la República

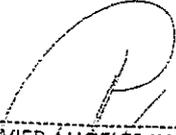
LEONARDO INCA VÁSQUEZ
Congreso de la República

VERONIKA MENDOZA FRISCH

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 22 de Julio del 2013.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2466 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Defensa del Consumidor y Organizaciones Reguladoras de los Servicios Públicos.



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor(a)
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En las democracias modernas, las funciones de representación y control político son fundamentales para definir el rol que compete a los parlamentos. Los congresistas, en cuanto representantes de la ciudadanía, legislan y controlan.

El ejercicio del control político por parte del Congreso es un atributo distintivo de la democracia y permite preservarla de los excesos a que son proclives las autocracias.

La función de control político que ejercen los parlamentos ha sido valorada positivamente en el pensamiento político, reconociendo en ella una tensión que favorece al sistema. El ejercicio de un tipo de control sobre el ejecutivo, hace que el parlamento pueda contribuir a un equilibrio ideal e impedir el abuso del poder. El control del poder es un acto de poder.

En nuestro país, el presidencialismo ha incorporado mecanismos de control propios del sistema parlamentario. La constitución y las prácticas parlamentarias reconocen frenos y contrapesos entre los poderes del Estado. El control parlamentario surge entonces como la capacidad de revisar y cuestionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública, abocándose a la tarea de verificar si la actuación gubernamental se corresponde o no con el parámetro establecido.

La función de control político tiene relación con la obligación genérica que los entes gubernamentales tienen de dar cuenta de sus actos al Congreso. Son mecanismos constitucionales de control, los pedidos de información (artículo 96°), las comisiones investigadoras (artículo 97°), el voto de investidura (artículo 130°); la interpelación (artículo 131°), la moción de censura (artículo 132°), la cuestión de confianza (133°). También lo es la invitación a los Ministros para informar (artículo 129°), el control Parlamentario de los decretos de urgencia y decretos legislativos (118, inciso 19 y 104), el control sobre los tratados así como el que recae en la declaración del estado de sitio o del estado de emergencia (137), entre otros.



1.1 La invitación a informar

La Constitución establece en el artículo 129° que el Consejo de Ministros en pleno o los Ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates. Los Ministros concurren también cuando son invitados para informar. La invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante Moción de Orden del Día. También procede que sean invitados para informar en las Comisiones, debiendo mediar para ello acuerdo en el seno de la Comisión que se trate.

La invitación a informar constituye un mecanismo de obtención de información, que difícilmente va más allá de ese fin. Sin embargo, el solo hecho de que los congresistas

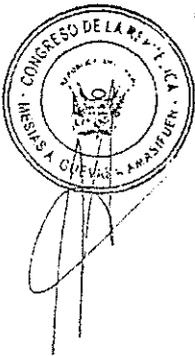
puedan obtener información, aunque no sea sino para contar con ella, es un fin válido y legítimo, en cuanto propicia la deliberación política.

En la legislación comparada encontramos casos ilustrativos. En el caso de Argentina, el jefe de Gabinete de Ministros concurre al Congreso para informar sobre la marcha del gobierno, Uruguay prevé que cada una de las Cámaras tiene facultad de hacer concurrir a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización. Colombia y Costa Rica establecen que los Ministros y los Directores de departamentos administrativos presentan al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes o, en su caso, una memoria sobre los asuntos de su dependencia.

Dentro del Congreso, no siempre va a darse una seria disposición a ejercer control político y, por tanto, a cursar invitación a los conductores de los órganos de gobierno con responsabilidades críticas. La voluntad de ejercer control parece estar directamente relacionada con la existencia o no de una elevada competencia entre los partidos. El hecho es que la concurrencia a informar resulta una sana práctica que, en muchos casos, es principalmente beneficiosa para el propio ejecutivo, que así distiende las presiones que el trajín político acumula sobre los gobernantes. Los legisladores tendrán mayor disposición a controlar cuanto más competitivo sea el sistema de partidos y los informes que el Congreso pueda recibir serán cualitativamente satisfactorios en su intencionalidad cuanto más cohesionados se encuentren los partidos políticos de oposición.

1.2. La Regulación y el Estado

El Estado Regulador abandona su carácter de productor y se concentra en un rol generador y garante de las reglas de juego económico. Para el cumplimiento de esta tarea, el Estado establece los llamados Organismos Reguladores (OR) a los que encomienda la función de proteger a los consumidores de las empresas con poder de mercado y de preservar las inversiones, de cualesquier acción oportunista de los gobiernos.



En nuestro país, la Ley N° 27332 publicada el 29 de julio del 2000, "Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos", establece la naturaleza de los organismos reguladores, su ámbito de aplicación, sus facultades, así como, el financiamiento de los mismos. Los organismos reguladores asumen funciones de supervisión, regulación, fiscalización y sanción, normativa, solución de controversias y reclamos. Estos organismos reguladores le dotan al país o ponen las reglas de juego en los temas de competitividad y microeconómica.

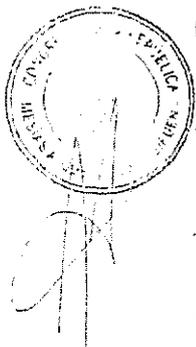
La regulación comprende, entonces, un conjunto más o menos amplio de prácticas y reglamentaciones mediante las cuales el gobierno modifica u orienta la conducta y/o la estructura de una industria o servicio público-privado, con dos propósitos: a) minimizar los costos de transacción asociados a factores institucionales; y, b) perfeccionar la eficiencia y la equidad de los mercados de acuerdo con el interés social.

Inicialmente la regulación estuvo vinculada casi exclusivamente a procesos de liberalización financiera y privatización de servicios (como telecomunicaciones, saneamiento y electricidad). Posteriormente, el rol regulador del Estado se fue extendiendo a otros ámbitos del quehacer económico y social, abarcando servicios tales como el transporte y los recursos naturales.

En la actualidad, los principales organismos reguladores (Osiptel, Osinergrmín, Ositran y Sunass) juegan un rol más o menos activo frente a la fiscalización de las empresas, aunque afrontan limitaciones en cuanto a su "autonomía constitucional", que a juicio de muchos debiera ser semejante a la que gozan el Banco Central de Reserva (BCR) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Los reguladores están obligados a desarrollar una alta especialización para desenvolverse con solvencia en el área de su competencia, así tenemos: Osiptel (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones), Osinergrmín (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería), Ositran (Organismo Supervisor de Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público), y Sunass (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento). Estas entidades regulan el comportamiento de las empresas en el mercado.

En ocasiones, suelen manifestarse contradicciones entre el gobierno y los entes reguladores, que deben extremar sus esfuerzos de independencia, ante intentos de centralización y de manejo político. Ciertamente las acciones del gobierno pueden entorpecer las labores del regulador y tenerlas fuera de control. La necesidad de fortalecer la autonomía de los entes reguladores es una razón más que justifica el interés que puede tener el Congreso de contar periódicamente con información sustantiva sobre los progresos que se logran en la materia.



II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

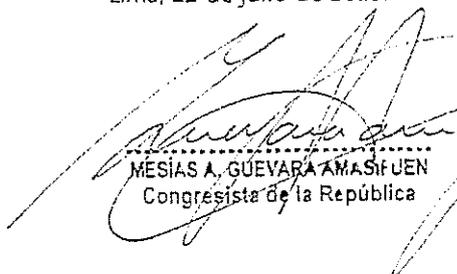
La presente propuesta legislativa no altera las previsiones legales de nuestro ordenamiento jurídico. Al establecer que los organismos reguladores están obligados a informar anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones, lo que se hace es inscribir el dispositivo dentro de las prácticas de control político que la Constitución y las leyes reconocen al Parlamento sobre el accionar de los órganos que ejercen el gobierno desde el Poder Ejecutivo.

Si bien se trata de generar un clima de cooperación en el logro de los altos fines institucionales, no es menos importante que una vigilancia parlamentaria puede ser vista como una manera de coadyuvar a la acción independiente y no condicionada de los órganos reguladores en beneficio de la población usuaria.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

Beneficios	Costos
<ul style="list-style-type: none">▪ Para el país: Conciliación equilibrada entre los intereses de las empresas y los derechos de los consumidores. Fortalecimiento de las inversiones, transparencia de los procesos regulatorios y garantía de participación y representación de los consumidores.▪ Para los organismos reguladores: Desarrollo de relaciones de colaboración entre el Congreso y los organismos reguladores de los servicios públicos.▪ Para los ciudadanos: Seguridad del servicio a costo racional y con protección de los usuarios. Aplicación de criterios de eficiencia, transparencia, calidad e innovación tecnológica.	No demanda gastos adicionales para el Estado.

Lima, 12 de julio de 2013.


MÉSÍAS A. GUEVARA AMASIFUEN
Congresista de la República





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"

Lima,

27 AGO. 2013

OFICIO MÚLTIPLE N° 614 -2013-PCM/SG/OCP



Señora
PATRICIA BENAVENTE DONAYRE
Presidenta del Consejo Directivo
Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura
de Transporte de Uso Público - OSITRAN
Presente.-

Ref.: Oficio N° 010-2013-2014-CODECO/CR

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual la Congresista Julia Teves Quispe, Presidenta de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR, Ley que obliga a que los organismos reguladores informen anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones.

En relación a lo señalado en el párrafo anterior, agradeceré remitir a esta Secretaría General, la evaluación e informe correspondiente, teniendo en consideración el plazo establecido en el artículo 87° del Reglamento del Congreso de la República.

Sea propicia la oportunidad para renovar los sentimientos de mi especial consideración y estima.

A atentamente,

MANUEL ANGEL CLAUSEN OLIVARES
Secretario General
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS





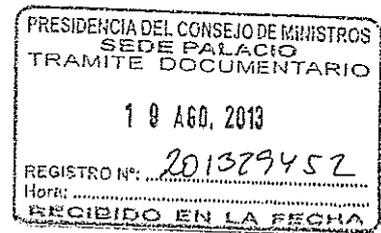
Congreso de la República

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"

Oficio 010-2013-2014 CODECO/CR

Lima, 14 de agosto del 2013

Señor
Juan Federico Jiménez Mayor
Presidente del Consejo de Ministros
Jirón Carabaya Cuadra 1 s/n
Lima Cercado



De mi consideración:

Es grato expresarle mi cordial saludo y manifestarle que la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos tiene en estudio el Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR, Ley que obliga a que los organismos reguladores informen anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones. Se adjunta proyecto de ley.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 96° de la Constitución Política del Perú; artículo 87° del Reglamento de Congreso de la República, solicito opinión sobre la mencionada iniciativa legislativa.

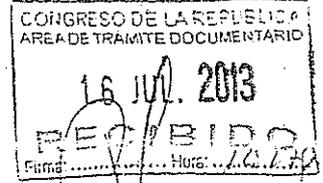
Aprovecho la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Julia Teves Quispe
Presidenta
Comisión de Defensa del Consumidor y
Organismos Reguladores de los Servicios Públicos



Proyecto de Ley N° 2466/2012-CR



PROYECTO DE LEY

Congresista de la República que suscribe, Mesías Antonio Guevara Amasifuen, representante de la Región Cajamarca, por intermedio del Grupo Parlamentario Acción Popular – Frente Amplio propone el siguiente Proyecto de Ley:

LEY QUE OBLIGA A QUE LOS ORGANISMOS REGULADORES INFORMEN ANUALMENTE AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES

ARTÍCULO ÚNICO.- Obligación de informar al Congreso de la República

Los presidentes de directorio o jefes institucionales de los siguientes organismos reguladores: Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones-Osiptel, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-Osinergmin, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público-Ositran, y Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento-Sunass, están obligados a informar anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de las funciones asignadas a sus respectivas entidades.

Los presidentes de directorio o jefes institucionales a que se refiere el párrafo anterior informarán por escrito y oralmente ante la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. El representante del OSIPTEL informará también ante la Comisión de Transportes y Comunicaciones, el representante del OSINERGMIN lo hará también ante la Comisión de Energía y Minas, el representante de OSITRAN ante la Comisión de Transportes y Comunicaciones; y, el representante de la SUNASS informará igualmente ante la Comisión de Vivienda y Construcción; para el efecto, concurrirán invitados por los presidentes de las respectivas comisiones al inicio de la segunda legislatura de cada período legislativo anual.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.-

Derógase y/o modifíquese cualquier otra norma legal que se oponga a la presente Ley.

Segunda.-

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 12 de julio de 2013.

MESÍAS A. GUEVARA AMASIFUEN
Congresista de la República



VERÓNICA FANNY MENDOZA FRISCH
Vocera Alema
Inicadora Acción Popular-Frente Amplio

VERÓNICA MENDOZA FRISCH
Congresista de la República

LEONARDO INGA VASQUEZ
Congresista De La República

J. R. HARACHUN

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 22 de Julio del 2013

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2466 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Defensa del Consumidor y Organizaciones Recaudadoras de los Recursos Públicos.


JAVIER ÁNGELÉS ILLMANN
Oficial Mayor(e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En las democracias modernas, las funciones de representación y control político son fundamentales para definir el rol que compete a los parlamentos. Los congresistas, en cuanto representantes de la ciudadanía, legislan y controlan.

El ejercicio del control político por parte del Congreso es un atributo distintivo de la democracia y permite preservarla de los excesos a que son proclives las autocracias.

La función de control político que ejercen los parlamentos ha sido valorada positivamente en el pensamiento político, reconociendo en ella una tensión que favorece al sistema. El ejercicio de un tipo de control sobre el ejecutivo, hace que el parlamento pueda contribuir a un equilibrio ideal e impedir el abuso del poder. El control del poder es un acto de poder.

En nuestro país, el presidencialismo ha incorporado mecanismos de control propios del sistema parlamentario. La constitución y las prácticas parlamentarias reconocen frenos y contrapesos entre los poderes del Estado. El control parlamentario surge entonces como la capacidad de revisar y cuestionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública, abocándose a la tarea de verificar si la actuación gubernamental se corresponde o no con el parámetro establecido.

La función de control político tiene relación con la obligación genérica que los entes gubernamentales tienen de dar cuenta de sus actos al Congreso. Son mecanismos constitucionales de control, los pedidos de información (artículo 96°), las comisiones investigadoras (artículo 97°), el voto de investidura (artículo 130°); la interpelación (artículo 131°), la moción de censura (artículo 132°), la cuestión de confianza (133°). También lo es la invitación a los Ministros para informar (artículo 129°), el control Parlamentario de los decretos de urgencia y decretos legislativos (118, inciso 19 y 104), el control sobre los tratados así como el que recae en la declaración del estado de sitio o del estado de emergencia (137), entre otros.



1.1 La invitación a informar

La Constitución establece en el artículo 129° que el Consejo de Ministros en pleno o los Ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates. Los Ministros concurren también cuando son invitados para informar. La invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante Moción de Orden del Día. También procede que sean invitados para informar en las Comisiones, debiendo mediar para ello acuerdo en el seno de la Comisión que se trate.

La invitación a informar constituye un mecanismo de obtención de información, que difícilmente va más allá de ese fin. Sin embargo, el solo hecho de que los congresistas

puedan obtener información, aunque no sea sino para contar con ella, es un fin válido y legítimo, en cuanto propicia la deliberación política.

En la legislación comparada encontramos casos ilustrativos. En el caso de Argentina, el jefe de Gabinete de Ministros concurre al Congreso para informar sobre la marcha del gobierno, Uruguay prevé que cada una de las Cámaras tiene facultad de hacer concurrir a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización. Colombia y Costa Rica establecen que los Ministros y los Directores de departamentos administrativos presentan al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes o, en su caso, una memoria sobre los asuntos de su dependencia.

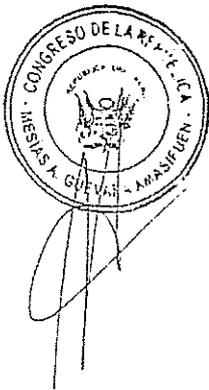
Dentro del Congreso, no siempre va a darse una seria disposición a ejercer control político y, por tanto, a cursar invitación a los conductores de los órganos de gobierno con responsabilidades críticas. La voluntad de ejercer control parece estar directamente relacionada con la existencia o no de una elevada competencia entre los partidos. El hecho es que la concurrencia a informar resulta una sana práctica que, en muchos casos, es principalmente beneficiosa para el propio ejecutivo, que así distiende las presiones que el trajín político acumula sobre los gobernantes. Los legisladores tendrán mayor disposición a controlar cuanto más competitivo sea el sistema de partidos y los informes que el Congreso pueda recibir serán cualitativamente satisfactorios en su intencionalidad cuanto más cohesionados se encuentren los partidos políticos de oposición.

1.2. La Regulación y el Estado

El Estado Regulador abandona su carácter de productor y se concentra en un rol generador y garante de las reglas de juego económico. Para el cumplimiento de esta tarea, el Estado establece los llamados Organismos Reguladores (OR) a los que encomienda la función de proteger a los consumidores de las empresas con poder de mercado y de preservar las inversiones, de cualesquier acción oportunista de los gobiernos.

En nuestro país, la Ley N° 27332 publicada el 29 de julio del 2000, "Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos", establece la naturaleza de los organismos reguladores, su ámbito de aplicación, sus facultades, así como, el financiamiento de los mismos. Los organismos reguladores asumen funciones de supervisión, regulación, fiscalización y sanción, normativa, solución de controversias y reclamos. Estos organismos reguladores le dotan al país o ponen las reglas de juego en los temas de competitividad y microeconómica.

La regulación comprende, entonces, un conjunto más o menos amplio de prácticas y reglamentaciones mediante las cuales el gobierno modifica u orienta la conducta y/o la estructura de una industria o servicio público-privado, con dos propósitos: a) minimizar los costos de transacción asociados a factores institucionales; y, b) perfeccionar la eficiencia y la equidad de los mercados de acuerdo con el interés social.

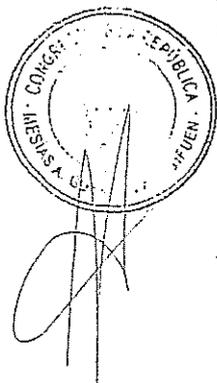


Inicialmente la regulación estuvo vinculada casi exclusivamente a procesos de liberalización financiera y privatización de servicios (como telecomunicaciones, saneamiento y electricidad). Posteriormente, el rol regulador del Estado se fue extendiendo a otros ámbitos del quehacer económico y social, abarcando servicios tales como el transporte y los recursos naturales.

En la actualidad, los principales organismos reguladores (Osiptel, Osinergmin, Ositran y Sunass) juegan un rol más o menos activo frente a la fiscalización de las empresas, aunque afrontan limitaciones en cuanto a su "autonomía constitucional", que a juicio de muchos debiera ser semejante a la que gozan el Banco Central de Reserva (BCR) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Los reguladores están obligados a desarrollar una alta especialización para desenvolverse con solvencia en el área de su competencia, así tenemos: Osiptel (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones), Osinergmin (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería), Ositran (Organismo Supervisor de Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público), y Sunass (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento). Estas entidades regulan el comportamiento de las empresas en el mercado.

En ocasiones, suelen manifestarse contradicciones entre el gobierno y los entes reguladores, que deben extremar sus esfuerzos de independencia, ante intentos de centralización y de manejo político. Ciertamente las acciones del gobierno pueden entorpecer las labores del regulador y tenerlas fuera de control. La necesidad de fortalecer la autonomía de los entes reguladores es una razón más que justifica el interés que puede tener el Congreso de contar periódicamente con información sustantiva sobre los progresos que se logran en la materia.



II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

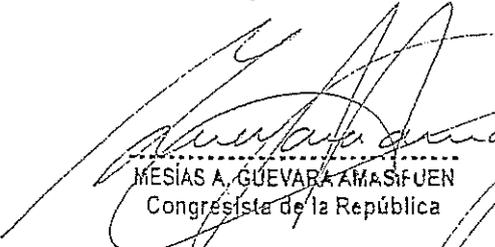
La presente propuesta legislativa no altera las previsiones legales de nuestro ordenamiento jurídico. Al establecer que los organismos reguladores están obligados a informar anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones, lo que se hace es inscribir el dispositivo dentro de las prácticas de control político que la Constitución y las leyes reconocen al Parlamento sobre el accionar de los órganos que ejercen el gobierno desde el Poder Ejecutivo.

Si bien se trata de generar un clima de cooperación en el logro de los altos fines institucionales, no es menos importante que una vigilancia parlamentaria puede ser vista como una manera de coadyuvar a la acción independiente y no condicionada de los órganos reguladores en beneficio de la población usuaria.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Beneficios	Costos
<ul style="list-style-type: none">▪ Para el país: Conciliación equilibrada entre los intereses de las empresas y los derechos de los consumidores. Fortalecimiento de las inversiones, transparencia de los procesos regulatorios y garantía de participación y representación de los consumidores.▪ Para los organismos reguladores: Desarrollo de relaciones de colaboración entre el Congreso y los organismos reguladores de los servicios públicos.▪ Para los ciudadanos: Seguridad del servicio a costo racional y con protección de los usuarios. Aplicación de criterios de eficiencia, transparencia, calidad e innovación tecnológica.	No demanda gastos adicionales para el Estado.

Lima, 12 de julio de 2013.


MÉSÍAS A. GUEVARA AMASFUEN
Congresista de la República

