DEFENSA DEL CONSUMIDOR

PL 9058

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
31 ENE. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 14:26

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 31 de enero de 2025

OFICIO Nº 048 **-2025 –PR**

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa Ley que modifica la Ley 26917 -Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo- para fortalecer la competencia del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) en la difusión de los derechos y deberes de los usuarios que utilizan dichas infraestructuras. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley contiene la siguiente fórmula legal:

> *"**Artículo único. Modificación del artículo 7 de la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo***
> *Se incorpora el literal q) al párrafo 7.1 del artículo 7 de la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, con el siguiente texto:*
> *"**Artículo 7. Funciones***
> *7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:*
> *[...]*
> *q) Difundir información sobre los derechos y deberes de los usuarios en el interior de las infraestructuras de transporte de uso público bajo su supervisión, a través de los mecanismos que determine, para lo cual las entidades prestadoras a cargo de las referidas infraestructuras brindan las facilidades y el espacio físico necesarios para el cumplimiento de tales fines sin costo alguno".*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar siguiente:

Sobre la afectación al principio constitucional de separación de poderes y de competencia

La Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando dispone que:

> *"Artículo 51.- **La Constitución <u>prevalece</u> sobre toda norma legal**; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado".* (Énfasis agregado)

1 Sobre la base del Informe N° D000075-2025-PCM-OGAJ e Informe N° 063-2025-MTC/08.

En función a dicho Principio Constitucional, el artículo 38 de la Constitución Política del Perú dispone:

> *"Artículo 38.- **Todos los peruanos tienen el deber** de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, **así como de respetar, cumplir** y defender **la Constitución** y el ordenamiento jurídico de la Nación".* (Énfasis agregado)

Por consiguiente, el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública, al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.

De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.

En la línea de lo señalado, advertimos que en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que "***la supremacía normativa de la Constitución de 1993*** *se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico,* ***prevaleciendo sobre toda norma legal****; y una subjetiva, en cuyo mérito* ***ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución***"[2]. (Énfasis agregado)

De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.

Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

> *"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno*
> *Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.*
> *El Estado es uno e indivisible.*
> *Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y* ***se organiza según el principio de la separación de poderes****".* (Énfasis agregado)

Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura[3].

Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que señala lo siguiente:

---

2 Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente Nº 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.
3 Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

"Artículo VI.- Principio de competencia

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".

Al respecto, la Autógrafa de Ley bajo análisis incorpora el literal q) al párrafo 7.1 del artículo 7 de la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, asignando al OSITRAN como una función adicional la de difundir información sobre los derechos y deberes de los usuarios en el interior de las infraestructuras de transporte de uso público bajo su supervisión, a través de los mecanismos que determine. Sobre este punto, la iniciativa para la creación de organismos públicos es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, debiendo precisarse en la Ley de creación, entre otros puntos, sus funciones generales, siendo desarrolladas las funciones específicas en el Reglamento de Organización y Funciones, el mismo que se aprueba mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, ello de conformidad con lo señalado en el artículo 28[4] de la Ley N° 29158 y el numeral 31.1[5] del artículo 31 y artículo 43[6] de los lineamientos de organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.

En tal sentido, conforme a la normatividad citada, **la iniciativa legislativa para modificar las funciones de los Organismos Públicos del Poder Ejecutivo, como es el caso del OSITRAN, que es un Organismo Público Regulador adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros[7], también es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, motivo por el cual la Autógrafa de Ley bajo análisis, al ser una iniciativa del Congreso de la República que incide en competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, contraviene el Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, y el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158**.

Sobre el cumplimiento por parte del Estado de los contratos de asociación público privada a fin de garantizar la libertad contractual

Al respecto, se debe señalar que el artículo 58 de la Constitución Política del Perú reconoce que la iniciativa privada es libre y que se ejerce en una Economía Social de Mercado; asimismo,

---

4 "**Artículo 28.- Naturaleza**
Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional.
Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:
1. **Organismos Públicos Ejecutores** , cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.
2. **Organismos Públicos Especializados** , cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.
En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.
Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros". (subrayado agregado)

5 "**Artículo 31.- Norma que aprueba la creación de entidades**
31.1 Los Ministerios y Organismos públicos del Poder Ejecutivo se crean por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo".

6 "**Artículo 43. - Reglamento de Organización y Funciones - ROF** .
Es el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la estructura orgánica de la entidad. Contiene las competencias y funciones generales de la entidad; las funciones específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia".

7 Conforme al literal c) del artículo 1 y artículo 2 de la Ley Nº 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos

el artículo 59 señala que el Estado garantiza la libertad de empresa.

En esa línea, el artículo 62 de la Constitución Política del Perú señala lo siguiente:

> "***Artículo 62.- Libertad de contratar***
> *La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.*
>
> *Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente".*

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, establece en su artículo 6 que, además de otras entidades, los Ministerios, asumen la titularidad del proyecto a desarrollarse mediante las modalidades reguladas en la citada norma, y ejerce, entre otras, la función de *acordar la modificación de los contratos, conforme a las condiciones que establezca el presente Decreto Legislativo y su Reglamento.*

En esos parámetros, el artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1362 regula las modificaciones contractuales en los Contratos de APP, señalando que el Estado, de común acuerdo con el inversionista, puede modificar el contrato de Asociación Público Privada, manteniendo su equilibrio económico financiero y las condiciones de competencia del proceso de promoción, conforme a las condiciones y requisitos que establece el Reglamento.

Ahora bien, **el mandato de la Autógrafa de Ley interfiere con las cláusulas contractuales y compromete la estabilidad financiera de los concesionarios**.

En la presente Autógrafa de Ley, el mandato de brindar facilidades y espacio físico para la difusión de información, tal como lo establece el literal q) **interfiere con las cláusulas contractuales y compromete la estabilidad financiera de los concesionarios,** lo que **podría generar conflictos legales con los concesionarios y afectar la sostenibilidad de los contratos vigentes**.

Al respecto, el equilibrio económico-financiero es un principio esencial en los contratos de concesión, reconocido tanto en el marco normativo nacional como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. **Por ello, modificaciones legales que afecten el contenido económico de los contratos pueden vulnerar derechos constitucionales si no se resguarda el principio de intangibilidad contractual. Ante ello, cualquier disposición que afecte las condiciones contractuales debe incluir salvaguardas explícitas para proteger dicho equilibrio**.

En esa línea, la referencia a "los mecanismos que determine OSITRAN" introduce un grado de incertidumbre sobre cómo se implementará la obligación de difundir información. **Esta ambigüedad puede generar interpretaciones contradictorias, especialmente en concesiones ya suscritas, donde las condiciones de operación están claramente definidas**. Motivo por el cual, es necesario que el texto legal sea más específico, evitando generar dudas que puedan derivar en conflictos regulatorios o contractuales; por lo que hubiese sido fundamental que el texto de la autógrafa precise que estas obligaciones no alterarán las condiciones pactadas en los contratos de concesión.

El respeto al equilibrio económico-financiero y a los acuerdos contractuales es clave para mantener la confianza de los inversionistas en el sector de infraestructura. La ausencia de garantías explícitas en el texto del literal q) podría desincentivar nuevas inversiones, afectando la competitividad del país en la captación de capital privado para proyectos de infraestructura.

Si bien la finalidad de la Autógrafa de Ley es proteger los derechos de los usuarios, esta protección debe implementarse de manera equilibrada, sin comprometer los derechos y obligaciones de los concesionarios. Una regulación que garantice la difusión de información sin alterar las condiciones contractuales permite alcanzar este balance, promoviendo un entorno donde tanto usuarios como concesionarios se beneficien de un marco normativo justo y predecible.

Por ello, para garantizar que la Autógrafa de Ley cumpla con su propósito sin generar conflictos legales o contractuales, se propone incluir una precisión en el literal q) que establezca explícitamente que la difusión de información sobre los derechos y deberes de los usuarios puede ser efectuada "**sin que ello implique la modificación de las cláusulas contractuales ni altere el equilibrio económico financiero, conforme lo previsto en los contratos de concesión**". Esto asegurará que la disposición sea implementada de manera coherente con los principios constitucionales y legales.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26917 —LEY DE SUPERVISIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO— PARA FORTALECER LA COMPETENCIA DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO (OSITRAN) EN LA DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS USUARIOS QUE UTILIZAN DICHAS INFRAESTRUCTURAS

<u>Artículo único</u>. Modificación del artículo 7 de la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo

Se incorpora el literal q) al párrafo 7.1 del artículo 7 de la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, con el siguiente texto:

*"**Artículo 7. Funciones***

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

[...]

q) Difundir información sobre los derechos y deberes de los usuarios en el interior de las infraestructuras de transporte de uso público bajo su supervisión, a través de los mecanismos que determine, para lo cual las entidades prestadoras a cargo de las referidas infraestructuras brindan las facilidades y el espacio físico necesarios para el cumplimiento de tales fines sin costo alguno".

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los diez días del mes de enero de dos mil veinticinco.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

WALDERMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA