



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
ALCALDIA

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

58117

Callao, **27 ABR. 2018**

OFICIO N° **048** - 2017- MPC - AL



Señor
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales
y Modernización de la Gestión del Estado
CONGRESO DE LA REPUBLICA
Lima
Presente.-

ASUNTO : REMISION DE INFORMACION
REFERENCIA : OFICIO P.O. N°112-2017-2018-CDRGLMGE-CR (Exp. Adm. N°2017-01-126814)

De mi consideración:

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y a la vez para brindar respuesta al expediente de la referencia, por el cual solicitó a esta Comuna, opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley 1719-2017-PE, ley que crearía la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Al respecto y en atención a lo solicitado por su representada, adjunto copia de documentos emitidos por la Gerencia General de Transporte Urbano y Gerencia General de Asesoría Jurídica y Conciliación de esta Corporación Edil, documentos que remito para conocimiento de la Comisión tiene usted a bien presidir y para los fines que estimen convenientes.

- ✓ INFORME N° 274-2017-MPC-GGTU y anexos
- ✓ INFORME N°1093-2017-MPC-GGAJC

Agradezco la atención que brinde al presente y aprovecho la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
RAFAEL A. URBINA RIVERA
TENIENTE ALCALDE
ENCARGADO DEL DESPACHO DE ALCALDIA



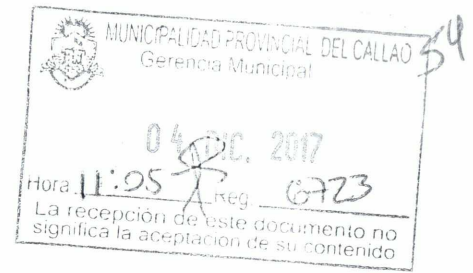
JSG/GVCF/jeqa
Folios: (14)
Cc: Archivo



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
GERENCIA GENERAL DE TRANSPORTE URBANO

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

INFORME N° 274 - 2017-MPC-GGTU



A : SR. GEORGE VICTOR COLLANTES FERNANDEZ
Gerente Municipal (e)

DE : DR. MIGUEL GONZALES HUAPAYA
Gerente General de Transporte Urbano

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1719/2017-PE, que crea la
Autoridad de Transporte para Lima y Callao.

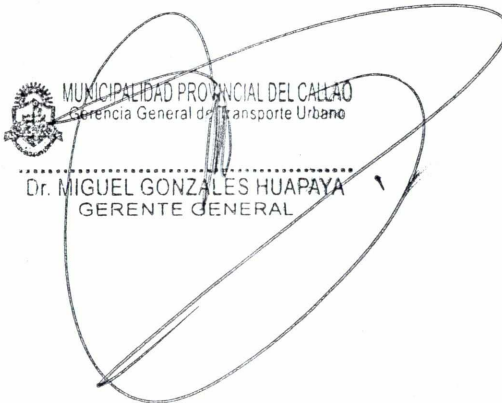
REFERENCIA : a) Informe N° 510-2017-MPC-GGTU-CAO (C.I: 18934)
b) Memorando (M) N° 228-2017-MPC-GM (C.I: 14330)
- Expediente N° 2017-01-0000126814 (copia)
c) Memorando N° 3350-2017-MPC-GM (C.I: 18625)
- Informe N° 1093-2017-MPC-GGAJC

FECHA : Callao, 04 de Diciembre 2017

Es grato dirigirme a usted para expresarle mis cordiales saludos y al mismo tiempo manifestarle, *en atención al Memorando (M) N° 228-2017-MPC-GM y Memorando N° 3350-2017-MPC-GM, documento en ref. b) y c), por el cual vuestro Despacho remite copia del Expediente N° 2017-01-0000126814 referido al Proyecto de Ley N° 1719/2017-PE que crea la Autoridad de Transporte para Lima y Callao, así como remite el Informe N° 1093-2017-MPC-GGAJC de la Gerencia General de Asesoría Jurídica y Conciliación quien procede con emitir su opinión legal con relación a dicho proyecto de norma, respectivamente;* que al respecto lo expresado ha recaído en el Informe N° 510-2017-MPC-GGTU-CAO, documento en ref. a), emitido por la Coordinación Administrativa y Operativa de esta Gerencia General, quien expone en su análisis los argumentos que fuesen evaluados para la conclusión de su opinión final que indica que el Proyecto de Ley resultaría inviable.

En tal sentido, se remite en original lo actuado, a efectos de su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente


MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
Gerencia General de Transporte Urbano
Dr. MIGUEL GONZALES HUAPAYA
GERENTE GENERAL

MGH/CBS
Cc:
GGTU/CAO
GGTU/AL
GGTU/APCT
Archivo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 510-2017-MPC-GGTU/CAO

A : Dr. MIGUEL GONZALES HUAPAYA
Gerente General de Transporte Urbano.

DE : Abog. ALEXANDER GONZALES MECHÁN
Coordinador Administrativo y Operativo.

REF. : a) Memorando N° 6216-2017-MPC-GGTU, de fecha 27/11/2017.
b) Memorando N° 5117-2017-MPC-GGTU, de fecha 14/09/2017.

FECHA : Callao, 30 de noviembre de 2017.



Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente, y en relación al documento de la referencia, remitirle el informe técnico – legal desarrollado por esta Coordinación Administrativa y Operativa, en relación a la dación del proyecto de Ley 1719/2017-PE que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU.

En ese sentido, es necesario mencionar lo siguiente:

1.- PRERROGATIVAS NORMATIVAS.-

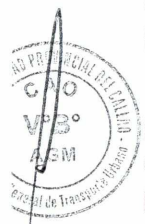
Conforme lo establece el artículo 194° de la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley No. 28607 – Ley de Reforma de los Artículos 91°, 191° y 194° de la Constitución Política del Perú; en concordancia con el Artículo II del Título Preliminar de la Ley No. 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, se establece expresamente que los Gobiernos Locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; siendo que la autonomía municipal radica en la facultad de los gobiernos locales para ejercer actos de gobierno administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico; siendo competentes para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

Asimismo, el artículo 81° de la Ley Orgánica de Municipalidades = Ley N° 27972, establece que las Municipalidades Provinciales ejercen funciones para normar y regular el Servicio Público de Transporte Terrestre Urbano e Interurbano de su jurisdicción, así como otorgar autorizaciones y concesiones para la prestación de servicios públicos de transporte provincial de personas en su jurisdicción.

La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en su artículo 17°, de las competencias de las Municipalidades Provinciales, estipula que las mismas tienen competencias normativas, de gestión y fiscalización, conforme a los lineamientos establecidos por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Que, el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC (anteriormente Decreto Supremo N° 009-2004-MTC), establece en su artículo 11°, que las Municipalidades Provinciales en materia de transporte terrestre cuentan con las competencias previstas en este Reglamento, encontrándose facultadas para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción sin desconocer, exceder o desnaturalizar lo dispuesto en el referido Reglamento.

En ese sentido, el proyecto presentado y que es materia de análisis deberá tomar en cuenta las prerrogativas señaladas anteriormente a efectos de no vulnerar las potestades de cada gobierno local.





**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
GERENCIA GENERAL DE TRANSPORTE URBANO**

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

2.- ANTECEDENTES DE LAS AUTORIZACIONES OTORGADAS POR LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO.-

Que, el artículo 81º de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, establece que las Municipalidades Provinciales ejercen funciones para normar y regular el Servicio Público de Transporte Terrestre Urbano e Interurbano de su jurisdicción, así como otorgar autorizaciones y concesiones para la prestación de servicios públicos de transporte provincial de personas en su jurisdicción.

La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en su artículo 17º, de las competencias de las Municipalidades Provinciales, estipula que las mismas tienen competencias normativas, de gestión y fiscalización, conforme a los lineamientos establecidos por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, establece en su Séptima Disposición Complementaria Final que los Gobiernos Provinciales deberán dictar las normas complementarias sin desnaturalizar, ni transgredir lo dispuesto en el citado Reglamento, dejando en suspenso toda norma complementaria anterior que lo contraríe, desnaturalice, o transgreda.

El citado Reglamento establece expresamente en su Artículo 53º que el plazo de las autorizaciones para la prestación del servicio de transporte terrestre en el ámbito provincial tendrá una vigencia de 10 años; en consecuencia, los Gobiernos Provinciales no podrán modificar el plazo señalado, debido a que se contravendría lo establecido en la Séptima Disposición Complementaria Final.

Con fecha 31 de marzo de 2007, la Municipalidad Provincial del Callao, mediante Ordenanza Municipal N° 000020, publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el 28 de abril de 2007, aprobó el Procedimiento Especial de Acceso a Autorizaciones Municipales por el plazo de 10 años a favor de operadores de transporte que sirven rutas al servicio del transporte público urbano e interurbano de pasajeros, previa presentación y aprobación de un Proyecto de Inversión y de Reestructuración Empresarial y Operacional que contenga la propuesta de renovación de flota vehicular con unidades de tipo ómnibus cero kilómetros, dispositivo municipal que resulta compatible no sólo con el actual Reglamento Nacional de Administración de Transporte, sino que promueve las inversiones privadas destinadas a la renovación progresiva del parque automotor en la Provincia Constitucional del Callao mediante la adquisición de unidades vehiculares que se ajustan a la tipología establecida en la Reglamentación Nacional.

Asimismo, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 11º del Reglamento Nacional anteriormente indicado, el Consejo Provincial de Callao aprobó mediante Ordenanza Municipal N° 000040-2009-MPC, publicada en el Diario oficial "El Peruano", el 07 de setiembre de 2009, el Reglamento del Servicio de Transporte Público Regular de Pasajeros en la Provincia Constitucional del Callao, estableciendo entre sus disposiciones, las condiciones de acceso y permanencia del servicio de transporte público regular de pasajeros, así como los requisitos para obtener una Autorización Municipal para la prestación de servicios de transporte público regular por el plazo de diez (10) años, reglamento modificado por Ordenanza Municipal N° 000051-2010-MPC, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 31 de octubre de 2010.

3.- ANALISIS A LA NORMA ACOTADA.-

Conforme se observa del proyecto presentado, el mismo se centra en la regulación, administración, manejo y fiscalización del sistema de transporte masivo de personas realizado entre las jurisdicciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
GERENCIA GENERAL DE TRANSPORTE URBANO

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

del Callao, puesto que hace referencia a la integración física, operacional, tarifaria y medios de pago de los distintos modos que conforman el Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima.

Aquí hay que hacer una distinción respecto a los servicios que regularía la presente Ley, puesto que al inicio, dentro de lo dispuesto en su Artículo Segundo, se señala que:

"La ATU tiene como objetivo implementar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, de manera eficiente, sostenible, accesible, seguro, ambientalmente limpio y de amplia cobertura que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de Lima y Callao..."

En ese sentido, se entiende en primer lugar que el objetivo de la misma es la regulación del servicio de transporte urbano regular de pasajeros a través de rutas preestablecidas, puesto que menciona "Sistema Integrado de Transporte", lo que se entiende como un sistema masivo interconectado entre diferentes operaciones que tienen un itinerario (ruta) preestablecido.

Por ello, es necesario indicar que al constituirse la ATU, lo que buscaría en primer término es continuar con el Sistema Integrado iniciado por la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima (desde el año 2012), puesto que actualmente, y conforme es de conocimiento público, existen actualmente 2 Corredores Complementarios (TAG: Tacna – Garcilaso – Arequipa / Faucett – La Marina - Javier Prado).

En ese sentido, y tomando como base lo señalado anteriormente, resultaría perjudicial para las autorizaciones emitidas por la Municipalidad Provincial del Callao, debido a que no se tomarían en cuenta las mismas dentro del proceso de reforma que pretende implementar la ATU.

Se debe mencionar que en la actualidad, conforme se indicó anteriormente, la única autoridad que concesionó la prestación del servicio de transporte dentro de su jurisdicción es la Municipalidad Metropolitana de Lima; siendo que la Municipalidad Provincial del Callao, durante el año 2007, a través de la Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPC aprobó el procedimiento especial para el acceso a autorizaciones para la prestación del servicio de transporte público regular en rutas de interconexión, otorgando, en su artículo 2°, el beneficio de preferencia de las personas jurídicas que se encontraban a dicha fecha prestando servicio en las citadas rutas; por ende, lo primero que debe tratarse es el estado legal actual de las rutas que mantienen ya una licitación otorgada (Lima), o aquellas que mantienen actos administrativos emitidos conforme a un procedimiento acorde a sus prerrogativas (Callao).

En ese sentido, lo señalado en los artículos primero y segundo del citado proyecto de Ley se centra en lo anteriormente indicado; aparte, es necesario recalcar que la ATU será un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin embargo, debe recordarse que existen otros organismos similares que hasta la fecha no han venido cumpliendo sus funciones, tales como la SUTRAN.

Por otro lado, es necesario hacer mención que en su artículo tercero señala las definiciones y referencias en las que se basa el citado proyecto de Ley, observándose que el mismo abarcaría todas las prerrogativas relacionadas al transporte e infraestructura vial. En ese punto es necesario mencionar que tanto la Constitución Política del Estado, la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 27883 – Ley de Bases de la Descentralización, establecen que "El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación".





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
GERENCIA GENERAL DE TRANSPORTE URBANO

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Asimismo, indican que *"La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas"; por lo tanto, gozan de determinadas competencias específicamente desarrolladas dentro del ámbito de su jurisdicción.*

En ese sentido, señalan que, dentro de los tipos de competencias, se encuentra la competencia exclusiva, detallando que la misma *"Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley".*

Por ende, el objetivo en las citadas normas es la Unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal; por tanto, cualquier impulso para un reforma debe obedecer los preceptos establecidos y adecuar el procedimiento de reforma del transporte dentro del marco normativo vigente, teniendo en cuenta además, las competencias que son exclusivas de los distintos tipos de gobiernos que existen y sobretodo, sobreponiendo el bienestar de la ciudadanía frente a las consecuencias de un nuevo sistema que se desea implementar y que, conforme se mencionó anteriormente, nunca ha tenido en cuenta a los operadores de transportes autorizados por esta Municipalidad Provincial del Callao.

En relación a este artículo, es necesario resaltar que debe tenerse en cuenta que la base legal para la operatividad de las rutas, tanto las administradas por Lima como por el Callao, se fundamentó en las diferentes Actas de Acuerdo que fueron suscritas por los funcionarios competentes de ambas comunas en el ejercicio legítimo de sus funciones; por ello, es de vital importancia que sean tomadas en cuenta puesto que ellas reflejan el verdadero y cierto estado de las citadas rutas, sus itinerarios, afluencia y sobretodo, el total de unidades vehiculares pertenecientes por flotas autorizadas.

El artículo Cuarto, conforme lo he señalado anteriormente, detalla cuáles serán las competencias de la ATU, siendo, nuevamente, necesario resaltar que existe un error en la nomenclatura del tipo de servicio. Es decir, en este artículo se hace mención al *"sistema integrado de transporte entre Lima y Callao"*, es decir, entiéndase al sistema masivo interconectado entre diferentes operaciones que tienen un itinerario (ruta) preestablecido; sin embargo, dentro del artículo anterior señala que también se encuentra dentro de las funciones de la ATU el normar, regular, administrar y fiscalizar el sistema de transporte especial de pasajeros.

Aquí se debe realizar una precisión, puesto que los diferentes tipos de servicios que están inmersos en el término *"servicio especial de pasajeros"*, tales como el taxi, transporte escolar, transporte de personal y transporte turístico no mantienen las mismas características que el transporte regular, por ende, no MANTIENEN UNA RUTA (ITINERARIO) preestablecido, además no se conectan entre sí en un sistema de operación único.

Por otro lado, el Artículo Quinto ya precisa específicamente cuáles serán las funciones de la ATU, debiéndose realizar una distinción entre dos conceptos fundamentales:

1.- El servicio de transporte regular de personas en rutas de interconexión (o como se llama en el proyecto *"Sistema Integrado de Transporte Masivo"*), incluye un *"todo"* para su real funcionamiento. En ese sentido, debemos recordar que cuando la Municipalidad Metropolitana de Lima concesionó los llamados *"Corredores Complementarios"*, lo realizó de manera desordenada, en vista que para la operatividad de un servicio *"integrado"* deben existir las



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
GERENCIA GENERAL DE TRANSPORTE URBANO

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

condiciones técnicas y sobretodo, de infraestructura que posibilite la normal operación del mismo; sin embargo, hemos podido verificar en el transcurso de los años que con dichos corredores no se cumplió con tal obligación, puesto que hasta la fecha no existen, por ejemplo, paraderos de llegada y salida de los buses integrantes de los corredores, no existen hasta la actualidad paraderos cuyos parámetros se encuentren ajustados a lo dispuesto por la norma técnica que así lo acredite, no existen buses que cumplan con los requisitos técnicos de un sistema masivo de transporte, entre otras cosas.

Por ello, al señalar que la ATU tiene como función "Aprobar normas que regulen la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se brindan dentro del territorio; las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios...", debe dejarse en claro que dicha reglamentación ya existe, solo que en la actualidad no se han cumplido, conforme se ha mencionado anteriormente.

En ese sentido, *resultaría mejor que la ATU sea un organismo coordinador entre las municipalidades intervinientes, un organismo fiscalizador de las obligaciones de las mismas, y que, en caso de controversia, sea dirimente.*

Se debe tener en cuenta que además se habla de concesiones de la infraestructura vial, es decir, las potestades que mantienen las autoridades dentro de su jurisdicción respecto a la regulación, mantenimiento y administración de la infraestructura vial, en ese sentido, dicha disposición contradice a lo estipulado en las leyes de la materia, más aún, como se ha mencionado anteriormente, dicha competencia es exclusiva y cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la Ley.

2.- Señala que será competente para "Aprobar normas que regulen el Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao, así como las especificaciones técnicas, de operatividad y de funcionamiento del sistema de recaudo único, a efectos de garantizar la compatibilidad y estandarización del mismo". En ese sentido, dicho tema se viene discutiendo desde hace muchos años y nunca se ha encontrado un punto de equilibrio frente a la citada posición.

Para comenzar, el Sistema Único de Recaudo es eficiente cuando la interconexión de los diferentes tipos de servicio cuenta con una adecuada infraestructura (tiene que ver lo con señalado en el párrafo anterior); sin embargo, en la actualidad dicha interconexión no existe, es más, se crearía un desorden respecto al citado cobro puesto que la población de ambas jurisdicciones no se encuentran habituadas al citado sistema.

Resultaría importante recomendar que el Sistema Único de Recaudo debería implementarse pero cuando ya se cuente con las condiciones necesarias para su operación, siendo que por el momento, debería buscarse la forma de seguir con el sistema actual, obviamente regulado a través de una tarifa única estándar por servicio, resultando ello más provechoso para el usuario.

Otro punto importante a resaltar es lo señalado en el acápite d), cuando señala que tendrá la función de "Promover los procesos de promoción de la inversión privada y otorgar las concesiones para la prestación de los servicios de transporte terrestre urbano regular y masivo de personas, así como para la construcción y operación de la infraestructura vial e infraestructura complementaria requerida para dichos servicios, cuando la naturaleza del proyecto así lo requiera".

Dicha competencia actualmente las mantienen las municipalidades competentes, existiendo hasta la fecha vigencia en algunos contratos de concesión suscritos.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
GERENCIA GENERAL DE TRANSPORTE URBANO

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Un enunciado muy importante es el señalado en el acápite q), el cual señala que será competente para "Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan Maestro de Transporte, el Plan Regulador de Rutas de los Servicios de Transporte Terrestre de personas que se prestan dentro del territorio". Es necesario mencionar que actualmente existen planes maestros de transportes y plan regulador de rutas debidamente aprobados por las autoridades competentes, por ende, lo que debería realizarse en primer lugar es una actualización de los mismos, o en su caso, su ratificación.

Lo señalado en los artículos 6°, 7° y 8°, referido a la estructura orgánica básica de la ATU, y sobre todo, a la conformación del Concejo Directivo de la misma es una vulneración a los derechos constitucionalmente adquiridos por parte de esta Autoridad Edil, en vista que se denota un favoritismo extremo frente a la Comuna Limeña al considerar en el literal d) del artículo 7 que: "la ATU es administrado por un concejo directivo conformado por ocho (08) miembros que son designados por un periodo de cinco (05) años, el cual estará conformado por:

...
d) Cuatro (04) miembros propuestos por las municipalidades provinciales existentes en el territorio, en proporción a su densidad demográfica, conforme a los mecanismos de designación que se establezcan en el reglamento de organización y funciones..."

Es decir, y sacando conclusiones, la Municipalidad Provincial del Callao solo tendría un representante frente a los 3 representantes de la Municipalidad de Lima, en vista que obviamente, esta comuna mantiene menor proporción demográfica. Dicha disposición es un atropello a los derechos de esta Autoridad, puesto que definitivamente no tendríamos asidero en votación frente al Concejo Directivo, además de dejar de cautelar los intereses de las rutas autorizadas por el Callao.

Los artículos siguientes básicamente realizan un estandarizado bloque de prerrogativas similares a otros organismos, sin embargo, hay varios puntos a detallar en los artículos 14° y siguientes:

1.- Art. 14°.- "Los servidores de la ATU están sujetos a lo dispuesto en la Ley N° 357, ley del servicio civil y normas complementarias y conexas. En tanto se implemente el régimen de servicios regulados por la ley N° 357, la ATU puede efectuar contrataciones para el régimen especial de contratación administrativa de servicios CAS.

Los servidores de las entidades que se transfieren o fusionan a la ATU, conservan su régimen laboral, hasta la implementación del régimen del servicio regulado por la ley N° 357, ley de los servicios civiles y conexas"

Dicho planteamiento deberá ser previamente consultado a la Gerencia General de Asesoría Jurídica y Conciliación de esta Autoridad Edil a efectos de verificar la viabilidad de la citada propuesta.

2.- Disposiciones complementarias.-

"Tercera.- declaración de continuidad urbana entre Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.

Declarase la existencia de continuidad urbana entre la integridad de los territorios de las provincias contiguas de lima metropolitana y la provincia constitucional del callao. La declaración de nuevas provincias al territorio urbano continuo se realiza con arreglo a la ley N° 27181, ley general de transporte y tránsito terrestre, o norma que la sustituya"



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
GERENCIA GENERAL DE TRANSPORTE URBANO

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Debemos indicar que es un acertado paso para el acercamiento entre ambas jurisdicciones, debido a que hasta la fecha la Municipalidad Metropolitana de Lima, a pesar de haberse comprometido en Acta de Acuerdo del año 2016 en emitir Acto Administrativo que así lo declarase, no lo había realizado, a diferencia de la Municipalidad Provincial del Callao que lo realizó a través del Decreto de Alcaldía N° 015-2002-MPC.

"Octava.- transferencia de funciones.-"

Apruébese la fusión de la gerencia de transporte urbano de la municipalidad metropolitana de lima y la gerencia general de transporte urbano de la municipalidad provincial del callao, en ambos casos, con excepción de las competencias de tránsito y la gestión de infraestructura vial, a la ATU, siendo este último en ente incorporante..."

Algo que es sumamente importante discutir es cuando se habla de fusión de algunas entidades (GTU LIMA – GGTU CALLAO), puesto que dicha propuesta resulta contraria a Ley, en vista que ambas son órganos de línea dependientes de sus respectivas comunas, y son las encargadas no solo del transporte público, sino que además mantienen otras funciones propias dentro de su jurisdicción (señaladas en el MOF y ROF), por ello no se podrían fusionar ambas gerencias.

Otro punto controvertido es cuando se señala que como resultado de la fusión, se deberá realizar la transferencia de los recursos documentarios, bienes inmuebles, contratos y otros. En ese aspecto, como es sabido, actualmente la MPC mantiene vigente el Contrato de Concesión con Data Tools, siendo que ellos, conforme a sus obligaciones contractuales, mantienen bajo su custodia todo el acervo documentario, así como la "DATA" respecto a los diferentes tipos de servicios que se brindan en el Callao.

En ese sentido, y conforme se detalla en el citado Contrato de Concesión, la administración la direcciona Data Tools hasta el final de la concesión, por ende, dicha información no la maneja, como un sistema integrado en su totalidad, la Gerencia General de Transporte Urbano.

4.- OPINIÓN FINAL.-

Como se ha podido observar anteriormente, lo que se ha realizado es una evaluación del proyecto de Ley presentado, en donde se encontraron las inconsistencias detalladas y que están referidas, básicamente, a la direccionalidad del tipo de servicio a regular.

Es necesario precisar que para poder realizar un trabajo conjunto debe existir igualdad de condiciones y posiciones frente a las decisiones que se tomen, teniendo en cuenta que es el Callao quien mantiene más rutas de interconexión bajo su administración, y por ende, una interrupción en las mismas ocasionaría un desabastecimiento en el servicio a nivel de ambas provincias, por ende, esta Coordinación Administrativa y Operativa es de la opinión que el proyecto de Ley presentado resultaría inviable.

Ello obedece a que en la actualidad, existe un marco normativo vigente que regula la materia, otorgando a cada entidad estatal las prerrogativas que son de su competencia dentro de su jurisdicción. Por ello, lo que debería de proponerse es afianzar tales prerrogativas y retomarse las conversaciones entre las entidades involucradas a efectos que se puedan coordinar las acciones a tomar frente a una verdadera reforma de transporte.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
GERENCIA GENERAL DE TRANSPORTE URBANO


"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Por ende, lo que realmente se estaría realizando con la creación de la ATU es crear otra entidad, de las muchas que existen actualmente, para regular, crear, administrar un sistema que ya se encuentra en administración de las autoridades competentes.

Como lo señalé anteriormente, lo que debe realizarse es una afianzamiento de las potestades que tienen los gobiernos locales, los mismos que se encuentran taxativamente dispuesto por Ley, a efectos de poder mantener un control mas estricto y eficaz referido al transporte público. Por ello, es necesario que todas las entidades involucradas coordinen y desarrollen planes en conjunto en beneficio de la colectividad, y no como se ha desarrollado hasta la actualidad.

Sin otro en particular, se despide de usted.

Atentamente;



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
GERENCIA GENERAL DE TRANSPORTE URBANO
ABOG. ALEXANDER J. GONZALES MECHAN
COORDINADOR ADMINISTRATIVO Y OPERATIVO

Cc.
Archivo.



INFORME N° 1093-2017-MPC-GGAJC

A : OSCAR ZEGARRA GUZMAN
Gerente Municipal

DE : FRANCISCO MARTIN GALARZA LOPEZ
Gerente General de Asesoría Jurídica y Conciliación.

ASUNTO : Informe Legal

REF. : a) Memorando N° 228-2017-MPC/GM
b) Expediente N° 2017-01-126814
(Oficio P.O. N° 112-2017 2018/CDRGLMGE-CR)

FECHA : Callao, 17 OCT. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de hacerle llegar mi respetuoso saludo, y en atención al documento de la referencia a), mediante el cual se solicita un informe legal respecto al Proyecto de Ley N° 1719/2017-PE, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (*en adelante el Proyecto de Ley*), al respecto informamos lo siguientes:

1. En lo que al ejercicio de competencias por parte de los gobiernos locales y su relación con las políticas nacionales diseñados por el gobierno nacional concierne, el Art. 195 de la Constitución establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. En esa medida, el citado artículo determina en su inciso 8) la competencia de los gobiernos locales para "*Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de (...) transporte colectivo, circulación y tránsito*" tal regulación es reafirmado por el Art 43, literal g) de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización.
2. En ese contexto, cabe señalar también que, la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, en su Art 81 señala que las municipalidades en materia de tránsito, viabilidad y transporte público, ejercen funciones específicas tales como: las de normar y regular el transporte público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros y el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto; así como, supervisar el servicio público de transporte urbano de su jurisdicción, mediante la fiscalización, detección de infracciones, imposición de sanciones y ejecución de ellas por incumplimiento de las normas o disposiciones que regulan dicho servicio, con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control de tránsito.
3. Estando a lo expuesto, no puede existir controversia respecto de la facultad que tiene los gobiernos locales para promover y regular actividades y/o servicios en materia de transportes, de conformidad con lo establecido por la constitución y las normas.

Entendiéndose que la autonomía municipal tiene una dimensión política, consistente en la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que les son inherentes, como son las facultades: administrativas, que viene a ser la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de responsabilidad; económicas, esto es, la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la ley, resultando por tanto una institución garantizada por la Constitución (STC N° 0015-2005-PI/TC FJ 03)

4. Por otro lado, la Ley 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre y rige en todo el territorio nacional de la República. La referida ley en su Art. 11 establece lo siguiente: “11.1. La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y construcción. 11.2. Los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales”
5. Por su parte, el Art. 16 de la referida ley establece que el “Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias: a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito”. Mientras que el Art. 17 dispone que “Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre: a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial”
6. A nuestro juicio, de conformidad con el Art. 43, literal g) de la Ley de Bases de la Descentralización, el transporte colectivo, circulación y tránsito urbano, es una competencia compartida entre los distintos niveles de gobierno, y así lo reconoce el gobierno nacional al haber previsto las competencias municipales en esta materia. En otras palabras, la determinación de las infracciones de tránsito y sus respectivas sanciones (normas) es una competencia que corresponde al gobierno nacional, conforme a una interpretación sistemática de los artículos 189 y 195 de la Constitución, el artículo 26, literal a), de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, y los artículos 1.1, 11, 16, literal a), y 17, literal a), de la Ley N° 27181, referido a política nacional en materia de transporte y tránsito vehicular, asignada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones; en tanto, la competencia reguladora de dichas disposiciones al ámbito local, así como desagregar las infracciones y sanciones de tránsito, se circunscribe a las municipalidades en su jurisdicción respectiva.
7. Ahora en lo referente al Art. 17 de la Ley N° 27181 – Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, el cual dispone en su numeral 2) que: “Cuando dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas conforman un área urbana contigua que requiere una gestión

conjunta del transporte y tránsito terrestre, las municipalidades correspondientes deben establecer un régimen de gestión común. De no establecerse dicho régimen, cualquiera de las municipalidades puede solicitar una solución arbitral. Si ninguna de las municipalidades solicita el arbitraje o alguna de ellas se niega a someterse a este procedimiento, corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones establece el régimen de gestión común”

8. De la citada norma se infiere que un régimen de gestión común puede establecerse de dos maneras: de común acuerdo entre las municipalidades respectivas, o cuando no se llega a un acuerdo, solicitándose el arbitraje o sometiéndose la cuestión a la decisión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. De ahí que, si no se produce un acuerdo entre las partes, las mismas deben acudir a una solución arbitral o, en última instancia al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
9. Por consiguiente, y en la medida en que el mandato contenido en el Art. 17.2 de la Ley N° 27181, puede ser cumplido de acuerdo con dos hipótesis distintas (existencia o inexistencia de acuerdo entre las municipalidades implicadas), las partes del presente proceso deben agotar los mecanismos previstos por la citada norma; mientras estos no hayan sido agotados, no puede considerarse que la norma haya sido incumplida.
10. Siendo así, se debe tener en cuenta que la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal y su modificatoria Ley N° 29341 dicta, entre otras disposiciones, que las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o la prestación de servicios. Estas se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno; disposición concordante con el Art. 123 de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.
11. Siendo así, y de conformidad con los alcances establecidos en el Art. 14 del D.S. N° 017-2009-MTC y sus modificatorias, el establecimiento del Régimen de Gestión Común del Transporte por acuerdo de las municipalidades podrá incluir la creación de un organismo conjunto para gestionar y fiscalizar el transporte en rutas de interconexión, con las facultades que el acuerdo mismo establezca. Solo en caso de no existir acuerdo entre las municipalidades involucradas, se debe recurrir a los demás procedimientos, lo que no ocurre en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima y esta Comuna; toda vez que, entre ambas partes existe constantes acuerdos los cuales quedan establecidos en las Actas correspondientes, en atención de la cuales se promueven y emiten las normas que garantizan el normal y adecuado desarrollo del transporte entre ambas jurisdicciones.
12. Aunado a ello, también es necesario tener en cuenta, que mediante D.S. N° 003-2014-MTC se incorporó al el numeral 14.5 al Art. 14 del D.S. N° 017-2009-MTC disponiéndose que: *“En caso las Municipalidades Provinciales no hayan establecido régimen de gestión común conforme lo dispone la Ley N° 27181 y el presente Reglamento, quedan facultadas para supervisar y fiscalizar, dentro del ámbito de su jurisdicción, a los transportistas y/o conductores que han sido autorizados por la otra autoridad municipal, remitiendo los actuados a la autoridad competente para el inicio del procedimiento sancionador correspondiente”*.
13. Que, al respecto el Tribunal Constitucional expuso que *“La autonomía municipal constituye, en esencia, una garantía institucional, esto es, un instituto constitucionalmente protegido que, por su propia naturaleza, impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla; protege a la institución de los excesos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa, y persigue asegurar que, en su tratamiento jurídico, sus rasgos básicos o su identidad no sean trastocados*

de forma que la conviertan en impracticable o irreconocible" agregando que "La autonomía municipal supone capacidad de auto-desarrollo en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean éstas provinciales o distritales. Ciertamente, la garantía de la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular su régimen jurídico, siempre que, al hacerlo, se respete su contenido esencial. En este contexto, respetar el contenido esencial de la institución constitucionalmente garantizada quiere decir no sujetar o condicionar la capacidad de auto-desarrollo pleno de los gobiernos locales a relaciones que se puedan presentar como injustificadas o irrazonables". Por lo que, las normas emitidas por esta Comuna en el pleno desempeño de su autonomía no pueden ser desconocidos por ninguna otra autoridad.

14. Dentro de este marco legal, el Decreto Legislativo N° 651 y sus modificatorias, es especialmente importante, ya que establece tanto la libre competencia de tarifas, como el libre acceso a las rutas y, si bien su vigencia data desde 1991 y son numerosas las leyes que se han promulgado con posterioridad, esta ley sigue aún vigente.

Como es de verse, la estructura de transporte y tránsito está regulado por una vasta normativa no siendo suficiente las disposiciones de incorporación, modificatorias y derogatorias planteada en el presente proyecto, para desconocer las competencias de los gobiernos municipales en este ámbito; máxime, si la derogación de dos incisos de la Ley Orgánica de Municipalidades solo están referidos a la competencia a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Sin embargo, dichas atribuciones en virtud del artículo 81 de la referida ley aún se mantendrían vigentes. Por otro lado, existen otras disposiciones importantes que dotan de competencia a las municipalidades como la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, la Ley de Bases de la Descentralización, el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, las propias normas dictadas por cada municipalidades, y la propia constitución, situación que emérita un mayor análisis y precisión.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO

FRANCISCO MARTIN GALARZA LOPEZ
Gerente General de Asesoría Jurídica y
Conciliación

M