



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la corrupción y la impunidad"

40381

Lima, 15 FEB. 2019

OFICIO N° **094** -2019-MTC/01

Señor
CARLOS DOMINGUEZ HERRERA
Congresista de la República
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre S/N, Oficina 202, Lima 1.

Presente.

Asunto : Pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley 3601/2018-CR

Referencia : a) Oficio N° 385-2018-2019/CDRGLMGE-CR
b) Informe N° 147-2019-MTC/08

De mi mayor consideración:

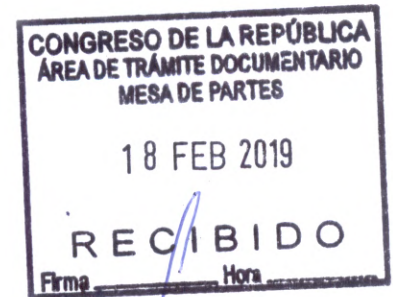
Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia a) mediante el cual su despacho solicita la opinión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones respecto del Proyecto de Ley N° 3601/2018-CR, "Proyecto de Ley que propone autorizar al ministerio de Transportes y Comunicaciones y declara de necesidad pública y preferente interés, la creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Arequipa – ATU Arequipa"

Al respecto, adjunto al presente para conocimiento y fines, copia del Informe N° 147-2019-MTC/08 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual se emite opinión en relación a lo solicitado. Caber indicar que dicha opinión fue solicitada también por el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República en relación al mismo proyecto de Ley.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,


EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Transportes y Comunicaciones





<p>MTC 1078</p> <p>Despacho Vice Ministerial de Transportes</p> <p>23 ENE. 2019</p> <p>MESA DE PARTES</p> <p>EXP.: E-322064-2018</p>
--

INFORME N° 147-2019-MTC/08

A : CARLOS CÉSAR ARTURO ESTREMADOYRO MORY
Viceministro de Transportes

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3601/2018-CR, "Ley que autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y declara de necesidad pública y preferente interés, la creación de la autoridad de transporte urbano para Arequipa – ATU Arequipa".

Ref. : a) Memorándum N° 2973-2018-MTC/15
b) Proveído s/n del 26.11.2018 de VMT
c) Oficio N° 510-2018-2019/CTC-CR
d) Oficio N° 385-2018-2019/CDRGLMGE-CR
(H.T. N°s. E-322064-2018 y E-325095-2018)

Fecha : 21 ENE. 2019

Por el presente, me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficios N°s. 385-2018-2019/CDRGLMGE-CR y 510-2018-2019-CCPC/CR recibidos el 21 y 23 de noviembre de 2018, los Presidentes de las Comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la Republica, respectivamente, solicitan opinión al Ministerio de Transportes y Comunicaciones respecto del Proyecto de Ley N° 3601/2018-CR, "Ley que autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y declara de necesidad pública y preferente interés, la creación de la autoridad de transporte urbano para Arequipa – ATU Arequipa", en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2 Con Proveído S/N de fecha 26 de noviembre de 2018, el Viceministerio de Transportes solicita opinión a la Dirección General de Transporte Terrestre respecto al Proyecto de Ley.
- 1.3 Por Memorándum N° 2973-2018-MTC/15 de fecha 26 de diciembre de 2018, la Dirección General de Transporte Terrestre, opina respecto al Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

Situación / Estado del Proyecto de Ley

- 2.1 Con fecha 05 de noviembre de 2018, el Congresista de la República Sergio Francisco Félix Dávila Vizcarra, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso de la República presenta el Proyecto de Ley.
- 2.2 El 07 de noviembre de 2018, el Proyecto de Ley fue decretado por la Oficialía Mayor a las Comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, así como a la de Transportes y





Comunicaciones del Congreso de la República, para su estudio y dictamen correspondiente.

- 2.3 A la fecha del presente Informe, el Proyecto de Ley se encuentra en estudio en las citadas comisiones.

Objeto del Proyecto de Ley

- 2.4 El Proyecto de Ley tiene por objeto autorizar al MTC, si es que lo ve por conveniente, la creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Arequipa – ATU Arequipa; estableciéndose los lineamientos generales para garantizar el funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte de Arequipa, que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de la Provincia de Arequipa de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, sobre provincias conurbadas.
- 2.5 Asimismo, entre otros aspectos, el artículo 6 del proyecto normativo propone aprobar la fusión en modalidad de absorción, de la Autoridad Organizadora de Transporte (AOT) llamada SiTransporte a la ATU Arequipa como ente absorbente, en un plazo de 90 días calendario, contados a partir de la publicación de la norma.

Opinión Técnico y Legal

- 2.6 La Dirección General de de Transporte Terrestre, sustentada en el Informe Técnico Legal s/n de fecha 21 de diciembre de 2018, de la Dirección de Regulación y Normatividad, señala entre otros aspectos, lo siguiente:

- Análisis sobre el proyecto normativo en atención a su competencia:

"- El artículo 1 del Proyecto de Ley N° 3601/2018-CR en adelante El Proyecto, señala que su objeto es autorizar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, la creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Arequipa, en adelante ATU Arequipa.

Como puede advertirse, la disposición normativa otorga una facultad potestativa al MTC a fin de, si es que lo ve por conveniente, tal como señala la disposición normativa, crear la ATU Arequipa.

Al respecto, es necesario indicar que conforme lo señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE en su artículo 28, los Organismos Públicos Especializados se crean y disuelven por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. En relación a ello, nuestro marco normativo vigente otorga al Presidente de la República, el derecho de iniciativa legislativa sobre la base de nuestro diseño constitucional, mediante el cual se le otorga la facultad de presentar proyectos de ley para que sean estudiados, discutidos y eventualmente aprobados por el Parlamento.

Asimismo, es necesario resaltar, que el marco legal correspondiente, indica que las iniciativas legislativas deben de cumplir con los requisitos previstos en la Constitución Política del Perú y en las leyes y prácticas legislativas aplicables. Sumado a ello, la LOPE también señala que al hacer uso de esta prerrogativa se deberá cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos.

Además de lo señalado, es necesario indicar que para la formulación de una propuesta normativa, entre otros aspectos, se debe determinar si la materia que se





pretende regular requiere la aprobación de una ley o puede ser regulada por otros órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde.

Del mismo modo, en el artículo en mención, se señala que deben establecerse los lineamientos generales para garantizar el funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte de Arequipa, que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de la Provincia de Arequipa de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura.

En relación a lo descrito, cabe destacar la importancia de implementar un sistema integrado de transporte, pues en la actualidad la oferta actual de los servicios de transporte público está constituida por un conjunto de rutas, que al no ser establecidas de manera planificada y estructurada, terminan superponiéndose en su recorrido ocasionando sobre oferta al concentrarse en determinadas vías o zonas y limitando el servicio en otras zonas del territorio urbano.

*En efecto, la falta de integración de los servicios de transporte urbano afecta la calidad del servicio de transporte y genera ineficiencias que afectan la demanda del transporte masivo y promueven el incremento de uso del automóvil privado o los medios informales. Por ello, **incidimos en la importancia y necesaria implementación de sistemas integrados de transporte que permitan un servicio de calidad.***

- El artículo 2 del Proyecto, declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la ATU Arequipa.

Sobre el particular es necesario señalar, que debe evaluarse el objeto del presente artículo sobre la base de lo que se busca con la dación de' Proyecto.

Es decir, merituar sobre la base de lo descrito precedentemente, si para la consecución de los objetivos finales se hace necesario la creación de una entidad. En relación a ello, la LOPE señala en su artículo 29 los requisitos para la creación de Organismos Públicos, remitiéndose también a la Ley de Modernización y Gestión del Estado, la misma que señala entre otros aspectos los siguientes:

- a) Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad.*
- b) Análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado.*
- c) Análisis del costo-beneficio elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.*

*Sin perjuicio de lo señalado, cabe resaltar que **para el caso de la Provincia de Arequipa, ya se vienen desarrollando proyectos a efectos de implementar y gestionar El Sistema Integrado de Movilidad y Transporte para el área metropolitana de Arequipa, el cual contendría las siguientes acciones estratégicas:***

- Implementar y gestionar un Sistema Integrado de Transporte Público.*
- Implementar y gestionar una red integrada de ciclo vías.*
- Implementar y gestionar un sistema de calles y espacios peatonales en los principales centros y centralidades.*
- Gestionar, integrar, articular y optimizar el Sistema Vial Principal.*
- Gestionar un Sistema Integrado de Gestión del vehículo privado.*





- Implementar y gestionar un sistema integrado de logística, carga y abastecimiento.
- Implementar un Programa de Promoción, difusión y sensibilización de cada una de las acciones de la estrategia integrada de movilidad y transporte.
- El artículo 3 autoriza al MTC la creación de la ATU Arequipa, de manera subsidiaria, cuando no se haya establecido en ningún caso un Régimen de Gestión Común, conforme lo señalado en el artículo 17, numeral 17.2 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Al respecto, señalamos tomar en consideración las observaciones realizadas en el primer punto materia de análisis, además de indicar que la disposición normativa referida en el artículo descrito líneas arriba, señala lo siguiente:

"Cuando dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas conforman un área urbana continua 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, Comunicaciones, Vivienda y Construcción establecer el régimen de gestión común."

Es decir, que el establecimiento de un régimen de gestión común, conforme lo señala la normativa aplicable, se da para casos de ciudades o áreas urbanas pertenecientes a distintas provincias que son contiguas.

- El artículo 4 del Proyecto establece la naturaleza jurídica de la ATU como organismo técnico especializado. Asimismo, señala que tiene como objetivo planificar, coordinar, supervisar y fiscalizar el servicio de transporte público regular de pasajeros en Arequipa, así como la de organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Arequipa, en el marco de los lineamientos de política que apruebe el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los que resulten aplicables; así como velar por la operatividad, mantenimiento y reinversión en todas las vías urbanas de su competencia.

Sobre el presente artículo, **es necesario señalar que la naturaleza jurídica de la ATU Arequipa como un organismo técnico especializado, debe ajustarse a lo señalado en la LOPE, el cual señala en su artículo 33, que estos se crean por excepción, cuando existe la necesidad de:**

- **Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.**

Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponible a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

Asimismo, **sugerimos evaluar el objetivo de la ATU, pues lo desarrollado, como tal en el Proyecto, obedece más a la descripción de su ámbito de competencias.**

Por otro lado, consideramos pertinente mencionar el caso de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, en donde la propuesta del modelo conceptual de la Autoridad, fue estudiada por el MTC a través de un riguroso análisis





técnico, y a partir de las iniciativas legislativas presentadas anteriormente, así como de una revisión de casos de Autoridades de Transporte en el mundo, lo cual contempla que ésta Autoridad de Transporte, se constituya como una entidad técnica, con la suficiente capacidad ejecutiva y autonomía, cuyo fin esencial es el de implementar un sistema de transporte integrado, de calidad, seguro, satisfactorio para el ciudadano, eficiente y económica y ambientalmente sostenible para el territorio conformado por las provincias de Lima y Callao.

En nuestro país no existía una norma nacional que oriente las políticas de transporte hacia la movilidad y, por tanto, dentro de este objetivo, hacia la implementación de Sistemas Integrados de Transporte. En efecto, las existentes son solamente normas del ámbito municipal aplicables exclusivamente en la jurisdicción de Lima Metropolitana, lo que de alguna manera explica las dificultades que ha tenido la Municipalidad Metropolitana de Lima para implementar sus reformas para un transporte interconectado autorizado también por la Municipalidad del Callao.

En relación a lo descrito, es importante señalar los fundamentos por los cuales se crea la Autoridad de Transporte para Lima y Callao, haciendo énfasis en que solo involucra a dichas provincias, y es que obedece a que se conjugan ciertas características particulares que no se presentan en otras áreas de nuestro territorio nacional, y que son la existencia de continuidad urbana, entre dos provincias, y la presencia de más de dos autoridades con competencia en temas de transporte (Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad Provincial del Callao y la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao).

- El artículo 5 del Proyecto señala que el MTC tiene un plazo de ciento ochenta días calendario para la implementación de la Ley.

Al respecto, es necesario precisar para qué gestión específica se da el plazo señalado.

- El artículo 6 del Proyecto, aprueba la fusión en modalidad de absorción, de la Autoridad Organizadora de Transporte (AOT) llamada SIT Transporte a la ATU Arequipa.

Sobre el particular, consideramos necesario analizar la necesidad de fusión para con una sola entidad, además de señalar que el mandato dispuesto en el presente artículo debe encontrarse acorde a lo dispuesto en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado - Ley N° 27658 y demás normativa que regula los procesos de fusión de entidades públicas."

- Conclusiones sobre el Proyecto Normativo:

"Con observaciones"

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 2.7 Conforme se ha señalado en los puntos precedentes, el Proyecto de Ley tiene por objeto autorizar al MTC, si es que lo ve por conveniente, la creación de la ATU Arequipa; estableciéndose los lineamientos generales para garantizar el funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte de Arequipa, que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de la Provincia de Arequipa de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura. Asimismo, entre otros aspectos, propone aprobar la fusión en la modalidad de absorción, de la Autoridad Organizadora de Transporte (AOT) llamada SiTransporte, a la ATU Arequipa como ente absorbente, en un plazo de 90 días calendario, contados a partir de la publicación de la norma.



- 2.8 Al respecto, el artículo 3 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones establece que, el Ministerio entre otras funciones cumple con diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de Transportes y Comunicaciones, fiscalizar y supervisar el cumplimiento del marco normativo relacionado con su ámbito de competencia; así como cumplir funciones ejecutivas en todo el territorio nacional respecto a las materias de su competencia.
- 2.9 El artículo 4 de la Ley N° 29370, señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera exclusiva en las materias de aeronáutica civil, infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional, **servicios de transporte de alcance nacional e internacional**, infraestructura y servicios de comunicaciones.
- 2.10 Del mismo modo, es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en las materias de infraestructura de transportes de alcance regional y local, servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre, promoción de la infraestructura de telecomunicaciones y el planeamiento de los servicios de telecomunicaciones de alcance regional.
- 2.11 Asimismo, de acuerdo al artículo 66 del Reglamento de Organización y Funciones - ROF del MTC, la Dirección General de Transporte Terrestre - DGTT, es el órgano de línea de ámbito nacional encargado de normar el transporte y tránsito terrestre, regular y autorizar la prestación de servicios de transporte terrestre por carretera y servicios complementarios.
- 2.12 El literal g) del artículo 69 del referido ROF, señala que la Dirección de Regulación y Normatividad, unidad orgánica perteneciente a la DGTT, tiene la función de atender consultas de carácter técnico normativo en materia de transporte y tránsito terrestre, función que incluye emitir opiniones legales respecto de proyectos de ley relacionados con el sector de transporte terrestre.
- 2.13 De acuerdo a la normatividad citada en los numerales precedentes, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la DGTT, es competente para emitir opinión respecto al proyecto de Ley.
- 2.14 En ese sentido, de manera complementaria a lo opinado por la Dirección General de Transporte Terrestre, como órgano de línea de ámbito nacional encargado de normar el transporte y tránsito terrestre; regular y autorizar, la prestación de servicios de transporte terrestre por carretera y servicios complementarios, así como del tránsito terrestre, es necesario precisar lo siguiente:
- El numeral 17.2 del artículo 17 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece respecto a las competencias de las Municipalidades Provinciales, que **cuando dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas conforman un área urbana continua que requiere una gestión conjunta del transporte y tránsito terrestre, las municipalidades correspondientes deben establecer un régimen de gestión común**. Es decir, la norma antes citada dispone que el referido régimen se establecerá cuando se trate de dos ciudades, o provincias contiguas, no cuando se trate de una sola provincia, como en el caso que propone el proyecto de Ley bajo análisis.





- Por otra parte, el artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, dispone respecto a las materias de competencia municipal, que:

*"Cuando se trate del caso de municipalidades conurbadas, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos.
(...)"*

Excepcionalmente, cuando se trate de circunscripciones provinciales conurbadas, la prestación de servicios públicos locales que sirven al conjunto de la aglomeración urbana, se regula por ley expresa. En tal caso la ley determina el organismo responsable de la prestación integrada del servicio público local, precisa su ámbito de competencia y funciones e incorpora en su dirección la participación de representantes del Poder Ejecutivo y de las municipalidades provinciales cuyas circunscripciones están involucradas. Dicho organismo ejerce la titularidad de las funciones en la materia para el conjunto del ámbito de las provincias conurbadas.

*Los ámbitos conurbados, a que se refieren los párrafos precedentes, son debidamente identificados y declarados conforme a ley en la materia. La prestación de servicios públicos locales debe asegurar la mayor eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos y una adecuada provisión del servicio a los vecinos.
(...)"*

Como se puede advertir, la Ley Orgánica de Municipalidades dispone para algunos casos que la prestación de servicios se regule por ley expresa, esto cuando existen circunscripciones conurbanas, como es el caso de Lima y Callao; sin embargo, dicho supuesto, no resulta aplicable para el caso del proyecto de ley materia de análisis.

- De otro lado, el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, dispone respecto a la Naturaleza Jurídica de **los Organismos Públicos Especializados, que se crean y disuelven por Ley, la cual es planteada a iniciativa del Poder Ejecutivo**. Asimismo, establece el artículo en mención, que **su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros**, por lo que el proyecto normativo estaría planteado contraviniendo las disposiciones legales antes citadas.



- 2.15 Por lo expuesto, teniendo en cuenta las observaciones planteadas por la Dirección General de Transporte Terrestre, así como lo dispuesto en las normas de carácter legal citadas en los numerales precedentes, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que el Proyecto de Ley presenta observaciones.

Respecto de la técnica legislativa y calidad normativa del Proyecto de Ley

- 2.16 De la revisión del Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos –respecto a la estructura–, se recomienda considerar de manera referencial lo dispuesto en los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, respecto al análisis sobre la concordancia con las normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, la cuantificación de los impactos y efectos que tiene



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Oficina General
de Asesoría Jurídica

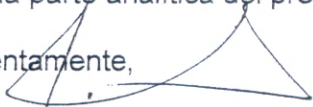
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

la propuesta normativa, así como Impacto de la vigencia de la norma en la Legislación Nacional.

III. CONCLUSIÓN:

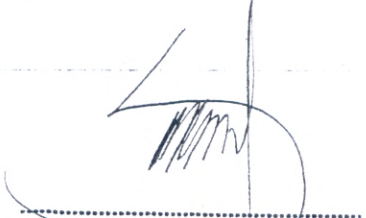
Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, el Proyecto de Ley N° 3601/2018-CR, "Ley que autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y declara de necesidad pública y preferente interés, la creación de la autoridad de transporte urbano para Arequipa – ATU Arequipa", presenta observaciones; en ese sentido, se recomienda tener en consideración lo señalado en los puntos 2.6 al 2.16 de la parte analítica del presente Informe.

Atentamente,



Luis Liendo Liendo
Asesor Legal

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.



SERGIO SILVA ACEVEDO
Director General (e)
Oficina General de Asesoría Jurídica