



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

67715

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 14 JUN. 2017

OFICIO N° 02140-2017-PCM/SG/SC

JUN 2017

Señora Congresista

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Presente.-

Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 682/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 544-2016-2017/CDRGLMGE-CR
Expediente N° 201644206 y 201710133

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 682/2016-CR, que propone la Ley que otorga a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N°629-2017-PCM/OGAJ y el Oficio 1263-2017-MTC/04, remitidos por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Secretario General del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,




.....
Maria Soledad Guiulfo Suarez-Durand
Secretaria General
Presidencia del Consejo de Ministros

SC/gpqm

Jr. Carabaya s/n-Cercado de Lima
Central Telefónica: (51) 1 219-7000 / 1159
www.pcm.gob.pe

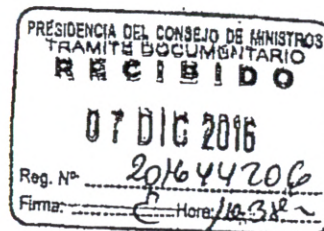
CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
MESA DE ADJTES

16 JUN 2017

RECIBIDO

Firma: Hora: 11:28

Lima, 1 de diciembre de 2016



OFICIO P.O. N° 544-2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima

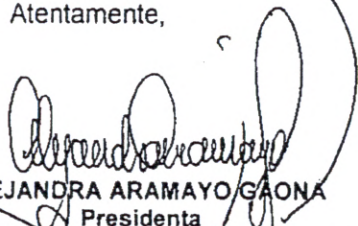
De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0682/2016-CR, ley que otorga a las municipalidades provinciales, competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,


ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

AAG/rmch.

**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Secretaría
General****Oficina General
de Asesoría Jurídica***"Año del Buen Servicio al Ciudadano"***INFORME N° 629 -2017-PCM/OGAJ**

A : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 682/2016-CR "Ley que otorga a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano".

Referencia : Memorándum N° 475-2017/PCM/SC

Fecha : Lima, 30 MAYO 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita la emisión del informe correspondiente sobre el Proyecto de Ley N° 682/2016-CR "Ley que otorga a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano".

Sobre el particular, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

II. ANÁLISIS.-

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 682/2016-CR "Ley que otorga a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano", es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, Armando Villanueva Mercado del Grupo Parlamentario Acción Popular, que se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú, así como en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.2 El pedido de opinión sobre la iniciativa legislativa solicitada por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República se sustenta en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República.

¹ Iniciativa Legislativa

"Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley."





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 2.3 Conforme puede advertirse el Proyecto de Ley N° 682/2016-CR "Ley que otorga a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano" tiene por objeto modificar la competencia normativa en materia del servicio de transporte terrestre urbano en el ámbito de la circunscripción de las provincias del Perú a las Municipalidades provinciales; a la fecha a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Para dicho fin, pretende modificar los artículos 11 y 17 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre conforme al siguiente detalle:

"Artículo 11.- De la competencia normativa"

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. **Aquellos de carácter provincial q rigen exclusivamente en el ámbito provincial en materia de servicio público de transporte terrestre urbano, serán de competencia exclusiva de las municipalidades provinciales.**

11.2 Los gobiernos **regionales** y 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."

"Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales"

17.1 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:

Competencias normativas:

a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial; **y de manera exclusiva emitir normas y disposiciones, así como realizar actos necesarios para su aplicación, en materia de servicio público de transporte terrestre urbano.**

(...)

Competencias de gestión:

d) Implementar y administrar los registros que los reglamentos nacionales establezcan, y **los que correspondan al servicio público de transporte terrestre urbano.**

(...)"

- 2.4 Sobre el particular, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú establece que 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.

- 2.5 Asimismo, el artículo 189 de la norma constitucional establece que:

"Artículo 189.- El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados."

- 2.6 En concordancia con la citada norma, el artículo 195 de la Constitución establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la





PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría
GeneralOficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, **"en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo"**.

- 2.7 Asimismo, es pertinente mencionar que en ejercicio de la competencia exclusiva en el diseño de políticas nacionales y sectoriales de desarrollo, los artículos 11 y 16 inciso a) de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece la competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para dictar reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, señalando lo siguiente:

"Artículo 11.- De la competencia normativa

*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."

"Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:

Competencias normativas:

*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.***

(...)."

- 2.8 En ese sentido, si bien el proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer la autonomía municipal en materia de transporte, debe tenerse en cuenta que la determinación de la competencias de los tres niveles de gobierno debe ejercerse en el marco de lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización y la Ley N° Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- 2.9 Sin desmedro de lo expuesto, debe considerarse que conforme lo dispone el artículo 17 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil.
- 2.10 En función a ello, el artículo 18 de la Ley N° 29158 establece que el Presidente del Consejo de Ministros es la máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros y tiene entre sus funciones:

1. Propone objetivos del gobierno en el marco de la Política General de Gobierno.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

2. Coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial; en especial, las referidas al desarrollo económico y social; asimismo, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración Pública.
 3. Supervisa las acciones de las entidades adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros, de conformidad con lo dispuesto en las normas correspondientes.
- 2.15 Conforme al marco legal citado, puede afirmarse que la propuesta contenida en el Proyecto de Ley N° 682/2016-CR "Ley que otorga a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano" que busca otorgar a la Municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestres urbano en su ámbito territorial, no involucra materias de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 2.16 En ese sentido, por corresponder al ámbito de sus competencias, se recomienda tener en cuenta la opinión técnica del Sector Transportes y Comunicaciones, vertido a través de los Informes N° 874-2017-MTC/08 de la Oficina de Asesoría Jurídica y N° 003-2017-MTC/15 de la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN.-

- 3.1 En atención a lo expuesto, la Presidencia del Consejo de Ministros, en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre la materia que versa el Proyecto de Ley N° 682/2016-CR "Ley que otorga a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano".
- 3.2 Se recomienda remitir al Congreso de la República, el presente Informe así como los Informes N° 874-2017-MTC/08 de la Oficina de Asesoría Jurídica y N° 003-2017-MTC/15 de la Dirección General de Transporte Terrestre ambos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

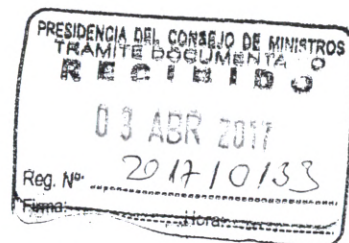
Atentamente,

Carmen Moreno Ventocilla
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

Sonia Elaine Dávila Chávez
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS





Lima, **31 MAR, 2017**

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

OFICIO No. 1263 -2017-MTC/04

Señor

VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES

Secretario de Coordinación

Presidencia del Consejo de Ministros

Jr. Carabaya S/N

Presente.-

Referencia: a) Oficio N° 186-2017-PCM/SG/SC/OCP
b) Informe N° 874-2017-MTC/08

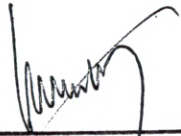
De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia a), mediante el cual la Señora Congressista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 682/2016-CR, “Ley que otorga a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano”.

Al respecto, le adjuntamos el documento de la referencia b), elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, que consolida la opinión de las distintas unidades orgánicas, para su conocimiento y los fines que estime pertinentes.

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

Atentamente,


J. César Zavala Hernández
Secretario General
Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Se adjunta
Informe N° 874-2017-MTC/08
Informe N° 003-2017-MTC/15
H.R. E-040464-2017



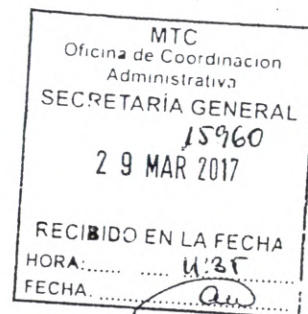
PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 874 -2017-MTC/08

E-040464
E-329574



A : Julio César Zavala Hernández
Secretario General

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 0682/2016-CR "Ley que otorga a las municipalidades provinciales, competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre"

REF. : a) Oficio N° 186-2017-PCM/SG/SC/OCP ✓
b) Memorandum N° 101-2017-MTC/02.AL.LME ✓
c) Oficio P.O. N° 545-2016-2017/CDRGLMGE-CR ✓

FECHA : Lima, 28 MAR. 2017

Me dirijo a usted con relación al asunto a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficio P.O. N° 545-2016-2017/CDRGLMGE-CR ingresado con registro N° E-329574-2016 del 09 de diciembre de 2016, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita la opinión del Sector Transportes y Comunicaciones, con respecto al Proyecto de Ley N° 0682/2016-CR "Ley que otorga a las municipalidades provinciales, competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre", en adelante, el Proyecto de Ley.
2. A través del Memorandum N° 003-2017-MTC/15 del 02 de enero de 2017, la Dirección General de Transporte Terrestre, hace suyo el Informe N° 003-2017-MTC/15 de la Dirección de Regulación y Normatividad, en el cual se emite opinión con respecto al Proyecto de Ley.
3. Con Oficio N° 186-2017-PCM/SG/SC/OCP ingresado con registro N° E-040464-2017 del 13 de febrero de 2017, el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° 00008-2017-PCM/SD-OTME de la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias de la Secretaría de Descentralización, con relación al Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

1. De conformidad con lo establecido en los artículos 66 y 67 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC (en lo sucesivo, el ROF), corresponde a la Dirección General de Transporte Terrestre, en su calidad de órgano técnico, emitir opinión en el marco de su competencia, respecto a los Proyectos de Ley.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

2. La Oficina General de Asesoría Jurídica es el órgano encargado de asesorar y emitir opinión sobre los asuntos de carácter jurídico de competencia de la Alta Dirección, según lo previsto en los artículos 28 y 29 del ROF.

En ese sentido, de acuerdo con las funciones otorgadas por el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a esta Oficina General, el análisis a realizarse en el presente informe, está referido al ámbito estrictamente jurídico - legal, en relación a la aprobación del Proyecto de Ley.

3. Mediante el artículo 1 del Proyecto de Ley, se propone modificar la Ley N° 27181, Ley General de Transporte Terrestre, conforme a lo siguiente:

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, con el fin de otorgar a las Municipalidades Provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte urbano en su ámbito territorial".

4. El artículo 2 del Proyecto de Ley, propone modificar los artículos 11 y 17 de la Ley N° 27181, conforme a lo siguiente:

"Artículo 11.- De la competencia normativa

11.1 La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de 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 y Comunicaciones. Aquellos de carácter provincial que rigen exclusivamente en el ámbito provincial en materia de servicio público de transporte terrestre urbano, serán de competencia exclusiva de las municipalidades provinciales.

11.2 Los gobiernos regionales 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".

(El texto en negrita es el que se incorporaría a la norma).

"Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17.1 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:

Competencias normativas:





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial; y de manera exclusiva emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para su aplicación, en materia de servicio público de transporte terrestre urbano. (...).

Competencias de gestión:

d) Implementar y administrar los registros que los reglamentos nacionales establezcan, y los que correspondan al servicio público de transporte terrestre urbano. (...)

(El texto en negrita es el que se incorporaría a la norma).

5. Tal como se indica en el Informe N° 003-2017-MTC/15 de la Dirección de Regulación y Normatividad, el Proyecto de Ley no sería viable por las siguientes consideraciones:

- Las competencias de los tres niveles de gobierno en materia de transporte, han sido establecidas en la Constitución y desarrolladas en la Ley N° 27867, Ley de Bases de la Descentralización, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC, la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, normas que confieren una competencia reservada al MTC para regular el transporte urbano, la misma que ha sido reconocida expresamente por el Tribunal Constitucional, por lo que no puede ser desconocida por el Proyecto de Ley.
- El ejercicio de la garantía institucional de la autonomía municipal, debe ejercerse en armonía con las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad en materia de transporte terrestre, citadas en el párrafo precedente, más aún, si deben respetarse los principios de unidad, cooperación y lealtad nacional, los cuales suponen un límite constitucional a su ejercicio.

6. Finalmente, cabe indicar que mediante Informe N° 00008-2017-PCM/SD-OTME de la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, se señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es quien tiene competencia en materia de transporte y tránsito terrestre de manera exclusiva, y que los gobiernos locales se limitan a emitir las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial, sin transgredir ni desnaturalizar la Ley N° 27181, ni los reglamentos nacionales.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

1. Por lo expuesto, consideramos que el Proyecto de Ley N° 0682/2016-CR "Ley que otorga a las municipalidades provinciales, competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre", no resulta viable.





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

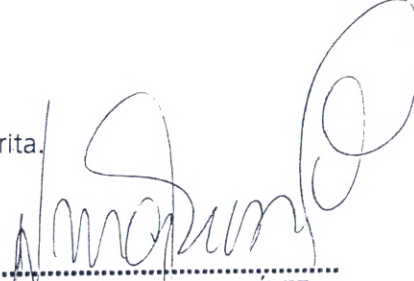
2. La opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica contenida en el análisis del presente informe, está referida sólo al aspecto legal en el marco de la Constitución Política del Perú.
3. Se recomienda remitir el Informe N° 003-2017-MTC/15 de la Dirección de Regulación y Normatividad de la Dirección General de Transporte Terrestre, así como el presente informe a la Viceministra de Transportes para su consideración y eventual presentación ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,



Marco Vizcarra Vela
Asesor Legal

El presente informe cuenta con la opinión favorable de la suscrita.



NANCY ZEDANO MARTÍNEZ
Directora General (e)
Oficina General de Asesoría Jurídica

Registro N° 0167.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
de Transporte

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

INFORME N° 003 -2017-MTC/15



A: MARÍA ESPERANZA JARA RISCO
DIRECTORA GENERAL
DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE

ASUNTO Proyecto de Ley N° 0682/2016-CR, que otorga a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano.

REF. Oficio N° 545-2016-2017/CDRGLMGE-CR (HR-329574-2016)

FECHA: Lima, **2 ENE 2017**

Tengo a bien dirigirme a usted informando lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficio N° 545-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Congresista Alejandra Aramayo Gaona, en calidad de Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitó al despacho del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC), emitir opinión con relación al Proyecto de Ley N° 0682/2016-CR, que propone la «*Ley que otorga a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano*» (en adelante, el Proyecto de Ley).
2. Mediante Hoja de Ruta N° E-329574-2016, de fecha 9 de diciembre de 2016 se puso en conocimiento de la Dirección de Regulación y Normatividad (en adelante la DRN), unidad orgánica de la Dirección General de Transporte Terrestre del MTC (en adelante, la DGTT) el Proyecto de Ley con el fin de emitir opinión al respecto.

II. ANÁLISIS:

II.1. Facultades de la DRN para emitir informes:

3. De acuerdo a lo señalado en los artículos 68 y 69 del Reglamento de Organización y Funciones del MTC aprobado por Decreto Supremo 021-2007-MTC¹, la DRN es una

¹ Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 6 de julio de 2007, y vigente de acuerdo a lo establecido en la Primera Disposición Transitoria de la Ley 23970, Ley de Organización y Funciones del MTC, que señala lo siguiente:
Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC
PRIMERA.- Reglamento de Organización y Funciones



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
de Transporte
Terrestre

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

unidad orgánica conformante de la DGTT, encargada de la regulación del transporte terrestre, formular proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las actividades de transporte y tránsito terrestre; así como elaborar estudios de investigación en el ámbito de su competencia².

4. En este sentido, conforme al literal g) del artículo 69 del precitado Reglamento de Organización y Funciones del MTC, la DRN, tiene como funciones, entre otras, el atender consultas de carácter técnico normativo en materia de transporte y tránsito terrestre³, motivo por el cual, debido a que el Proyecto de Ley aborda aspectos vinculados al transporte y tránsito terrestre, este órgano puede emitir opinión sobre las implicancias de dicha norma respecto del marco normativo sobre la materia.

II.2. Valoración general del Proyecto de Ley:

5. Mediante el artículo 1 del Proyecto de Ley se ha indicado que se propone modificar la Ley N° 27181, Ley General de Transporte Terrestre, para conferir a las municipalidades provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio de transporte urbano en su ámbito territorial:

«Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, con el fin de otorgar a las Municipalidades Provinciales competencias normativas exclusivas en materia de servicio público de transporte terrestre urbano en su ámbito territorial.»

6. Por su parte, a través del artículo 2 de la norma precitada, se propone modificar los artículos 11 y 17 de la Ley 27181, en los términos siguientes:

El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se somete a consideración del Consejo de Ministros para su aprobación, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, computado a partir de la vigencia de la presente Ley.

En tanto se apruebe el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a que se refiere la presente disposición, continúa vigente el actual Reglamento de Organización y Funciones en lo que corresponda.

² Reglamento de Organización y Funciones del MTC aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC De la Estructura Orgánica de la Dirección General de Transporte Terrestre

Artículo 68.- La Dirección General de Transporte Terrestre tiene las siguientes unidades orgánicas:

Dirección de Regulación y Normatividad

Dirección de Servicios de Transporte Terrestre

Dirección de Circulación y Seguridad Vial

Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 6 de julio de 2007, y vigente de acuerdo a lo establecido en la Primera Disposición Transitoria de la Ley N° 23970, Ley de Organización y Funciones del MTC, que señala lo siguiente:

De la Dirección de Regulación y Normatividad

Artículo 69.- La Dirección de Regulación y Normatividad es la unidad orgánica encargada de la regulación del transporte terrestre, formular proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las actividades de transporte y tránsito terrestre; así como elaborar estudios de investigación en el ámbito de su competencia. Tiene las funciones específicas siguientes:

(...)

³ Reglamento de Organización y Funciones del MTC aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC De la Dirección de Regulación y Normatividad

Artículo 69.- La Dirección de Regulación y Normatividad es la unidad orgánica encargada de la regulación del transporte terrestre, formular proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las actividades de transporte y tránsito terrestre; así como elaborar estudios de investigación en el ámbito de su competencia. Tiene las funciones específicas siguientes:

(...)

g) Atender consultas de carácter técnico normativo en materia de transporte y tránsito terrestre.

(...)

Jirón Zorritos 1203

www.mtc.gob.pe Lima, Lima 01 Perú

(511) 615-7800



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
de Transporte
Terrestre

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

«Artículo 11.- De la competencia normativa

11.1 La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de 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 a los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Aquellos de carácter provincial que rigen exclusivamente en el ámbito provincial en materia de servicio público de transporte terrestre urbano, serán de competencia exclusiva de las municipalidades provinciales.

11.2 Los gobiernos regionales y 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. (...)

Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17.1 Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes, los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

Competencias normativas:

- a) *Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial; y de manera exclusiva emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para su aplicación, en materia de servicio público de transporte terrestre urbano. (...)*

Competencias de gestión:

- d) *Implementar y administrar los registros que los reglamentos nacionales establezcan, y los que correspondan al servicio público de transporte terrestre urbano. (...)*



De la revisión del Proyecto de Ley, se aprecia que se pretende modificar la competencia normativa en materia del servicio de transporte terrestre urbano en el ámbito de la circunscripción de todas y cada una de las provincias del Perú, a la fecha a cargo del MTC; a las municipalidades provinciales.

8. En términos generales, la DRN reconoce la intención del Proyecto de Ley de fortalecer la autonomía municipal y llevar a cabo políticas públicas conducentes a la descentralización del país⁴.
9. Sobre el particular, la Constitución Política del Perú en sus artículos 188 y 191 hace referencia a la descentralización como una forma de organización democrática y política permanente de Estado, siendo que los gobiernos locales cuentan con autonomía en los asuntos de su competencia⁵, respectivamente.

⁴ Tal como se desprende de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, en sus fundamentos de derecho, donde se efectúan algunas referencias a la Constitución Política del Perú, así como a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

⁵ Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 188.- La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma
Jirón Zorritos 1203



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
de Transporte
Terrestre

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

10. Sin embargo, tomando en consideración el marco normativo aplicable a esta materia, esta Dirección disiente de los precitados aspectos, propuestos en el mencionado proyecto, los cuales son desarrollados a continuación:

II.2. Competencia rectora del MTC en materia de transporte:

11. Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 16 de la Ley 27181, el MTC es el organismo rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo competencias normativas de carácter exclusivo, como el dictado de reglamentos nacionales o aquellas normas necesarias para el desarrollo del transporte y ordenamiento del tránsito.
12. En este sentido, toda regulación que sea distinta de aquella emitida por el MTC debe tener en consideración la competencia rectora de esta entidad en materia de transporte; esta competencia no puede ser desconocida o contravenida por niveles de gobierno distintos del gobierno nacional.

II.3. Distribución de competencias y bloque de constitucionalidad en materia de transporte:

13. La Constitución Política del Perú ha establecido reglas fundamentales en la forma de gobierno y distribución de poder territorial del mismo:

- a) El artículo 43 de la Constitución Política señala expresamente que la forma de Gobierno es el de un Estado unitario, representativa y descentralizado⁶.
- b) El artículo 189 de la Constitución Política señala que la distribución de poder territorial del Perú se sustenta en tres niveles: gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local⁷.

progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

(...)

Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. (...)

⁶ **Constitución Política del Perú de 1993**

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.

⁷ **Constitución Política del Perú de 1993**

Artículo 189.- El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

Jirón Zorritos 1203

www.mtc.gob.pe Lima, Lima 01 Perú

(511) 615-7800





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
de Transporte
Terrestre

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

c) El artículo 188 de la Constitución Política señala que la descentralización es un proceso permanente, que se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada⁸.

14. Asimismo, debe tenerse en consideración que, de acuerdo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución, ha establecido como parámetro de control de la Constitución el denominado «*bloque de constitucionalidad*», como «*aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos*»⁹.
15. En este sentido, en materia de transporte, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 00001-2013-PV/TC ha señalado cuál es el bloque de constitucionalidad en materia de transporte, el cual involucra las disposiciones sectoriales correspondientes, como la Ley N° 27181, tal como se detalla a continuación:

«10. En el caso de autos, dado el objeto de la controversia constitucional, este Tribunal tomará como parámetro de control de constitucionalidad, en tanto constituyen bloque de constitucionalidad, además de la Constitución, la Ley 27783, de Bases de la Descentralización; la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales; la ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley 29370, de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y, la Ley 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre, en la medida en que desarrollan las competencias y los alcances relativos al servicio público de transporte terrestre.»
(Énfasis agregado)

16. Por tal motivo, toda regulación en materia de transporte debe guardar coherencia con las reglas mencionadas en el numeral 11 del presente documento, en particular del Principio de Unidad y el deber de lealtad nacional, cuyos alcances en materia de transporte terrestre han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional conforme al bloque de constitucionalidad en dicha materia, en este sentido, en la Sentencia recaída en el Expediente 0002-2013-PV/TC, el referido Tribunal incorpora como parámetro de control normativo las disposiciones sectoriales sobre la materia, como el Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC:

«11. Ahora bien, a efectos de proceder a la aplicación del test de la competencia en el caso de autos, se debe tener en cuenta lo establecido por los artículos 20.3.1 y 20.3.2 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, normas que forman parte del parámetro de control normativo, y que señalan: "20.3. Son condiciones específicas mínimas exigibles a los vehículos destinados al servicio de transporte público de personas de ámbito

⁸ Cf. Nota al pie 5.

⁹ Sentencia recaída en el Expediente 0046-2004-PI/TC, Municipalidad Metropolitana de Lima contra la Ordenanza 181-MSS, emitida por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
de Transporte
Terrestre

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

regional: 20.3.1 Que correspondan a la Categoría M3 Clase III, de la clasificación vehicular establecida en el RNV y que cuenten con un peso neto vehicular mínimo de 8.5 toneladas. En caso de que no existan vehículos habilitados con el referido peso neto vehicular, se podrá autorizar vehículos con un peso neto vehicular mínimo de 5.7 toneladas. 20.3.2. Los gobiernos regionales atendiendo a las características propias de su realidad, dentro del ámbito de su jurisdicción, mediante Ordenanza Regional debidamente sustentada, podrán autorizar la prestación del servicio regular de personas en vehículos de las categorías M3 Clase III de menor tonelaje a 5.7 toneladas de peso neto vehicular, o M2 Clase III, en rutas en las que no exista transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada en el numeral anterior".

12. Estando a lo expuesto, y luego de haber ponderado los argumentos ofrecidos por las partes, este Tribunal llega a la conclusión de que la Ordenanza Regional impugnada no busca complementar o adecuar la normativa vigente en materia de transportes, sino que resulta manifiestamente contraria a las condiciones técnicas mínimas exigidas en los artículos 20.3.1 y 20.3.2 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, ya que tales dispositivos prescriben que el servicio de transporte público de personas en el ámbito regional sólo puede ser ofrecido por vehículos de la categoría M3, clase III, y, excepcionalmente, por vehículos de la categoría M3 con menor tonelaje, o M2 clase III, mas no por vehículos de la categoría M1; condicionando además tales autorizaciones a requisitos como que se trate de rutas en las que no exista transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada, y que dicho aspecto sea técnicamente sustentado en la ordenanza regional que pretende emitirse, lo cual no ha ocurrido en el caso de autos.

13. Bajo esta lógica, en lo que respecta al test de la competencia, se advierte que la Ordenanza Regional 010-2012-GRA/CR contraviene el principio de unidad, al tratarse de una norma con rango de ley contraria a la regulación nacional vigente en materia de transportes, y que desatiende su deber de lealtad nacional, en los términos que han sido explicados en los fundamentos precedentes.

14. Con relación a la incertidumbre en la aplicación de la Ley 28972, que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, alegada por el demandado, cabe indicar que el Decreto Supremo 017-2009-MTC, que derogó el anterior Decreto Supremo 029-2007-MTC, constituye el Reglamento vigente de la precitada ley, por lo que el supuesto vacío normativo generado por dicha derogatoria no se configura en el presente caso; debiendo precisarse además que aun cuando exista un vacío normativo en el ordenamiento jurídico, para que la regulación emitida por cualquier gobierno regional sea constitucionalmente válida, ésta debe ser respetuosa de los principios de unidad, lealtad nacional, taxatividad y cláusula de residualidad, entre otros.»

17. De la revisión del bloque de constitucionalidad se aprecia que toda norma, inclusive aquellas normas con rango de ley, es válida si esta cumple, entre otros, con los principios de unidad, cooperación y lealtad nacional, que implican un respeto de la unidad e integridad del Estado y la Nación, en armonía con las políticas y planes nacionales de desarrollo; asimismo, dicho principio constituye una limitación constitucional a la autonomía municipal, el cual no debe ser confundido con una autarquía, tal como lo desarrolla el Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída en el Expediente 00006-2010-PI/TC en los términos siguientes:

« 16. La estructura y principios conformantes del mencionado test han sido desarrollados por este Tribunal en la STC N° 0020 y 0021-2005-PI/TC (fundamentos 32 al 79), los cuales, a

Jirón Zorritos 1203

www.mtc.gob.pe Lima, Lima 01 Perú

(511) 615-7800



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
de Transporte
Terrestre

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

efectos de su correcta aplicación al presente caso, se expondrán sucintamente en las siguientes líneas:

a) **Principio de unidad.**- De acuerdo con este principio, el Estado peruano se configura como uno unitario y descentralizado (artículo 43° de la Constitución), esto es, un Estado en el cual los Gobiernos Regionales y Locales no sólo tienen autonomía administrativa, sino también económica y, lo que es más importante, autonomía política; por tanto, sus órganos son elegidos por sufragio directo (artículo 191° de la Constitución) y tienen la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículos 192.6 y 200.4 de la Constitución).

La garantía institucional de la autonomía municipal, sin embargo, no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien éste da vida a subordenamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, éstos no deben contravenir el ordenamiento general.

El principio de unidad, a su vez, se subdivide en los otros siguientes principios:

- **Principio de cooperación y lealtad nacional y regional.**- Según este principio, el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la configuración del Estado unitario, toda vez que si bien ello supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, su ejercicio debe realizarse dentro del marco constitucional y legal que regula el reparto competencial de los Gobiernos Regionales y Municipales. Por esta razón, de este principio se derivan deberes concretos para ambos niveles de gobierno.

Así, mientras el Gobierno Nacional debe cumplir el principio de lealtad municipal y, por consiguiente, cooperar y colaborar con los Gobiernos Municipales, éstos deben observar a su vez el principio de lealtad nacional, esto es, no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución. (...)

(Énfasis agregado)

18. En el presente caso, tomando en consideración que el Proyecto de Ley propone una competencia exclusiva normativa en favor de determinados órganos de los gobiernos locales (municipalidades provinciales); debe señalarse cuál es el ordenamiento general que establece el sistema de distribución de competencias en materia de transporte terrestre respecto del gobierno nacional y los gobiernos locales, el mismo que se ha sujetado, entre otros, a los principios de unidad, cooperación, lealtad nacional; el cual se detalla a continuación:

- a) Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización: Esta disposición legal solo atribuye una competencia compartida a los gobiernos locales en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito urbano, en el literal g) de su artículo 43¹⁰; en contraste con el gobierno nacional, el cual cuenta con competencias

¹⁰ Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
Artículo 43.- Competencias compartidas
(...)
g) Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.
(...)



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
de Transporte
Terrestre

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

exclusivas en el diseño de políticas nacionales y sectoriales, conforme lo establece expresamente el literal a) del numeral 26.1 de su artículo 26¹¹.

- b) Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades: Si bien esta disposición legal reconoce la competencia de las municipalidades provinciales para normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano de su jurisdicción, ello debe efectuarse de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia, conforme el numeral 1.2 de su artículo 81¹²; asimismo, el Gobierno debe ejercerse dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, y en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo, conforme lo señalado en los artículos VII y VIII de dicha ley, respectivamente¹³.
- c) Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: Dicha norma señala como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el diseño y supervisión de políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, tal como se establece en el numeral 4.1 del artículo 4 de la mencionada ley¹⁴.


¹¹ Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización

Artículo 26.- Competencias compartidas

(...)

a) Diseño de políticas nacionales y sectoriales.

(...)

¹² Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 81.- Tránsito, vialidad y transporte público

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

1.2. Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia.

(...)

¹³ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo VII.- Relaciones entre los gobiernos nacional, regional y local

El gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de concurrencia y preeminencia del interés público.

Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad.

Artículo VIII.- Aplicación de leyes generales y políticas y planes nacionales

Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.

Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

¹⁴ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

(...)



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
de Transporte
Terrestre

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

- d) Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC: Los artículos 5 y 7 de la mencionada ley atribuyen competencia al MTC para dictar normas para la adecuada ejecución de las políticas y gestión de los recursos del sector, así como competencias compartidas para regular los servicios de transporte terrestre por carretera, ferroviario y acuático, entre otros, respectivamente¹⁵.
- e) Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre: Establece una competencia exclusiva al MTC para dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, siendo que los gobiernos locales solo podrán emitir normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su circunscripción, como expresamente se señala en su artículo 11 y el literal a) de su artículo 16¹⁶, siendo que las municipalidades están facultadas para emitir normas y disposiciones para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su circunscripción, conforme a los artículos 11 y 17 de la mencionada ley¹⁷.

¹⁵ Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC

Artículo 5.- Funciones rectoras

Las funciones rectoras son las siguientes:

1. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.
2. Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución, supervisión y evaluación de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, la fiscalización y ejecución coactiva en materias de su competencia.

(...)

Artículo 7.- Funciones específicas de competencias compartidas

En el marco de sus competencias compartidas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones:

1. Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte terrestre por carretera, transporte ferroviario y transporte acuático, así como los servicios portuarios y conexos, en el ámbito de su competencia.

(...)

¹⁶ Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Artículo 11.- De la competencia normativa

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.

(...)

Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción
El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:

Competencias normativas:

- 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.
- b) Interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

(...)

¹⁷ Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17.1 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:

Competencias normativas:

- a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial.

(...)

Jirón Zorritos 1203

www.mtc.gob.pe Lima, Lima 01 Perú

(511) 615-7800



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

Dirección General
de Transporte
Terrestre

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

- f) Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC: Establece en su artículo 9 la competencia rectora del MTC en materia de transporte y tránsito terrestre; mientras que el artículo 11 de la mencionada ley establece que las municipalidades provinciales cuentan con competencia para dictar normas complementarias aplicables a su circunscripción, sujetándose a la Ley 27181, a dicho reglamento y a los reglamentos nacionales, siendo que en ningún caso dichas disposiciones pueden ser desconocidas, excedidas o desnaturalizadas¹⁸.
19. De la revisión de las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad en materia del servicio de transporte terrestre urbano, se aprecia que estas han establecido una competencia reservada del MTC para regular dicha materia; lo cual no se condice con lo dispuesto en el Proyecto de Ley objeto de análisis en el presente informe.
20. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, como las Sentencias recaídas en los Expedientes 00001-2013-Pi/TC y 0002-2013-Pi/TC ha establecido que las municipalidades u otros organismos pertenecientes a niveles distintos del gobierno nacional no cuentan con competencia para establecer de manera exclusiva, regulación en dicha materia, en caso contrario se vulnerarían los principios de unidad, cooperación y lealtad nacional señalados en el presente documento.
21. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia citada en el presente documento ha establecido expresamente, en calidad de supremo intérprete de la Constitución Política del Perú y tomando en consideración el bloque de constitucionalidad antes citado que el MTC cuenta con una competencia reservada para regular en materia de transporte terrestre urbano, la misma que debe ser respetada en todos los niveles de gobierno y que el Proyecto de Ley no puede desconocer.
22. Por tal motivo se concluye que el Proyecto de Ley no se condice con la normativa general y el bloque de constitucionalidad en materia de transporte terrestre urbano, cuyo contenido debe ser de observancia obligatoria para todos los niveles de



¹⁸ Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC

Artículo 9.- Competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El MTC al ser el órgano rector en materia de transporte y tránsito terrestre, a través de la DGTT, regula los estándares óptimos y requisitos necesarios para la prestación del servicio de transporte terrestre y es competente para gestionar y fiscalizar el servicio de transporte de ámbito nacional.

(...)

Artículo 11.- Competencia de las Gobernaciones Provinciales

Las Municipalidades Provinciales, en materia de transporte terrestre, cuentan con las competencias previstas en este Reglamento, se encuentran facultadas, además, para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción, sujetándose a los criterios previstos en la Ley, al presente Reglamento y los demás reglamentos nacionales. En ningún caso las normas complementarias pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte.

Ejerce su competencia de gestión y fiscalización del transporte terrestre de personas de ámbito provincial a través de la Dirección o Gerencia correspondiente.

Jirón Zorritos 1203

www.mtc.gob.pe Lima, Lima 01 Perú

(511) 615-7800



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

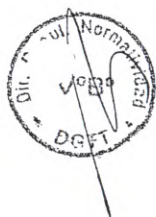
Dirección General
de Transporte
Terrestre

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

gobierno, inclusive para el ejercicio de facultades legislativas, las cuales siempre deben observar lo dispuesto en la Constitución y sus normas legales de desarrollo constitucional, como ha sido expuesto en el presente documento.

III. CONCLUSIONES:

23. Toda regulación que sea distinta de aquella emitida por el MTC debe tener en consideración la competencia rectora de esta entidad en materia de transporte, establecida en la Ley N° 27181; esta competencia no puede ser desconocida o infringida por niveles de gobierno distintos del gobierno nacional.
24. En materia de transporte las competencias de los tres niveles de gobierno han sido establecidas en la Constitución y desarrolladas en la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Organización y Funciones del MTC, la Ley General de Transporte Terrestre y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, los cuales conforman un bloque de constitucionalidad cuyo contenido debe ser respetado por los órganos conformantes del gobierno local como por el legislador y confieren una competencia reservada al MTC para regular el transporte terrestre urbano, la cual no puede ser desconocida por el Proyecto de Ley.
25. Adicionalmente, dicha competencia reservada del MTC ha sido reconocida expresamente por el Tribunal Constitucional, en calidad de supremo intérprete de la Constitución Política del Perú, en reiterada jurisprudencia, como por ejemplo las Sentencias recaídas en los Expedientes 00001-2013-P/TC y 0002-2013-P/TC, pronunciamientos cuya observancia no puede ser desconocida por el Proyecto de Ley.
26. El ejercicio de la garantía institucional de la autonomía municipal no es irrestricto, sino que debe ejercerse en armonía con las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad en materia de transporte terrestre, citadas en el párrafo precedente, *máxime* si debe respetarse los principios de unidad, cooperación y lealtad nacional, los cuales suponen un límite constitucional a su ejercicio.
27. Por las razones expuestas, si bien es cierto en términos generales, la DGTT reconoce la intención del Proyecto de Ley de fortalecer la autonomía municipal y llevar a cabo políticas públicas conducentes a la descentralización del país, también es verdad que la intención dispuesta en el Proyecto de Ley, no se condice con el bloque de constitucionalidad en materia del servicio de transporte terrestre urbano, así como los principios de unidad, cooperación y lealtad nacional; así también no se alinea a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, los cuales coinciden en una competencia reservada al MTC sobre esta materia, cuya obligatoria observancia en modo alguno puede ser desconocida por el legislador.



Jirón Zorritos 1203

www.mtc.gob.pe Lima, Lima 01 Perú

(511) 615-7800



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Viceministerio
de Transportes

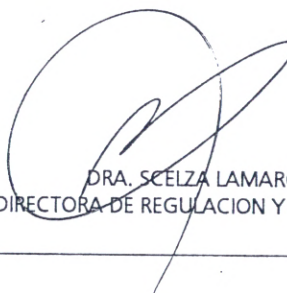
Dirección General
de Transporte
Terrestre

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

En ese sentido, disentimos del proyecto de Ley presentado en los términos analizados.

Se recomienda que el presente informe sea puesto en conocimiento de la señora Congresista mencionada. Para tal efecto se adjunta proyecto de oficio.

Atentamente,

 DR. LUIS FERNANDO VILELA GARCIA ASESOR - DGTT	 DRA. SCELZA LAMARCA SÁNCHEZ DIRECTORA DE REGULACION Y NORMATIVIDAD-DGTT
---	--