



LUZ AMBAR

Una señal de
cultura vial

C. N°117-2017--ONG-LA/P

Señor

ROY VENTURA ANGEL,

Presidente de la Comisión de Transporte y Comunicaciones del Congreso de la República

Ref. : OFICIO N° 108-2016-2017-CTC/CR del 24/08/2017

Presente


De nuestra especial consideración:

Es grato dirigiarnos a usted saludándolo cordialmente y expresarle nuestros deseos de éxito en su importante y fructífera labor parlamentaria, rogándole hacer extensivo a cada uno de los miembros de la Comisión de su presidencia.

En atención al documento indicado en referencia, que solicita nuestra opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1719/2017-PE, "**LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO (ATU)**", después de un análisis técnico-legal, cumplimos en adjuntar los ASPECTOS TÉCNICOS Y NORMATIVOS SEÑALADOS POR LA ONG LUZ AMBAR PERU, SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO – (ATU), para su conocimiento y fines.

Hacemos propicia la oportunidad para testimoniarle los sentimientos de nuestra consideración y estima.

Atentamente,

ONG **LUZ AMBAR** Perú
Una señal de cultura vial

LUIS E. QUISPE CANDIA
PRESIDENTE

481
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

06 OCT 2017

RECIBIDO

Firma:..... Hora:.....

Lima, 29 de setiembre del 2017

14500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES

05 OCT 2017

RECIBIDO

Firma:..... Hora:.....



ASPECTOS TÉCNICOS Y NORMATIVOS SEÑALADOS POR LA ONG LUZ AMBAR PERU, SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO – (ATU)

A. ANTECEDENTES

- Desde la promulgación de la Ley 27181¹, Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre (1999) en cuyo artículo 17° obligaba a las autoridades “establecer el régimen de gestión común”. Desde hace diez años nuestra Organización ha venido reclamando en forma individual y colectiva con otras entidades, la necesidad del cumplimiento de la referida disposición, puesto de que estaba demostrado que la desregulación del servicio de transporte urbano, radica especialmente en dos aspectos. El hecho de que los municipios de Lima, el Callao e inclusive de Huarochiri, han insistido en gestionar independientemente el transporte urbano en su provincia, pese a la injerencia directa de la provincia contigua. La otra razón es haber permitido que las empresas operadoras fuesen afiliadoras, es decir sin capital social suficiente, no ser propietarios de las unidades vehiculares, lo que permitió la atomización de empresas, que solo buscan hacer rentable su negocio de ofrecer en alquiler la ruta a los propietarios individuales de “combis” y “coaster”, quienes pagando una cuota de diez y cien soles diarios prestan servicio a su libre albedrío. Actualmente operan más de 350 empresas en 430 rutas. No se cumple con principios elementales como; tiempo de viaje (entre inicio y final), frecuencia (intervalo de tiempo entre un vehículo y otro que circulan en el mismo sentido), seguridad que dependen de las condiciones físicas, psicológicas y emocionales del conductor, además de la experiencia y conocimiento de las normas. Seguridad que también debería ofrecer el estado mecánico del vehículo y finalmente el confort, expresado en la limpieza, la comodidad, sin música estridente, con asientos en buenas condiciones, etc. Nada de esos cuatro principios se cumple en el transporte tradicional. Además los operadores (chofer y cobrador) no tienen vínculo laboral con la empresa, por ende no cuentan con seguro alguno. La Gerencia de Transporte Urbano de la MML, hace los esfuerzos necesarios para que este deficiente servicio no siga protagonizando más desorden y accidentes.
- La Municipalidad de Lima Metropolitana, con la creación de Protransporte (2005) ha buscado implementar un transporte integrado, mediante los corredores segregados BRT, teniendo en operación el Metropolitano, cuyas bondades son innegables por el ahorro en el tiempo de viaje, aunque está llegando a su máxima capacidad de setecientos mil pasajeros por día. Se ha buscado desde el Municipio avanzar la reforma del transporte, emitiendo Ordenanzas con ese propósito. Se establecieron

¹ Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17. 2 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.





cinco rutas complementarias, sólo tres de ellas están operando aún en forma parcial e incompleta (Av. Arequipa, Av. Javier Prado y Av. Próceres de la Independencia (S JL), las rutas de integración, aproximación y rutas zonas no atendidas REZNA, aún no se han implementado.

4. Por su parte la Municipalidad de Callao, tiene a su cargo casi un medio centenar de rutas, la gran mayoría interconectadas, es decir prestan servicio en las dos provincias (Lima y Callao) y aún está vigente la concesión u autorización a estas empresas. Por su parte el Ministerio de Transportes tiene a su cargo la Autoridad Autónoma del tren Eléctrico AATE, que viene operando la Ruta 1 de Metro, significando el mejor servicio que corresponde a una ciudad con más de nueve millones de habitantes.
5. En resumen, en nuestra ciudad el transporte urbano en la actualidad es atendido por cuatro entidades, la Gerencia de Transporte Urbano GTU de la MML el transporte tradicional, el Instituto Protransporte a cargo del servicio del Metropolitano y los Corredores Complementarios, la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial de Callao y el Ministerio de Transportes Y Comunicaciones, por intermedio de la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico AATE, a cargo de la Línea 1 de Metro, Cada autoridad gestiona en forma independiente, consecuentemente con diferentes tarifas que cada servicio establece.
6. El Proyecto de Ley N° 1719-2017-PE, mediante el cual el Poder Ejecutivo propone al Poder Legislativo, crear la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), con personería jurídica de Derecho Público Interno y con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, evaluado desde nuestro punto de vista técnico-normativo y basado en un análisis comparativo, en general tiene los alcances esperados y perfectible en algunos aspectos señalados en el presente documento.

B. ASPECTOS PERFECTIBLES EN EL PROYECTO DE LEY, EN ANALISIS DE LA CONSTITUCIÓN Y OTRAS NORMAS VIGENTES

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERU

- a) Considerando que el Art. 195° inc. 8 y Art. 198° de la Constitución Política del Perú del cual emanan la, Ley de Bases de la Descentralización y Ley Orgánica de Municipalidades, por tanto estas entidades actúen conforme a las competencias constitucionalmente otorgadas; por tanto el Proyecto de Ley que crea la ATU, estaría generando un conflicto de competencias y atribuciones otorgadas a las Municipalidades Provinciales en normas de desarrollo constitucional, por lo que el Congreso de la Republica, deberá darle el tratamiento correspondiente.





- b) El Proyecto de Ley que crea ATU es una propuesta que ha sido largamente esperada por nuestra Organización y sus fines y objetivos, podrán constituirse el comienzo del final del caos del transporte y tránsito, en la medida que cuente con un marco legal sólido y su pronta implementación ofrecerá muchos beneficios para los ciudadanos de Lima y Callao. El Poder Legislativo, podría incurrir en una infracción constitucional, conforme al artículo 79 de la Ley 28237, Código Procesal Constitucional, que dispone que para apreciar la validez constitucional de las normas se debe considerar las normas constitucionales, las leyes que dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los Órganos del Estado.
- c) Considerando la importancia de la creación de ATU es una alternativa a la solución definitiva del transporte en general, en todas sus modalidades en el país, por lo que sería pertinente su incorporación en la Constitución Política a esta nueva entidad como la única responsable de la gestión, control y fiscalización y normativa en transporte y tránsito. Está demostrado durante los 18 años que las competencias concedidas a los Municipios y Gobiernos Regionales en la Ley 27181 no han sido exitosas, por el contrario son responsables del caos e informalidad.

2. LEY 27181, LEY GENERAL DEL TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE

- a) Siendo esta Ley, el marco normativo fundamental del transporte y tránsito terrestre en nuestro país, después de 18 años de vigor no ha cumplido con el propósito especialmente porque las diversas autoridades competentes no han asumido a cabalidad sus competencias y la ausencia de coordinación entre las mismas, agravado por la inestabilidad de sus ocho (8) reglamentos que no ofrecen una estabilidad jurídica, al haber sido modificado decenas de veces, en particular el Reglamento Nacional de Tránsito y Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- b) El proyecto de Ley que crea la ATU, propone la modificación del artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, perfeccionando la continuidad urbana conforme del numeral 17.2, por tanto asumiría las competencias normativas, de gestión y fiscalización respecto de los servicios de transporte de personas en todas sus diversas modalidades. Prevé la incorporación de otras provincias del departamento de Lima que, como consecuencia de su crecimiento urbano, llegue a conformar un área urbana continua, declarada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, conforme a la modificación propuesta, reconociendo lo dispuesto en la Ley N° 30156 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio vivienda, Construcción y Saneamiento y su Reglamento (D.S. N° 010-2014- VIVIENDA)





- c) Considerando que esta modificación solo se refiere a la provincia de Lima, específicamente al crecimiento de la metrópoli; sería recomendable considerar la posibilidad de que esta Autoridad de Transporte Urbano - ATU, sea de carácter nacional, puesto de que el crecimiento de las ciudades del país, requerirán una gestión autónoma con el soporte del gobierno central, para la implementación del transporte integrado y las municipalidades provinciales no tiene la experiencia, capacidad de gestión ni tampoco los recursos necesarios, por lo que debería implementarse el Lima y Callao, a manera de piloto.
- d) Además de la modificación del Art. 17° de la Ley deberá prever que en dicho Proyecto se consigne la derogación de todo cuerpo normativo que se le opongan al objeto o desarrollo de la nueva Ley, como los artículos 8 y 11 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado con D.S. N° 017-2009-MTC que regula las competencias de las Municipalidades Provinciales en materia de transportes, para Lima y Callao.

3. RELATIVAS A OTRAS NORMAS

- a) El artículo 3° literal f) del Proyecto de Ley de la creación del ATU, al incorporar los servicios de transporte especial, solo se refiere al servicio de taxi, turístico y escolar cuando en realidad adicionalmente existen otros servicios que deberían ser considerados como el servicio de transporte de carga y mercancías y el servicio de transporte de personal.
- b) La Ley 29593, Ley que declara de interés nacional el uso de la bicicleta y promueve su utilización como un medio de transporte sostenible, no ha sido considerado en el proyecto de la ATU por lo que se recomienda su incorporación, puesto de que deberá formar parte de la integración del transporte.
- c) La Ley 27189, Ley de Transporte público especial de pasajeros en vehículos menores, motorizados y no motorizados que en la actualidad se encuentra a cargo de los municipios distritales y por entera responsabilidad de estos, se ha desregulado y proliferado en todo el país contraviniendo la naturaleza de su creación. Es indispensable que la ATU deba tener bajo su jurisdicción para establecer las pautas y lineamientos necesarios para regular este servicio, dejando la gestión a los municipios provinciales y distritales.
- d) La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, precisa en su artículo 151° que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene un régimen especial conforme establece el artículo 198° de la Constitución Política del Perú por lo que el proyecto de la ATU deberá ser analizado en el Congreso de la República en la forma correspondiente. Además, el artículo 195° de la Constitución, en su inciso 8), establece sus competencias relativas al tránsito y transporte, lo que también implicaría una modificación constitucional.





C. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El proyecto de la creación de la Autoridad del Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en general recoge todos los aspectos más importantes para su constitución y el cumplimiento de su objetivo, ofreciendo a la ciudadanía un servicio de transporte integrado que pondría fin a la actual situación caótica que no solamente genera cuantiosas pérdidas económicas, sino irreparables pérdidas de vida.
2. Hemos puntualizado algunos aspectos de carácter legal que deberían ser tomados en cuenta para su aprobación, en particular, tratándose de que esta nueva entidad asumiría las competencias de las municipalidades provinciales, hecho que se encuentra establecido en la Constitución Política del Perú.
3. Está demostrado que desde la promulgación de la Ley 27181, Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre (1999), las autoridades competentes no han desarrollado una óptima gestión, hecho que se demuestra con la actual situación del transporte en todas sus modalidades, sin terminales terrestres para personas y carga en la ciudad capital, asimismo la situación del tránsito, sin vías suficientes, sin semafórica ni controles electrónicos. Consideramos indispensable que la ATU sea una autoridad de carácter nacional y su implementación sea progresiva a partir de la ciudad capital.
4. La competencia sobre tránsito e infraestructura vial que según el proyecto de la ATU deben permanecer a cargo de la municipalidad, consideramos que debe ser asumida por la ATU debido a que el tránsito y transporte y el uso de la infraestructura, debe ser asumida y requerida directamente por la ATU.
5. Para los efectos de un eficaz control y fiscalización del transporte, la ATU debería contar con personal de la Policía Nacional asignada al Control de Tránsito en condición de adscrito, a fin de garantizar su permanencia y profesionalización.

Lima, 29 de setiembre de 2017


 ONG LUZ AMBAR Perú
 Una señal de cultura vial
 LUIS E. QUISPE CANDIA
 PRESIDENTE