PERÚ Ministerio de Transportes y Comunicaciones

45111

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

1283

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
26 FEB 2018
RECIBIDO
Firma:..... Hora:.....

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
22 FEB 2018
RECIBIDO
Firma Hora 18:00

Lima, 21 FEB. 2018

OFICIO N° 452 -2018-MTC/01

Señor
Roy Ernesto Ventura Ángel
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Presente.-

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la autoridad única nacional de transporte terrestre

Ref. : Oficio N° 1707-2016-2017-CTC/CR (H.R. N° E-153540-2017)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de referencia, mediante el cual su despacho solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la autoridad única nacional de transporte terrestre.

Sobre el particular, se adjunta para su conocimiento y fines, las fotocopias del Memorándum N° 2035-2017-MTC/15 de la Dirección General de Transporte Terrestre que contiene el Informe N° 003-2017-MTC/15.LFVG de la Dirección de Regulación y Normatividad y del Informe N° 466-2018-MTC/08 de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, con los que se emite opinión en relación al citado Proyecto de Ley.

Es propicia la oportunidad, para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

BRUNO GIUFFRA MONTEVERDE
Ministro de Transportes y Comunicaciones

VA

PERÚ Ministerio de Transportes y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MTC 18:10
Despacho Vice Ministerial de Transportes
03 NOV. 2017
MESA DE PARTES
EXP.: E-153540-2017

MEMORÁNDUM N° 2035-2017-MTC/15

A	:	RAFAEL GUARDERAS RADZINSKY Viceministro de Transportes
ASUNTO	:	Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR – LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS LA CREACION DE LA AUTORIDAD ÚNICA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE.
REFERENCIA	:	Hoja de Ruta N° E-153540-2017
FECHA	:	Lima, 03 de octubre de 2017

Me dirijo a usted, con relación al documento de la referencia mediante el cual, el señor Congresista de la República Guillermo Bocángel Weydert trasladó, para opinión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR – Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre.

Al respecto, adjuntamos a la presente el Informe N° 003-2017-MTC/15.LFVG, el cual hago mío, a fin de dar respuesta al señor congresista antes referido, para lo cual se adjunta un proyecto de oficio.

Atentamente,

Paúl Concha Revilla
Director General
Dirección General de Transporte Terrestre

PERÚ Ministerio de Transportes y Comunicaciones

INFORME N° 003-2017-MTC/15.LFVG

A	:	PAUL ENRIQUE CONCHA REVILLA Director Dirección General de Transporte Terrestre
DE	:	LUIS FERNANDO VILELA GARCÍA Asesor Dirección General de Transporte Terrestre
ASUNTO	:	Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR – LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS LA CREACION DE LA AUTORIDAD ÚNICA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE.
REF.	:	Hoja de Ruta N° E-153540-2017
FECHA	:	Lima,

Tengo el agrado de dirigirme a usted para remitirle el presente informe, en relación al Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR – Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre.

El objeto del presente informe es realizar un análisis de la propuesta normativa, en función de la normativa vigente y la conveniencia de establecer un organismo que ostente determinadas facultades para la regulación y gestión del tránsito y transporte a nivel nacional.

En relación a lo señalado, la Dirección General de Trasporte Terrestre saluda la iniciativa legislativa presentada, pues evidencia su compromiso para solucionar una problemática que al ser abordada, puede sentar las bases para generar una verdadera solución integral que devenga en un servicio público de transporte terrestre de personas de calidad para la población.

I. ANTECEDENTES Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY BAJO ANÁLISIS

1.1 La necesidad percibida por la población de contar con una Autoridad de Transporte Urbano, se refleja en los diversos proyectos de ley que ya se han presentado sobre el tema y que a continuación señalamos:

- El Proyecto de Ley N° 3349/2013, promovido por el Congresista Leonidas Huayama, que crea la Autoridad Nacional Única de Transporte.
- El Proyecto de Ley N° 4043/2014, promovido por el Congresista Carlos Bruce, titulado "Declaración de la necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad Única del Transporte para Lima y Callao".

- En junio de 2015, la Fundación Transitemos presentó un Proyecto de Ley que tenía como finalidad crear la Autoridad Única de Transporte y Movilidad para Lima y Callao.
- El Proyecto de Ley N° 246/2016-CR, "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la autoridad única del transporte para Lima y Callao", presentado por el Congresista Carlos Bruce Montes de Oca.
- Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, "Proyecto de Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao", presentado por la Congresista Luciana León Romero.
- El Proyecto de Ley N° 593/2016-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano", presentado por la Congresista Karla Melissa Schaefer Cuculiza.

1.2 Sobre el particular, el Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del Congresista de la República, Guillermo Augusto Bocángel Weydert, ejerciendo la potestad normativa contenida en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, realiza la propuesta legislativa materia de la presente.

1.3 Mediante Oficio N° 1707-2016-2017-CTC/CR del 09 de junio de 2017, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del MTC, señor Guillermo Bocangel Weydert, nos remite para opinión el Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR, "LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS LA CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ÚNICA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE", en adelante El Proyecto.

1.4 El Proyecto cuenta con un solo artículo, Artículo Único, el mismo que dispone literalmente lo siguiente: "Declárese de necesidad pública y de preferente interés la creación de la Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre, con el objeto del manejo integral de la planificación, regulación y fiscalización de los servicios de transporte urbano a través de una sola entidad, autónoma e independiente".

II. ANÁLISIS DEL PROYECTO

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS LA CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ÚNICA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE.

2.1. Del Artículo Único del Proyecto no se advierte el origen de la Autoridad Única Nacional De Transporte Terrestre - en adelante La Autoridad, sino más bien se establece la declaración de necesidad pública y de preferente interés nacional su creación. Así, la fórmula planteada no establece, de por sí, la creación de dicha Autoridad, lo cual debe precisarse, pues este organismo captaría funciones y atribuciones de distintas entidades con competencias especificas. Expresamente se indica lo siguiente:

> *"Artículo Único.- Declaración de Necesidad Pública y Preferente Interés.*
> *Declárese de necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre, que tiene por objeto el manejo*

integral de la planificación, regulación y fiscalización de los servicios de transporte urbano a través de una sola entidad, autónoma e independiente".

Visto ello, sin perjuicio de la justificación de la necesidad de creación de la entidad la cual pasaremos a desarrollar en párrafos posteriores, es necesario puntualizar algunos aspectos del Proyecto.

ÁMBITO DE APLICACION

2.1. Tal como se señala en el Proyecto, el ámbito de competencia de la Autoridad, recae sobre "los servicios de transporte urbano". Respecto a ello, y acorde a lo descrito en la exposición de motivos del Proyecto, es necesario remitirse a lo descrito en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte - Decreto Supremo N° 017-2009-MTC (en adelante RENAT) que establece en su artículo 4° los criterios de clasificación del servicio de transporte terrestre señalando como tales los siguientes: Por el ámbito territorial, por el elemento transportado y por la naturaleza de la actividad realizada.

2.2. Del mismo modo, el artículo 5° de la norma antes señalada, establece de la clasificación por el ámbito territorial, que el servicio de transporte terrestre se clasifica en: Servicio de transporte terrestre de ámbito provincial, servicio de transporte terrestre de ámbito regional y servicio de transporte terrestre de ámbito nacional.

2.3. En tal sentido, **recomendamos adecuar el contenido del Proyecto acorde con lo establecido en el RENAT o, de lo contrario, dotar de contenido y/o precisar el ámbito de competencia de la Autoridad.**

COMPETENCIAS DE PLANIFICACIÓN, REGULACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA AUTORIDAD EN MATERIA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO

2.4. El Proyecto también hace referencia a distintas competencias para los servicios de transporte con las que contaría la Autoridad, estableciendo como tal, el manejo integral de la planificación, regulación y fiscalización de los servicio de transporte.

2.5. Al respecto, consideramos necesario que se tome en cuenta, y se haga evidente en el documento sustentatorio del Proyecto, las competencias actuales de las autoridades, en materia de transporte, a fin de sustentar la viabilidad, motivación y posible necesidad de una entidad como la que se pretende crear.

2.6. Entre otros dispositivos legales, se deberán considerar los siguientes:

- La Constitución Política del Perú (en adelante CPP), señala en su artículo 194° que las Municipalidades Provinciales y Distritales son los órganos de gobierno local, que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Del mismo modo, su artículo 195° establece, entre otras competencias de los gobiernos locales, la de planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el

acondicionamiento territorial, así como desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito.

- La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre - Ley N° 27181, norma que establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre y rige en todo el territorio de la República, establece en su artículo 15° que son autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre, según corresponda: El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades Provinciales, las Municipalidades Distritales, la Policía Nacional del Perú y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

  Del mismo modo, precisa en su artículo 16° que el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (actualmente Ministerio de Transportes y Comunicaciones), es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo competencias normativas, de gestión y de fiscalización.

- El Reglamento Nacional de Administración de Transporte - Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, señala en su artículo 8° que son autoridades competentes en materia de transporte el MTC, mediante la DGTT, la DGCF y Provías Nacional, o las que las sustituyan, cada una de los cuales en los temas materia de su competencia; Los Gobiernos Regionales, mediante la Dirección Regional Sectorial a cargo del transporte, Las Municipalidades Provinciales en el ámbito que les corresponda; La Policía Nacional del Perú y El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

- El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones - Decreto Supremo N° 021-2007-MTC establece en su artículo 3° que son funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones las siguientes:

  a) *Diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de Transportes y Comunicaciones.*
  b) *Formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo.*
  c) *Fiscalizar y supervisar el cumplimiento del marco normativo relacionado con su ámbito de competencia.*
  d) *Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.*
  e) *Orientar en el ámbito de su competencia el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados, Comisiones Sectoriales y Multisectoriales y Proyectos.*
  f) *Planificar, promover y administrar la provisión y prestación de servicios públicos del Sector Transportes y Comunicaciones, de acuerdo a las leyes de la materia.*
  g) *Cumplir funciones ejecutivas en todo el territorio nacional respecto a las materias de su competencia.*

Asimismo, establece en su artículo 66° que la Dirección General de Transporte Terrestre el órgano de línea de ámbito nacional del MTC 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. Entre sus funciones establecidas en el artículo 67° están las siguientes:

a) *Proponer y ejecutar las políticas orientadas a la administración de los servicios de transporte terrestre de personas y de mercancías.*
b) *Proponer proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las actividades de transporte y tránsito terrestre.*
c) *Otorgar autorizaciones para la prestación de servicios de transporte terrestre de personas y de mercancías de ámbito nacional e internacional y sus servicios complementarios.*
d) *Conducir la gestión y mantener actualizados los registros administrativos nacionales relacionados al transporte y tránsito terrestre por carretera, en coordinación con los gobiernos regionales y locales según corresponda.*
e) *Mantener un sistema estándar de licencias de conducir; normar, coordinar y fiscalizar el proceso de otorgamiento de éstas a nivel nacional y emitir licencias de conducir en el ámbito de su competencia.*
f) *Mantener un sistema estándar de homologación, certificación, verificación y revisiones técnicas de vehículos; así como normar su operación.*
g) *Desarrollar las actividades orientadas a promover la educación y seguridad vial, de competencia del Ministerio.*
h) *Producir estadísticas relacionadas al transporte y tránsito terrestre de personas y mercaderías en su ámbito de competencia.*
i) *Participar en representación del Ministerio como organismo nacional competente de Transporte Terrestre, en eventos nacionales e internacionales sobre transporte y tránsito terrestre.*
j) *Proponer convenios y acuerdos nacionales e internacionales, dentro del ámbito de su competencia.*
k) *Las demás funciones que le asigne el Viceministro de Transportes, en el ámbito de su competencia.*

- Ley de creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) - Ley N° 29380, que a través de su artículo 1° crea la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, encargada de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar las actividades del transporte de personas, carga y mercancías en los ámbitos nacional e internacional y las actividades vinculadas con el transporte de mercancías en el ámbito nacional. Asimismo señala en su artículo 2° que tiene competencia para normar, supervisar, fiscalizar y sancionar de acuerdo con sus competencias los servicios de transporte terrestre de personas, carga y mercancías en los ámbitos nacional e internacional, así como aquellos servicios complementarios y vinculados que brinden los agentes públicos o privados relacionados al sector; así como para

supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas relacionadas con el tránsito y las establecidas en el Reglamento Nacional de Vehículos.

- Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, la cual en su Artículo 81° respecto Tránsito, Vialidad y Transporte Público establece las funciones exclusivas y compartidas de las municipalidades provinciales y distritales.

DESARROLLO DE LA EJECUCIÓN DE COMPETENCIAS EN TRANSPORTE TERRESTRE, A PROPÓSITO DE LA CREACIÓN DE UNA AUTORIDAD CON COMPETENCIAS A NIVEL NACIONAL

2.7. En la organización del Estado Peruano, la Constitución Política ha previsto que el Poder Ejecutivo se encargue de la administración de los asuntos públicos del Estado y de interés general para la sociedad; en ese sentido, el artículo 4° de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE) establece que el Poder Ejecutivo se encarga de "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".

2.8. Así pues, la LOPE ha establecido que son los Ministerios los que conforman el Poder Ejecutivo, ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas pragmáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas.

2.9. De acuerdo a ello, los temas de transporte y el desarrollo de las políticas nacionales de dicha materia, dependen del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC), entidad que tiene como visión de integración respecto a los servicios e infraestructuras de transporte, la atención de manera satisfactoria a los usuarios y a los operadores del transporte. Así, nuestra representada, es la entidad competente de manera exclusiva respecto del servicio de transporte, de conformidad a lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 29370 – Ley de Organización y Funciones del MTC, la cual señala que el sector Transporte y Comunicaciones comprende al MTC y a aquellas instituciones públicas, organizaciones privadas y personas naturales que realizan actividades vinculadas a su ámbito de competencia.

2.10. Del mismo modo, los Gobiernos Regionales y Municipales tienen capacidad de acción para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual forman parte en todo momento. Para el caso del transporte esto significa que los gobiernos regionales y locales ejercen las competencias que le confiere la norma de la materia en concordancia con las políticas y normativa sectorial que haya diseñado e implementado el MTC.

2.11. Ahora bien, en el caso de los Gobiernos Locales, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 194° de la CPP, concordante con el Artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de las Municipalidades –en adelante, Ley N° 27972, las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en materias de su competencia.

2.12. Asimismo, conforme a lo previsto por el artículo 198° de la CPP, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene un régimen especial, el mismo que se encuentra recogido en las leyes de descentralización y en la Ley N° 27972; del mismo modo, la norma precitada prevé que la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerza sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima, la cual no integra ninguna región.

2.13. El artículo 81° de la Ley N° 27972, establece que las municipalidades provinciales en uso de sus funciones específicas y exclusivas norman, y regulan el transporte público y otorgan las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros; además, el numeral 7.4 del artículo 161° de la misma Ley señala que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencias y funciones metropolitanas especiales en materia de transportes y comunicaciones para otorgar las concesiones, autorizaciones y permisos de operación para la prestación de las distintas modalidades de servicios de transporte de personas y mercancías, de ámbito urbano e interurbano, así como de las instalaciones conexas.

2.14. En ese orden de ideas, las municipales provinciales tienen capacidad de autogobierno, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual forman parte en todo momento, esto significa que los gobiernos locales ejercen las competencias que le confiere la norma de la materia, en concordancia con la normativa sectorial que ha diseñado e implementado el MTC como ente rector en la materia.

2.15. Así, **queda claro que ya existe una autoridad de alcance nacional con rectoría en materia de tránsito y transporte, que es el** MTC. Asimismo, que los lineamientos y objetivos que guían las acciones de los niveles de gobierno (nacional, regional y local) están debidamente establecidos, correspondiendo a éstos contar con mecanismos de coordinación de modo que se asegure una máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos.

DE LA JUSTIFICACIÓN DE CREACIÓN DE UNA ENTIDAD

2.2. En principio, es necesario evaluar el sustento que ameritaría la necesidad de crear una autoridad. Esta necesidad o motivación, puede circunscribirse a razones de índole técnica, por desconcentración, especialización, ejecución presupuestal, entre otras. De acuerdo al artículo 6° de la Ley de Modernización del Estado - Ley N° 27658, el diseño y estructura de la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos, se rigen -principalmente- por cuatro (04) criterios:

(i) Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos, debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas.

(ii) Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.

(iii) En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines.

(iv) Toda dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública debe tener claramente asignadas sus competencias de modo tal que pueda determinarse la calidad de su desempeño y el grado de cumplimiento de sus funciones, en base a una pluralidad de criterios de medición.

2.3. Por su parte, el Reglamento de la Ley de Modernización del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, establece en su artículo 3° que los proyectos normativos estableciendo la creación de entidades deben contemplar, como mínimo, con el siguiente análisis:

a) Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad. En este documento se deberá establecer con precisión la necesidad de la acción estatal, el interés relevante a satisfacer, así como la justificación constitucional y legal.

b) Análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado. En este documento se deberá identificar a las entidades que realizan funciones o actividades similares o, que persiguen fines iguales o semejantes. Asimismo, se deberá establecer específicamente la razón que explica la existencia de la nueva entidad, frente a las otras ya existentes en el sector público.

c) Análisis del costo-beneficio. En este documento se deben establecer y comparar los costos y beneficios que se generarían al Estado, la ciudadanía y la sociedad en general, como consecuencia de la existencia de la entidad. Asimismo, se deberá establecer con detalle, la fuente de financiamiento que dará cobertura a la entidad materia de creación.

2.4. Adicional a ello, para la creación de Organismos Públicos, el artículo 29° de la LOPE, aparte de requerir el cumplimiento de lo establecido en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, también solicita la aprobación del Plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector.

2.5. Si bien el Proyecto en su contenido únicamente declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad; en el desarrollo de dicho artículo se señala que tiene por objeto el manejo integral de la planificación, regulación y fiscalización de los servicios de transporte urbano a través de una sola entidad, autónoma e independiente; es decir establece competencias y un régimen de institucionalidad, propios de la creación de una entidad y con alcance nacional.

2.6. De igual modo, también se recomienda que el Proyecto justifique y desarrolle en su Exposición de Motivos los elementos antes señalados por las normas sobre modernización del Estado. Si bien, de modo general, se analizan estadísticas de accidentes de tránsito y se concatena dichos índices con el caos del transporte público, a fin de mejorar, es necesario realizar el análisis profundo respecto a la medida idónea a adoptar, es decir la evaluación entre la creación de un nuevo órgano o, por ejemplo

a propósito de lo señalado en la exposición de motivos del Proyecto, otra medida como la institucionalización de las reglas de transporte y tránsito en nuestro sistema.

2.7. Finalmente, también se recomienda un adecuado análisis costo-beneficio para la creación de la Autoridad. No se establece una comparación entre los costos y beneficios que se generarían al Estado, la ciudadanía y la sociedad en general, como consecuencia de la existencia del órgano; ni tampoco se detalla la fuente de financiamiento que dará cobertura a la entidad materia de creación.

III. DESARROLLO DE INICIATIVA PROMOVIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – CREACIÓN DE AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO

SITUACIÓN PARTICULAR DEL ÁREA METROPOLITAN DE LIMA Y CALLAO

3.1. Tal como advierten diversos diagnósticos realizados, en la actualidad se puede evidenciar una precaria situación del transporte urbano en el área metropolitana de Lima y Callao. En esta área viven alrededor del 10 millones personas que cada día se movilizan en un ambiente altamente congestionado y contaminado, siendo trasladados en un transporte público de baja calidad y seguridad. Se estima que debido a la congestión vial, el ciudadano de Lima y Callao llega a dedicar 720 horas al año en transportarse, es decir que una persona pierde 1 mes completo de los 12 meses del año simplemente en el traslado de un lugar a otro.

3.2. Además de lo señalado, el transporte público es poco articulado y se paga un pasaje distinto en cada modo de transporte, el ciudadano termina pagando precios muy altos por viaje comparado con lo que podría pagar en un sistema integrado de transporte, es decir se genera pérdida de tiempo y dinero, además de condiciones de inseguridad en el servicio.

3.3. Visto ello, es de suma importancia resaltar, que **esta área de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, guarda unas características particulares que, precisamente, ameritan una reforma del modelo actual de movilidad y transporte en Lima y Callao. Estas características particulares, que no se presentan en otras áreas de nuestro territorio nacional, se materializan en: i) la existencia de continuidad urbana y ii) la presencia de varias autoridades con competencia en temas de transporte en Lima y Callao, situación que impide la existencia de intervenciones planificadas y coordinadas, lo cual agudiza el problema e impide implementar soluciones integrales.**

3.4. Los diferentes subsistemas de transporte público que se presentan en Lima y Callao son:

i) La red de metro, competencia del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y gestionada por AATE;
ii) El Metropolitano y los Corredores Complementarios, competencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y gestionados por Protransporte;

iii) Las rutas de transporte convencional por autobús, objeto de autorización por las Gerencias de Transporte Urbano (GTU de Lima y GGTU de Callao) y por el MTC en las rutas interprovinciales;
iv) A estos subsistemas hay que añadir 121.000 taxis autorizados y otros 109.000 servicios ilegales o informales.

3.5. La ausencia de una estrategia intermodal, es decir, donde los diferentes transportes públicos se complementen y no compitan entre sí, aumenta costos y genera desigualdades sociales entre los usuarios del sistema de transporte. Si no se inicia una reforma del modelo actual de movilidad y transporte en Lima y Callao, se corre el peligro que los procesos de progresiva degradación se vayan agudizando e impacten aún más en la vida de los ciudadanos. Para ello, se necesita una reforma que abarque una gestión más eficiente, cambios normativos y mecanismos institucionales de coordinación interadministrativa, nuevos proyectos de inversión; que precisamente este Ministerio pretende abordar a través de la creación de una Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao.

AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA METROPOLITANA Y EL CALLAO

3.6. Tal como se ha señalado en párrafos precedentes, diversos estudios han podido advertir la problemática suscitada en el sistema de transporte en las provincias de Lima y Callao. Es en este contexto, que el MTC como organismo rector en materia de transporte y tránsito tiene un particular interés en solucionar la problemática del sector, en especial, dadas las características antes señaladas, de lo acontecido en el área de continuidad urbana de la provincia de Lima y Callao, por lo cual se han realizado acciones con la finalidad de apoyar a las autoridades competentes en la gestión del transporte.

3.7. En la práctica se ha demostrado que los Municipios Provinciales descritos en el párrafo precedente, no han tenido experiencia exitosa de concertación bilateral, tal como lo establece el RENAT, a través del régimen de gestión común:

> *Régimen de Gestión Común del Transporte: Es el acuerdo o conjunto de acuerdos celebrados entre municipalidades provinciales contiguas, con el objeto de gestionar o administrar conjuntamente el servicio de transporte urbano de personas que se presta en el área urbana continúa determinada.*

Es en atención al infructuoso camino para alcanzar un acuerdo entre ambos organismos y las características particulares de dicha zona de conurbación, que el MTC impulsó la creación de una Autoridad de Transporte para Lima y Callao, como ente rector para la articulación, coordinación y regulación del transporte terrestre.

3.8. Concretamente, con la asesoría técnica de la Cooperación Alemana (GIZ) se ha elaborado una propuesta técnica para la creación de La Autoridad de Transporte Urbano en Lima Metropolitana y el Callao, con la convicción de la prioridad que tiene el usuario de recibir servicios que atiendan sus necesidades de transporte con equidad y eficiencia.

3.9. De acuerdo a la propuesta conceptual elaborada por la Cooperación Alemana (GIZ), la visión para la elaboración de la propuesta se alimenta de la experiencia estudiada principalmente en Europa. Sin perjuicio de ello, el diagnóstico del sector se ha realizado con la previsión de las principales normas que actualmente regulan el ordenamiento y funcionamiento del sistema de transporte en Lima y Callao.

3.10. A modo de resumen, entre los modelos funcionales y de institucionalidad planteados se encuentran los siguientes:

Modelo 1

- Autoridad de Transporte Urbano (Lima y Callao): entidad única para la planificación y gestión de todo el sistema de transporte Público.
- Puede asumir funciones de regulador y fiscalizador.
- Plenas funciones en recaudo integrado.
- Absorbe la mayor parte de las funciones de los actuales gestores intermedios.
- Es el interlocutor directo con los operadores.
- Nuevos proyectos: Planifica, coordina y posiblemente financia (canaliza fondos MEF).
- Planificación y gestión de proyectos de movilidad sostenible de ámbito metropolitano.

Modelo 2

- ATU: entidad para la planificación y coordinación del Sistema de Transporte Público.
- Solo gestiona las áreas transferidas (Por ej.: rutas de interconexión).
- Solo asume funciones de regulador y fiscalizador en las áreas que gestiona.
- Plenas funciones en recaudo integrado.
- Absorbe solo funciones de planificación de los actuales gestores intermedios, pero no la gestión.
- Interlocución con operadores a través de los gestores intermedios.
- Nuevos proyectos: planifica, coordina y posiblemente financia.
- Planificación de proyectos de movilidad sostenible de ámbito metropolitano.

3.11. A la fecha, como es de su conocimiento, ya se ha presentado, a través de la Presidencia de Consejo de Ministros, un proyecto de Ley para la creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, el mismo que se ha consignado como el Proyecto de Ley N° 1719/2017-PE.

IV. SOBRE LA RELEVANCIA DE DECLARAR EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PERSONAS COMO SERVICIO PÚBLICO

NATURALEZA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PERSONAS

4.1. Los nuevos modelos de gestión del transporte en la mayoría del mundo occidental se basan en la definición de este servicio como "servicio público", regulado por la

autoridad competente y no necesariamente sostenible económicamente (al ser un servicio público, y dada la obligación de realizarlo, este puede ser objeto de compensaciones al operador por parte de la autoridad competente).

4.2. Actualmente el servicio público no es un concepto que involucre un rol prestacional asignado exclusivamente al Estado, ni de una actividad reservada a éste, sino un concepto que involucra el reconocimiento de que el Estado debe regular un servicio bajo un régimen jurídico especial en razón de que dicha actividad económica resulta esencial o de alto interés público para la sociedad en su conjunto en un determinado espacio y tiempo. Este concepto tiene como base lo establecido en el artículo 58° de la CPP, cuando se señala que en el marco de una economía social de mercado, el Estado cumple un rol de intervención y actúa principalmente en los servicios públicos.

4.3. En esa línea, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 034-2004-AA/TC, ha analizado este concepto señalando claramente tres notas importantes sobre los servicios públicos: (i) en primer lugar el respeto y sujeción al principio de subsidiariedad, el cual establece que el Estado no debe intervenir en actividades económicas que pueden ser provistas por privados, lo cual se encuentra consagrado en el artículo 60° de la CPP; (ii) en segundo lugar, reconoce que el tema de la regulación no pasa por las causales habilitantes –es decir si estamos frente a un servicio público o no- sino que más bien responde a los grados o niveles de intervención necesarios que requiere determinada actividad económica; y, (iii) finalmente, preceptúa una serie de características que –en su criterio- identifican una actividad como servicio público.

Textualmente se ha señalado lo siguiente:

> *"39. (...)*
> *En ese sentido mientras una actividad económica pueda ser realizada por un particular, el Estado debe respetar su libertad de actuación y determinación económica; contrariamente, - y dado que el fin último es fomentar la competencia-, cuando la oferta privada resulte inexistente o cuando existiendo sea insuficiente, es evidente que no sólo está habilitado a intervenir reconstruyendo el mercado, sino que tal intervención resulta imperiosa ante los riesgos que una situación como esta produciría en la población. Este es el caso de muchos de los servicios públicos calificados por la legislación y que responden al tipo de monopolios naturales, en cuyo caso, el Estado a través de los denominados Organismos Reguladores, controla la calidad y condiciones del servicio, fija la tarifa y garantiza, a su vez, generar condiciones de competencia en los segmentos donde esta sea posible.*

4.4. Ahora bien, para el Tribunal Constitucional, lo sustancial al evaluar la intervención del Estado en materia económica no es sólo identificar las causales habilitantes, sino también evaluar los grados de intensidad de esta intervención. De esta manera, es importante tomar en cuenta que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son:

a) Su naturaleza esencial para la comunidad.
b) La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo.
c) Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad.
d) La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.

4.5. Del mismo modo, respecto a la titularidad del servicio público, lo que comúnmente se asocia a la figura de la "publicatio", debemos señalar que esta ya no debe ser entendida como una reserva de la actividad en favor del Estado, sino más bien como la declaración expresa de que una determinada actividad requiere un trato especial y donde el Estado –bajo un nuevo rol- actúa como garante de su correcta prestación ("garantía prestacional"). Esta posición es compartida por los profesores Juan Carlos Casaggne o José Luis Martínez López Muñiz. Bajo esa óptica el propio Tribunal Constitucional en la precitada sentencia, expresamente dispuso lo siguiente:

> *"41. Resulta relevante tomar en cuenta que hoy en día, lo fundamental en materia de servicios públicos, no es necesariamente la titularidad estatal sino la obligación de garantizar la prestación del servicio, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas; y en ese sentido, deviene en indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el propio Estado".*

4.6. Es preciso indicar que el marco legal vigente de los grandes servicios públicos en nuestro país (electricidad, telecomunicaciones, saneamiento, gas natural y postales) han adoptado un concepto objetivo de servicio público, tal como puede apreciarse de las siguientes normativas:

> Decreto Ley N° 25844 – Ley de Concesiones Eléctrica
> "Artículo 2°.- Constituyen Servicios Públicos de Electricidad:
> a) El suministro regular de energía eléctrica para uso colectivo o destinado al uso colectivo, hasta los límites de potencia fijados por el Reglamento; y,
> b) La transmisión y distribución de electricidad".
>
> Decreto Supremo N° 013-93-TCC-TUO de la Ley de Telecomunicaciones
> "Artículo 40°.- Serán considerados servicios públicos de telecomunicaciones aquellos servicios declarados como tales en el reglamento de este Ley, que estén a disposición del público en general y cuya utilización se efectúe a cambio del pago de una contraprestación. Su prestación será normada por la presente Ley y podrá ser reglamentada cuando por las características del servicio ello fuere necesario".
>
> Decreto Supremo N° 042-2005-EM: TUO de la Ley Orgánica de Hidrocarburos
> "Artículo 79°.- La distribución de gas natural por red de ductos es un servicio público.

El Ministerio de Energía y Minas otorgará concesiones para la distribución de gas natural por red de ductos a entidades nacionales o extranjeras que demuestren capacidad técnica y financiera".

Ley N° 26338: Ley General de Servicios de Saneamiento
"Artículo 3°.-Declárese a los Servicios de Saneamiento como servicios de necesidad y utilidad pública y de preferente interés nacional, cuya finalidad es proteger la salud de la población y el ambiente".

Decreto Legislativo N° 685: Declaran al servicio postal, de necesidad y utilidad pública y de preferente interés social
"Articulo 2°.- Declárase al servicio postal de necesidad y utilidad públicas y de preferente interés social. Su fomento y control corresponde al Estado".

4.7. En atención a lo descrito, y resumiendo la extensa bibliografía sobre la materia, a continuación señalamos las principales características del nuevo servicio público desarrollado en la Comunidad Europea, siguiendo lo enseñado por el profesor español Gaspar Ariño Ortiz :

1. Se trata de una actividad económica que se somete a un régimen jurídico especial que garantice su prestación efectiva e ininterrumpida.

2. La titularidad estatal no es un dato esencial. Puede serlo o no, pero el Estado tiene que procurar mediante su poder regulador que el prestador cumpla con las obligaciones del servicio público.

3. Los marcos legales establecen la segmentación jurídica y empresarial de las actividades económicas integrantes del servicio en: a) competitivas (aplicación de la regulación para la competencia); y b) no competitivas (regulación sustitutiva de la competencia). La intervención regulatoria de tipo sustitutiva se justifica únicamente en los segmentos no competitivos.

4. En materia de retribución del prestador por el servicio brindado, se aplicarán precios libres como regla general, tarifas reguladas como excepción. Ciertamente en un esquema de monopolio natural lo comúnmente aplicado es la regulación tarifaria.

5. Abandono de la ideas de reserva estatal y monopolio del servicio a favor del Estado.

6. El título para la prestación es la concesión, aun cuando adecuada a las nuevas realidad normativas, bajo la impronta desregulación, la privatización y la introducción de competencia entre los operadores de los distintos segmentos de los servicios.

7. Introducción de las ideas de "obligación de servicio público", fundadas en la consecución de objetivos de eficiencia en la prestación del servicio, así como en la idea de servicio universal.

EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS COMO SERVICIO PÚBLICO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO EN PARTICULAR

4.8. Como es de público conocimiento, el servicio de transporte público de personas de reviste una importancia trascendental en las actividades socio-económicas de todos los ciudadanos. Así por ejemplo, para el caso de Lima Metropolitana y el Callao, este servicio diariamente satisface la mayoría de las necesidades de movilización de los ciudadanos que buscan trasladarse de un punto de la ciudad u otro, por fines educacionales, de negocios, laborales, domésticos, ocio, etc. Esto fue verificado en el en el Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao, estudio realizado en el año 2005 por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón –JICA , donde se diagnosticó la problemática del Transporte en Lima y Callao, concluyendo, entre otros, lo siguiente:

1. La mayoría de ciudadanos tiene por prioridad de uso el transporte en buses, categoría que incluye la Combi, el Microbús y el Ómnibus;
2. Para fines específicos (como educativos o laborales) más del 50% del total de viajes realizados diariamente son atendidos por el transporte público regular.

4.9. Por su parte, la Corporación Andina de Fomento (CAF) ha indicado que la oferta de transporte público en Lima se centra netamente en Combis, Microbuses y Autobuses estándar (esto es alrededor del 90% de la oferta de transporte público). Asimismo ha confirmado que más del 50% del total de viajes realizados por los usuarios de servicios de transporte se realiza a través de transporte regular.

4.10. Visto lo señalado líneas arriba, resulta evidente la importancia de esta actividad en la vida diaria de todos los ciudadanos, con lo cual es irrefutable que estamos frente a un servicio con una relevancia socio-económico importantísima para los peruanos. Esta importancia debe representar la "naturaleza esencial" del servicio y el interés público por su correcta prestación, la cual es exigida por el Tribunal Constitucional para la calificación de una determinada actividad económica como servicio público.

4.11. Siguiendo la experiencia internacional de distintas ciudades a nivel mundial que han logrado desarrollar sistemas de transporte público de personas que responden a niveles de calidad del servicio, rapidez en la movilización, tarifas eficientes y justas, transbordos de servicios, uso de tecnologías de pago inteligente, etc., se debe dotar a las autoridades que regulan el transporte público en el Perú de las herramientas regulatorias necesarias para lograr la correcta gestión de la movilidad.

4.12. En particular, lo que hoy se viene implementando a nivel mundial en aquellas ciudades que buscan consolidar un transporte eficiente, son los denominados "Sistemas Integrados de Transporte Público" (en adelante SITP) entendidos estos como el conjunto de servicios de transporte público que operan integradamente con el fin de garantizar un transporte accesible, seguro, eficaz y respetuosos con el medio ambiente; así, dicha integración se realiza en cuatro niveles:

a) Integración operacional, mediante la cual los servicios de transporte del sistema se encuentran coordinados en intervalos de paso, frecuencias, velocidades promedio, etc.;
b) Integración física, por la cual los servicios de transporte comparten el uso de cierta infraestructura del sistema o se articulan a través de ella, como por ejemplo las estaciones de alimentación, los estaciones de cabecera, etc.;
c) Integración de medios de pago, entendida como el uso de un solo medio o soporte físico de pago común a todo el sistema de transporte (medios magnéticos, dinero en efectivo, medios de validación de pago, etc.); con la finalidad de facilitar la reducción en los tiempos de entrada y salida del sistema;
d) Integración tarifaria, mediante la cual se adopta un esquema tarifario o de coordinación de pagos que permite a los usuarios del sistema la utilización de uno o más servicios de transporte, bajo un esquema de cobro diferenciado por tipo de servicio, con pagos adicionales por transbordo.

4.13. En tal sentido de acuerdo a lo señalado, **es importante la calificación como servicio público del servicio de transporte terrestre de personas, ya que nos brinda un régimen de intervención eficaz que permite a la autoridad abordar los problemas detectados a través de la introducción de modelos de regulación económica sólo plausibles con la calificación de esta actividad como servicio público**. Cabe agregar que la determinación de esta calificación ya ha sido agregada en el proyecto de Ley de creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao.

IV. CONCLUSIONES

4.1. Resulta necesario adecuar el contenido del Proyecto acorde con lo establecido en el RENAT o, de lo contrario, dotar de contenido y/o precisar el ámbito de competencia de la Autoridad.

4.2. Debido a que el Proyecto hace referencia a distintas competencias para los servicios de transporte con las que contaría dicha autoridad, consideramos necesario que se tome en cuenta, y se haga evidente en el documento sustentatorio del Proyecto, las competencias actuales de distintas autoridades, en materia de tránsito y transporte terrestre.

4.3. Es necesario que el Proyecto tome en consideración lo requerido por la LOPE, referido a normas sobre modernización del Estado, las mismas que, entre otros aspectos, exigen el análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad, análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado y un análisis del costo-beneficio.

4.4. Evaluar la declaración del Servicio de Transporte Público de Pasajeros como Servicio Público.

IV. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente Informe al Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República para los fines que estime pertinentes.

LUIS FERNANDO VILELA GARCÍA
Asesor DGTT
Dirección General de Transporte Terrestre

PERÚ Ministerio de Transportes y Comunicaciones

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

MTC
Oficina de Coordinación Administrativa
SECRETARÍA GENERAL
06 FEB 2018
RECIBIDO EN LA FECHA
HORA 18:00
FECHA

INFORME Nº 466-2018-MTC/08

A	:	**ANA ISABEL DOMINGUEZ DEL AGUILA** Secretaria General
Asunto	:	Remite opinión sobre Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la autoridad única nacional de transporte terrestre
Referencia	:	a) Memorándum N° 3634-2017-MTC/02.AL.AMGB b) Memorándum N° 2035-2017-MTC/15 c) Informe N° 003-2017-MTC/15.LFVG d) Oficio N° 1707-2016-2017-CTC/CR (H.R. N° E-153540-2017)
Fecha	:	06 de febrero de 2018

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

I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante Oficio N° 1707-2016-2017-CTC/CR, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicitó al Ministro de Transportes y Comunicaciones, opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la autoridad única nacional de transporte terrestre.

1.2 Con Memorándum N° 2035-2017-MTC/15 la Dirección General de Transporte Terrestre remite y hace suyo el Informe N° 003-2017-MTC/15.LFVG de la Dirección de Regulación y Normatividad a través del cual emitió opinión respecto del citado Proyecto de Ley.

1.3 Por Memorándum N° 3634-2017-MTC/02.AL.AMGB el Despacho Viceministerial de Transportes remite el Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR a esta Oficina General para su evaluación y análisis.

II. ANÁLISIS:

DEL PROYECTO DE LEY

2.1 El Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR tiene como finalidad declarar de necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad Nacional de Transporte Terrestre, que tiene por objeto el manejo integral de la planificación, regulación y fiscalización de los servicios de transporte urbano a través de una sola entidad, autónoma e independiente.

DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA EN EL PROYECTO DE LEY

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA - MTC

2.2 El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS, en adelante el Reglamento, que es aplicable a todas las entidades de la Administración Pública, señala entre otros para la elaboración de anteproyectos de ley, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, lo siguiente:

a) El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".

b) El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

"3.1 El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2 El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3 Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".

c) El artículo 4 del Análisis de Impacto de la vigencia de la norma en la Legislación Nacional:

"El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa".

2.3 En el análisis costo beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se señala que la presente iniciativa no genera costo al erario público ya que solo tiene como objetivo declarar de necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad Única de Transporte Terrestre, estando los recursos para su creación a

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA - MTC

cargo del presupuesto institucional del Ministerio correspondiente. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la creación de un nuevo organismo público requiere de una asignación presupuestal por lo que la propuesta legislativa si conlleva una iniciativa de gasto. Asimismo, es necesario que la Exposición de Motivos incluya una estimación de los potenciales beneficiarios con la presente norma puesto que, conforme a su fundamentación, son diversas ciudades del Perú las que presentan problemas en el transporte terrestre, así como una colisión de competencias entre las autoridades encargadas de regular dicha materia. En ese sentido, la Exposición de Motivos no cumple con el artículo 3 del Reglamento.

DE LA OPINIÓN TÉCNICA

2.4 Con Memorándum N° 2035-2017-MTC/15 la Dirección General de Transporte Terrestre, remite y hace suyo el Informe N° 003-2017-MTC/15.LFVG de la Dirección de Regulación y Normatividad a través del cual emitió opinión respecto del citado Proyecto de Ley, concluyendo lo siguiente:

"(...)

IV. CONCLUSIONES

4.1 Resulta necesario adecuar el contenido del Proyecto acorde con lo establecido en el RENAT o de lo contrario dotar de contenido y/o precisar el ámbito de competencia de la Autoridad.

4.2 Debido a que el Proyecto hace referencia a distintas competencias para los servicios de transporte con las que contaría dicha autoridad, consideramos necesario que se tome en cuenta, y se haga evidente en el documento sustentatorio del Proyecto, las competencias actuales de distintas autoridades, en materia de tránsito y transporte terrestre.

4.3 Es necesario que el Proyecto tome en consideración lo requerido por la LOPE, referido a normas sobre modernización del Estado, las mismas que, entre otros aspectos, exigen el análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad, análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado y un análisis costo – beneficio.

4.4 Evaluar la declaración del Servicio de Transporte Público de Pasajeros como Servicio Público.

(...)".

DE LA OPINIÓN DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

2.5 Tal como se ha expuesto, el Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR tiene como finalidad declarar de necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad Nacional de Transporte Terrestre, que tiene por objeto el manejo integral de la planificación, regulación y fiscalización de los servicios de transporte urbano a través de una sola entidad, autónoma e independiente.

2.6 Al respecto, debe señalarse que, la presente iniciativa legislativa guarda relación con los siguientes Proyectos de Ley:

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA - MTC

a) Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao.
b) Proyecto de Ley N° 593/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de autoridades únicas provinciales de transporte urbano.
c) Proyecto de Ley N° 1719-2017-PE, que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

2.7 Esta Oficina General, con relación a los citados Proyectos de Ley, emitió opinión a través de los Informes N°s 3111-2016-MTC/08 de fecha 29 de noviembre de 2016; 629-2017-MTC/08 de fecha 08 de marzo de 2017 y 4109-2017-MTC/08 de fecha 30 de noviembre de 2017, mediante los cuales indicó que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones con la colaboración de asistencia técnica internacional (cooperación alemana), se encontraba elaborando una propuesta de creación de una autoridad autónoma, la cual puede replicarse en las provincias donde se requiera; así también, se consideró la viabilidad de incorporar a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), funciones complementarias en materia de tránsito, gestión de infraestructura y transporte de carga en las provincias de Lima y Callao.

2.8 Cabe señalar que el Proyecto de Ley N° 1719-2017-PE que recoge la propuesta del Poder Ejecutivo (Ministerio de Transportes y Comunicaciones) para la creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) ha sido materia de Dictamen por parte de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República con fecha 09 de enero de 2018, tal como se advierte de la consulta efectuada en la página web del citado poder del Estado.

2.9 Al respecto, la citada Comisión de Transportes y Comunicaciones aprobó el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N°s 428/2016-CR, 593/2016-CR, 1719-2017-PE y **1477/2016-CR**, siendo este último materia del presente informe, formulando además un texto sustitutorio de propuesta legislativa.

2.10 Asimismo, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, con fecha 13 de diciembre de 2017, también aprobó el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 1719-2017-PE mediante el cual se propone la creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

2.11 De esta manera, advirtiéndose que el Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR se encuentra aprobado por la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, esta Oficina General considera que carece de objeto emitir opinión al respecto, debiéndose remitir los antecedentes a fin de proseguir con su tramitación ante el Congreso de la República, sin perjuicio de considerar la opinión técnica formulada por la Dirección General de Transporte Terrestre.

III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, esta Oficina General concluye que carece de objeto emitir opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la autoridad única nacional de transporte terrestre, recomendándose remitir los antecedentes al Congreso de la

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA - MTC

República a fin de proseguir con su trámite; sin perjuicio de considerarse la opinión técnica formulada por la Dirección General de Transporte Terrestre.

Atentamente,

Carlos Eduardo Silva Oliva
Asesor Legal

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

ROSARIO TORRES BENAVIDES
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica