

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Secretaría General del Concejo

Lima, 10 ENE. 2017

OFICIO N° 019 -2017-MML/SGC

Señor Congresista
GUILLERMO BOCÁNGEL
Congreso de la República
Edificio VRHT, 3er Piso – Plaza Bolívar
Cercado de Lima.-

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
12 ENE 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 10:40 am

Reg 1030

0 32517

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
10 ENE 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 15:05

Referencia: Oficio N° 604-2016-2017-CTC/CR (D.S. 287387-2016)

De mi consideración:

Me dirijo a usted por encargo del señor Luis Castañeda Lossio, Alcalde Metropolitano de Lima, y en atención al documento de la referencia, comunicarle que a través del Oficio N° 1163-2016-MML/SGC, de fecha 30 de diciembre de 2016, la Secretaría General del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, atendió el pedido formulado por su Despacho, adjuntando el Informe N° 1036-2016-MML/GTU-AL, el mismo que se adjunta al presente.

En ese sentido y en ampliación a la respuesta remitida a su Despacho, se remite copia del Informe N° 1236-2016-MML-GAJ, N° 1187-2016-MML-GAJ y del Informe N° 1195-2016-MML-GAJ, emitidos por la Gerencia de Asuntos Jurídicos, en relación al pedido de opinión respecto del 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":

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO
Abog. JUANA ROSA BERROCAL YNDIGOYEN
SECRETARÍA GENERAL (E)

02

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

CARGO



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
Secretaría General del Concejo

n 30426



Lima, 30 DIC. 2016

OFICIO N° 1163 -2016-MML/SGC

Señor Congresista
GUILLERMO BOCANGEL WEYDERT
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, 3er. Piso – Plaza Bolívar S/N
Cercado de Lima.-

Referencia: Oficio N° 604-2016-2017-CTC/CR
(D.S. N° 287387-2016)

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted por especial encargo del señor Luis Castañeda Lossio, Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en atención al documento de la referencia, mediante el cual se solicita opinión respecto al 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", hacerle llegar para conocimiento y fines, copia del Informe N° 1036-2016-MML/GTU-AL, emitido por la Asesoría Legal de la Gerencia de Transporte Urbano.

◆ Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

.....
JOSÉ MANUEL LOS RÍOS CAMPANA
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO



Municipalidad Metropolitana de Lima
Gerencia de Transporte Urbano
Asesoría Legal

INFORME N° 1036-2016-MML/GTU-AL

A : ALVARO ENRIQUE CASTRO GUZMAN
Gerente de Transporte Urbano

ASUNTO : Opinión Legal – Proyecto de Ley

REFERENCIA : a) Documento Simple N° 287387-2016 (28.11.2016)

FECHA : Lima, 5 de diciembre de 2016

METROPOLITANA DE LI
TRANSPORTE URBAN

07 DIC 2016

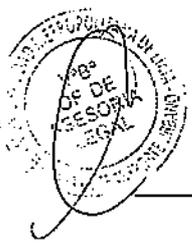
BIDO
RESP.

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento citado en la referencia, a fin de alcanzarle la correspondiente Opinión Legal, con relación al Proyecto de Ley N° 593/2016-CR, mediante el cual se propone declarar de necesidad pública e interés nacional, la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano.

I. Proyecto de Ley N° 593/2016-CR, mediante el cual se propone declarar de necesidad pública e interés nacional, la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano

1.1 A través del Oficio N° 604-2016-2017-CTC/CR de fecha 23 de noviembre de 2016, el señor Congresista de la República Guillermo A. Bocangel Weydert, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 593/2016-CR, mediante el cual se propone declarar de necesidad pública e interés nacional, la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano, precisando en la propuesta legislativa, lo siguiente:

- a) Declárase de necesidad pública e interés nacional la creación de Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano a nivel nacional, como entes autónomos, planificadores, normativos, fiscalizadores y sancionadores en la materia, en su determinado ámbito territorial. En el caso de Lima y Callao, la Autoridad Única del Transporte comprende ambas jurisdicciones.
- b) Encargase al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales, realizar las coordinaciones necesarias dentro del marco de sus funciones, para concretar la creación y funcionamiento de las Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano.





Municipalidad Metropolitana de Lima
Gerencia de Transporte Urbano
Asesoría Legal

- 1.2 Respecto a lo señalado en los párrafos precedentes, en necesario tener en consideración que, el artículo 198° de la Constitución Política del Perú señala que: *"La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima"*.
- 1.3 Además, señala en su artículo 195° que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, y son competentes entre otros para: i) Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial, ii) Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
- 1.4 Del mismo modo, el artículo 17° sobre las competencias de las Municipalidades Provinciales de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre – Ley N° 27181, establece entre sus competencias de gestión las de dar en concesión, en el ámbito de su jurisdicción, los servicios de transporte terrestre en áreas o vías que se declaren saturadas, otorgar permisos o autorizaciones en áreas o vías no saturadas y dar en concesión la infraestructura vial nueva y existente, dentro de su jurisdicción, entre otras.
- 1.5 Asimismo, el Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC y modificatorias, señala en el artículo 11° respecto a las competencias de las Municipalidades Provinciales, que las mismas en materia de transporte se encuentran facultadas para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción, así como ejercer su competencia de gestión y fiscalización del transporte terrestre de personas de ámbito provincial a través de la Gerencia correspondiente.
- 1.6 Respecto a la propuesta de declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano, la misma deberá ser modificada, en virtud de que el sistema jurídico atribuye a las Municipalidades Provinciales y en especial a Lima Metropolitana como Capital de la República, autonomía con relación a la organización y supervisión del transporte terrestre dentro de su jurisdicción, pudiendo incluso sancionar ante el incumplimiento de las reglas de tránsito y transporte, por lo que resultaría inconstitucional, la propuesta, en caso no preverse las modificaciones a las normas antes expuestas.





Municipalidad Metropolitana de Lima
Gerencia de Transporte Urbano
Asesoría Legal

- a) Por tanto, a efectos de que la propuesta de declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano, se materialice resulta pertinente que se deroguen las normas jurídicas que contravengan a dicha propuesta tales como la Constitución Política del Perú, y se reconozca y otorgue competencia especial al Gobierno Central, en los temas que guarden relación con la gestión y supervisión del transporte público terrestre de pasajeros, en virtud de que se trata de un tema de interés general.
- b) Por otro lado, dado que actualmente de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27181, es competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establecer el Régimen de Gestión Común, también deberá preverse la modificación de la citada Ley y su reglamento, ya que en estos se establecen los factores y las características técnicas para determinar el área urbana continua y consecuentemente el Régimen de Gestión Común.

II. CONCLUSIONES

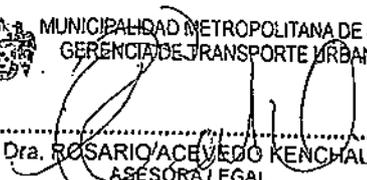
Por los fundamentos expuestos, esta Asesoría Legal considera lo siguiente:

3.1 Respecto al "Proyecto de Ley N° 593/2016-CR, mediante el cual se propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano, este resulta viable, siempre que se consideren y subsanen las observaciones señaladas en el presente informe:

Es todo cuanto informo a usted para los fines pertinentes.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE TRANSPORTE URBANO



.....
Dra. ROSARIO ACEVEDO KENCHAU
ASESORA LEGAL





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

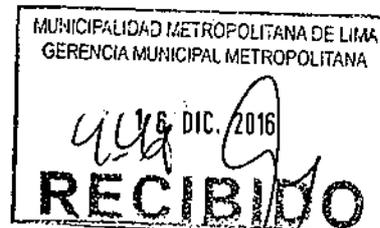
INFORME N° 236-2016-MML-GAJ

A : **ADA CONSTANTINO FERNÁNDEZ**
Gerente Municipal Metropolitana

Asunto : Proyecto de Ley N° 593/2016-CR

Referencia : a) Proveído N° 3868-2016-MML-ALC
b) Oficio N° 604-2016-2017-CTC/CR
(Documento Simple N° 287387-2016) - Copia

Fecha : Lima, **16 DIC. 2016**



Me dirijo a usted, en atención al documento a) de la referencia, por el cual se trasladó el Proyecto de Ley N° 593/2016-CR, "*Proyecto de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de las autoridades únicas provinciales de transporte urbano*", en adelante el Proyecto de Ley, para informar lo siguiente:

1. De la lectura del Proyecto de Ley, se aprecia que tiene por objeto declarar de necesidad pública y preferente interés la creación de Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano a nivel nacional, como entes autónomos, planificadores, normativos, fiscalizadores y sancionadores en la materia, en su determinado ámbito territorial; precisándose que en el caso de Lima y Callao, la Autoridad Única del Transporte comprende ambas jurisdicciones.
2. Cabe indicar que esta Gerencia de Asuntos Jurídicos, anteriormente emitió opinión respecto de propuestas que contenían un similar objeto, mediante:
 - Informe N° 1187-2016-MML-GAJ, referente a la Propuesta de creación de la Autoridad Única de Transporte y Movilidad para Lima y Callao – AUTRAM y del documento denominado "Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao: Propuesta Conceptual – Agosto 2016."
 - Informe N° 1195-2016-MML-GAJ, referente al 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."
3. En los indicados informes, señalamos que tanto el Proyecto de Ley N° 246/2016-CR, así como la Propuesta de creación del AUTRAM, no se condicen con las competencias y funciones establecidas en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades, para los gobiernos locales, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para los gobiernos regionales, y en especial para la Municipalidad Metropolitana de Lima.

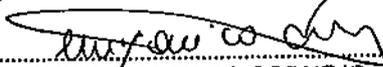




MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

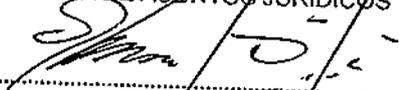
4. En tal sentido, estando que el Proyecto de Ley materia de análisis, tiene un objeto similar, esto es la creación de una Autoridad Única del Transporte, reproducimos los fundamentos que motivan los referidos informes.
5. De otro lado, de acuerdo a la consulta realizada al Sistema GESDOC, se verificó que el Documento Simple N° 287387-2016, obra en su despacho, habiendo la Gerencia de Transporte Urbano emitido opinión al respecto, por lo que elevamos lo actuado, recomendando remitir al Congreso de la República la opinión vertida por esta Gerencia, adjuntando la copia de los Informes Nros 1187-2016-MML-GAJ y 1195-2016-MML-GAJ, así como el informe de la Gerencia de Transporte Urbano.

Atentamente,

 MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS
Subgerencia de Asuntos Administrativos de la Corporación

MONICA ALVARADO CORNEJO
Subgerente

Visto el presente informe, el Gerente de Asuntos Jurídicos expresa su conformidad y hace suyo el mismo, en consecuencia, elévese a la Gerencia Municipal Metropolitana, recomendando realizar las acciones propuestas en el presente informe.

Atentamente,

 MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS

FERNANDO ROJAS PATIÑO
Gerente



2435

06
CARGO



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

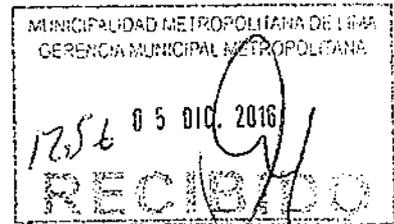
GMM.
FE

INFORME N° 1184 -2016-MML-GAJ

A : **ADA CONSTANTINO FERNANDEZ**
Gerente Municipal Metropolitana

Asunto : Opinión sobre propuesta de creación de la Autoridad Única de Transporte y Movilidad para Lima y Callao – AUTRAM y documento denominado "Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao: Propuesta Conceptual" – Agosto 2016.

- Referencia :
- a) Oficio N° 817-2016-MML/IMPL/GG (Documento Simple N° 264003-2016)
 - b) Memorando N° 1760-2016-MML/GTU
 - c) Oficio N° 0797-15-MML-IMP-DE (Documento Simple N° 221898-2016)
 - d) Oficio N° 1185-15-MML-IMP-DE (Documento Simple N° 244233-2015)



Fecha : Lima, 02 de Diciembre de 2016

Me dirijo a usted, en atención al documento a) de la referencia, por el cual el Instituto Metropolitano Protransporte de Lima – PROTRANSPORTE trasladó los antecedentes administrativos respecto al tema del asunto.

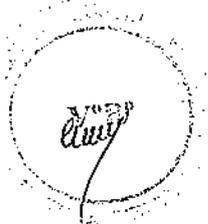
Al respecto, informamos lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1. Mediante Oficio N° 1185-15-MML-IMP-DE (Documento Simple N° 244233-2015), el Director Ejecutivo del Instituto Metropolitano de Planificación - IMP, remitió adjunto el Informe N° 0064-15-MML-IMP-DE/DGVT de la Dirección General de Vialidad y Transporte a su cargo, en el que se evalúa una propuesta presentada por la Fundación TRANSITEMOS, referida a la creación de una "Autoridad Única de Transporte y Movilidad para Lima y Callao" – AUTRA, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

1.2. Mediante Oficio N° 0797-15-MML-IMP-DE (Documento Simple N° 221898-2016) el Director Ejecutivo del IMP, remitió adjunto el Informe N° 0034-16-MML-IMP-DE/DGVT de la Dirección General de Vialidad y Transporte a su cargo, en el que se evalúa el documento denominado "Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao: Propuesta Conceptual – Agosto 2016."

1.3. Mediante Memorando N° 1760-2016-MML-GTU, la Gerencia de Transporte Urbano, trasladó (i) el Informe N° 589-2016-MML/GTU-AL, en el que se emite opinión respecto a la propuesta presentada por la Fundación TRANSITEMOS,





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

referida a la creación de una "Autoridad Única de Transporte y Movilidad para Lima y Callao" – AUTRAM, y (ii) el Informe N° 891-2016-MML/GTU-AL, en el que se emite opinión respecto al documento denominado "Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao: Propuesta Conceptual – Agosto 2016."

- 1.4. Mediante Oficio N° 817-2016-MML/IMPL/GG (Documento Simple N° 264003-2016), el Gerente General de PROTRANSPORTE, remitió (i) el Informe N° 560-2016-MML/IMPL/OAJ, de su Oficina de Asesoría Jurídica, (ii) el Memorando N° 003-2016-MML/IMPL-GPIC de su Gerencia de Promoción de Inversión y Concesiones, a través de los cuales emite opinión al respecto.

II. ANALISIS:

- 2.1 Revisados antecedentes remitidos se aprecia el documento denominado "Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao: Propuesta Conceptual – Agosto 2016" y un proyecto de Ley que:

- a) Declararía la existencia de continuidad urbana entre la integridad de los territorios de las provincias contiguas de Lima Metropolitana y la Provincia del Callao y disponer un Régimen de Gestión Común.

Al respecto, cabe indicar que el numeral 17.2 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, señala que cuando dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas conforman un área urbana continua que requiere una gestión conjunta del transporte y tránsito terrestre, las municipalidades correspondientes deben establecer un régimen de gestión común.

El numeral 3.6 del artículo 3° del Reglamento Nacional de Administración del Transporte (en adelante RNAT), aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, define al área urbana continua como el espacio territorial constituido por dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas que, por su crecimiento han llegado a conformar una situación de conurbación. Asimismo, la referida norma agrega que la continuidad urbana debe ser declarada de manera conjunta por las dos ciudades o áreas urbanas contiguas, de acuerdo a lo que dispone la Ley.

Además de ello, el numeral 13.1 del artículo 13° del RNAT señala que las municipalidades provinciales colindantes determinarán de manera conjunta la existencia de áreas urbanas contiguas, en concordancia con sus respectivos planos urbanos o mediante constataciones especiales conjuntas. La determinación conjunta deberá ser aprobada por cada municipalidad mediante Ordenanza Municipal.

De otro lado el artículo 152° de la Ley Orgánica de Municipalidades, en adelante LOM, Ley N° 27972, establece que "(...) En casos de



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

discrepancias generadas por el fenómeno de conurbación provincial, la decisión final corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima."

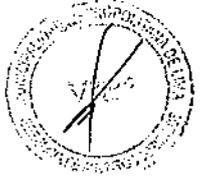
Ahora, el IMP, a través del Informe N° ~~0064-15~~-MML-IMP-DE/DGVT, precisó que en el área de Lima existen hasta dos interrupciones en la continuidad urbana, lo cual implica que, parte del distrito de Cieneguilla, la integridad de los distritos de Pachacamac, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María, Pucusana y parte del distrito de Lurín, estarían excluidos del Área Urbana Continua Lima – Callao.

En este contexto, cabe indicar que el proyecto incluye, modificar los numerales 17.2 y 17.3 del artículo 17° de la Ley N° 27181, respecto de las competencias de las municipalidades provinciales para declarar la existencia de continuidad urbana, proponiéndose que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, realice de oficio la existencia de continuidad urbana, sin tener presente que en atención a lo establecido en la LOM, la Municipalidad Metropolitana de Lima, al tener un régimen especial asume la decisión final en temas de conurbación provincial.

- b) Crearía una "Autoridad Única de Transporte y Movilidad para Lima y Callao – AUTRAM".

La AUTRAM, sería un órgano público especializado, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, teniendo funciones de organismo regulador y técnico especializado, con competencias en el territorio conurbano de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, en lo concerniente a (i) la regulación y fiscalización del servicio de transporte terrestre de personas en todas sus modalidades, incluyendo el Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad y el Sistema de Trenes Eléctricos de Transporte Masivo de Lima y Callao, (ii) la planificación del sistema de transporte metropolitano (infraestructura y servicios), y (iii) la emisión de informes técnicos vinculantes para el seguimiento y cumplimiento de la planificación del transporte, entre otras, para dicho efecto propone la transferencia a la AUTRAM del presupuesto asignado a la Gerencia de Transporte Urbano, el Instituto Metropolitano PROTRANSPORTE de Lima – PROTRANSPORTE, y la Autoridad Autónoma de Tren Eléctrico – AATE.

Al respecto nos permitimos indicar que la Constitución Política del Perú en su artículo 198° dispone que la Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades, ejerciendo la Municipalidad Metropolitana de Lima competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima.





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

En dicho contexto el artículo 151° de la LOM, señala que la capital de la República tiene un régimen especial, el cual le otorga a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en armonía con el artículo 198° de la Constitución y el artículo 33° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional.

En cuyo caso, el numeral 7.3. del artículo 161° de la LOM, disciplina que es competencia y función metropolitana especial el planificar, regular y gestionar el transporte público, el tránsito urbano de peatones y vehículos, otorgar concesiones, autorizaciones y permisos de operación para la prestación de las distintas modalidades de servicios públicos de transporte de pasajeros y carga, de ámbito urbano e interurbano, así como de las instalaciones conexas, y planificar, regular, organizar y mantener la red vial metropolitana, los sistemas de señalización y semáforos.

Por su parte, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; Ley N° 27867, señala en su artículo 65° que la Capital de la República no integra ninguna región. En la provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal.

De lo antes expresado, queda claro que las funciones y competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de planificación, regulación y gestión del transporte urbano en la provincia de Lima Metropolitana tienen como base el marco constitucional que le confiere de forma expresa nuestra Carta Política, y se encuentran reguladas por la LOM¹, y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, como normas de desarrollo constitucional², por tanto la propuesta formulada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones colisiona a todas luces con la Constitución Política del Perú, así como con la Leyes Orgánicas Nos. 27972 y 27867.

Sin perjuicio de ello, se debe considerar que el artículo 4° de la Constitución Política señala que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Siendo



¹ Artículo 106.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

² Conforme lo dispuesto, en la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional y tienen prioridad (i) las normas de descentralización, y (ii) las relativas a los mecanismos y al proceso para eliminar progresivamente los monopolios legales otorgados en las concesiones y licencias de servicios públicos.



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

el gobierno unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

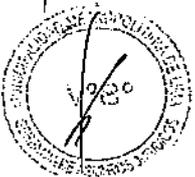
Concordante con ello, el artículo 188° de la Constitución Política del Perú, señala que *"la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma 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."*

Así, el artículo 3° de la Ley de Bases de la Descentralización, señala que *"la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población."* La cual se sustenta y rige en principios como el de ser permanente, dinámico, irreversible, integral, subsidiario y gradual.

En relación a ellos, nos permitimos glosar lo referido a los principios de irreversibilidad y subsidiariedad, por cuanto el primero está referido a que *"el proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado"*, en tanto el segundo, tiene como premisa que *"las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad"*.

Conforme los principios antes citados el proceso de descentralización mantiene como base la estructuración de competencias asignadas a las entidades de los distintos niveles de gobierno, con la finalidad de que éstas atiendan las necesidades de la población bajo su jurisdicción, vale decir, que el nivel de competencia está directamente relacionado a la cercanía del gobierno a sus ciudadanos, de tal forma que se brinde servicios públicos eficientes, para tal efecto la permanencia a largo plazo de las competencias descentralizadas garantiza el cumplimiento efectivo de los fines para las cuales fueron dadas.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 002-2005-PI/TC, señaló en su fundamento 40. que *"En la base de la descentralización existen dos fundamentos: uno político, democratizado; y, otro técnico, de eficiencia en las prestaciones de los"*





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

servicios públicos, tal como se ha venido a explicar en doctrina: la descentralización "no sólo es un instrumento democratizador del poder y una garantía para la libertad, sino que, además, puede suponer una mejor técnica de organización para resolver los asuntos públicos" (...) Además, no hay que soslayar que en sede legal se ha reconocido que este proceso debe ser realizado a la luz de los principios de dinamismo[61] y de irreversibilidad".

Cabe señalar que la propuesta está orientada tan solo a la provincia de Lima, vale decir restar competencias en materia de transporte urbano sólo a la Municipalidad Metropolitana de Lima, quedando a salvo las competencias de las demás municipalidades provinciales del Perú en materia de tránsito, vialidad y transporte público, asignadas por la LOM; con lo cual se contravendría totalmente lo establecido por la Constitución Política quien le otorga un régimen especial a la Capital de la República señalando de forma expresa que la MML ejerce competencias sobre aquella, teniendo como resultado un ente regulador del transporte urbano a cargo del gobierno nacional sólo para la provincia de Lima.

En tal sentido, somos de opinión que la propuesta, también contraviene el proceso de descentralización al pretender centralizar en una entidad del gobierno nacional, las competencias asignadas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, para la gestión del transporte urbano, recaídas en la Gerencia de Transporte Urbano y PROTRANSPORTE³, las cuales le son inherentes por la naturaleza del régimen especial del que goza al ser la Capital de la República, tal como lo dispone la propia Constitución Política.

Así también, se debe considerar que el proponer que la supuesta AUTRAM actúe como órgano de planificación integral del transporte, sin considerar que su planificación involucra componentes que van de la mano con el crecimiento y ordenamiento de la ciudad, lo cual va más allá del transporte urbano, colisiona con la función planificadora que le corresponde a la MML, contenida en los Planes de Desarrollo Urbano, Plan Regional de Desarrollo Concertado, entre otros, aprobados por el Concejo Metropolitano, en base a la propuesta del Instituto Metropolitano de Planificación – IMP.

De otro lado, se debe considerar que la propuesta no tiene presente el principio de equilibrio presupuestario establecido en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto⁴, (los estados de gastos e ingresos del presupuesto deben ser equivalentes), por cuanto se afectaría

³ En lo que concierne a los corredores complementarios.

⁴ Asimismo, el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Decreto Supremo N° 304-2012-EF, referente al equilibrio presupuestario, señala que "El Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente."



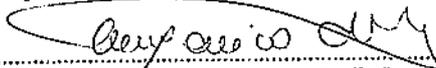
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

el presupuesto de la MML respecto a las actividades que desarrolla la Gerencia de Transporte Urbano, órgano de línea de la materia, así como la recaudación por concepto de multas y sanciones, y otros que se generen en el ejercicio de la actividad de la regulación del transporte. Así tampoco, se tomó en cuenta lo expresado por PROTRANSPORTE, mediante Informe N° 560-2016-MML/IMP/OAJ, referido a que la MML concesionó las rutas del Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad – COSAC.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN:

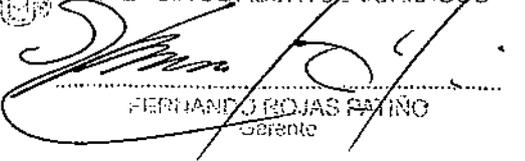
- 3.1. Las funciones y competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de planificación, regulación y gestión del transporte urbano en la provincia de Lima Metropolitana tienen como base el marco constitucional que le confiere de forma expresa nuestra Carta Política, y se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, como normas de desarrollo constitucional.
- 3.2. Por tanto, las propuestas contravienen lo establecido por la Constitución Política, así como las disposiciones contenidas en la Leyes Orgánicas Nos. 27972 y 27783 deviniendo en inconstitucionales.
- 3.3. Se recomienda remitir al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la opinión vertida por esta Gerencia, así como los informes de la Gerencia de Transporte Urbano, PROTRANSPORTE y el IMP. A cuyo efecto, remito proyecto de oficio, para su visación de encontrarlo conforme.

Atentamente,

 MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS
Subgerencia de Asuntos Administrativos de la Corporación

MONICA ALVARADO CORNEJO
Subgerente

Visto el presente informe, el Gerente de Asuntos Jurídicos expresa su conformidad y hace suyo el mismo, en consecuencia, elévese a la Gerencia Municipal Metropolitana con proyecto de oficio, para ser derivado a la Secretaría General de Concejo, para su trámite correspondiente.

Atentamente,

 MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS

FERNANDO ROJAS PATIÑO
Gerente





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

16
CARGO

INFORME N° 1195 -2016-MML-GAJ

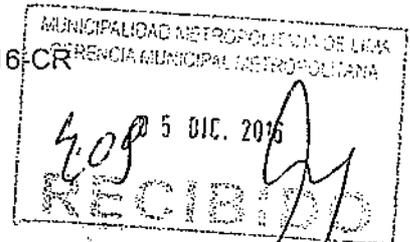
GMM

A : ADA CONSTANTINO FERNÁNDEZ
Gerente Municipal Metropolitana

Asunto : Opinión sobre proyecto de Ley N° 246/2016-CR

Referencia : a) Oficio N° 836-2016-MML/IMPL/GG
(Documento Simple N° 270078-2016)
b) Memorando N° 1739-2016-MML-GMM
c) Oficio N° 203-2016-2017-CTC/CR
(Documento Simple N° 230083-2016)

Fecha : Lima, 05 DIC. 2016



Me dirijo a usted, en atención al documento b) de la referencia, por el cual trasladó para opinión 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", en adelante el Proyecto de Ley, que fuera puesto de conocimiento, mediante el documento c) de la referencia por el Congreso de la República.

Al respecto, informamos lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante Oficio N° 203-2016-2017-CTC/CR (Documento Simple N° 230083-2016), el Presidente de la Comisión de Transporte y Comunicaciones del Congreso de la República, solicitó la opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley.
- 1.2. Con Memorando N° 1756-2016-MML/GTU, la Gerencia de Transporte Urbano, trasladó el Informe N° 888-2016-MML/GTU-AL de su Asesoría Legal, en el que se emite opinión respecto del Proyecto de Ley, así como en relación a un Proyecto de Ley referido a la promoción de la educación vial.
- 1.3. Mediante Oficio N° 836-2016-MML/IMPL/GG, el Gerente General de PROTRANSPORTE, remitió, entre otros, el Informe N° 536-2016-MML/IMPL-OAJ, de su Oficina de Asesoría Jurídica, el Informe N° 010-2016-MML/IMPL/GC-CJCCH, de su Gerencia Comercial y el Memorando N° 003-2016-MML/IMPL-GPIC de su Gerencia de Promoción de Inversiones y Concesiones, a través de los cuales, se emite opinión respecto del Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

2.1. Del contenido del Proyecto de Ley.



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

De la lectura del Proyecto de Ley, se aprecia que éste tiene por objeto declarar de necesidad pública y preferente interés la creación de una Autoridad Única de Transporte para Lima y Callao, como ente rector para la articulación, coordinación, regulación y supervisión del transporte terrestre y transporte público en la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

Para lo cual se propone las siguientes funciones:

- a) Articular, regular, dirigir y diseñar acciones en planeamiento y gestión del transporte terrestre, transporte público y movilidad, así como regular, coordinar y supervisar las que se promueven desde los diversos niveles de Gobierno en el marco de sus competencias.
- b) Diseñar, planificar, coordinar y regular la generación y desarrollo de infraestructura para el transporte terrestre, transporte público y movilidad.
- c) Emitir opinión previa vinculante ante cualquier proyecto de inversión privada, inversión pública o inversión mixta, en cualquiera de sus modalidades, para la generación y desarrollo de infraestructura en transporte y movilidad, que se promuevan desde los diversos niveles de Gobierno según sus competencias.
- d) Emitir opinión previa vinculante para la fijación de rutas y otorgamiento de concesiones en materia de transporte público en cualquiera de sus modalidades, que se promuevan desde los diversos niveles de Gobierno según sus competencias.
- e) Diseñar e implementar políticas para promover y fomentar la movilidad sostenible y la educación vial.
- f) Regular las tarifas integradas para toda la Red de Transporte Público.
- g) Diseñar e implementar políticas para promover y fomentar la movilidad sostenible y la educación vial.
- h) Definir como última instancia cualquier tipo de controversia en materia de transporte público.

De lo expuesto, se advierte que la propuesta legislativa, supone que la referida "Autoridad del Transporte" supervise y regule todas las acciones en materia de transporte terrestre, transporte urbano y movilidad realizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, las "Municipalidades Provinciales de Lima y Callao", las municipalidades distritales, el Instituto Metropolitano de PROTRANSPORTE y la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico, para lo cual dispondría la creación de un Consejo Directivo, presidido por un Presidente Ejecutivo, designado por el Poder Ejecutivo, e integrado por un representante de la MML, MTC, MVCS y de la Municipalidad Provincial del Callao.

De otro lado, se advierte que la exposición de motivos, se contradice al señalar que "la propuesta no generará ningún costo al Estado Peruano", empero requerirá de una partida presupuestal para su implementación.

2.2. De la autonomía de la MML y sus competencias en materia de transporte urbano y vialidad

¹ Texto copiado conforme la redacción de la propuesta legislativa.



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

De lo señalado en el numeral precedente se tiene que la propuesta legislativa tiene por finalidad crear una autoridad en materia de transporte que fiscalice las acciones de las entidades que tengan competencias en materia de transporte urbano (entre las que se incluye la MML), se advierte, además, de las funciones propuestas, que aquella se irrogaría competencias que le corresponden a la MML en materia de transporte urbano, vialidad, así como la facultad de planificación y desarrollo de proyectos de infraestructura y emitir opinión previa vinculante en los proyectos de inversión pública y privada, fijación de rutas, otorgamiento de concesiones, entre otras. Finalmente, propone que la referida autoridad se constituya como última instancia resolutive en materia de transporte.

Al respecto nos permitimos indicar que la Constitución Política del Perú en su artículo 198° dispone que la Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades, ejerciendo la Municipalidad Metropolitana de Lima competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima.

En dicho contexto el artículo 151° de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), señala que la capital de la República tiene un régimen especial, el cual le otorga a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en armonía con el artículo 198° de la Constitución y el artículo 33° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional.

En cuyo caso, el numeral 7.3. del artículo 161° de la LOM, disciplina que es competencia y función metropolitana especial el planificar, regular y gestionar el transporte público, el tránsito urbano de peatones y vehículos, otorgar concesiones, autorizaciones y permisos de operación para la prestación de las distintas modalidades de servicios públicos de transporte de pasajeros y carga, de ámbito urbano e interurbano, así como de las instalaciones conexas, y planificar, regular, organizar y mantener la red vial metropolitana, los sistemas de señalización y semáforos.

Por su parte, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; Ley N° 27867, señala en su artículo 65° que la Capital de la República no integra ninguna región. En la provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal.

De otro lado, el artículo II del Título Preliminar de la LOM, en concordancia con el artículo 194° de la Constitución Política, dispone que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, radicando dicha autonomía en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

De lo antes expuesto, queda claro que las funciones y competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de planificación, regulación y gestión del transporte urbano en la provincia de Lima Metropolitana tienen como base el marco



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

constitucional que le confiere de forma expresa nuestra Carta Política, y se encuentran reguladas por la LOM², y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, como normas de desarrollo constitucional³, y se ejercen con la autonomía municipal otorgada por la Constitución Política, por tanto somos de opinión que la referida propuesta colisiona a todas luces con la Constitución Política del Perú, así como con la Leyes Orgánicas Nos. 27972 y 27867.

Cabe señalar que la propuesta está orientada tan solo a la provincia de Lima y a la provincia constitucional del Callao, vale decir, resta competencias en materia de transporte urbano a la MML y a la Municipalidad Provincial del Callao, quedando a salvo las competencias de las municipalidades provinciales en el interior del Perú, en materia de tránsito, vialidad y transporte público asignadas por la LOM⁴, teniendo como resultado un ente regulador del transporte urbano a cargo del gobierno nacional sólo para la Lima y el Callao, lo cual corrobora la vulneración a la autonomía política, económica y administrativa de la MML, así como su régimen especial, ambas otorgadas por la propia Constitución Política.

De otro lado, consideramos que la propuesta también contraviene el proceso de descentralización al pretender centralizar en una entidad del gobierno nacional, las competencias asignadas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, para la gestión del transporte urbano, recaídas en la Gerencia de Transporte Urbano y PROTRANSPORTE⁵.

No debe perderse de vista que la inclusión de un régimen especial con competencias metropolitanas asignadas a la MML, tiene sustento en las normas constitucionales antes desarrolladas y se orienta a procurar un gobierno ordenado y coherente en la Ciudad de Lima, capital de la República, que tiene características propias y distintas a cualquier otra ciudad del Perú. En este escenario, la decisión de otorgar a la MML dichas competencias tiene sustento en la necesidad de dotarla de un marco técnico y legal que permita justamente el gobierno de la ciudad.

Bajo este concepto, resulta inconsistente incluir un órgano administrativo que se encargue de regular materias que son propias de las municipalidades provinciales, más aun cuando con dicha propuesta se contraviene la esencia del régimen especial asignado a la MML por mandato constitucional. Una propuesta como esta abriría una puerta para que con similares propuestas legislativas se mermen las competencias asignadas en la LOM, desapareciendo el régimen especial que tiene sustento en la Constitución Política del Perú.

² Artículo 106.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

³ Conforme lo dispuesto, en la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional y tienen prioridad (i) las normas de descentralización, y (ii) las relativas a los mecanismos y al proceso para eliminar progresivamente los monopolios legales otorgados en las concesiones y licencias de servicios públicos.

⁴ Artículo 81° de la LOM, funciones específicas en materia de tránsito, vialidad y transporte público asignadas a las municipalidades provinciales.

⁵ En lo que concierne a los corredores complementarios.



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Finalmente, advertimos que la propuesta no tiene presente el principio de equilibrio presupuestario establecido en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.⁶ (los estados de gastos e ingresos del presupuesto deben ser equivalentes), por cuanto se pretende crear un ente a cargo del gobierno nacional (MTC), lo que generaría un gasto al erario nacional sin contar con el presupuesto para ello. Sobre éste punto se debe resaltar que conforme el artículo 79° de la Constitución Política el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto; lo cual abunda la tesis de la inconstitucionalidad de la propuesta legislativa.

Por otro lado, se advierte que el Proyecto de Ley, no ha considerado que la MML, en el marco de las competencias asignadas a nivel constitucional, desarrolladas en la LOM, ha celebrado contratos de concesión a la fecha vigente, los cuales podrían verse afectados por la creación de esta nueva institución, lo cual amerita al Poder Legislativo tomar en cuenta el artículo 62° de la Constitución Política del Perú, respecto a la libertad de contratación y las garantías constitucionales conferidas a los contratos.

En síntesis, se aprecia que el Proyecto de Ley contraviene la Constitución Política del Perú, así como las competencias y funciones asignadas por la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a la Municipalidad Metropolitana de Lima, siendo contrario al proceso de descentralización, por lo que recomendamos remitir el presente informe, así como las opiniones de los órganos involucrados, al Congreso de la República.

Por último, se advierte en los antecedentes que se adjunta un proyecto normativo, denominado "*Ley de Promoción de la Educación Vial*", el cual no contiene número de registro del Congreso de la República, asimismo, no se adjunta a los antecedentes el documento con el cual habría sido derivado para opinión. No obstante, de su lectura, se aprecia que su propósito es declarar de necesidad pública e interés nacional la educación vial en todos los niveles de enseñanza.

Sobre el particular, se advierte que la propuesta constituye un asunto de eminente carácter técnico, respecto del cual los órganos especializados se han pronunciado, por lo que al no contener un componente de orden legal, no se emite pronunciamiento al respecto.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 3.1. Conforme lo expuesto en el presente informe, consideramos que el Proyecto de Ley contraviene la Constitución Política del Perú, así como las competencias y funciones asignadas por la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a la Municipalidad Metropolitana de Lima, siendo contrario al proceso de descentralización.

⁶ Asimismo, el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Decreto Supremo N° 304-2012-EF, referente al equilibrio presupuestario, señala que "*El Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.*"



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

- 3.2. Se recomienda remitir al Congreso de la República la opinión vertida por esta Gerencia, así como el informe de la Gerencia de Transporte Urbano y PROTRANSPORTE. A cuyo efecto, remito proyecto de oficio dirigido al Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, Congresista Guillermo A. Bocangel Weydert, para su visación de encontrarlo conforme.
- 3.3. En lo que se refiere al proyecto normativo, denominado "Ley de Promoción de la Educación Vial", recomendamos disponer los actos necesarios para que se acompañe al documento original las opiniones emitidas por la Gerencia de Transporte Urbano y PROTRANSPORTE.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS
Subgerencia de Asuntos Administrativos de la Corporación

[Firma]
DIGNA ALVARADO CORNEJO
Subgerente



Visto el presente informe, el Gerente de Asuntos Jurídicos expresa su conformidad y hace suyo el mismo, en consecuencia, elévese a la Gerencia Municipal Metropolitana con proyecto de oficio, para ser derivado a la Secretaría General de Concejo, para su trámite correspondiente.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS

[Firma]
FERNANDO ROJAS PATINO
Gerente

COMISION DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	
Proveído N°	<i>Sucreto Perú</i>
<i>Para la resolución del</i>	
<i>de la</i>	

<i>[Firma]</i>	Fecha: <i>12/01/12</i>