



Lima,

OFICIO N° 645 -2017-MML/IMPL/GG

Señor Congresista:

Roy Ventura Ángel

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, tercer piso – Plaza Bolívar
Cercado de Lima.-

436
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
27 SEP 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora:.....

12019
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
25 SEP 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora:.....

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1719-2017-PE, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Ref. : Oficio N° 106-2017-2018-CTC/CR.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a lo solicitado mediante el documento de la referencia, para remitirle copia del Informe N° 631-2017-MML/IMPL/OAJ de fecha 22 de setiembre de 2017, de la Oficina de Asesoría Jurídica del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima, que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1719-2017-PE, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima.

Atentamente,



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
INSTITUTO METROPOLITANO PROTRANSPORTE DE LIMA
Gerencia General

[Handwritten Signature]
JAIME ROMERO BONILLA
Gerente General

CC. Presidencia Ejecutiva de Protransporte.
Gerencia Municipal Metropolitana.

JRB/RFO.



Lima, 24 de agosto 2017

OFICIO N° 106 - 2017 - 2018-CTC/CR

Señor
RAÚL EDUARDO FERNÁNDEZ OLIVARES
Presidente del Directorio de PROTRANSPORTE
Jirón Cosco N° 286
Lima 1



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo muy cordialmente y así mismo comunicarle que se ha recibido en la Comisión de Transportes y Comunicaciones el Proyecto de Ley N° 1719/2017-CR. "Proyecto de Ley que crea la autoridad de transporte urbano para Lima y Callao" presentado por el Poder Ejecutivo, el que adjunto solicitando a su despacho tenga a bien emitir opinión al respecto.

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

Atentamente,



ROY VENTURA ÁNGEL
Presidente
Comisión de Transportes
Y Comunicaciones



RVA/zb

Handwritten signature or initials at the bottom right corner of the page.



INFORME N° 631-2017-MML/IMPL/OAJ



A : JAIME ROMERO BONILLA
Gerente General

DE : RAÚL FERNÁNDEZ OLIVARES
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1719-2017-PE, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

REF. : a) Proveído de GG N° 11270-2017 del 01.09.2017
b) Proveído de PD N° 11270-2017 del 31.08.2017
c) Oficio N° 106-2017-2018-CTC/CR

FECHA : Lima, 22 de septiembre de 2017

H.R. 11270-2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a la opinión legal solicitada mediante el documento de la referencia a), para informarle lo siguiente:

I. Antecedentes.-

- 1.1. Mediante Oficio N° 106-2017-2018-CTC/CR de fecha 24 de agosto de 2017, el Congresista Roy Ventura Ángel, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, solicita la opinión del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima (Protransporte), sobre el Proyecto de Ley N° 1719-2017-PE, "Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)", presentado por el Poder Ejecutivo.
- 1.2. Mediante Proveído de GG N° 11270-2017 de fecha 1 de setiembre de 2017, su despacho solicita la opinión legal de esta Oficina de Asesoría Jurídica, a fin de atender el pedido formulado por el Congreso de la República.

II. Análisis.-

£. Naturaleza Jurídica de la ATU

2.1. El Proyecto de Ley tiene por objeto crear la denominada "Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)", como un "Organismo Técnico Especializado" adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), con personería jurídica de Derecho Público Interno y con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, y constituye Pliego Presupuestal.

2.2. Sin embargo, en los artículos 4 y 5 del Proyecto de Ley, se propone asignar a la ATU funciones para "regular" y "normar" el denominado "Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao", con lo cual la modalidad de creación de la ATU no se ajusta ni condice con la naturaleza jurídica de un Organismo Técnico Especializado, toda vez que acorde con lo establecido en el artículo 33° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, norma según la cual, los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:



Construyendo

5



- (i) Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.
- (ii) Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

E. Jurisdicción y competencia de la ATU

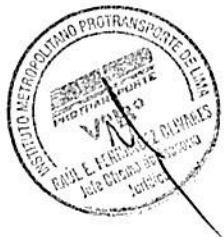
- 2.3. Como se señala en los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4, concordante con las definiciones previstas en los literales d), e), f) e i) del artículo 3 del Proyecto de Ley, se plantea establecer que la ATU tenga competencia: (1) en la integridad del Territorio de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional; e inclusive prevé la posibilidad de integrar otros territorios de "nuevas provincias del Departamento de Lima que lleguen a conformar un área urbana continua con los primeros; y (2) sobre los servicios de transporte terrestre que se prestan en dichos territorios; lo cual exige necesariamente modificar la Constitución Política del Perú y normas de desarrollo constitucional, como la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, entre otras.
- 2.4. Acorde con lo previsto en el artículo 43 de la Constitución, el Gobierno del Perú es unitario, representativo y descentralizado. Sobre la base de dicha descentralización el Perú se ha organizado en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, asignando competencias a dichos niveles según se trate del territorio de una región, provincia y distrito, sobre los que se ha asignado jurisdicción a los gobiernos regionales y gobiernos locales: provinciales y distritales, respectivamente.
- 2.5. La misma Constitución a la vez ha reconocido determinados regimenes especiales, que varían la regla general señalada en el párrafo anterior. Tal es el caso de la Provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao.

En el primer caso, el artículo 198° de la Carta Magna de 1993, ha establecido 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.

En el segundo caso, la Duodécima Disposición Final y Transitoria de la Carta Política, ha establecido que la organización política departamental de la República comprende los departamentos siguientes: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali; y la Provincia Constitucional del Callao.

- 2.6. De ahí que a través de una ley ordinaria, no podría asignarse jurisdicción y competencia a un órgano adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sobre dos territorios, la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, sin considerar los regimenes especiales que las regulan.

Por un lado, la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción y competencia sobre la provincia de Lima como municipalidad provincial y en el Cercado de Lima como municipalidad distrital, según lo regulado en los artículos 151 a 166 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; pero a la vez sobre el mismo territorio ejerce las funciones que le corresponderían a un gobierno regional, sin serlo, tal como lo prevé el artículo 65° y demás de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



Construyendo
4



- £. **La Autonomía Política de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao versus la autonomía de la que carece la ATU**
- 2.7. Acorde con lo previsto en el artículo 9 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, la **autonomía política**: es la facultad otorgada a los órganos de gobierno: nacional, regional y local, de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.
- 2.8. Por lo tanto, la ATU, como organismo público especializado, no podría a partir de una ley ordinaria, ejercer funciones y competencias sobre dos ámbitos territoriales sobre los que se ha reconocido constitucionalmente autonomía política a dos órganos de gobierno local: la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao.
- 2.9. Lo anterior se ve reflejado en la asignación de funciones y competencias que se prevén otorgar a la ATU en el artículo 5 del Proyecto de Ley, consistentes en (i) competencias normativas, (ii) competencias de gestión y (iii) competencias de supervisión, fiscalización y control; que exige un mayor análisis por parte de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, ya que así como ha sido planteada la iniciativa, exige necesariamente una modificación constitucional y una adecuación de las disposiciones de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, entre otras.
- 2.10. El artículo 39 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que las municipalidades ejercen su autonomía política, entre otros, a través de las siguientes normas municipales: (i) ordenanzas y acuerdos, aprobados por el concejo municipal; (ii) resoluciones de concejo, por las que el concejo municipal resuelve los asuntos administrativos concernientes a su organización interna; (iii) decretos de alcaldía, por los que el alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno; (iv) resoluciones de alcaldía, por las que se resuelve los asuntos administrativos a cargo del alcalde; y (v) resoluciones y directivas, por las que las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo.
- £. **Un mismo órgano, la ATU, concentra y ejerce a la vez funciones de Autoridad, de Organismo Regulador, de Gestor de Contratos de Concesión, de Ente Supervisor de dichos contratos, y de Fiscalizador y Sancionador del Sistema**
- 2.11. Tal como se ha planteado el Proyecto de Ley, se propone asignar a un mismo órgano funciones y competencias que debieran ser ejercidas por distintos órganos, como ocurre en este tipo de entidades. Se advierte una mezcla, difusa y sin correlación, de funciones distintas y no compatibles si son ejercidas por una misma entidad, la ATU; lo cual salta a la luz al agruparlas de la siguiente manera:

Competencias normativas sobre la: ♦ *Gestión y fiscalización de los servicios de transporte; ♦ condiciones de acceso y operación; ♦ funcionamiento y operatividad de registros administrativos; ♦ integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago que conforman el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao (SIT); ♦ regulación del SIT y del Sistema de Recaudo Único para garantizar la compatibilidad y estandarización del mismo.*

Competencias de gestión: ♦ *promover procesos de promoción de la inversión privada y otorgar las concesiones para el servicio de transporte y la construcción y operación de la infraestructura vial y complementaria a la misma; ♦ otorgar autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte especial; ♦ otorgar habilitaciones de conductores, vehículos y de infraestructura complementaria destinada a la prestación del servicio; ♦ administrar el Registro de los Servicios de Transporte Terrestre de Personas; ♦ ejercer la administración general del Sistema de Recaudo Único; ♦ celebrar*



Construyendo



convenios interinstitucionales; ♦ establecer un régimen de tarifa integrada que cautele la seguridad y calidad en la prestación de los servicios, así como los derechos de los usuarios; y ♦ establecer un Sistema de Recaudo Único, mediante mecanismos de implementación gradual respecto de los contratos de concesión y autorizaciones vigentes.

Competencias de supervisión, fiscalización y control: ♦ supervisar, controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulan los servicios de transporte terrestre; ♦ supervisar la calidad de la prestación integral del servicio, ejercer la potestad sancionadora respecto a operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre y de los operadores del Sistema de Recaudo Único; así como ejecutar las sanciones que se impongan.

Competencias de supervisor de contratos: ♦ supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión; ♦ aplicar medidas preventivas; ♦ ejercer facultades coactivas;

Competencias en materia de planeamiento: ♦ elaborar, aprobar, actualizar y ejecutar los planes y lineamientos de política para la implementación del Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao; ♦ elaborar, aprobar y ejecutar un Plan Maestro de Transporte, el Plan Regulador de Rutas, los Planes de Operación y demás planes necesarios para el funcionamiento y operatividad del Sistema de Recaudo Único.

£. Transferencia de funciones a través de la fusión de órganos de línea de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de la Municipalidad Provincial del Callao

2.12. En el marco de la autonomía política, económica y administrativa reconocida desde la Constitución Política del Perú a favor de las municipalidades, aquellas aprueban el régimen de su organización interna, sobre la base de una estructura gerencial, tal como lo dispone el artículo 26 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

2.13. Conforme a lo anterior, tanto la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima como Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao, son órganos de línea dentro de la estructura orgánica de dichos gobiernos locales, por lo que resulta ser un imposible jurídico, plantear su "fusión" a la ATU, quien actuaría como ente incorporante.

£. Fusión del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima (Protransporte) con la ATU

2.14. Una de las disposiciones que plantea el Proyecto de Ley, propone que Protransporte sea fusionado y absorbido por ATU, lo cual exigiría, además del trámite propio que se deberá llevar a cabo en el Congreso, de un Plan de Implementación que la iniciativa legislativa no ha previsto, lo que, punto aparte, constituye una de sus principales falencias, toda vez que no se cuenta con el instrumento que señale y sustente la fusión que se plantea.

2.15. Protransporte, si bien es una persona jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, técnica, económica, presupuestaria y financiera, es un Organismo Público Descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, tal como lo establece su norma de creación, la Ordenanza N° 732 y modificatorias, norma que precisa en su artículo 2, que Protransporte **es la entidad de** la Municipalidad Metropolitana de Lima encargada de todos los aspectos referidos a la planificación, implementación, administración y mantenimiento del sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad - COSAC, incluyendo su infraestructura.

2.16. Es decir, la Municipalidad Metropolitana de Lima, ejerce parte de sus funciones y competencias que tiene asignadas por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en materia de





transporte urbano, a través de Protransporte, como uno de sus organismos públicos descentralizados que forman parte de su estructura orgánica, aprobada por la Ordenanza N° 812 y sus modificatorias; lo que imposibilitaría su fusión por medio de una ley ordinaria.

- 2.17. Más aún si el Proyecto de Ley analizado no ha considerado que Protransporte ejecuta los recursos de la Municipalidad Metropolitana de Lima que le han sido entregados para la implementación y el funcionamiento del Sistema COSAC como de los Corredores Complementarios, que conforman el Sistema Integrado de Transporte Público de Lima Metropolitana (SIT), regulado por la Ordenanza N° 1613 y sus modificatorias.

III. Conclusión.-

- 3.1. Por las razones expuestas, esta Oficina de Asesoría Jurídica opina que el Proyecto de Ley N° 1719-2017-PE, "Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)", presentado por el Poder Ejecutivo, requiere una evaluación exhaustiva por parte de las Comisiones Dictaminadoras del Congreso de la República, teniendo en cuenta el análisis efectuado mediante el presente informe, a fin de adoptar las modificaciones y cambios a que hubiere lugar para viabilizar su aprobación y ejecución, sin vulnerar jurisdicción y competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima y del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima.

IV. Recomendación.-

- 4.1. Se recomienda que por intermedio de su despacho, como titular de la Entidad, se remita copia del presente informe al despacho del Congresista Roy Ventura Ángel, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, en atención a la opinión solicitada mediante el Oficio N° 106-2017-2018-CTC/CR de fecha 24 de agosto de 2017.

Es cuanto tenemos que informar.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
INSTITUTO METROPOLITANO PROTRANSPORTE DE LIMA
Oficina de Asesoría Jurídica

RAÚL E. FERNÁNDEZ OLIVARES
JEFE

CC. PE.

RFO/OSM.