



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones



Reg 1000

Lima, 05 ENE. 2017

OFICIO No. 117 -2017-MTC/04



Señor
GUILLERMO BOCANGEL WEYDERT
Presidente
Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, 3er piso - Plaza Bolívar - Lima
Presente.-

Asunto: Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, "Ley que autoriza la creación de la Autoridad Única Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao".

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted, por especial encargo del señor Ministro de Transportes y Comunicaciones, en atención al Oficio N° 377-2016-2017-CTC/CR, mediante el cual su despacho solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, "Ley que autoriza la creación de la Autoridad Única Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao".

Al respecto, se traslada el Informe N° 3111-2016/MTC/08, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, que consolida la opinión de las distintas unidades orgánicas vinculadas con el referido Proyecto de Ley.

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

Atentamente,



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

Se adjunta
P/D N° E-294269-2016
P/D N° E-265054-2016



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

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

INFORME N° 3111 -2016-MTC/08



A : FIORELLA MOLINELLI ARISTONDO
Viceministra de Transportes

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, "Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao".

REFERENCIA : a) Memorando N° 2728-2016-MTC/15 del 08.11.2016. ✓
b) Memorando N° 2727-2016-MTC/15 del 08.11.2016.
c) Memorándum N° 2494-2016-MTC/09.01 del 16.11.2016.
d) Memorándum N° 1512-2016-MTC/33.1 del 24.11.2016.
e) Memorando N° 1983-2016-MTC/16 del 28.11.2016.

FECHA : Lima, 29 NOV. 2016

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

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 El Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, mediante Oficio N° 377-2016-2017-CTC/CR con Hoja de Ruta N° E-294269-2016 del 28.10.2016, y la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, mediante Oficio P.O. N° 248-2016-2017/CDRGLMGE-CR con Hoja de Ruta N° E-296882-2016 del 02.11.2016, remiten para opinión el Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, "Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao", en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2 A través del Memorándum N° 1033-2016-MTC/08 del 31.10.2016, se solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley a la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, a la Dirección General de Transporte Terrestre, a la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales y a la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - AATE, en el marco de sus respectivas competencias, para la atención del requerimiento de la Comisión de Transportes y Comunicaciones y de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 1.3 La Dirección General de Transporte Terrestre, mediante Memorando N° 2728-2016-MTC/15 y Memorando N° 2727-2016-MTC/15, remite el Informe N° 879-2016-MTC/15.01 del 24.10.2016.
- 1.4 La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, mediante Memorándum N° 2494-2016-MTC/09.01, remite el Informe N° 1396-2016-MTC/09.01 de la Oficina de Planeamiento del 15.11.2016.





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

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

- 1.5 La Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, mediante Memorandum N° 1512-2016-MTC/33.1, remite el Informe N° 98-2016-MTC/33.7 de la Unidad Gerencial de Desarrollo del 16.11.2016.
- 1.6 La Dirección General de Asuntos Socio Ambientales mediante Memorando N° 1983-2016-MTC/16, remite el Informe N° 09-2016-MTC/16.GPVC del 28.11.2016.

II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- 2.4 Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- 2.5 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.6 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 2.7 Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- 2.8 Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (ROF MTC).
- 2.9 Decreto Supremo N° 0008-2006-JUS – Aprueban Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

III. ANÁLISIS:

Del contenido del Proyecto de Ley

- 3.1 El Proyecto de Ley remitido para opinión, tiene por objeto autorizar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao (AATU), dicha autorización es de manera subsidiaria, cuando no se haya establecido en ningún caso un Régimen de Gestión común,
- 3.2 La AATU es un organismo técnico especializado con personería jurídica de derecho público interno, la cual goza de autonomía administrativa, funcional, normativa, económica y financiera.
- 3.3 La Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley, establece que se suspenderán los procedimientos administrativos de otorgamiento de nuevas autorizaciones y habilitaciones vehiculares en rutas interconectadas del servicio de transporte regular de pasajeros entre Lima y Callao, hasta la fecha de celebración de un régimen de gestión común para dichas rutas interconectadas o se constituya la AATU, según corresponda.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

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

Del análisis de la Áreas

3.4 La Dirección General de Transporte Terrestre, mediante Informe N° 879-2016-MTC/15.1, relacionado al Proyecto de Ley N° 246/2016-CR el cual también está referido a la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao, concluye en lo siguiente:

- El Proyecto de Ley apunta a solucionar la problemática del transporte público en las provincias de Lima y Callao, por lo cual genera mecanismos de articulación, coordinación y control necesarios para una adecuada gestión de los servicios.
- La Cooperación Alemana (GIZ) por encargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, viene realizando una consultoría para la creación de una autoridad de transporte urbano en Lima Metropolitana y el Callao (Autoridad Autónoma), para lo cual se tomó el parámetro de respetar las competencias de las entidades involucradas. A la fecha se encuentra en elaboración la definición precisa de todos los elementos que deben considerarse en la creación y puesta en funcionamiento de la Autoridad Autónoma.
- La propuesta final de creación de la Autoridad Autónoma será remitida por los canales correspondientes para su futura discusión y aprobación en el Congreso de la República.

3.5 La Oficina de Planificación de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, mediante Informe N° 1396-2016-MTC/09.01 del 15.11.2016, concluye en lo siguiente:

- La creación de la AATU por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como organismo técnico especializado, no resulta viable, pues de acuerdo a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la creación y disolución de los organismos técnicos especializados, se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.
- La AATU propuesta, sólo se limita al servicio de infraestructura en materia de transporte público regular de pasajeros entre Lima y Callao, y no incluye el transporte masivo de pasajeros como es el caso de la Línea 1 del Metro o el Metropolitano.
- El MTC con el apoyo de cooperación internacional, está elaborando una propuesta conceptual de la Autoridad Autónoma, que incluirá una propuesta integral de creación e implementación, que contiene un proyecto de ley y una hoja de ruta para su implementación.
- No es conveniente la aprobación del Proyecto de Ley.

3.6 La Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao – AATE, mediante Informe 98-2016-MTC/33.7, señala lo siguiente:

- La problemática del transporte se debe enfrentar desde su raíz, por lo tanto, la AATU, debería tener también injerencia sobre la zonificación y densificación, es decir, sobre el desarrollo urbano de la ciudad.
- Otro aspecto importante, es comprender que gran parte del caos del transporte se debe a la débil o inexistente gestión del tránsito; por lo que se debe hacer un uso racional e inteligente de la infraestructura dispuesta en la ciudad, con el apoyo de las herramientas tecnológicas existente para la gestión del tránsito.



- La movilidad urbana es un componente importante, la cual no se aborda directamente dentro del Proyecto de Ley.
- Evaluar la pertinencia de transferir las funciones y competencias de OSITRAN y Proinversión dentro del ámbito de Lima y Callao, a la nueva AATU.
- Sugieren la inclusión en el Consejo Directivo de la AATU al Gobierno Regional del Callao, la Policía Nacional del Perú y a las municipalidades distritales que conforman el área Metropolitana de Lima y Callao.
- Concluye que consideran pertinente la creación de la AATU, pues permite el desarrollo coordinado de los sistemas de transporte para Lima y Callao.

3.7 La Dirección General de Asuntos Socio ambientales, mediante Informe N° 09-2016-MTC/16.GPVC señala que el Proyecto de Ley guarda relación con la propuesta técnica que viene trabajando el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Cooperación Alemana (GIZ).

Del análisis de la Oficina General de Asesoría Jurídica



3.8 La Oficina General de Asesoría Jurídica, de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, ROF del Ministerio), aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, tiene, entre otras, las siguientes funciones: i) Asesorar a la Alta Dirección en aspectos jurídicos relacionados con las actividades del sector; ii) Absolver las consultas que en materia jurídica formule la Alta Dirección; iii) Evaluar, formular y proponer disposiciones legales o reglamentarias sobre materias vinculadas al Sector que le encomiende la Alta Dirección.

En este marco, la evaluación que se realiza se basa en el análisis legal de la propuesta normativa; en tanto la fundamentación de los aspectos técnicos, regulatorios y de política son sustentados por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, la Dirección General de Transporte Terrestre, y la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, según las funciones previstas en el citado ROF del Ministerio.

3.9 En primer término, se advierte que el Proyecto de Ley es una iniciativa del Poder Legislativo, en ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú¹, en concordancia con el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República². Este Reglamento establece que las proposiciones de ley o resolución legislativa no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

3.10 En la exposición de motivos del Proyecto de Ley, no se explica sobre los costos que se podría incurrir, con la creación de una nueva institución, a fin de poder determinar el monto que se debería trasladar de otras partidas presupuestarias. Si bien el Proyecto de Ley y la exposición de motivos, señalan que no irroga egresos adicionales al erario

¹ "Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley."

² "Artículo 76.- La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2(...)

a) Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa: a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto."



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

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

nacional, dicha afirmación no tiene un sustento, pues mediante el Proyecto de Ley se crea la estructura orgánica que conformaría dicha institución, y no se ha señalado si la AATU tendrá nuevo personal o se trasladará funciones y personal de otra institución. En tal sentido, la creación de la AATU podría crear o aumentar el gasto público, incumpliendo lo dispuesto por el artículo 76 del Reglamento del Congreso.

- 3.11 De acuerdo a la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), los Organismos Públicos Especializados tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su Ley de creación, están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos: Organismos Reguladores y Organismos Técnicos Especializados. De acuerdo al artículo 3 del Proyecto de Ley, la AATU sería un organismo técnico especializado.
- 3.12 El artículo 28 de la LOPE, establece que los Organismos Públicos Especializados se crean y disuelven por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. En tal sentido, la creación de la AATU debe realizarse a iniciativa del Poder Ejecutivo
- 3.10 El artículo 195 de la Constitución Política del Perú, establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes entre otros para 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. Es decir, la Constitución Política del Perú otorga facultades a los gobiernos locales, en temas relacionados transporte colectivo, circulación y tránsito.
- 3.12 El numeral 17.2 del artículo 17 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre 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. De no establecerse dicho régimen, cualquiera de las municipalidades puede solicitar una solución arbitral. Si ninguna de las municipalidades solicita el arbitraje o alguna de ellas se niega a someterse a este procedimiento, corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones establecer el régimen de gestión común. En tal sentido, estamos de acuerdo con la creación de una Autoridad Autónoma que tenga como finalidad la generación de mecanismos de articulación, coordinación y control necesario para la adecuada gestión de los servicios de transporte entre Lima y Callao.
- 3.13 En línea con lo señalado en el párrafo anterior, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con apoyo de cooperación internacional (Cooperación Alemana - GIZ), se encuentra elaborando una propuesta de creación de la Autoridad Autónoma, la misma que se tramitará conforme a ley.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

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

IV. CONCLUSIONES

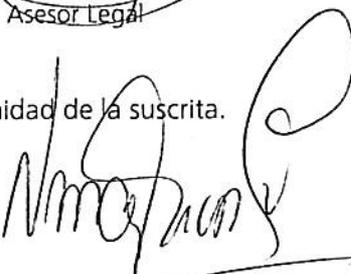
Por lo antes expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, en atención al análisis realizado por Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, la Dirección General de Transporte Terrestre, la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao – AATE y la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales, y lo expuesto en el presente Informe, observa el Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, concluyendo lo siguiente:

- 4.1 La creación de un nuevo organismo público, en principio requiere de la asignación presupuestal correspondiente para su correcto funcionamiento.
- 4.2 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones con colaboración de asistencia técnica internacional (Cooperación Alemana), está elaborando una propuesta de creación de una Autoridad Autónoma.
- 4.3 El Proyecto de Ley N° 428/2016-CR debe observar lo dispuesto en:
 - La Constitución Política del Perú.
 - El Reglamento del Congreso de la República.
 - Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
 - Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Atentamente,


Marco Antonio Ojeda Pacheco
Asesor Legal

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.



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