



26 JUL. 2017

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

127

Lima,

OFICIO N° 525 -2017-MML/IMPL/GG

Señor

GUILLERMO A. BOCANGEL WEYDERT

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

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Tercer Piso- Plaza Bolívar S/N -Lima.

Presente.-

CONGRESO DE LA REPUBLICA
COMISION DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
21 AGO 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 6:30 PM

CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
25 JUL 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 11:00

Asunto : Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de una Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre".

Referencia : Oficio N° 1711-2017-CTC/CR

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme usted para saludarlo cordialmente, en atención al documento de la referencia sobre el Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de una Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre".

Al respecto, cumpla con remitir la opinión legal emitida por la Oficina de Asesoría Jurídica de PROTRANSPORTE, contenida en el Informe N°444-2017-MML/IMPL/OAJ, con la finalidad de dar respuesta a lo solicitado por su Despacho.

Atentamente,



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
INSTITUTO METROPOLITANO PROTRANSPORTE DE LIMA
Gerencia General
Jaime Romero Bonilla
JAIME ROMERO BONILLA
Gerente General

Construyendo

VA

Lima, 9 de junio de 2017

OFICIO N° 1711 - 2016 - 2017-CTC/CR

Señora
ROXANA MARÍA ROCHA GALLEGOS
Presidenta del Directorio de Protransporte
Jirón Cusco N° 286
Lima 1

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla muy cordialmente y así mismo comunicarle que se ha recibido en la Comisión 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**" de mi autoría, que adjunto al presente 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,



[Firma manuscrita]
GUILLERMO A. BOCANGEL WEYDERT
Congresista de la República





"Año del buen servicio al ciudadano"

INFORME N° 444-2017-MML/IMPL/OAJ

PARA : JAIME FRANCISCO ROMERO BONILLA
Gerente General

DE : RAUL FERNANDEZ OLIVARES
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de una Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre".

REFERENCIA : Oficio N° 1711-2017-CTC/CR

FECHA : Lima, 20 JUL. 2017 7762-17

Por medio del presente me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, a fin de hacer de señalar lo siguiente:

I. ANTECEDENTE.-

1.1 Mediante Oficio N° 1711-2017-CTC/CR de fecha 9 de Junio de 2017, el Congresista de la República Doctor Guillermo A. Bocangel Weydert, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicita al Presidente del Directorio de PROTRANSPORTE, emitir opinión, respecto del Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de una Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre".

II. ANÁLISIS.-

2.1 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-, contiene un único artículo, que señala 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."

2.2 En la exposición de motivos del proyecto de ley, se menciona lo siguiente:

- a) El transporte terrestre es un grave problema que aqueja la Nación, debido que:
 - ✓ Existen varias autoridades a cargo (hasta siete) que regulan el tránsito y distribuyen sus competencias en razón al ámbito geográfico, dictando algunas veces leyes contradictorias.
 - ✓ Entre los gobiernos regionales y locales existe colisión de competencias, distintas políticas públicas en relación a las autorizaciones o licencias de transporte, sobre planificación y gestión de infraestructura y los servicios de transporte urbano; aunado con la problemática de la debilidad normativa, la burocracia administrativa, la informalidad de los proveedores del servicio y deficiente fiscalización.
 - ✓ El crecimiento del parque automotor de cada año, la expansión poblacional entre otros.
 - ✓ La deficiente cultura vial.



Construyendo

u



“Año del buen servicio al ciudadano”

- b) Resulta de gran necesidad pública y preferente interés la creación de un solo ente rector especializado en el tema, con una sola política respecto al transporte terrestre que tenga como objeto la planificación, regulación, gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas.
- 2.3 En principio, el artículo 188° de la Constitución Política del Perú, establece 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. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.”**
- 2.4 Asimismo, con relación a la garantía institucional de la autonomía municipal de los órganos del gobierno local, el artículo 194° de la Constitución refiere que **“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.(...)”**
- 2.5 Por su parte, el artículo 8° de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización-, define la **autonomía de gobierno como” (...) el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia**. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, **en el marco de la unidad de la Nación. La autonomía está sujeta a la Constitución y las Leyes de desarrollo constitucional respectivas.**
- 2.6 Sobre la autonomía municipal, el Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 0013-2003-AL/TC, ha precisado que **“(…) frente a la diversidad de significados y contenidos de la garantía institucional de la autonomía municipal, deben tenerse en consideración, principalmente, los siguientes:**
- a) *contenido subjetivo u organizativo de la autonomía: la existencia de las municipalidades;*
 - b) *contenido objetivo o sustantivo de la autonomía, esto es, la autonomía como garantía de la gestión de los asuntos que interesen a la comunidad local, y*
 - c) **contenido institucional de la autonomía, que hace referencia a la posición de las municipalidades en el desempeño de sus funciones, es decir, la autonomía como ejercicio bajo la propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas confiado por el legislador, con lo que se alude a cierto grado de libertad e independencia que caracteriza la posición de la actuación de las municipalidades frente a injerencias de instancias superiores [Antonio Faulo Loras. Fundamentos constitucionales de la autonomía local Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 256-257] (...).”**
- 2.7 De lo expuesto se colige que mediante la autonomía municipal se garantiza el funcionamiento de los gobiernos locales con plena libertad en los ámbitos administrativos, económicos y políticos (entre ellos los legislativos) que constitucionalmente le atañen y ejercer las potestades necesarias para garantizar su propio gobierno.
- 2.8 Respecto a las competencias de los gobiernos locales, 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: (...) 8) son competentes para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de (...) transporte colectivo, circulación y tránsito (...) conforme a ley”.**
- 2.9 Asimismo, el artículo 161° de la Ley 27972- Ley Orgánica de Municipalidades dispone que **“La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales (...) 7. En materia de transportes y comunicaciones: 7.1. Planificar, regular y gestionar el transporte público; 7.2.**



Enstruyendo



“Año del buen servicio al ciudadano”

Planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de peatones y vehículos; 7.3. Planificar, regular, organizar y mantener la red vial metropolitana, los sistemas de señalización y semáforos; 7.4. Otorgar las 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; 7.5. Promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento (...).”

- 2.10 En esa línea, el numeral 17.1 del artículo 17° de la Ley N° 27181 – Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre-, en relación a las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre de las Municipalidades Provinciales, refiere que: “ (...) e) Dar en concesión, en el ámbito de su jurisdicción, los servicios de transporte terrestre en áreas o vías que declaren saturadas; así como otorgar permisos o autorizaciones en áreas o vías no saturadas, de conformidad con los reglamentos nacionales respectivos. (...) i) Supervisar, detectar infracciones e importar sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y el tránsito terrestre. (...)”.
- 2.11 Del mismo modo, el artículo 11° del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, señala “ (...) Las Municipalidades Provinciales, en materia de transporte terrestre, cuentan con las competencias previstas en este Reglamento, se encuentran facultadas, además, para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción, sujetándose a los criterios previstos en la Ley, al presente Reglamento y los demás reglamentos nacionales. En ningún caso las normas complementarias pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte. Ejerce su competencia de gestión y fiscalización del transporte terrestre de personas de ámbito provincial a través de la Dirección ó Gerencia correspondiente. (...)”.
- 2.12 Conforme se aprecia, la Ley N° 27181 y el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, reafirman la competencias en materia de concesión, permisos, autorizaciones, gestión y fiscalización del transporte terrestre de personas de ámbito provincial que ostentan las Municipalidades provinciales en este caso la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- 2.13 Ahora bien, mediante Ordenanza N° 732 modificada por las Ordenanzas Nos. 1103, 1154, 1324, 1539 y 1593, se creó el Instituto Metropolitano de Protransporte de Lima - PROTRANSPORTE, como Organismo Público Descentralizado de Municipalidad Metropolitana de Lima, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa técnica, económica, presupuestaria y financiera, encargado 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.
- 2.14 Asimismo, de acuerdo a la Ordenanza N° 1613, modificada por la Ordenanza N° 1769, se creó el Sistema Integrado de Transporte de Público de Lima Metropolitana –SIT, y se asignó a PROTRANSPORTE la implementación, administración y control del Sistema COSAC y el Sistema de Corredores Complementarios.
- 2.15 Bajo dicho contexto, se realizaron los procesos de licitación pública, al amparo de la normas de promoción de la inversión privada, suscribiéndose los contratos de concesión con los operadores de buses del Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad – COSAC I y del Sistema de los Corredores Complementarios, actualmente vigentes.
- 2.16 Por lo expuesto se determina que para la creación de la Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre, resultaría necesario modificar el marco normativo actual, desde la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades y demás normas relacionadas, toda vez que el sistema jurídico atribuye competencias en transporte público a las Municipalidades Provinciales y un régimen especial a la Municipalidad Metropolitana de Lima, teniendo autonomía con relación a la organización, planificación, regulación, concesión, supervisión, fiscalización y gestión sobre dicha materia en su jurisdicción.



Construyendo

2



“Año del buen servicio al ciudadano”

- 2.17 Comentario aparte merece lo señalado por el artículo 16° de la Ley N° 27181 - Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, respecto a las competencias, que en materia de transporte y tránsito terrestre en el ámbito nacional ejerce el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, comprendiendo facultades para dictar normas, desarrollar, ampliar y mejorar las vías de la infraestructura vial nacional, otorgar concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte bajo su ámbito de competencia, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre el servicio de transporte terrestre del ámbito de su competencia; competencias que no han sido consideradas en el Proyecto de Ley N° 1477/2016-CR.

III. CONCLUSION.-

- 3.1 Para la creación de la Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre, resulta necesario modificar la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades y la política de descentralización del país, especialmente respecto a la autonomía y competencias atribuidas a las Municipalidades Provinciales y/o Gobiernos Locales.

IV. RECOMENDACION.-

- 4.1 Remitir a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República el presente Informe, a fin de que se brinde respuesta a lo solicitado mediante Oficio N° 1711-2017-CTC/CR. Se adjunta el proyecto de Oficio de respuesta respectivo.

Atentamente

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

.....
RAÚL E. FERNÁNDEZ OLIVARES
JEFE

RFO/ lgr/kbk
HR 7762-17