



Carta N° 41 / 2017

Surquillo 26 de septiembre de 2017

Señor
Ing. Roy Ventura Angel
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Palacio Congresal - Plaza Bolívar
Cercado de Lima.-



Ref. OFICIO 109-2017-2018-CTC/CR

Estimado señor Congresista:

Nos dirigimos a usted en atención al oficio de la referencia mediante el cual solicita la opinión de la Fundación Transitemos sobre el Proyecto de Ley N° 1719-2017, para crear la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao, presentado por el señor Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, el 28 de julio de 2017 ante el Congreso de la República.

Dicho proyecto de ley, elaborado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, corresponde al planteamiento del ente rector para atender la problemática del transporte urbano regular de pasajeros en Lima y Callao, hoy de competencia del Municipio Metropolitano de Lima y del Municipio de la Provincia Constitucional del Callao y cuya problemática se agrava por el hecho de ser además dos regiones con territorio conurbado no resuelto y, que deriva en la incapacidad de establecer un régimen de gestión común.

La mencionada problemática se generó hace décadas debido a la incapacidad de resolver el problema de conurbación y la desregulación del sector transportes, la que sumada a otros factores ha devenido en la precarización del servicio. En efecto, actualmente circulan más de 30 mil unidades en la ciudad de Lima (autorizadas por esta comuna y por el Callao), cuando el número eficiente no supera los 15 mil buses. En cuanto a la clasificación vehicular, más del 50% corresponde a microbuses (combis) y muchos de ellos con una antigüedad promedio de 15 años.

En cuanto a la caracterización de las empresas operadoras, es oportuno señalar que casi la totalidad carece por completo de una estructura organizacional sólida por lo que no son responsables de la operación ni del cumplimiento de obligaciones más elementales con los usuarios, en particular ante la ocurrencia de un siniestro de tránsito, y tampoco con sus colaboradores, pues no media una relación laboral ni observancia del horario máximo de conducción. Dicha caracterización, consecuencia del régimen de habilitación vía autorización y la asignación de rutas anti técnicas y enrevesadas en su diseño, constituyen las condiciones propicias para que las operadoras obtengan sus ingresos económicos a partir de los importes diarios que les pagan los verdaderos dueños de los

VA

vehículos. Estas empresas de modelo rentista son conocidas como empresas cascarrón. En cuanto a la tarifa, ésta es consecuencia del libre mercado y es ineficiente, debido a la sobre oferta de vehículos “formales” a la que se suma la flota informal (que podría duplicar a los formales). En suma, el servicio de transporte urbano es de mala calidad, fruto de la inacción estatal en su capacidad regulatoria de una actividad económica esencial para el desarrollo de la ciudad.

Frente a esta situación, la Municipalidad Metropolitana de Lima implantó el Metropolitano y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la línea 1 del Metro de Lima. Asimismo, se estableció el sistema integrado de transportes de Lima, sobre la base de los dos modos de transportes indicados, más los corredores de buses organizados en 5 Corredores Complementarios, 4 Corredores de Interconexión y el Sistema de Recaudo como componente esencial de la integración. Aquí la obtención del título habilitante se daba por concurso y se basaba en la concesión del servicio por 10 años para operar el nuevo diseño de rutas de modo exclusivo, con conductores en planilla, observancia de la jornada máxima de conducción y la propiedad de la flota vehicular que sería renovada por buses patrón a razón de 20% al año.

Como es de conocimiento público, el proceso concesional fue dejado sin efecto, lo cual evidencia la inexistencia de condiciones institucionales para la planificación de los servicios de transporte y la implementación de políticas públicas de largo plazo.

Para abordar esta problemática, que es similar a la que ocurre en otras ciudades, se han presentado diversas iniciativas legislativas:

- Proyecto de Ley N° 3349/2013-CR, Ley que Crea la Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre.
- Proyecto de Ley N° 4043/2014-CR, que Declara de Necesidad Pública y Preferente Interés la Creación de la Autoridad Única de Transporte para Lima y Callao.
- Proyecto de Ley N° 1467/2016-CR, Ley que Declara de Necesidad Pública y Preferente Interés la Creación de la Autoridad Única Nacional de Transporte Terrestre.
- Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, Ley que Autoriza la Creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao.
- Proyecto de Ley N° 246/2016-CR, Ley que Declara de Necesidad Pública y Preferente Interés la Creación de la Autoridad Única de Transporte para Lima y Callao.
- 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 de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao

Dichas propuestas normativas aunque con distinto matiz, evidencian la preocupación de nuestras autoridades por solucionar la problemática de los servicios de transporte.

Desde el lado de la sociedad civil, la Fundación Transitemos elaboró un Proyecto de Ley para creación de la Autoridad Única de Transporte y Movilidad Urbana para Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao (AUTRAM).



Como puede advertirse, la propuesta aborda la conurbación urbana entre Lima y la Provincia Constitucional del Callao y si revisamos el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, constataremos que el mismo recoge en gran medida el diseño de la AUTRAM de la Fundación Transitemos. En tal sentido, nuestros comentarios se centrarán básicamente en la pertinencia de su adecuación:

AUTONOMÍA DE LA AUTORIDAD:

La Autoridad de Transporte Urbano – ATU se define como un Organismo Técnico Especializado, con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (Art.1º). Será dirigido por un Consejo Directivo, integrado por 8 miembros, presidido por uno de los dos funcionarios designados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Asimismo, se prevé la participación de un representante propuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas y uno propuesto por el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento; mientras que los cuatro restantes por los municipios provinciales de Lima y Callao. La designación se realizará mediante Resolución Suprema proveniente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los requisitos para formar parte del Consejo Directivo serán desarrollados por el Reglamento de Organización y Funciones (que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones).

El Perú en materia de servicios públicos desde la década de los noventa estableció una gobernanza regulatoria centrada en la autonomía de los organismos reguladores, como el Ositran¹, la Sunass², el Osinergmin³ y el Osiptel⁴, los cuales están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros y sus respectivos consejos directivos integrados por profesionales de solvencia profesional y ética, designados en concursos públicos con ternas que son públicas y que incorporan la posibilidad de que la ciudadanía los tache si es que incumplen con el perfil profesional o existe conflicto de intereses. En suma, una serie de garantías de idoneidad y autonomía, las cuales no se condicen con la propuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Por lo arriba expuesto sugerimos nos remitamos a lo dispuesto por la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y la normativa complementaria para la conformación del directorio de la ATU.

RECURSOS:

Los organismos reguladores de los servicios públicos tienen como una de sus fuentes de financiamiento, los ingresos provenientes del 1% de la recaudación anual por la prestación de los servicios de transporte terrestre de personas y los servicios complementarios que sean entregados en concesión. Dicho mecanismo constituye la Tasa por Regulación y permite sufragar el costo de la regulación de dichos contratos.

Sugerimos incorporar un artículo en la ley con el siguiente tenor:

¹ Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público.

² La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.

³ Organismo Supervisor de la Inversión en la Energía y Minería

⁴ Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones.

Artículo XX.- Tasa de Regulación.

Créase la Tasa de Regulación equivalente al 1% de la recaudación anual por la prestación de los servicios de transporte terrestre de personas y los servicios complementarios que sean entregados en concesión, a efectos de sufragar el costo de la regulación de dichos contratos, la que estará a cargo de los operadores de los mismos.

SERVICIO DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS:

Consideramos necesario que se prevean facultades que permitan establecer que el Registro Nacional del Transporte Terrestre de Mercancías estará a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones así como disponer restricciones de horario y demás medidas de gestión de tráfico, con arreglo al Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito, por lo que sugerimos se incorpore un artículo adicional en las disposiciones complementarias con el siguiente tenor:

Servicio de transporte de mercancías en el ámbito provincial.

Precítese que el Registro Nacional del Transporte Terrestre de Mercancías a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones constituye el único registro en el que se inscribirán los operadores, conductores y vehículos del servicio de transporte de mercancías que se preste en el ámbito provincial, incluyendo los territorios continuos.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, las autoridades provinciales y, en su caso, las autoridades unificadas de transporte y tránsito terrestre que se constituyan, están facultadas para:

- a) Disponer restricciones de horario y de ruta a la circulación, detención y/o estacionamiento de vehículos de transporte de mercancías en función a la capacidad y las características de las vías, con arreglo al Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito.
- b) Autorizar el uso y ocupación de las vías públicas urbanas con arreglo a la normatividad de la materia.

PREVALENCIA DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Para asegurar dicho principio es necesario establecer que todo proyecto de infraestructura vial deberá contar con la opinión favorable de la Autoridad de Transporte Urbano.

Dicha disposición busca asegurar tanto la operación de los servicios de transporte como los fundamentos más elementales de la movilidad urbano como la prevalencia de los espacios públicos accesibles.

GESTION DEL TRANSITO


Es opinión de la Fundación Transitemos que a pesar de que el Transito y el Transporte guardan una estrecha relación, no son lo mismo.

El servicio público de tránsito es la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de poder circular en la vía pública con fluidez y seguridad, sea como peatón, como conductor o como pasajero, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, de vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública. El cumplimiento uniforme y continuo de este servicio debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de las personas.

En cambio, el transporte es una actividad consistente en llevar personas o cosas de un punto a otro y se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y, en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga. A ello se agrega el transporte mixto, actividad realizada directa o indirectamente por la administración pública con el mismo fin de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro.

En ese tenor, mientras el servicio de tránsito es *uti universi*, esto es, dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y se presta de manera constante, el de transporte es *uti singuli*, esto es, se dirige a usuarios en particular y puede ser tanto de gestión pública como privada a cambio de una contraprestación económica y en el caso de este proyecto de ley, el mismo está dirigido a este último servicio y solo para el ámbito de Lima y Callao, mientras que el problema del Transito debe tener un abordaje de solución a nivel nacional.

Sin ánimo de agotar el abordaje de tan importante proyecto, la Fundación Transitemos expresa su permanente disposición para seguir colaborando en el análisis técnico de las iniciativas legales y de políticas públicas de los servicios de transporte, tránsito, movilidad e infraestructura.



Alfonso Florez Mazzini
Gerente General
Fundación Transitemos