



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Despacho Ministerial

Reg 867

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

0 27029

San Isidro,

15 DIC. 2016

OFICIO N° 1743 -2016-VIVIENDA/DM



Señor Congresista

GUILLERMO A. BOCANEGRA WEYDERT

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

Congreso de la República

Presente.

Asunto : Opinión legal 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 : Oficio N° 376-2016-2017-CTC/CR del 25 de octubre de 2016

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión que preside, solicita la opinión institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto del Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, "Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao".

Sobre el particular, se adjunta para su conocimiento y fines, las fotocopias del Informe N° 422-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, del Informe Técnico - Legal N° 81-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-Lpg-Vmz de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano y del Informe N° 1030-2016-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, mediante los cuales, se emite opinión en relación a lo solicitado.

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

Atentamente,

EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

INFORME N° 422-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

A : **Arq. RICARDO VIDAL NÚÑEZ**
Viceministro de Vivienda y Urbanismo

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). Oficio N°376-2016-2017-CTC/CR
(HT N° 187895-2016-E)
b). Informe Técnico Legal N°81-2016-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DUDU-Lpg-Vmz

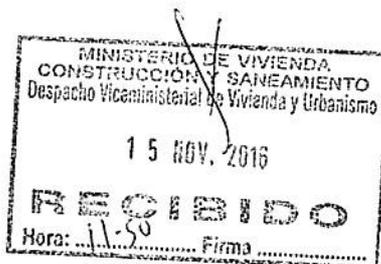
FECHA : Lima, **15 NOV. 2016**

Por medio del presente, tengo a bien dirigirme a usted, en relación al Proyecto de Ley N°428/2016-CR "Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao", a fin de hacerle llegar la opinión técnico legal de esta Dirección General.

Al respecto, debo precisarle que esta Dirección General considera que el referido proyecto de Ley es una propuesta oportuna, recomendándose que se adecue según lo observado en el Informe Técnico Legal N°81-2016-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DUDU-Lpg-Vmz, que hago mío al encontrarlo conforme.

Atentamente,


Arq. **LUIS O. TAGLE PIZARRO**
Director General
Dirección General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo





INFORME TÉCNICO LEGAL N°81-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-Lpg-Vmz

A : Arq. EUSEBIO CABRERA ECHEGARAY
Director de Urbanismo y Desarrollo Urbano

ASUNTO : Opinión Técnica Legal 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 : H.T. N° 187895-2016 (E)

FECHA : 09 de Noviembre de 2016

Por medio del presente le alcanzamos para su consideración el Informe Técnico Legal referido a la propuesta del Proyecto de Ley que declara autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.

Al respecto debemos informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTE

Oficio N° 376-2016-2017-CTC/CR de fecha 28 de Octubre de 2016, mediante el cual el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, Guillermo Bocangel Weydert remite el Proyecto de Ley N°428/2016-CR.

II. BASE LEGAL

- Ley N°30156: Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27791, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa,
- Decreto Supremo N°010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y su modificatoria el Decreto Supremo N°006-2015-VIVIENDA.
- Decreto Supremo N°021-2007-MTC, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Decreto Supremo N°008-2006-JUS Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

III. ANÁLISIS

1. El proyecto de Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma del Transporte de Lima y Callao, contiene tres títulos, con un total de nueve artículos y dos disposiciones complementarias finales, de acuerdo a la siguiente estructura:

- Título I: Disposiciones Generales
 - Artículo 1: Objeto de la Ley.
 - Artículo 2: Autorización para crear la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.
 - Artículo 3: Naturaleza Jurídica de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.
 - Artículo 4: Ámbito de competencia de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.
 - Título II: Funciones y Estructura
 - Artículo 5: Funciones de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.
 - Artículo 6: Estructura Orgánica de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.
 - Artículo 7: Consejo Directivo de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.
 - Título III: Recursos y Vigencia
 - Artículo 8: Recursos.
 - Artículo 9: Vigencia de la Ley.
 - Disposiciones Complementarias Finales
 - Primera: Creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.
 - Segunda: Suspensión del procedimiento administrativo de otorgamiento de autorizaciones y habilitaciones vehiculares.
2. El artículo 1, del proyecto de Ley, tiene por objeto autorizar la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte para Lima y Callao estableciéndose los lineamientos generales para el desarrollo de un sistema de transporte público integrado, sostenible y de calidad para Lima y Callao, no habiendo ninguna observación al respecto.
3. El artículo 2, establece la autorización para crear la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU, de manera subsidiaria y cuando no se haya establecido un Régimen de Gestión Común, facultándose al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a emitir las disposiciones legales que resulten necesarias para la implementación de la Ley.

Al respecto, la autorización para la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU, se encuentra condicionada a la no conformación de un Régimen de Gestión Común, según se establece en el artículo 17, De las Competencias de la Municipalidades Provinciales, numeral 17.2, de la Ley N°27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el cual establece lo siguiente:

"(...)

17.2 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, Comunicaciones, Vivienda y Construcción establecer el régimen de gestión común.

17.3 La inexistencia del régimen común a que se refiere el párrafo precedente no faculta a la municipalidad a otorgar permisos, autorizaciones o concesiones en ámbitos territoriales fuera de su jurisdicción".

En ese sentido, la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU se dará en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, siempre que se cumpla como condicionante especificada en el artículo 2, es decir, que no exista un régimen de gestión común, de acuerdo a lo establecido en la primera disposición complementaria final del proyecto del Ley; por lo que de manera subsidiaria funcionaria la referida Autoridad.

4. El artículo 3, establece la naturaleza jurídica de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU, concibiéndola como un organismo técnico especializado con personería jurídica de derecho público interno, la cual goza de autonomía administrativa, funcional, normativa económica y financiera.

Al respecto, se considera que el texto del artículo 3 debe adecuarse a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en cuanto a señalar explícitamente su adscripción a algún Sector, entendiéndose que en este caso es el Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

5. El artículo 4, hace referencia al ámbito de competencia de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU, y señala que la gestión y regulación del servicio de transporte público de Lima y Callao en concordancia con la política general de desarrollo territorial y urbano, y con la política general de movilidad urbana.

Al respecto, se cuenta con una política sectorial de desarrollo urbano así como la Política de Estado N°21 sobre Desarrollo en infraestructura y vivienda; sin embargo no se tiene una política general sobre movilidad urbana.

6. El artículo 5, establece las funciones de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU. De conformidad a la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en su artículo 33. Este tipo de organismos están sujetos a los lineamientos técnicos del sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias.

6.1. Al respecto, el numeral b), establece lo siguiente:

"Planificar, normar y ejecutar políticas de promoción y desarrollo de infraestructura en materia de transporte público regular entre pasajeros de Lima y Callao".

De la lectura se colige, que la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU se encargará de normar y planificar políticas en materia de transporte público, sin embargo es competencia de los Ministerios, según el

artículo 23, numeral 23.1, ítem a, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder ejecutivo, lo siguiente:

“Artículo 23.- Funciones de los Ministerios

23.1 Son funciones generales de los Ministerios:

*a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno;
(...)”*

De igual forma el referido artículo en su numeral 23.3, ítem b, refiere lo siguiente:

“23.3 Para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios:

*a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.
(...)”*

En ese sentido se recomienda que el párrafo se reformule de la siguiente manera:

“Ejecutar políticas de promoción y desarrollo de infraestructura en materia de transporte público regular entre pasajeros de Lima y Callao”.

6.2. Con referencia a los demás numerales, no se encuentra ninguna observación al respecto.

7. El artículo 6, refiere la estructura orgánica de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU; no habiendo ninguna observación al respecto.
8. El artículo 7, establece la composición del Consejo Directivo de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU, en el cual se incluye a un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; no habiendo ninguna observación al respecto.
9. El artículo 8, fija los recursos con los que contará la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU.

Al respecto, se recomienda reglamentar este aspecto a fin de definir con claridad el porcentaje de transferencias presupuestales que provendrán del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Municipalidad Metropolitana de Lima y de la Municipalidad Provincial del Callao y establecer el procedimiento en casos algunas de las entidades no cuenten o no asignen los recursos que requiere la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU.

Asimismo debe contemplar lo previsto en el artículo 33 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, según el cual su política de gasto es aprobada por el Sector, al que están adscritos, en el marco de la política general de gobierno.

10. El artículo 9, manifiesta que la vigencia se dará al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano; no habiendo ninguna observación al respecto.
11. La Primera Disposición Complementaria Final, refiere que en un plazo de ciento ochenta días calendarios y bajo responsabilidad se dispone la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU, siempre que se cumpla con lo señalado en el artículo 2 de la presente ley; no habiendo ninguna observación al respecto.
12. La Segunda Disposición Complementaria Final, establece la suspensión de 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 Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU, según corresponda; no habiendo ninguna observación al respecto.
13. Se observa que el Proyecto de Ley no ha incluido una disposición complementaria final que establezca una reglamentación del mismo incluyendo un plazo en su elaboración, en caso se constituya la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU.
14. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889 — Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:
 - 14.1. La Ley N°26889 instituye los lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación para lograr su unidad y coherencia, garantizando de esta manera la estabilidad y seguridad jurídica de nuestro país. Asimismo, dispone que los proyectos de Ley deben estar sustentados en la exposición de motivos, deben tener una denominación oficial que exprese su alcance integral e identificado con el número que se les asigne entre otros.
 - 14.2. El Reglamento de la Ley N°26889 aprobado mediante Decreto Supremo N°008-2006-JUS tiene por finalidad establecer los lineamientos de técnica normativa orientados a homogenizar los textos normativos y contribuir con la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica. Su aplicación es obligatoria por todas las entidades de la Administración Pública en la elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de decreto supremo y otros.
 - 14.3. Respecto de la revisión de su exposición de motivos, que es la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta reglamentaria, este se encuentra fundamentado adecuadamente en su parte técnica pero se considera debe también sustentarse en la parte legal respecto de la

aplicación de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo al haberse adoptado la figura de Organismo Técnico Especializado.

- 14.4. En cuanto al análisis costo beneficio, no se ha analizado comparativamente los beneficios y costos de los efectos de la inserción de una norma en nuestro entramado legal, y teniendo en cuenta que esta contempla el funcionamiento de una Autoridad Única en Transporte de Lima y Callao con recursos del Ministerio de Transporte y Comunicaciones pero que además impacta en el presupuesto institucional de los Gobiernos Locales involucrados es decir, Lima y Callao correspondería un análisis detallado. En ese sentido se recomienda su consulta a los Gobiernos Locales de Lima y Callao, sobre la base de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

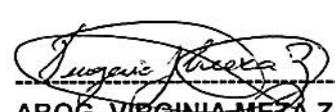
IV. CONCLUSION

Por los argumentos vertidos en la parte analítica del presente informe, concluimos que el Proyecto de Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU, es una propuesta oportuna, recomendándose que se levanten las observaciones formuladas en el presente informe para que continúe con su respectivo trámite.

Atentamente,



ARQ. LUIS PONCE GAMBINI
Coordinador Técnico



ABOG. VIRGINIA MEZA ZAMBRANO
Abogada

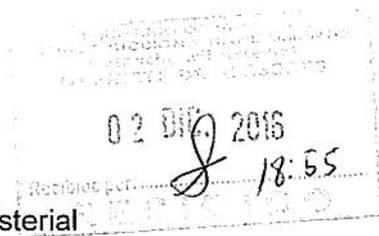
ARQ. LUIS TAGLE PIZARRO
Director de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

El que suscribe hace suyo el contenido del presente informe y lo deriva a su Despacho para su conocimiento y fines pertinentes



ARQ. EUSEBIO M. CABRERA ECHEGARAY
Director
Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano
DGPRVU

INFORME N° 1030-2016-VIVIENDA/OGAJ



A : EDUARDO MARTÍN GONZALEZ CHÁVEZ
Jefe del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial

C.C. : CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

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

Ref. : a) Informe N° 422-2016-VIVIENDA/MMVU-DGPRVU
b) Oficio N° 376-2016-2017-CTC/CR
(H.T. N° 00187895-2016 Externo)

Fecha : 02 de diciembre de 2016

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Oficio N° 376-2016-2017-CTC/CR de fecha 25 de octubre de 2016, recibido por la Oficina de Gestión Documentaria y Archivo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el 28 de octubre de 2016, la Presidenta de la Comisión de Transporte y Comunicaciones del Congreso de la República, solicita opinión técnica con relación al 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 Con Informe N° 422-2016-VIVIENDA/MMVU-DGPRVU de fecha 15 de noviembre de 2016, el Director General de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, se dirige al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, a fin de remitir su opinión técnico - legal respecto del Proyecto de Ley, sustentada en el Informe Técnico - Legal N° 81-2016-VIVIENDA/MMVU-DGPRVU-DUDU-Lpg-Vmz de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano.
- 1.4 Mediante proveído de fecha 22 de noviembre de 2016, el Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo remite el expediente a esta Oficina General para la atención correspondiente.

II. ANÁLISIS

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1 El objeto del Proyecto de Ley es autorizar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU, estableciéndose los lineamientos generales para el desarrollo de un sistema de transporte público integrado, sostenible y de calidad entre Lima y Callao, orientado a resolver los problemas de tránsito vehicular, el resguardo de la seguridad y la salud de los usuarios, así como la protección del medio ambiente y la comunidad en su conjunto.



6

DE LAS OPINIONES TÉCNICAS

- 2.2 Mediante Informe N° 422-2016-VIVIENDA/MVU-DGPRVU, la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo hace suyo el Informe Técnico - Legal N° 81-2016-VIVIENDA/MVU-DGPRVU-DUDU-Lpg-Vmz de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, en el que señala que el Proyecto de Ley es una propuesta oportuna, indicando lo siguiente:

"III. ANÁLISIS LEGAL:

(...)

4. El artículo 3, establece la naturaleza jurídica de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU, concibiéndola como un organismo técnico especializado con personería jurídica de derecho público interno, la cual goza de autonomía administrativa, funcional, normativa económica y financiera.

Al respecto, se considera que el texto del artículo 3 debe adecuarse a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en cuanto a señalar explícitamente su adscripción a algún Sector, entendiéndose que en este caso es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

5. El artículo 4, hace referencia al ámbito de competencia de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU, y señala que la gestión y regulación del servicio de transporte público de Lima y Callao en concordancia con la política general de desarrollo territorial y urbano, y con la política general de movilidad urbana.

Al respecto, se cuenta con una política sectorial de desarrollo urbano así como la Política de Estado N°21 sobre Desarrollo en infraestructura y vivienda; sin embargo no se tiene una política general sobre movilidad urbana.

6. El artículo 5, establece las funciones de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao – AATU. De conformidad a la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en su artículo 33. Este tipo de organismos están sujetos a los lineamientos técnicos del sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias.

6.1. Al respecto, el numeral b), establece lo siguiente:

"Planificar, normar y ejecutar políticas de promoción y desarrollo de infraestructura en materia de transporte público regular entre pasajeros de Lima y Callao".

De la lectura se colige, que la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU se encargará de normar y planificar políticas en materia de transporte público, sin embargo es competencia de los Ministerios, según el artículo 23, numeral 23.1, ítem a, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder ejecutivo, lo siguiente:

"Artículo 23.- Funciones de los Ministerios

23.1 Son funciones generales de los Ministerios:

a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno;
(...)"



De igual forma el referido artículo en su numeral 23.3, ítem b, refiere lo siguiente:

"23.3 Para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios:

a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.
(...)"

En ese sentido se recomienda que el párrafo se reformule de la siguiente manera:

"Ejecutar políticas de promoción y desarrollo de infraestructura en materia de transporte público regular entre pasajeros de Lima y Callao".

(...)

9. El artículo 8, fija los recursos con los que contará la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.

Al respecto, se recomienda reglamentar este aspecto a fin de definir con claridad el porcentaje de transferencias presupuestales que provendrán del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Municipalidad Metropolitana de Lima y de la Municipalidad Provincial del Callao y establecer el procedimiento en casos algunas de las entidades no cuenten o no asignen los recursos que requiere la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.

Asimismo debe contemplar lo previsto en el artículo 33 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, según el cual su política de gasto es aprobada por el Sector, al que están adscritos, en el marco de la política general de gobierno.

(...)

13. Se observa que el Proyecto de Ley no ha incluido una disposición complementaria final que establezca una reglamentación del mismo incluyendo un plazo en su elaboración, en caso se constituya la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU.

14. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889 - Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:

(...)

14.3. Respecto de la revisión de su exposición de motivos, que es la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta reglamentaria, éste se encuentra fundamentado adecuadamente en su parte técnica pero se considera debe también sustentarse en la parte legal respecto de la aplicación de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo al haberse adoptado la figura de Organismo Técnico Especializado.

14.4. En cuanto al análisis costo beneficio, no se ha analizado comparativamente los beneficios y costos de los efectos de la inserción de una norma en nuestro entramado legal, y teniendo en cuenta que esta contempla el funcionamiento de una Autoridad Única en Transporte de Lima y Callao con recursos del Ministerio de Transporte y Comunicaciones pero que además impacta en el presupuesto institucional de los Gobiernos Locales involucrados es decir, Lima y Callao correspondería un análisis detallado. En ese sentido se recomienda su consulta a los Gobiernos Locales de Lima y Callao, sobre la base de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades.



IV. CONCLUSIÓN

Por los argumentos vertidos en la parte analítica del presente informe, concluimos que el Proyecto de Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU, es una propuesta oportuna, recomendándose que se levanten las observaciones formuladas en el presente informe para que continúe con su respectivo trámite".

DE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.3 La Ley N° 17181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, señala que las Municipalidades Provinciales, tienen competencias en materia de transporte y tránsito terrestre en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales; asimismo, establece que cuando un área urbana continua requiere una gestión conjunta del transporte y tránsito terrestre, las municipalidades correspondientes deben establecer un régimen de gestión común o en su defecto, cualquiera de las municipalidades puede solicitar una solución arbitral, pudiendo el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establecer el régimen de gestión común, cuando las municipalidades no soliciten el arbitraje o alguna de ellas se niega a someterse a este procedimiento. Al respecto, señala lo siguiente:

"Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

(...)

17.2 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, Comunicaciones, Vivienda y Construcción establecer el régimen de gestión común.

17.3 La inexistencia del régimen común a que se refiere el párrafo precedente no faculta a la municipalidad a otorgar permisos, autorizaciones o concesiones en ámbitos territoriales fuera de su jurisdicción.

- 2.4 El Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, dispone entre otros, que las Municipalidades Provinciales colindantes determinarán conjuntamente las áreas urbanas continuas, debiendo ser aprobada por cada municipalidad mediante Ordenanza Municipal.



La citada norma establece además, que el Régimen de Gestión Común del Transporte podrá incluir la creación de un organismo conjunto para gestionar y fiscalizar el transporte en rutas de interconexión, según las facultades que se establezca en el acuerdo. De no existir dicho acuerdo, cualquiera de las municipalidades involucradas puede plantear a la otra la realización de un arbitraje de derecho. En este sentido, establece lo siguiente:

"Artículo 13.- Determinación de continuidad urbana

13.1 Las Municipalidades Provinciales colindantes determinarán de manera conjunta la existencia de áreas urbanas continuas, en concordancia con

la opinión de la PCM. Asimismo, se debe considerar que la política de gasto de dicho organismo, debe ser aprobada por el Sector al que está adscrito.

- 2.10 Respecto a la función de la AATU prevista en el literal i) del artículo 5 del Proyecto de Ley, en la que se señala: *"Sancionar la contravención o incumplimiento del marco normativo relacionado a la gestión eficiente del sistema de transporte público regular de pasajeros entre Lima y Callao"*; se debe indicar que la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General establece que tanto la facultad sancionadora de las entidades de la Administración Pública como la tipificación de las infracciones, deben ser previstas expresamente en normas con rango de ley o de lo contrario, permitir la tipificación por vía reglamentaria; en consecuencia, en la propuesta normativa se deben tipificar las conductas sancionables o disponer que se realizará en el Reglamento correspondiente. Sobre el particular, la citada Ley señala lo siguiente:

"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. *Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.*

(...)

4. *Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.*

(...)"

- 2.11 En cuanto al artículo 9 del Proyecto de Ley, referido a la entrada en vigencia del proyecto normativo, el mismo es innecesario, toda vez que contiene el precepto legal dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Política del Perú, que dispone: *"La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte."*; por lo señalado, al no haberse previsto ninguna excepción, el citado artículo no debe ser considerado.

DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA EN EL PROYECTO DE LEY

- 2.12 El numeral 1.1 del artículo 1 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, en adelante el Reglamento, establece la estructura normativa de los anteproyectos de ley, los mismos que deben estar integrados, entre otras partes, por "(...) 1.1.2 Parte expositiva o exposición de motivos. 1.1.3 Análisis costo beneficio. 1.1.4 Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional. (...)".



2. La aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector".

"Artículo 31.- Organismos Públicos Especializados

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:

1. Organismos Reguladores.
2. Organismos Técnicos Especializados".

"Artículo 33.- Organismos Técnicos Especializados

Los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:

1. 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.
3. 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.

Los Organismos Técnicos Especializados:

1. Están dirigidos por un Consejo Directivo.
2. Se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias.
3. Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno".

"Artículo 34.- Instrumentos de evaluación estratégica sobre los Organismos Públicos

Los Organismos Públicos se sujetan a la supervisión y fiscalización de su Sector para verificar el cumplimiento de los objetivos de la entidad, mediante los instrumentos previstos en las normas de la materia. Todo organismo público debe contar con un Plan Estratégico Institucional.

(...)"

- 2.8 La Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, señala entre otros, que las normas de creación de organismos públicos descentralizados requieren previamente la opinión técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM. Al respecto, indica lo siguiente:



"SEGUNDA.- Opinión Técnica Previa

Para normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros.

(...)"

- 2.9 De acuerdo a lo expuesto, al haberse previsto en el Proyecto de Ley a la AATU como un organismo técnico especializado, debe cumplir con lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, por lo que al indicarse que está adscrito al MTC, es necesario solicitar la opinión a dicha entidad, así como

pasajeros entre ambas provincias, si en el plazo de ciento ochenta días calendario, la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, no acuerdan establecer un régimen de gestión común para dicho servicio público.

- 2.6 Efectuado el análisis legal correspondiente a la propuesta normativa y a la Exposición de Motivos, se advierte que la propuesta de creación de la AATU es subsidiaria, toda vez que señala que se autoriza al MTC a la creación de dicho organismo técnico especializado, sólo si en el plazo indicado en el numeral precedente, las municipalidades provinciales de Lima y Callao, no han establecido un régimen de gestión común para el servicio de transporte público regular de pasajeros entre ambas provincias; en consecuencia, la regulación contenida en la Primera Disposición Complementaria Final debe estar contenida en el artículo 2 del Proyecto de Ley.

Asimismo, es necesario que se señale desde cuando se contabiliza el plazo otorgado de los ciento ochenta días calendario.

- 2.7 La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo dispone que los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público, con competencias de alcance nacional, adscritos a un Ministerio. Son de dos tipos: (i) Organismos Públicos Ejecutores, y (ii) Organismos Públicos Especializados. Estos últimos, son creados y disueltos por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

Los Organismos Públicos Especializados pueden ser, entre otros, Organismos Técnicos Especializados, los cuales se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de 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. Al respecto, la norma indicada señala lo siguiente:

"Artículo 28.- Naturaleza

Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional.

Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:

- 1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.*
- 2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.*

En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros".

"Artículo 29.- Requisitos para la creación de Organismos Públicos

Para la creación de los Organismos Públicos, debe cumplirse con los siguientes requisitos:

- 1. Los establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.*



sus respectivos planos urbanos o mediante constataciones especiales conjuntas. La determinación conjunta deberá ser aprobada por cada municipalidad mediante Ordenanza Municipal.

13.2 Son características del área urbana continua, las siguientes:

13.2.1 Conectividad efectiva y potencial, según las relaciones funcionales entre las ciudades originales, determinada por la prolongación real o la tendencia a la continuidad de una o más vías locales, y las edificaciones y usos urbanos sobre un espacio integrado;

13.2.2 Densidades poblacionales brutas mayores de 50 habitantes por hectárea, considerada como mínima densidad bruta urbana;

13.2.3 Territorio ocupado por construcciones que, aunque relativamente separadas, se distribuyen a distancias no mayores de 40 metros, conservando cierto alineamiento, según las vías locales prolongadas;

13.2.4 Flujos constantes de población generados por los equipamientos y servicios del núcleo central o de las ciudades originales;

13.2.5 Integración de las áreas de expansión urbana de las ciudades matrices; y

13.2.6 Ambientes, actividades, usos y paisajes característicos distintos a los del espacio rural".

"Artículo 14.- Alcances del régimen de gestión común

14.1 El establecimiento del Régimen de Gestión Común del Transporte por acuerdo de las municipalidades podrá incluir la creación de un organismo conjunto para gestionar y fiscalizar el transporte en rutas de interconexión, con las facultades que el acuerdo mismo establezca.

14.2 De conformidad con lo establecido en la Ley, en caso de no existir acuerdo, cualquiera de las municipalidades involucradas puede plantear a la otra la realización de un arbitraje de derecho para el establecimiento del Régimen de Gestión Común del Transporte. Este arbitraje se realizará en instancia única, mediante un tribunal arbitral nombrado de acuerdo con las normas establecidas en la Ley General de Arbitraje, la que resulta aplicable al tema.

14.3 El Régimen de Gestión Común del Transporte que se establezca comprende solamente el área urbana continua declarada como tal y no la integridad del territorio de las provincias involucradas.

14.4 La inexistencia del Régimen de Gestión Común del Transporte no faculta a ninguna de las municipalidades a otorgar autorizaciones en ámbitos territoriales fuera de su jurisdicción.

14.5 En caso las Municipalidades Provinciales no hayan establecido régimen de gestión común conforme lo dispone la Ley N° 27181 y el presente Reglamento, quedan facultadas para supervisar y fiscalizar, dentro del ámbito de su jurisdicción, a los transportistas y/o conductores que han sido autorizados por la otra autoridad municipal, remitiendo los actuados a la autoridad competente para el inicio del procedimiento sancionador correspondiente".



- 2.5 Al respecto, el Proyecto de Ley propone autorizar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC la creación de un organismo técnico especializado denominado Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao - AATU, competente para gestionar el servicio de transporte público regular de

Se ha realizado la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, sugiriéndose que en lo correspondiente al Análisis Costo Beneficio y al Análisis de Impacto de la vigencia de la norma en la Legislación Nacional, se consignent las denominaciones señaladas y en el orden mencionado.

- 2.13 Asimismo, el Reglamento, que es aplicable a todas las entidades de la Administración Pública, para la elaboración de anteproyectos de ley, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, señala entre otros aspectos, lo siguiente:

2.13.1 El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".

2.13.2 El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

"3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".

2.13.3 El artículo 4 del Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

"El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, este se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa."

- 2.14 De la revisión del proyecto normativo en comentario y de su Exposición de Motivos, se recomienda amplíe la fundamentación jurídica de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Ley N° 27158, Ley Orgánica del Poder



Ejecutivo, respecto a los organismos técnicos especializados; así como, cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto señalar analíticamente los beneficios y costos no cuantificables.

III. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, esta Oficina General es de la opinión que el Proyecto de Ley N° 428/2016-CR, Ley que autoriza la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao, es una propuesta oportuna, recomendándose que se levanten las observaciones formuladas en el presente informe y que se obtenga la opinión previa favorable del MTC y de la PCM.

Atentamente,



María Inés Cornejo Gutiérrez
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita



.....
Abog. Silvana Patricia Elias Naranjo
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento