



Proyecto de Ley Nº 593/2016-CR



PROYECTO DE LEY QUE
DECLARA DE NECESIDAD
PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL
LA CREACIÓN DE LA
AUTORIDADES ÚNICAS
PROVINCIALES DE
TRANSPORTE URBANO

La Congresista de la República que suscribe, Karla Melissa Schaefer Cuculiza, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA AUTORIDADES ÚNICAS PROVINCIALES DE TRANSPORTE URBANO

Artículo 1. Declaratoria de necesidad pública e interés nacional

Declárase de necesidad pública e interés nacional la creación de Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano a nivel nacional, como entes autónomos, planificadores, normativos, fiscalizadores y sancionadores en la materia, en su determinado ámbito territorial. En el caso de Lima y Callao, la Autoridad Única del Transporte comprende ambas jurisdicciones.

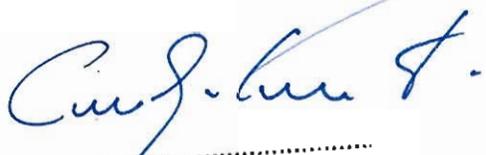
Artículo 2. Coordinación intergubernamental

Encárgase al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales, realizar las coordinaciones necesarias dentro del marco de sus funciones, para concretar la creación y funcionamiento de las Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano.

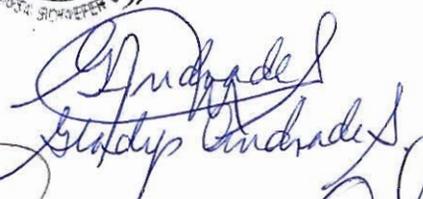
Octubre, 2016


KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA
Congresista de la República




Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular


Raina Beteta


Gladys Andrades


Lizbeth Robles


Betty Andriana Gómez

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 15 de NOVIEMBRE del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 593 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES;

DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política del Perú en su artículo 1, sanciona que la defensa de la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Asimismo, en su artículo 2 incisos 2), 11), 15) y 22), proclama los derechos fundamentales a su libre desarrollo y bienestar, al libre tránsito, a trabajar libremente. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Y el artículo 7 dispone que las personas tenemos derecho a la protección de nuestra salud, la del medio familiar y la de la comunidad.

En este marco constitucional, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley 27181 y modificatorias, define en su artículo 2 al transporte terrestre como el desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías. Mientras que al servicio de transportes, como la actividad económica que provee los medios para realizar el transporte terrestre, sin incluir la explotación de infraestructura de transporte de uso público. A la vez, concibe al tránsito terrestre como conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas en la misma Ley y sus reglamentos que lo orientan y lo ordenan.

Igualmente, el artículo 3 de la Ley acotada dispone que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

Sin embargo, todos estos derechos se ven diariamente vulnerados por la situación caótica que se vive en las ciudades de nuestro país debido a los problemas de tránsito y transporte urbano. El factor tiempo, por ejemplo, es fundamental para poder distribuir las tareas y roles que una persona debe cumplir, no sólo en el trabajo o estudios, sino también con la familia, en las distintas actividades que desee realizar e inclusive en el descanso que toda persona debe tener.

En Lima, por ejemplo, según un sondeo de El Comercio – Ipsos de inicios del año 2015¹, el tiempo promedio para movilizarse es de 105 minutos diarios por transporte público (una hora con 45 minutos), lo cual atenta contra el bienestar personal y familiar, generando consecuencias sociales, hasta de seguridad ciudadana. Considerando, además, que el 70% de la población de Lima utiliza buses de los corredores complementarios, combis y coasters.

La misma nota periodística muestra, a manera comparativa, que Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en el año 2012, emitió un informe en el que encontró que en Santiago de Chile, el promedio de tiempo de viaje en bus es de 47 minutos y en el metro de esa ciudad,

¹ El Comercio, 16 de febrero de 2015.

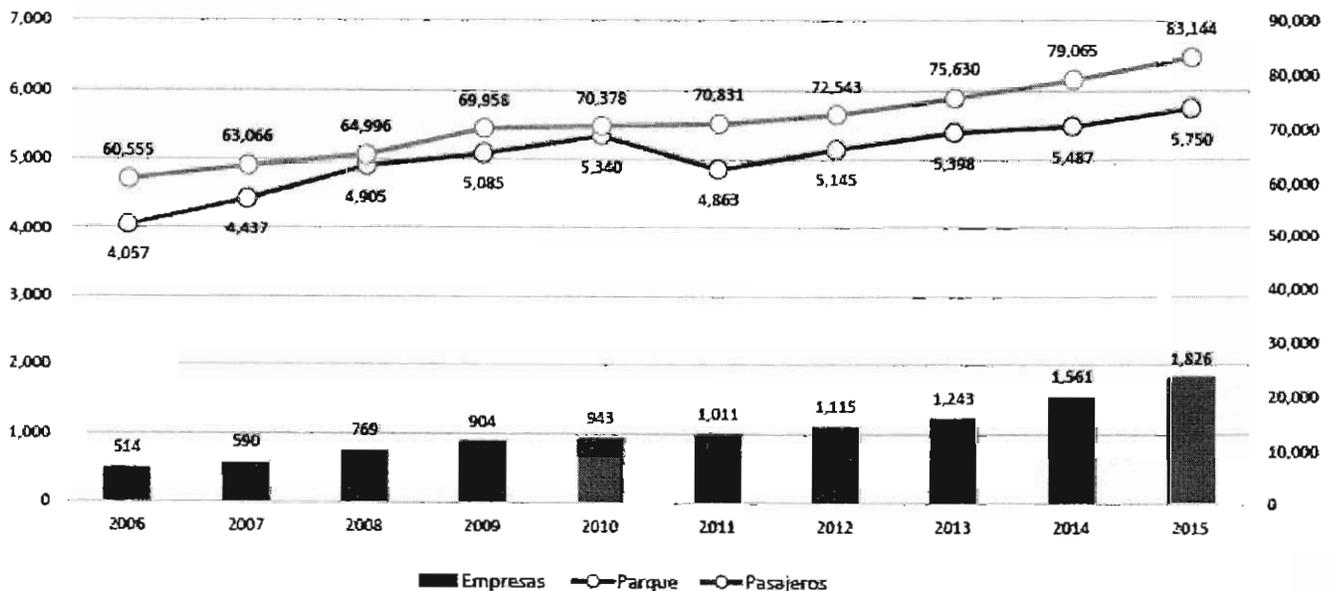
de 29 minutos. En el caso de Bogotá, Colombia, el viaje un bus tiene un tiempo medio de 73 minutos y en la Ciudad de México, es un máximo de 50 minutos.

En cuanto al costo económico, el diario local referido apunta como resultado del sondeo, que una persona que se transporta en Lima gasta aproximadamente S/. 6,20 diarios en promedio para trasladarse. Significando que en un año, en base a 5 días a la semana, puede gastar S/. 1 612, lo cual representaba el 7,8% del PBI per cápita nacional al año 2014, de acuerdo al Banco Mundial. De ahí las propuestas como la de reforzar un proyecto de transporte conectado, es decir, un sistema multimodal para evitar pagos individuales por cada viaje.

El número de vehículos y pasajeros, además, ha crecido sustancialmente en los últimos años. Baste ver el siguiente cuadro oficial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) al respecto:



Empresas, parque vehicular y pasajeros (miles) del servicio de transporte de pasajeros: 2006-2015



Fuente: DGTT – OGPP.
Elaborado por la Dirección de Regulación y Normatividad

Paralelamente a ello, como es sabido, los accidentes de tránsito en el Perú suceden a diario. Recientemente, el mismo MTC a través del presidente del Consejo Nacional de Seguridad Vial (CNSV)², informó que el 53% de tales accidentes ocurren en Lima, debido a diversos factores, entre los que se encuentran la falta de señalización, de iluminación y de pasos peatonales. Estos hechos implican muertes y heridos, a pesar que, según se dijo, entre enero y abril de este año Lima vio reducido este índice en 12% respecto del mismo período del año 2015.

En diciembre de 2015, el MTC emitió el documento "Detección, priorización y caracterización de puntos negros en 5 ciudades principales del Perú"³. En dicho estudio, se afirma lo siguiente:

"El sistema de transporte está compuesto por los usuarios (conductores o peatones), los vehículos, la infraestructura vial y el ambiente (Mohan et al. 2006). Su objetivo principal es permitir la movilidad de personas de tal modo que puedan transportarse eficaz y eficientemente a centros de trabajo, centros educativos, tiendas, lugares de ocio y otros (Mitra 2008). Sin embargo, un sistema de transporte también genera resultados no deseados, así como los accidentes de tránsito, los cuales generan pérdidas económicas y sociales limitando el desarrollo de una ciudad (Elvik 1995). Por tal motivo, la ocurrencia de accidentes de tránsito representa un problema social y de salud pública de suma importancia. Según la Organización Mundial de Salud, los accidentes de tránsito ocuparon el noveno puesto de la lista de las principales causas de muerte en el mundo en el año 2012, con un estimado de 1.3 millones de muertes. Así mismo, son un tema central en la gestión de la seguridad vial, en donde se debe direccionar esfuerzos para la prevención sostenible y efectiva de accidentes de tránsito."

En cuanto a las cifras de accidentes, el documento contiene la siguiente información:

"...la Policía Nacional del Perú, registró 101104 accidentes de tránsito en el año 2014 y 2798 muertos en estos accidentes (CNSV). Los registros de estos accidentes no se encuentran estandarizados, por lo que el Instituto Nacional de Estadística e Informática levanta la información con los denominados Censos Nacionales de Comisarias (CENACOM); sin embargo, dicha información recolectada solo representa una muestra de lo brindado por las comisarías."

² <http://rpp.pe/>
<https://goo.gl/rska1E>, 5 de julio de 2016.

³ http://www.mtc.gob.pe/transportes/terrestre/documentos/estudio_puntos_negros.pdf

De otro lado, en mayo pasado la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través del coordinador del Departamento de Salud Pública y su Determinantes Sociales y Ambientales⁴, afirmó que se puede sostener que más de la mitad de la población urbana vive en ciudades con un nivel de contaminación 2,5 veces mayor al recomendado y sólo el 16% respira un aire que cumple con las normas.

Según esta información, la OMS atribuye más de 7 millones de muertes al año a la contaminación del aire, la cual es causada por la elevada concentración de partículas pequeñas que provocan enfermedades como el cáncer al pulmón o molestias respiratorias, aumentando también el riesgo de derrame cerebral y cardiopatía. Si estos factores se sumasen a la tensión provocada por el caos vehicular, consideramos que los riesgos se verían aumentados con notoriedad.

El funcionario de la OMS apuntó, según la nota, que si se redujese la contaminación del aire a una cuarta parte, se conseguiría reducir este índice de mortalidad en un 15%. Y resaltó que las ciudades que han progresado al respecto, lo han hecho mejorando sus sistemas de transporte colectivo e incentivando el uso de vehículos no motorizados.

La nota continúa relatando que la OMS mide dos tipos de partículas, de las cuales la más fina es la que se introduce con mayor facilidad en los pulmones y en la sangre. Tomando esta medición por países y considerando un límite de 10 microgramos por metro cúbico por año para este tipo de partículas, la OMS ha determinado que algunas de las ciudades con mayores niveles de contaminación de aire en Latinoamérica son Coyhaique en Chile (64 microgramos), Lima con 51 microgramos; La Paz (44), Guatemala (41) y Tegucigalpa (36). Luego, se encuentran Santiago de Chile (29), Caracas (25), Bogotá (24), México (20), Quito (18) y Cali (17).

En otro artículo periodístico del pasado mes de mayo,⁵ se informa que de acuerdo a la misma OMS, Lima tiene, otra vez, la peor calidad de aire en las Américas, mostrando una tendencia de subida de contaminación en Lima de 63 microgramos de partículas PM10 por metro cúbico a 88, y de 38 a 48 PM2,5 entre el 2014 y el 2016, lo cual significa 400% por encima del límite establecido por ese órgano de las Naciones Unidas. Se señala, asimismo, que la mayoría de esta contaminación proviene del transporte y mucho por la antigüedad de los buses.

⁴ <http://peru.com/actualidad/internacionales/oms-estas-son-ciudades-mas-contaminadas-america-latina-noticia-454981>

⁵ El Comercio, 15 de mayo del 2016. Artículo "Por una autoridad única de transporte", por Angus Laurie.

En cuanto a la intervención del estado frente a toda esta problemática, tengamos en cuenta que la Ley 27181 fue modificada en su artículo 15 por la Ley 28172; confirmando la multiplicidad de autoridades en la materia:

"Artículo 15. De las autoridades competentes

Son autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre, según corresponda:

- a) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones⁶;*
- b) Los Gobiernos Regionales;*
- c) Las Municipalidades Provinciales;*
- d) Las Municipalidades Distritales;*
- e) La Policía Nacional del Perú; y*
- f) El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI."*

Las competencias son también normadas por la ley y reglamentos respectivos. Con lo que se comprueba que la división de facultades y funciones se convierte en notoria.

Todas estas consideraciones han llevado a trabajar propuestas para contar con autoridades únicas de transporte urbano, como la iniciada desde el año 2015 por el MTC, pero que no llegaron a lanzarse de manera integral. Por ejemplo, en octubre de dicho año el entonces ministro José Gallardo Kú anunció que en diciembre se presentaría el primer diseño de una Autoridad Única de Transporte para Lima y Callao.⁷ Dijo asimismo que compartirían el proyecto para trabajar con los municipios y que Lima no sería la única que contaría con esa nueva entidad de supervisión a todos los problemas referidos al transporte, mencionando que también las ciudades de Huancayo, Arequipa, Cusco, Chiclayo, Trujillo y Piura necesitan entidades similares en sus jurisdicciones. Posteriormente, en junio de este año⁸ el MTC afirmó que ya tenía listo el proyecto para Lima y Callao, el mismo que fue un encargo realizado a la Cooperación Europea. Reiterando la necesidad de su apertura en Arequipa, Trujillo, Chiclayo y Piura.

⁶ De acuerdo a la Ley original, se trataba del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

⁷ La República, 23 de octubre de 2015.

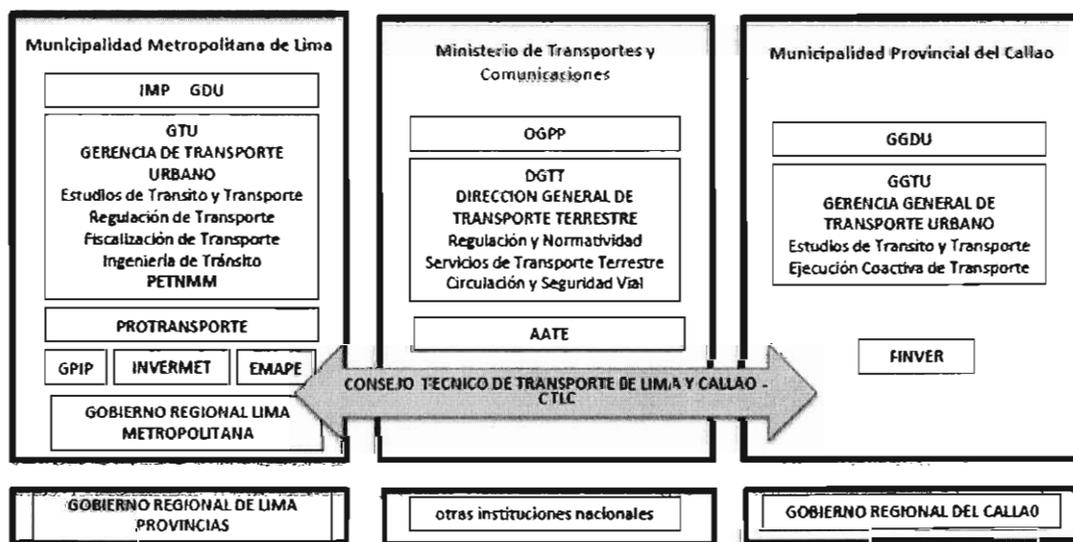
⁸ Andina, 22 de junio de 2016.

Respecto de Arequipa, ya en abril de este año el Alcalde Provincial anunció que se crearía la Autoridad Única del Transporte como un organismo público descentralizado de la municipalidad.⁹

Ello porque, en efecto, la problemática del transporte terrestre urbano deja de ser adecuadamente controlada por la multiplicidad de autoridades involucradas en el tema. Así, en el caso de Lima y Callao, por ejemplo, se tiene a 3 entidades que no articulan lo suficiente sino que se superponen en las funciones que deben ejercer. La Fundación Transitemos lo grafica de la siguiente manera en cuanto a la planificación y gestión de transporte en la Metrópoli¹⁰:



Planificación y Gestión de Transporte



Lo cual muestra con claridad, las diferentes instancias que reclaman autoridad acerca del transporte pero que corresponden a un modelo que no ha resultado eficiente para solucionar lo que ya se conoce como el problema del transporte urbano en el país. Porque similares circunstancias se presentan en otras ciudades del Perú.

⁹ <http://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/arequipa-la-autoridad-unica-del-transporte-sera-creada-en-45-dias-664720>

¹⁰ Fundación Transitemos, Proyecto de Autoridad Única de Transporte y Movilidad para Lima Metropolitana y provincias conurbadas. Se encuentra en: www.transitemos.org



En este orden de ideas, se formula la presente proposición, atendiendo a la necesidad de crear una autoridad única del transporte urbano en las provincias del país, a fin de evitar que continúe el caos existente, cuyo control se dispersa al tener distintas autoridades que tienen funciones yuxtapuestas y carentes de coordinación en la materia. Tarea del Poder Ejecutivo, por lo que se considera pertinente la declaración de necesidad e interés público la adopción de esta medida.

Al respecto, tal como se sostuvo en el Proyecto de Ley 210/2016-CR¹¹, se apela a la necesidad e interés público con alcance nacional, porque, como afirma López Calera¹²:

"...el interés público se refiere a intereses que se consideran muy necesarios e importantes para la supervivencia o el bienestar de la sociedad como tal."

En el acotado Proyecto de Ley, se hizo referencia también a la sentencia del año 2004 referida al Expediente 0090-2004-AA/TC del Tribunal Constitucional¹³ que, por su parte, sostuvo que:

"El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa."

La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público.

*El interés se expresa confluyentemente como el valor que una cosa posee en sí misma y como la consecuencia de la inclinación colectiva hacia algo que resulta atractivo, apreciable y útil. De allí que Fernando Sainz Moreno ["Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico", *Revista española de Derecho Administrativo*, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 008, enero - marzo de 1976] plantee que la noción interés público se entienda como expresiones del valor público que en sí mismo tienen ciertas cosas; o bien como expresión de aquello que únicamente interesa al público.*

Dicho interés es tan relevante que el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente.

¹¹ Proyecto de Ley 210/2016-CR, Ley que promueve la adquisición y la utilización de medios de transporte ecológico, de autoría de la Congresista Karla Schaefer Cuculiza.

¹² López Calera, Nicolás (2010). *El interés público: entre la ideología y el derecho*. Anales de la Cátedra Francisco Suárez. Granada: Universidad de Granada, p. 129.

¹³ <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>



En ese aspecto, Emilio Fernández Vázquez ("Diccionario de derecho público". Buenos Aires: Astrea, 1981) enfatiza que 'El Estado no puede tener más que intereses públicos'; razón por la cual éste está comprendido en un régimen de Derecho Público.

Consecuentemente, el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo.

Como bien refiere Fernando Sainz Moreno (vide supra), en sí misma, la noción de 'interés público' se distingue, aunque no se opone, a la noción de 'interés privado'. Dicha distinción radica en que, por su capital importancia para la vida coexistencial, el interés público no puede ser objeto de disposición como si fuese privado.

Empero, el carácter público del interés no implica oposición ni desvinculación con el interés privado. No existe una naturaleza 'impersonal' que lo haga distinto del que anima 'particularmente' a los ciudadanos. Por el contrario, se sustenta en la suma de los intereses compartidos por cada uno de ellos. Por ende, no se opone, ni se superpone, sino que, axiológicamente, asume el interés privado. Es por eso que su preeminencia no surge de la valoración de lo distinto, sino de lo general y común.

En ese contexto, la discrecionalidad opera cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público. Como lo manifiesta el mismo Sainz Moreno, 'en el interés público se encuentra el núcleo de la discrecionalidad administrativa (...) y la esencia, pues, de toda actividad discrecional la constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación'. Es decir, la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público; esto es, para que pueda tomar su decisión librada de un detallado condicionamiento previo y sometida sólo al examen de las circunstancias relevantes que concurran en cada caso.

Al respecto, Juan Igartua Salaverría, citando a Eduardo García de Enterría, ["Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa", Revista española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 092, octubre - diciembre de 1996], precisa que 'la Administración, está obligada a justificar las razones que imponen la decisión en el sentido del interés público de una manera concreta y específica y no con una mera afirmación o invocación abstracta'.

Por ello, para Igartua Salaverría, las decisiones de la Administración no gozan de presunción alguna, y no basta que se expresen en formas típicas e iterativas. Al contrario, el ejercicio de una potestad discrecional debe acompañarse de una motivación que muestre puntualmente el nexo coherente entre el medio adoptado y el interés general circunscrito al que apunta."

Cabe señalar que en setiembre último, el congresista Carlos Bruce Montes de Oca presentó el Proyecto de Ley 246/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad Única del Transporte para Lima y Callao, jurisdicción especial por su continuidad territorial que hace necesaria esta unificación interprovincial.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa busca declarar de necesidad e interés público la creación de Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano a nivel nacional, como entes autónomos, planificadores, normativos, fiscalizadores y sancionadores en la materia, en su determinado ámbito territorial.

Asimismo, se encarga al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales, realizar las coordinaciones necesarias dentro del marco de sus funciones, para concretar la creación y funcionamiento de las Autoridades Únicas Provinciales de Transporte Urbano.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse, se presentan en el cuadro siguiente:

Involucrados	Efectos directos ¹⁴	Efectos indirectos ¹⁵
Los tres niveles de gobierno	<p>La medida permitirá que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Los tres niveles de gobierno cuenten con una norma que respalde su labor en el esfuerzo de unificar la responsabilidad en las distintas jurisdicciones del país, en cuanto al transporte urbano, a través de una Autoridad Única sobre la materia, a nivel provincial. ○ En el caso de Lima y Callao, por su continuidad territorial y las normas pertinentes, se promueve una Autoridad Única del Transporte Urbano para ambas jurisdicciones. 	<p>La aplicación de la medida traerá como efecto que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Se inicie el funcionamiento de la Autoridad Única de Transporte en las distintas provincias del país, de manera gradual, a fin de ordenar el transporte urbano en el país.
La población	<p>La medida permitirá que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Conozca que existe una Autoridad Única responsable sobre Transporte Urbano en su Provincia, evitando duplicidades y contradicciones en la intervención del estado ante sus demandas sobre la materia. 	<p>La aplicación de la medida traerá como efecto que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Colabore con el orden y el control del transporte urbano, sabiendo a quién puede recurrir y ante quién debe responder con mayor claridad, ante cualquier circunstancia que la afecte.

¹⁴ Aquellos inmediatamente derivados de la propuesta.

¹⁵ Aquellos inmediatamente derivados de los efectos de la propuesta