

# De todos y de nadie: el caso del Transporte Público en Lima y Callao y la necesidad de un planeamiento común<sup>1</sup>

Mario Huapaya Nava\*  
Ernesto Soto Chávez\*\*

*“Social sector leaders are not less decisive than business leaders as a general rule; they only appear that way to those who fail to grasp the complex governance and diffuse power structures common to social sectors” Jim Collins*

## SUMILLA

¿A quién compete solucionar el problema de la Regulación de Transporte Público en Lima y Callao? El siguiente artículo, realiza una interesante propuesta a fin de articular bajo una sola entidad las políticas de Transporte Público urbano, coordinando la regulación de la materia en los tres niveles de gobierno, con el objetivo de diseñar, implementar e integrar un sistema eficiente de Transporte Público urbano y de mercancías, que se complemente con el resto de políticas públicas de infraestructura vial que nuestra capital necesita.

Es un deber esencial del Estado crear las condiciones que permitan el desarrollo integral y la mejora de la calidad de vida de la población como expresión de justicia social y fin supremo de la acción política. Entre esas condiciones aquellas que garanticen que la movilidad de las personas sea atendida de manera eficiente a través de una oferta de servicios de transporte y de gestión de la logística urbana de niveles de calidad y seguridad suficientes.

Sin embargo, tal empeño del Estado, específicamente para la zona conurbana de Lima y Callao, ha venido fracasando a partir de un sistema de transporte urbano enfrentado a graves problemas que este documento reseña y para cuyas soluciones se han aplicado políticas públicas en todos los niveles de gobiernos de manera poco articulada; y cada vez menos orientados a objetivos comunes. Así, basta repasar esfuerzos tales como los del Consejo de Transporte de Lima y Callao, la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Municipalidad Provincial del Callao,

la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas Carga y Mercancías (SUTRAN) el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) y la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, sobre las que convergen competencias compartidas y de necesaria coordinación.

En este sentido y para contribuir con la solución de los problemas que afectan el transporte de personas, y de mercancías en la zona conurbana de las provincias de Lima y Callao, este trabajo propone la posibilidad que el Gobierno Nacional promueva una gestión conjunta a partir de la existencia de una organismo técnico especializado creado por Ley, que coordine y concilie la planificación, ejecución y supervisión de las políticas públicas en materia de transporte urbano y así como el desarrollo urbano relacionado.

Nótese que la Constitución Política vigente dispone en su artículo 198° que La Capital de la República no integra ninguna región y que tiene

\* Asociado del área de Derecho Administrativo y Regulatorio del Estudio Rubio, Leguía & Normand. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster in Public Administration. Maxwell School of Syracuse University 2011.

\*\* Asociado del área de Derecho Administrativo y Regulatorio del Estudio Rubio, Leguía & Normand. Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.

<sup>1</sup> Un especial agradecimiento al valioso aporte de Fiorella Flores Menéndez.

régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM) y que de acuerdo con el artículo 34° de la Ley de Bases de la Descentralización (en adelante LBD)– Ley N° 27783 se reconoce también un Régimen Especial para la Provincia Constitucional del Callao por el que el gobierno regional y la municipalidad provincial mantienen excepcionalmente la misma jurisdicción, y ejercen las competencias y funciones que les corresponda conforme a Ley.

En el mismo sentido y como pieza fundamental de la coordinación de las funciones que asumirá la nueva entidad a cargo, debe recordarse que tanto la Municipalidad Metropolitana de Lima como la Municipalidad Provincial del Callao ejercen sus competencias únicamente dentro del ámbito de sus respectivas provincias, siendo que por efecto de la subsidiariedad institucional y, conforme al análisis que realizaremos, el Gobierno Central tiene la posibilidad de asumir las competencias que sean necesarias para brindar mejor la labor pública, sin dejar de lado la imprescindible cooperación y coordinación de los tres niveles de gobierno.

#### a. El Transporte Público y el desarrollo urbano

Desde siempre las sociedades han evolucionado hacia su bienestar mediante técnicas e inventos relacionados a su movilidad, tales como vías y vehículos de transporte, que además de facilitar su vida en comunidad, han sido la base fundamental para el desarrollo económico de los intercambios comerciales de productos y servicios. Así, los medios de transporte, en sus distintas manifestaciones se toman como actividades económicas rentables en sí mismos, dando paso al que conocemos como el servicio de transporte público.

Anotemos además que en términos económicos, el Transporte Público hace posible la reproducción de las fuerzas laborales a través del desplazamiento masivo de la mano de obra, contribuyendo al crecimiento de las grandes economías de escala y la productividad general de las ciudades<sup>2</sup> y en buena cuenta de los países a las que pertenecen y de sus distintas demarcaciones internas. El

transporte público, por tanto, es actualmente un asunto de gran interés público y una actividad fundamental para el desarrollo, por lo que en la mayoría de países está intensamente regulado como parte de políticas públicas y planificación de desarrollo urbano.

Sin embargo, a pesar de tratarse de un asunto global, no todos los países han desarrollado al mismo nivel sus comunicaciones y sistema de transporte. Precisamente, uno de los criterios que diferencia a países desarrollados de países en vías de desarrollo es el nivel de su infraestructura vial nacional y la eficiente movilidad de sus ciudadanos. Al estudio del tema se han avocado organizaciones internacionales como la Unión Internacional de Transporte Público ([www.uitp.org](http://www.uitp.org)), la Comunidad Europea y la Comisión Económica para América Latina, las cuales emiten recomendaciones y establecen líneas de acción en pro del desarrollo de sistemas de transporte sustentables y sostenibles, social y ambientalmente<sup>3</sup>.

Los desafíos de las sociedades en torno al Transporte Público son enormes y más aún cuando se vinculan al crecimiento de las ciudades y de la infraestructura que necesitan para soportarla. Así, en la actualidad, algunas de las características comunes entre los sistemas de transporte urbano en el mundo son la auto movilización, el rápido e irreversible crecimiento de las ciudades, la falta de infraestructura pública adecuada –las calles y aceras, medios de transporte- que proporcionen un adecuado soporte al agresivo crecimiento de las ciudades<sup>4</sup>, entre otros. En el Perú, además, el fenómeno de las grandes migraciones del campo a la ciudad y el alto grado de movilidad urbana han conllevado que los sistemas de Transporte Público urbano, en definitiva, se encuentren en crisis y necesitados de grandes reformas.

Respecto a ello puede afirmarse que existe una directa relación entre el crecimiento de las ciudades y el colapso del sistema de Transporte Público urbano y es que *“las ciudades son los motores de la economía. En ellas se concentran el 80% de la producción económica mundial. La movilidad eficiente en las ciudades crea oportunidades económicas y la integración social, permite el comercio y facilita el*

<sup>2</sup> <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1106/3/53121638.pdf>

<sup>3</sup> COLMENARES GUEVARA, Igor José. Artículo “Desarrollo Sustentable y Sostenible de Sistemas de Transporte Público Urbano. Impacto en la Gerencia Organización y Liderazgo”. Año 2007. En: <http://www.monografias.com/trabajos-pdf2/desarrollo-sistemas-transporte-publico-urbano/desarrollo-sistemas-transporte-publico-urbano.pdf>

<sup>4</sup> KRUCKEMEYER, Kenneth E. Artículo “Recogiendo ideas: La importancia del estilo en la toma de decisiones sobre transporte público”. I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano, Madrid 2006. p. 2. En: [http://www.reduniversitaria.es/ficheros/KennethKruckemeyer\(e\).pdf](http://www.reduniversitaria.es/ficheros/KennethKruckemeyer(e).pdf)

acceso a mercados y servicios. *El rápido crecimiento de la población urbana – asociada con la expansión urbana – genera un mayor número de viajes todos los días en las ciudades, ejerciendo una importante presión sobre la infraestructura de transporte y los recursos naturales, particularmente en las economías emergentes*<sup>5</sup>.

Así, la situación actual es, claramente, el resultado del crecimiento urbano sin planificación previa, que se origina en la estructura misma de la sociedad y en su evolución histórica. En efecto, la dinámica del crecimiento de las ciudades depende de la convergencia de diversos factores demográficos, económicos, sociales, políticos y hasta tecnológicos, que de manera conjunta, hace que las personas se trasladen de un lugar a otro en busca de una mejora en su calidad de vida.

En el transcurso de pocos años el crecimiento urbano ha sido rápido y sin control en términos demográficos rebasando los límites posibles, y la capacidad de soporte de las ciudades, resultando ciudades desordenadas tanto en el aspecto urbanístico como en sus sistemas de transportes, lo cual ha generado tráfico incontrolable de vehículos, particulares y públicos, el incremento de la contaminación ambiental, malestar social generalizado, conflictos entre los distintos niveles de gobierno y la población que reclama decisiones políticas, y acciones concretas para cambiar esa situación actual y disminuir los efectos adversos de esta problemática.

Este es un fenómeno bastante similar que sucede tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. Sin embargo, frente a ello, lo que nos diferencia a unos de otros es la efectividad del tratamiento que se plantea para encontrar una solución conjunta. Debemos recordar que no se tratan de problemas aislados que deben ser resueltos de distintas maneras, sino de problemas dependientes e interrelacionados, que requiere un único e integral plan de desarrollo y el acuerdo de todas las entidades públicas y privadas relacionadas con el tema.

En general, la preocupación común de los gobiernos nacionales es o debe ser sin duda alguna, la búsqueda de planificación y establecimiento de

políticas adecuadas para minimizar los impactos sociales, económicos y ambientales que resultan adversos para la población al tener un sistema de transporte urbano endeble.

## **b. Los indicadores mundiales de desarrollo y los objetivos internacionales en materia de Transporte Público Urbano**

A nivel internacional, existen ciertas entidades que presentan desafíos y recomendaciones sobre las políticas de transportes. Entre ellas tenemos a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>6</sup>, entidad que pertenece a las Naciones Unidas, comprometida a apoyar a los países pertenecientes a la región para que logren un desarrollo sustentable, es decir, un crecimiento con equidad y cuidando del medio ambiente<sup>7</sup>.

Asimismo, en el seminario de expertos gubernamentales de alto nivel llamado “Desarrollo pleno y políticas de transporte en América Latina”, desarrollado en noviembre de 2010 en Santiago de Chile, se han considerado que la construcción y mantención adecuada de la infraestructura de transporte es una condición imprescindible para el crecimiento de nuestros países, para la integración de nuestros territorios y economías, y para mantener una mayor cohesión social que haga posible un mejor bienestar de los ciudadanos.

Por otro lado, se recomienda que las inversiones en infraestructura de transporte tengan como objetivos mejorar la calidad de los servicios que se sustentan en esta infraestructura, afianzar la conectividad de los territorios y de las personas, para lo cual se requiere actualizar los planes maestros de transporte, y desarrollar planes nacionales de logística y movilidad que resultan las claves para impulsar el desarrollo del servicio de transporte urbano.

Con parte de ese mismo propósito, también es necesario construir una política institucional adecuada, lo que implica que los países dispongan de marcos legales e instituciones que apliquen sus políticas y medidas de modo transparente, estable y eficaz, conforme a objetivos de mediano y largo plazo. En el marco de una institucionalidad adecuada, se propone establecer los marcos regulatorios que las actividades del sector

<sup>5</sup> Blog de ASINTRA. Federación Española Empresarial de Transporte de Viajeros. Artículo: “El G-20 reconoce la importancia del transporte público”. En: <http://www.asintra.org/blog/semanal/semanal-num-446/el-g-20-reconoce-la-importancia-del-transporte-publico/>

<sup>6</sup> <http://www.eclac.org/>

<sup>7</sup> Centro de Prensa: Comisión Económica para América Latina y El Caribe. En: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/32378/P32378.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>

transporte demanden para un desempeño eficiente de los agentes económicos<sup>8</sup>.

A su vez es necesario atraer e incrementar la inversión privada y resolver los problemas asociados a los reducidos espacios para el tráfico. Por último, recomienda capacitar a los funcionarios y técnicos, mejorar la selección y métodos de evaluación de los proyectos y mecanismos de evaluación, técnicos capacitados, y un enfoque multidisciplinario.

Es claro, entonces, que deben tomarse decisiones políticas difíciles al respecto para evitar el colapso del sistema en general. Los funcionarios tienen una gran tarea de promover proyectos que valoran la movilidad colectiva en vez de la movilidad individual; la solución al caos mundial en términos de movilidad urbana empieza por los viajes no motorizados y termina con avanzados sistemas de transporte público, pero en todos los casos, es necesario políticas públicas sofisticadas y suficientes.

### c. Los diagnósticos y causas de los problemas en Transporte Público Urbano en Lima y Callao

Hemos indicado que el servicio de transporte terrestre es esencial en nuestra sociedad, pues existe una relación directa entre el desarrollo del Transporte Público (infraestructura y servicios) y el crecimiento económico de un país. Así, el transporte público, ordenado eficientemente, soporta el ejercicio de derechos fundamentales, como el derecho al libre tránsito, el desarrollo del comercio, la productividad y la competitividad, a la vez que ayuda a reducir los niveles de pobreza.

Sin embargo, en los últimos años, el Perú, principalmente Lima y Callao, han sido testigos del crecimiento acelerado del transporte público, tal como lo destaca el Anuario Estadístico 2010 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones<sup>9</sup> (en adelante, MTC).

Según dicho documento, al año 2010, el número de empresas concesionadas que brindan el servicio de transporte terrestre de pasajeros en el ámbito nacional e internacional en el 2010 ascendió a 952, siendo mayor en 4% con respecto al número de empresas concesionadas el 2009.

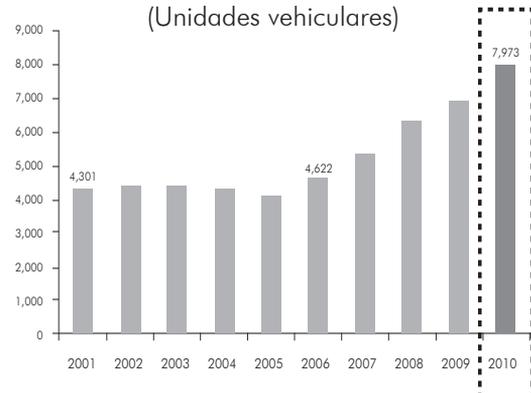
En términos específicos, dicho incremento se dio de manera sostenida en el periodo 2005-2010, principalmente en el número de empresas de transporte terrestre nacional, incrementándose desde 490 hasta las 943 las empresas concesionadas que brindan este tipo de servicio. De la misma forma, el MTC estima que entre enero y diciembre del 2010, 70.4 millones de personas se movilizaron por el territorio nacional usando el servicio regular de transporte terrestre interprovincial, resaltando el hecho que el 39% de estos pasajeros movilizados lo hicieron desde o hacia Lima, ratificando que la ciudad capital es el eje principal del transporte en el país.

Es importante resaltar también que al 2010 la flota del transporte nacional de pasajeros estuvo compuesta principalmente por ómnibus (83%), camionetas rurales (15%), camionetas satino vagón (1.4%) y automóviles (0.6%). La cantidad total de flota registrada que brinda el servicio de transporte terrestre de pasajeros, tanto nacional como internacional ascendió en el 2010 a 7,973 vehículos.

Por otro lado, el incremento de la flota del transporte terrestre de pasajeros también fue constante en los últimos cinco años. Dicho incremento llegó a su punto más alto el 2010 con 7,973 vehículos registrados.

La flota se incrementó en la última década en 85%, mientras que en el último quinquenio lo hizo en 72.5%, tal como se desprende el gráfico siguiente:

**Gráfico N° 1:**  
**Parque vehicular de empresas de transporte de pasajeros, según ámbito y clase de vehículo, 2001-2010**  
(Unidades vehiculares)



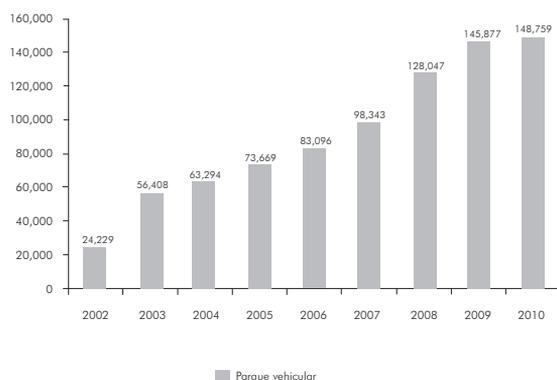
Fuente: Dirección Nacional de Transporte Terrestre - MTC  
Elaboración: Oficina de Estadística - MTC

<sup>8</sup> CEPAL – Naciones Unidas. Principales desafíos y recomendaciones sobre las políticas de transporte, que emanan del Seminario de expertos gubernamentales de alto nivel: “Desarrollo pleno y políticas de transporte en América Latina”, desarrollado el Lunes 14 de noviembre de 2010. Santiago - Chile. En: [http://www.cepal.org/usi/noticias/noticias/0/45110/CEPAL—Principales\\_desafios\\_y\\_recomendaciones\\_Seminario.pdf](http://www.cepal.org/usi/noticias/noticias/0/45110/CEPAL—Principales_desafios_y_recomendaciones_Seminario.pdf)

<sup>9</sup> Ver documento en: [http://www.mtc.gob.pe/portal/AE2010\\_REVISION\\_14\\_06\\_2011\\_V2](http://www.mtc.gob.pe/portal/AE2010_REVISION_14_06_2011_V2) Rev.pdf. Última revisión efectuada el 15 de octubre de 2010.

De la misma forma, desde el 2005 hasta el 2010, el número de empresas de transporte y personas naturales autorizadas para brindar el servicio de transporte de carga se incrementó hasta llegar a los 56,504, correspondiendo a Lima y Callao más de la mitad del número total (25,199). Por su parte, el parque vehicular del transporte de carga al año 2010 asciende a 148,759 unidades vehiculares, tal como se aprecia a continuación:

**Gráfico N° 2:**  
**Parque vehicular del transporte de carga, 2002\*-2010**  
(Unidades vehiculares)



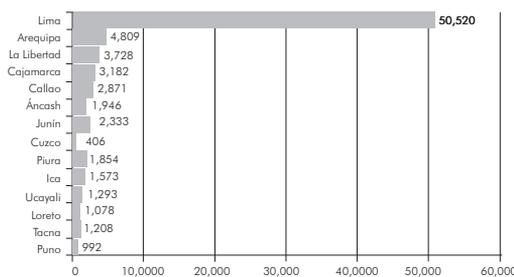
\* No existen reportes del año 2001.  
Fuente: Dirección General de Transporte Terrestre - MTC  
Elaboración: Oficina de Estadística - MTC

Lamentablemente, el incremento del transporte público, estuvo acompañado del crecimiento, alarmante, del número de accidentes registrados en el país, particularmente en Lima. Así, por ejemplo, en el 2010 se registraron 83,650 accidentes de tránsito a nivel nacional, los que ocasionaron 52,572 víctimas; de los cuales 2,856 fallecieron (5.43%) y 49,716 quedaron lesionados (94.57 %) con diversos grados de ineptitud para el trabajo (mutilaciones, pérdida de órganos, discapacidades, etc.). Mientras tanto, en Lima Metropolitana, durante el 2010 se registraron 50,520 con un total 543 muertes y 25,136 heridos<sup>10</sup>, siendo Lima, por bastante margen, el departamento con mayor incidencia de accidentes de tránsito, tal como se aprecia en el gráfico N° 3.

Sin embargo, toda esta situación que afecta el Transporte Público no es nueva. Con anterioridad, la situación del transporte urbano en el Perú y, particularmente, en Lima y Callao fue evaluada por múltiples entidades y todas coincidieron en describir a la infraestructura vial de la ciudad -red nacional administrada por la Municipalidad Metropolitana de Lima- como congestionada,

insuficiente y deficiente. Asimismo, describieron a los servicios de transporte como altamente informales, poco competitivos, de mala calidad (peligrosos e inseguros), contaminantes, con precios estancados, de altos costos sociales y desvalorizando permanente de la propiedad. Todo ello en un escenario donde disímiles y poco articulados modos de transportes para el caso del Transporte Público Urbano en Lima y Callao.

**Gráfico N° 3:**  
**Departamentos con mayor incidencia de accidentes de tránsito. Año 2010**



Fuente: Direcciones Territoriales PNP  
Elaboración: EMG - PNP / DIRPEP-División de Estadística

Por consiguiente, el incremento del Transporte Público en el país, aunque significativamente en Lima y Callao, ha significado también el incremento de algunas situaciones que perjudican el eficiente y ordenado desarrollo del Transporte Público Urbano en Lima y Callao, tales como aquellas descritas por la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 137, entre las que ya figuraban las siguientes:

1. *Guerra por el centavo.* Al haber más vehículos de los necesarios, los transportistas se disputan violentamente los escasos pasajeros, situación que aumenta el riesgo de choques y atropellos.
2. *Precios estables.* No es posible que ningún transportista aumente sus precios, porque siempre habrá otro dispuesto a cobrar menos con tal de quedarse con el pasajero. A su vez, el precio que se cobra no es suficiente para cubrir los costos de operación y mantenimiento (combustible y reparaciones), lo que impide a los operadores invertir en la renovación de sus unidades.
3. *Empleo de subsistencia.* Muchos operadores se ven obligados a trabajar más de doce horas para obtener lo suficiente para vivir. Esto provoca fatiga, estrés y la pérdida de la capacidad para conducir.

<sup>10</sup> Fuente: PNP 2011.

4. *Congestión vehicular. La liberalización ha generado un ineficiente uso del espacio público, con unidades pequeñas como camionetas rurales y taxis que ocupan grandes extensiones de vías circulando vacías o a media capacidad. Según el Plan Maestro de Lima y Callao, el porcentaje de taxis vacíos es de 26% (en el horario de 7:00 a.m. a 10:00 a.m.) y llega a 39% (en el horario de 11:00 a.m. a 14:00 p.m.). A su vez, esto provoca, además de contaminación, la disminución de la velocidad promedio en las vías y aumenta el tiempo promedio de los viajes.*

Además de este incremento desordenado del transporte público, las causas que han originado estos problemas se encuentran en la débil institucionalidad –con un inadecuado marco regulatorio– y el escaso planeamiento y ausencia de sistemas de información y cultura de seguridad vial.

En el mismo plano, falta potenciar auténticos mecanismos para articular y coordinar el ejercicio de las funciones que les corresponde a los distintos niveles de gobiernos (nacional, regional y local), a veces de manera exclusiva y otras de manera conjunta, respecto del transporte público.

Dicho deber de coordinación está atribuido, originalmente, al Gobierno Nacional quien es el encargado de diseñar y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales, pero alcanza con igual intensidad a los Gobiernos Regionales y Locales, pues son ellas quienes en el marco de sus competencias compartidas, deben ejercerlas sus funciones en concordancia con la política nacional y sectorial establecida.

En este escenario es perfectamente posible plantear la necesidad de contar con un ente público que articule, coordine y ejecute las políticas públicas del Transporte Público Urbano, particularmente en Lima y Callao que conforman una zona como urbana donde, conforme se ha descrito anteriormente, se desarrolla el sistema de Transporte Público de mayor alcance y los problemas del transporte urbano, identificados anteriormente, se agravan notoriamente respecto de las demás ciudades del país.

- d. El compromiso del Perú en sus tres niveles de gobierno respecto al Transporte Público Urbano y el objetivo común de las Políticas Públicas sobre la materia**

El tema específico del transporte y el desarrollo de las políticas nacionales al respecto dependen, en

primer lugar, del MTC quien tiene la visión de un país integrado con servicios e infraestructura de transportes de acceso universal y que atiendan satisfactoriamente a usuarios y operadores. En ese sentido, declara como su misión “impulsar y facilitar sistemas de transportes eficientes, seguros y competitivos, que contribuyan a la inclusión social, la integración y el desarrollo económico sostenible del país”.

Debemos recordar que, anteriormente, el Transporte Público Urbano fue calificado por el Decreto Supremo N° 12-95-MTC Reglamento Nacional del Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros, como un servicio público, dada sus características de interés nacional, necesidad y utilidad pública del servicio. Sin embargo, tal calificación fue eliminada por la Ley N° 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, LTTT), por lo que actualmente el Transporte Público Urbano no tiene la condición de servicio público. Ello guarda relación con el Decreto Legislativo N° 651 que, en su oportunidad, declaró el libre acceso a las rutas de transporte urbano e interurbano en el marco de las reformas económicas que implementó el Perú para convertir el Estado en una entidad eficiente utilizando mecanismos de mercado para generar bienestar social antes que técnicas de intervención estatal intensas como el referido servicio público.

A pesar de ello, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00034-2004-PI/TC, de fecha 15 de febrero de 2005, se encargó de señalar que aun cuando no se trata de un servicio público, el Transporte Público sí reviste un especial interés general que justifica la potencial intervención del Estado en su regulación. En efecto, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

*“43. (...) No obstante, aun cuando se le reste tal calificativo de manera expresa, ello no exime al Tribunal de reconocer que esta actividad económica reviste un especial interés público.*

*44. En ese sentido, se justifica un especial deber de protección estatal a los usuarios del servicio y, con ello, una reglamentación más estricta del mismo, supervisando que la prestación se otorgue en condiciones de adecuada calidad, seguridad, oportunidad y alcance a la mayoría de la población. Por tanto, una potencial intervención Estatal en este supuesto también es aceptada, quedando únicamente por resolver el grado de intensidad permitido.” (Subrayado nuestro)*

Sin embargo, no cualquier intervención estatal en la vida económica de los particulares puede

resultar justificada; sino solo aquella coherente con los principios de la Constitución Económica y resulte necesaria, imprescindible y adecuada para los fines que se desea alcanzar en beneficio de la sociedad. Sobre la base de estos fundamentos, tanto el gobierno nacional, como los gobiernos regionales y locales participan en el compromiso común de establecer mecanismos de gestión eficiente del servicio de transporte urbano.

En ese sentido, debemos señalar que en la organización del Estado Peruano la Constitución Política ha previsto que el Poder Ejecutivo se encargue de la administración de los asuntos públicos del Estado y de interés general para la sociedad. Particularmente, el artículo 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE) ha establecido que el Poder Ejecutivo se encarga de “diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”. Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. A su vez, la política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Desarrollando los preceptos constitucionales, la LOPE ha establecido que los Ministerios, quienes conforman el Poder Ejecutivo, ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas. Es decir, los Ministerios son los entes encargados de diseñar y ejecutar las políticas sectoriales del Estado en concordancia con las Políticas Nacionales, siendo el Ministro el titular del sector correspondiente. Si bien los Ministerios diseñan y ejecutan dichas políticas, su cumplimiento alcanza a todas las autoridades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, tal como lo establece el citado artículo 4° de la LOPE.

En ese sentido, la LOPE ha previsto la creación del MTC para diseñar y ejecutar las políticas sectoriales referidas, específicamente, a los sectores

transportes y comunicaciones respectivamente. En efecto, el artículo 3° de la Ley N° 29370-Ley de Organización y Funciones del MTC señala que el sector Transportes y Comunicaciones comprende el MTC y las entidades a su cargo, y aquellas instituciones públicas, organizaciones privadas y personas naturales que realizan actividades vinculadas a su ámbito de competencia.

En tal sentido, el MTC es competente de manera exclusiva respecto del servicios de transporte de alcance nacional e internacional. De la misma forma tiene competencias compartidas con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, respecto de la infraestructura de transportes de alcance regional y local y servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre<sup>11</sup>. Entre los objetivos declarados del MTC se encuentran:

*“Promover o proporcionar infraestructura vial, aérea y acuática adecuada, así como velar por que los servicios de transporte se brinden de manera eficiente, segura y sostenible.”*

En concordancia con ello la LTTT que contiene los objetivos estatales respecto del transporte, señala que la acción del Estado en materia de transporte 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”. De la misma forma, la norma establece los principios aplicables respecto del sector transportes, entre ellos se cuentan a la promoción de la inversión privada, la internalización y corrección de costos y la racionalización del uso de la infraestructura, incluyendo entre sus funciones, para el cumplimiento de tales objetivos y principios, la función normativa, de gestión y de fiscalización.

La obligación de todos los niveles de gobierno de cumplir las políticas públicas y sectoriales se deriva del hecho que el Perú es un Estado Unitario y Descentralizado, conforme lo prevén los artículos 43 y 189 de la Constitución Política. Respecto de este principio, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“El Estado de nuestro país es unitario, (...). (...); por más descentralización que exista, el gobierno no puede dejar de ser unitario. (...). Para no dejar dudas al respecto se ha señalado que “el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y*

<sup>11</sup> Artículo 4° de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación<sup>12</sup>.

En ese sentido, la autonomía que la Constitución Política reconoce a los Gobiernos Regionales y Municipales se traduce en capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad; pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual forma parte en todo momento. Ahora bien, del principio de unidad del Estado se deriva el principio de lealtad regional que ha sido definido por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

*“Los gobiernos regionales, al tener un deber de cooperación leal, o de lealtad regional, en la consecución de los fines estatales, no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales. Asimismo, tienen la obligación de facilitar el cumplimiento de la misión constitucionalmente asignada al Gobierno Nacional así como a los gobiernos municipales. También la de abstenerse de realizar toda medida que pueda comprometer o poner en peligro el cumplimiento de los fines constitucionalmente asignados a tales instancias de poder estatal y vecinal”<sup>13</sup>.*

Entonces, los Gobiernos Regionales deben guardar lealtad regional con el gobierno nacional, esto es, un deber de cooperación en aras de cumplir las políticas nacionales y sectoriales establecidas. A *contrario sensu*, podríamos decir que el gobierno nacional está en condición de reclamar para sí un deber de cooperación de los gobiernos regionales respecto de las políticas nacionales o sectoriales que diseña y ejecuta, entre ellas, las dirigidas al sector transportes. En esa misma línea, el artículo 11° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (en adelante, LBD) establece que *“la normatividad expedida por los distintos niveles de gobierno, se sujeta al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes de la República”*. Esto significa que los gobiernos regionales y locales ejercen las competencias que le confieren la Constitución Política, la LBD y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante, LOGR), normas que en conjunto forman el bloque de constitucionalidad para esta materia, en concordancia con la normativa

sectorial que ha diseñado e implementado el gobierno nacional a través del MTC.

Entre las competencias compartidas de los Gobiernos Regionales se encuentran la *“promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente”*. Asimismo, dando cumplimiento al principio de lealtad regional, el artículo 56° de la LOGR ha establecido que son funciones de los Gobiernos Regionales en materia de transportes las siguientes:

*“Artículo 46°.- Contexto de las funciones específicas*

*Las funciones específicas que ejercen los Gobiernos Regionales se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia.*

(...)

*“Artículo 56°.- Funciones en materia de transportes*

*a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.”*

Como es posible apreciar, la fuerza del principio de unidad del Estado obliga a los gobiernos regionales y locales a formular sus planes y políticas en materia de transporte en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales que, para el caso del sector transportes, el Gobierno Nacional ha delineado, constituyéndose en una garantía para que el Estado Descentralizado funcione como un Estado unitario.

De la misma forma, en el caso de los Gobiernos Locales, la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM) define las competencias de estos en materia de transportes público, pero los sujeta a la regulación nacional que se haya efectuado, tal como se aprecia a continuación:

*“Artículo 81°.- Tránsito, vialidad y transporte público.*

*Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:*

<sup>12</sup> Sentencia recaída en el expediente N° 003-2007-PC/TC.

<sup>13</sup> Sentencia recaída en el expediente N° 006-2008-PI/TC.

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

1.2. *Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia.*"

En suma, el desarrollo de las políticas y objetivos nacionales en materia de transporte urbano, así como sus componentes sectoriales, dependen del Gobierno Nacional, a través del MTC, quien se encarga de diseñarlas y ejecutarlas. Como parte de ese objetivo, los demás niveles de gobierno guardan un deber de cooperación respecto de la consecución de tales objetivos, de modo que sus propios planes y políticas se encuentran alienados con dichos objetivos, los cuales podemos resumirlos en los siguientes:

- Crear las condiciones para que haya ofertas de servicios de transportes competitivos en un mercado de leal y libre competencia.
- Proveer oportunamente y mantener en buen estado la infraestructura pública de transportes.
- Garantizar la demanda de un servicio de transportes en las zonas urbanas y conurbana
- Regular el tránsito de los medios de transportes y peatones.
- Velar por la seguridad de las personas y mercancías en los servicios de transportes.
- Proteger el medio ambiente.
- Institucionalidad con estructuras sólidas que soporten adecuadamente una gestión pública.
- Empresas que presten servicios de transportes de manera formal.
- Infraestructura pública en buen estado de conservación que promueva la competitividad y la integración de los pueblos.
- Servicios de transportes competitivos, de calidad y seguros.
- Transporte Público urbano de pasajeros eficaz, de buena calidad y seguro.
- Tráfico fluido en carreteras y ciudades.
- Población con cultura de seguridad vial.
- Actividades de transportes sostenibles.

Finalmente, cabe destacar que el Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Transportes y Comunicaciones 2012-2016 del MTC establecieron los "*Lineamientos Estratégicos del Sector Transportes y Comunicaciones*" incluyendo en materia de transportes los siguientes:

*"Ampliar, conservar y modernizar la infraestructura de transportes de calidad y competitivos, que promuevan la inclusión social, la integración interna y externa del país y protección del medio ambiente.*

*Promover la competitividad y seguridad de los servicios de transportes, a través de la logística asociada al transporte, uso de tecnologías modernas y preservación del medio ambiente."*

Asimismo, estableció los "Objetivos Estratégicos Generales y Específicos", entre ellos los siguientes:

*"Contar con infraestructura de transporte que contribuya al fortalecimiento de la integración interna y externa, al desarrollo de corredores logísticos, al proceso de ordenamiento territorial, protección del medio ambiente y mejorar el nivel de competitividad de la economía.*

*Disponer de servicios de transportes seguros, eficientes y de calidad, incorporando la logística de transportes, preservación del medio ambiente e inclusión social."*

Finalmente, como parte del Objetivos Estratégicos Específicos "*Disponer de servicios de transportes seguros, eficientes y de calidad, incorporando la logística de transportes, preservación del medio ambiente e inclusión social*", se ha previsto las siguientes acciones directamente vinculadas con el sistema del transporte urbano en Lima y Callao:

*"Promover la formalización e impulsar la prestación de servicios de transportes seguros, eficientes y competitivos.*

*-Fortalecer los mecanismos de supervisión y fiscalización de los servicios de Transportes.*

*- Gestionar el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros de Lima y Callao, a través del Metro de Lima - Buses.*

*- Crear y promover la implementación del marco institucional para ordenar el transporte urbano en Lima Metropolitana y el Callao.*

*- Reformar la normatividad del Sector para que la oferta de servicios se brinden con estándares internacionales de calidad y seguridad."*

En el marco de estos lineamientos y objetivos, que guían las acciones de todos los niveles de gobierno, se sustentaría la existencia de una entidad que articule, coordine y, finalmente, ejecute las políticas ya acciones específicamente en el área conurbana de Lima y Callao.

**e. Creación de una nueva Entidad que articule la política nacional e transporte terrestre en la zona conurbana de Lima y Callao**

Conforme a lo expuesto la creación de una Entidad que articule la política nacional e transporte terrestre en la zona conurbana de Lima y Callao se encuentra plenamente justificada. La misma que funcionaría dentro del siguiente marco legal existente, con una misión principal de coordinar y promover las políticas públicas respecto de los servicios de transporte urbano de personas y mercancías, así como diseñar, implementar e integrar a las políticas públicas en materia de transporte urbano a las políticas de crecimiento de infraestructura vial ejecutada, impulsada y organizada por los tres niveles de gobierno.

**e.1 A nivel constitucional**

A nivel constitucional el transporte urbano no es un tema que haya sido abordado de manera explícita, sin embargo existen deberes del Estado y los derechos de los ciudadanos que tal cuerpo legal reconoce vinculados estrechamente con la infraestructura y los servicios de transporte público. Dichas condiciones han sido resaltadas por la Defensoría del Pueblo en su informe N° 137 referido al “Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida”, y son los siguientes:

**Deber general del Estado de protección de los derechos:** De una lectura sistemática del artículo 1° de la Constitución Política que consagra que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado y el artículo 44° que establece que es deber del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos se desprende el deber general del Estado de protección de los derechos fundamentales. En términos prácticos, como señala la Defensoría del Pueblo, ello implica para el Estado el deber de realizar las acciones que eviten la afectación de los derechos de las personas, “lo cual no se agota con la existencia de un orden normativo, sino que exige una conducta gubernamental que asegure la existencia de una eficaz garantía del libre ejercicio de los

derechos humanos”<sup>14</sup>.

**Derecho a la vida:** El artículo 2°, inciso 1, de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a la vida. El núcleo esencial de este derecho incluye tanto una dimensión existencial y otra material que se identifica con la oportunidad para realizar el proyecto vivencial de acuerdo al sentido de vida de cada una de las personas. Evidentemente, este derecho se ve vulnerado, continuamente, en los accidentes de tránsito, cuyas cifras, cada vez más alarmantes, fueron descritas anteriormente.

**Derecho a la salud y a la integridad personal:** En el Perú, la salud, entendiéndola por ella al “estado de completo bienestar físico, mental y social”, es un derecho fundamental previsto en el artículo 7° de la Constitución Política que resalta por su vinculación con el derecho a la vida, en el sentido que una afectación de la salud puede devenir en la afectación de la vida misma. De allí que el Estado protege la salud y determina la política nacional al respecto garantizando el acceso a servicios de prevención, promoción y protección de la salud. De igual manera, la Constitución Política establece el derecho a la integridad moral, psíquica y física de las personas que se traduce en el derecho a la incolumidad corporal, esto es, la intangibilidad en la apariencia externa y la conservación de su estructura orgánica.

Lamentablemente, como dimos cuenta anteriormente, el incremento del transporte público, ha estado acompañado del aumento del número de accidentes en el país, particularmente en Lima Metropolitana donde solamente durante el 2010 se registraron 50,520 con un total 543 muertes y 25,136 heridos<sup>15</sup> según cifras oficiales. Estos hechos también representan un peligro que amenaza la plena vigencia del derecho a la salud y a la integridad personal.

**Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida:** De acuerdo al artículo 2° inciso 22 de la Constitución Política toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Este derecho

<sup>14</sup> Informe Defensorial N° 137. Ver: [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_137.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_137.pdf). Última visita realizada el 18 de octubre de 2012.  
<sup>15</sup> Fuente: PNP 2011.

también se ve conculcado permanentemente por el incremento desordenado del tránsito vehicular ha significado un aumento de los niveles de contaminación del aire en Lima Metropolitana.

Así, según el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología - SENAMHI, durante el mes de febrero del año 2012, la concentración promedio de Polvo Atmosférico Sedimentable - PAS ( $\Phi < 100$  micrometros) llegó a un promedio de 13,7 t/km<sup>2</sup>/mes, siendo inferior en 14,4% a lo registrado a similar mes del año anterior que fue 16,0 t/km<sup>2</sup>/mes, que comparado con la guía de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que considera como tolerable 5 t/km<sup>2</sup>/mes, el nivel de PAS registrado en el mes de enero fue 2,74 veces el standard de la OMS, registrándose índices mayores en algunas zonas críticas tanto de Lima como del Callao. El referido documento destaca que la zona crítica de más alta concentración de Polvo Atmosférico Sedimentable se produjo en El Agustino que alcanzó 33,9 t/km<sup>2</sup>/mes, siendo superior en 6,78 veces a lo recomendado por la OMS. Mientras que la zona de menor concentración de Polvo Atmosférico Sedimentable se dio en Bellavista al obtenerse un promedio de 3,5 t/km<sup>2</sup>/mes, inferior al valor guía de la OMS<sup>16</sup>.

Estos niveles de contaminación se explican en gran parte por las emisiones generadas por la actividad de transporte, debido a los altos niveles de azufre en los combustibles, dióxido de nitrógeno, entre otros.

**Derecho a un servicio de calidad:** El artículo 65° de la Constitución Política establece como deber del Estado, la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios. En concordancia con ello, la Ley N° 27181- Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece que la acción del Estado se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud. Al respecto, el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, define a la calidad del servicio como un conjunto de cualidades mínimas en la prestación del servicio de transporte terrestre consistente en la existencia de condiciones de seguridad, puntualidad, higiene y comodidad, todo lo cual existe en función de la calidad de vida de los residentes de una ciudad.

Como refiere la Defensoría del Pueblo, la calidad del servicio guarda relación con el estado del vehículo y su antigüedad y la calidad del servicio se relaciona con el tiempo de viaje y la velocidad.

De acuerdo con el Plan Maestro de Transporte Urbano, para el Área Metropolitana de Lima y Callao, en el año 2004, la velocidad promedio fue de 16,8 km/h y el tiempo de viaje promedio fue de 44,9 minutos. Según proyecciones realizadas por dicha entidad, "si no hay algún proyecto que propicie una mejora en el servicio de transporte urbano, en el año 2025, la velocidad promedio será de 7,5 km/h y el tiempo de viaje promedio será de 64,8 minutos"<sup>17</sup>. Evidentemente, tales cifras y proyecciones perjudican la calidad del servicio de transporte que se brinda al usuario.

## e.2 A nivel legal

A nivel legal las principales normas aplicables son:

- Ley N° 27181 - Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre.
- Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley N° 27783 – LBD

Y especialmente refiriéndose a la fijación de tarifas:

- Decreto Legislativo N° 651 (25.07.91) que estableció la libre competencia en las tarifas de servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en todo el país; y, en consecuencia, dispuso el libre acceso a la prestación del servicio público de transporte urbano de pasajeros, previa autorización de las Municipalidades Provinciales.
- Decreto Legislativo N° 669 (16.09.91) determinó desactivar y extinguir la comisión reguladora de tarifas de transporte.

A partir de ese marco jurídico se podría proponer la creación de un, eventual, régimen especial de transporte, cuyo ente rector sería una nueva entidad pública, con el objetivo de regular los servicios de transporte urbano de pasajeros personas y mercancías en la zona conurbana de Lima y Callao. La entidad que asuma la titularidad del régimen especial de transporte debería contar con capacidad de emitir de manera exclusiva en su ámbito de competencia vale decir para la zona conurbana que comparten Lima y Callao,

<sup>16</sup> <http://www.inei.gov.pe/web/boletin/attach/13851.pdf>. p. 5. Última visita realizada el 18 de octubre de 2012.

<sup>17</sup> Ídem. p. 47.

los reglamentos, directivas y normas de carácter general o particular aplicables a los intereses, obligaciones o derechos de quienes brindan servicios de transporte urbano de pasajeros personas y mercancías o actividades bajo su ámbito o de los usuarios de dichos servicios. Esta potestad sería, tal como funciona para la competencia normativa del MTC definida por la LGTTT, de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los Gobiernos Regionales o Locales dentro del Régimen Especial de Transporte, vale decir de Lima y Callao. Sería determinante también que la entidad cuente con la facultad de para emitir normas mediante las cuales pueda tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales y normas técnicas aplicables a su competencia.

Asimismo, debería contar con competencia de gestión que es definida por LGTT como la facultad que tienen las autoridades competentes para implementar los principios rectores y las disposiciones de transporte y tránsito terrestre. Estas competencias incluyen la administración de la infraestructura vial pública, la administración de la señalización, la gestión de tránsito, el registro de los servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías, el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte terrestre. Vinculado a ello, también se debe prever contar con potestades de fiscalización.

- (I) Respecto a la determinación de la competencia y el régimen especial de la zona conurbana de Lima y Callao

Para establecer dicho marco legal, sería particularmente importante concordar las diferentes competencias y funciones que tendría esta autoridad en relación con las competencias y funciones que actualmente ostentan entidades de los tres niveles de gobierno vinculadas al transporte urbano. Efectivamente, la LOM ha establecido en su título

preliminar que el Gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de concurrencia y preeminencia del interés público.

Asimismo, respecto a la aplicación de leyes generales y políticas y planes nacionales estableció que los Gobiernos Locales están sujetos a las leyes y disposiciones que de manera general regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como, a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.

La LOM establece además que las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad. Respecto a este tema LBD declarando que nuestro país se organiza en un Estado unitario establece claramente que el Gobierno Nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República; los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Municipales la tienen en su respectiva circunscripción territorial. En base a lo cual los niveles de gobierno ejercen sus competencias ya sean exclusivas o compartidas en materia normativa, de supervisión y otras.

En el ámbito Nacional cabe recordar que el MTC, en el ámbito del sector transportes a su cargo incluye, para los efectos de este documento, la **infraestructura de transportes** relativa a carreteras y caminos, y **los servicios** de (i) Transporte Público y privado de pasajeros, carga y mercadería (ii) Transporte interprovincial, rural y urbano y (iii) Transportes en vehículos automotores. Siendo responsable además de regulaciones complementarias para los conductores y vehículos, así como del tránsito de las personas. Referido al tema de infraestructura el MTC ha declarado como objetivo además del impulso de grandes ejes nacionales el mejoramiento de las redes departamentales y vecinales, así como la integración de medios como el metro de Lima<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Respecto a este tema y debido a la enorme complejidad que reviste y a la inmensa casuística de la dinámica entre los distintos niveles de gobierno se ha pronunciado a propósito de diversos casos el Tribunal Constitucional quien ha desarrollado una sólida jurisprudencia en el sentido de existen políticas nacionales a las que no se pueden oponer y más bien tienen que conciliar las políticas regionales y municipales. Así, en la sentencia recaída en los expedientes acumulados N° 0020-2005-PI/TC, 0021-2005-PI/TC estableció la obligación de los gobiernos regionales de sujetar al marco de las políticas nacionales y sectoriales de desarrollo:

*"41. En tal medida, el ejercicio de las competencias de los gobiernos regionales deberá de realizarse en los términos que establece la Constitución y las leyes orgánicas, "preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación" (artículo 189° de la Constitución), coordinando "con las municipalidad sin interferir sus funciones y atribuciones" (artículo 191° de la Constitución). En suma, en "armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo" (artículo 192° de la Constitución)." (Resaltado agregado)*

Porsu parte para el caso particular de la Municipalidad Metropolitana de Lima se establece que ésta tendrá un régimen especial, de conformidad con el artículo 198° de la Constitución. Dicho régimen especial otorga a la Municipalidad Metropolitana de Lima conforme al artículo 33° de la Ley de Bases de la Descentralización, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional. La jurisdicción exclusiva de la Municipalidad Metropolitana de Lima alcanza a la provincia de Lima en materias municipales y regionales.

La Ley de Bases de la Descentralización también ha establecido un régimen especial para la Provincia Constitucional del Callao por el que el Gobierno Regional y la Municipalidad Provincial mantendrán excepcionalmente la misma jurisdicción, y ejercerán las competencias y funciones que les corresponda conforme a Ley.

Es el caso que aunque se ha definido regímenes especiales ambos tienen estrictamente establecida sus competencias en sus jurisdicciones definidas por sus límites territoriales; por lo que, existe una zona conurbana que ambos comparten, y que naturalmente también el servicio de transporte urbano que cubre ambas circunscripciones geográficas.

Esta situación como se explicó antes genera serios problemas en la calidad del servicio la misma que podría empezar a solucionarse con la creación de un posible régimen especial de transporte el mismo que tendría como objetivo la regulación de los servicios de transporte urbano de pasajeros personas y mercancías en las provincias de Lima y Callao, cuyo ente rector tendría y/o podría ser una nueva entidad creada por el gobierno nacional.

Respecto al fenómeno de municipalidades conurbanas la LOM ha dispuesto expresamente, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la

aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos. La creación de una nueva entidad sería en buena cuenta una expresión del previsto y necesario mecanismo de coordinación.

Anotemos que no se trataría de un régimen especial transitorio al que hace referencia el artículo 75° de la LOM por cuanto no se toman a favor de la nueva entidad ninguna competencia exclusiva de la Municipalidad sino únicamente se reconoce un ámbito superior que al incluir dos regiones requiere una regulación conjunta en este caso por una entidad del gobierno nacional pero que integran representantes de ambos gobiernos (metropolitano de Lima y provincial del Callao). De la misma forma habría que descartar la posibilidad prevista en el artículo 152° que se refiere a casos de discrepancias por el fenómeno de conurbación provincial, donde se dispone que la decisión final corresponde a la MML, dado que no se trata de conflictos sino únicamente de una entidad coordinadora. En ese sentido, la nueva entidad por crearse sería una entidad con facultades vía normativa, de gestión y fiscalización que tomaría a cargo una regulación única y coordinada para lograr políticas públicas conciliadas sobre la materia, de mejores resultados que los hasta ahora logrados. Anotemos que de acuerdo al artículo 75° de la LOM, las municipalidades están obligadas a informar y realizar coordinaciones con las entidades con las que compartan competencias y funciones, antes de ejercerlas.

En ese mismo sentido, respecto al rol que tendría una entidad del Gobierno Nacional en temas como el transporte urbano en el que compartiría algunas funciones para un ámbito o jurisdicción mayor en general, como es la zona conurbana de Lima y Callao, a nivel legal se ha establecido en

Más recientemente, en la reciente sentencia recaída en el expediente N° 0001-2012-PI/TC, conocida como el Caso Conga, el Tribunal Constitucional ha reiterado la obligación de los demás niveles de gobiernos de ejecutar sus acciones y desarrollar sus propios planes y políticas en concordancia con la política y planes nacionales. Literalmente, señaló lo siguiente:

“12. Como ya ha sido establecido en la jurisprudencia de este Tribunal, si bien el Estado Peruano es unitario (artículo 43° de la Constitución), ello no implica la negación de competencias normativas autónomas de los gobiernos regionales. En efecto, ha sido ampliamente explicitado en la STC N° 0020-2005-PI/TC que el Estado peruano es unitario y descentralizado. Y conforme lo expresa el artículo 191° de la Constitución, los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa. No obstante, de acuerdo al artículo 192°, tal autonomía debe ser ejercida “en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.” (Resaltado agregado)

En suma, se reconoce que los gobiernos regionales y locales cuentan con capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad; pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual forma parte en todo momento, de acuerdo al principio unitario del Estado Peruano.

la LBD que el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades.

Recordemos que el artículo V del Título Preliminar de la LOM ha dispuesto expresamente que en el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, siendo que el Gobierno Nacional podría asumir competencias

que puede cumplir más eficientemente que los otros niveles de gobierno.

También la propia LTTT estableció expresamente en su artículo 14° respecto a la asignación de las competencias que estas se ejercen con observancia de los Reglamentos Nacionales y que aquellas que no sean expresamente asignadas por la presente Ley a ninguna autoridad, corresponden exclusivamente al MTC, que representaba en el contexto de tal norma al Gobierno Nacional. La nueva entidad propuesta tomaría por tanto tal representación.