



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
DEL PERÚ

Facultad de Derecho y Ciencias Humanas

Carrera de Derecho

**NECESIDAD DE CREAR UNA ENTIDAD AUTÓNOMA PARA LA REGULACIÓN
DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA METROPOLITANA**

Autor: Waldo Frank De La Cruz Martinez

Para obtener el Título Profesional de
Abogado

Asesor: Jose Francisco Espinoza Cespedes

Asesor: Fernando Puente Valdivia

Lima, julio 2019

RESUMEN

Las entidades reguladoras y fiscalizadoras de los servicios públicos, son aquellas creadas por el Estado con la finalidad de regular la adecuada prestación de los servicios públicos en el mercado nacional; surgiendo la necesidad de determinar los pilares que regirán el vínculo entre quien brinda el servicio y el usuario, donde ambas partes encuentran sus intereses protegidos. En el presente estudio, se analiza la realidad del sector transporte público, donde no existe un ente regulador y fiscalizador independiente, y se indagará la necesidad de crear una entidad autónoma especializada para el servicio de transporte público urbano en Lima Metropolitana

Palabras Clave

Servicios Públicos, regulación y fiscalización, Sector Transporte, Estado.

SUMMARY

The regulatory and auditing entities of public services are those created by the State with the purpose of regulating the adequate provision of public services in the national market; arising the need to determine the pillars that will govern the link between who provides the service and the user, where both parties find their interests protected. In the present study, the reality of the public transport sector is analyzed, where there is no independent regulatory and oversight body, and the need to create an autonomous specialized entity for the urban public transport service in Metropolitan Lima will be investigated.

Keywords

Public Services, regulation and inspection, Transportation Sector, State.

INDICE

Introducción	5
1. Fundamento Constitucional de la regulación de los servicios públicos	12
2. Realidad del servicio de transporte público en Lima Metropolitana	14
3. Análisis de la Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)	22
4. Hacia la necesidad de crear un ente regulador autónomo en el sector de transporte público en alcance urbano en Lima Metropolitana	27
Conclusiones	31
Bibliografía	33

INTRODUCCION

Las entidades reguladoras y fiscalizadoras de los servicios públicos fueron creadas con la finalidad de determinar los parámetros que seguirán las partes que se encuentran involucradas en la prestación del servicio público. Esto es, la persona o entidad encargada de prestar el servicio y el usuario. De esta manera, buscan asegurar los derechos e intereses del usuario en mayor proporción, respecto a la del prestador del servicio, por considerarse que el primero se encuentra en un estado de indefección respecto al segundo, razón por la cual, sus intereses deben salvaguardarse. Gaspar Ariño señala, que el concepto de servicio público recae en la finalidad que tiene un Estado¹.

Así, las partes rigen su vínculo de prestación de un servicio público bajo regulación por parte de un ente autónomo especializado para regular una materia determinada, en este caso, el servicio de transporte urbano; y de esta manera, evitar la autorregulación o actos abusivos frente al consumidor por falta de regulación necesaria en el campo del servicio.

¹ Ariño Ortiz, Gaspar, *Principios de Derecho Público Económico*, Lima, Ara, 2004, p.552

El Estado, a través de sus entidades, busca asumir el rol que le corresponde sobre los temas de necesidad pública, en el afán de lograr que el servicio sea apto y el más idóneo. Esto, en base a lo estipulado en el Artículo 1395 del Código Civil, a través de cual se faculta al Poder Ejecutivo para indicar las provisiones de bienes y servicios que deben estar sujetas a las Cláusulas Generales de Contratación aprobadas por autoridad administrativa. De esta manera, el Estado, creó la Ley Marco de organismos reguladores de la inversión privada en servicios públicos², a fin contar con pilares para el buen funcionamiento de las entidades reguladores de los servicios públicos.

Debido a que la norma no especifica, cuáles son los bienes y servicios que serán aprobados por el Ejecutivo, Carlos Cárdenas Quirós, en su artículo “Las Cláusulas Generales de Contratación y el control de las cláusulas abusivas”³, menciona al Proyecto de Ley de Protección al Consumidor de 1989, donde se indicaba cuáles eran los servicios que requerirán contratar sobre la base de Cláusulas Generales de Contratación aprobadas administrativamente, los mismos que señalamos a continuación:

- a) Productos que se expenden en supermercados y grandes almacenes de venta de mercaderías al por menor.
- b) Agua
- c) Teléfono, télex, facsímil
- d) Energía Eléctrica
- e) Combustibles

² Publicada el 29/07/2000, con reglamentación mediante Decreto Supremo N° 032-2001-PCM, publicada el 29/03/2001

³ Cárdenas Quirós, Carlos, 1996, *Las Cláusulas Generales de Contratación y el control de las cláusulas abusiva*, p 22.

f) Operaciones Bancarias

g) Transporte Público de pasajeros, carga y correspondencia.

Hoy en día, no existe alguna norma que plasme, cuáles son los servicios dentro de la tutela del Estado, como lo menciona el Artículo 1395 del Código Civil Peruano. Lo único que existe, es el Proyecto de Ley de 1989 que demuestra el interés por regular los servicios de necesidad pública.

Podemos mencionar que, en los servicios expuestos en el Proyecto de Ley de Protección al consumidor de 1989, se planteó la existencia de entes reguladores, dejando muestra, de la necesidad de regular y fiscalizar la forma como se brindan los servicios públicos. Generando precedente importante para continuar con la creación de instituciones que se encarguen de dicha labor. Al respecto, Fauzi Hamdan, citando a Gaston Jeze, sobre la creación de un servicio público señala que: *“habrá servicio público siempre que la administración satisfaga necesidades de interés general, mediante el procedimiento del servicio público, que implica un régimen jurídico especial de derecho público”*⁴. Según el autor, se requerirá la existencia de necesidades públicas, de forma colectiva, para que exista un servicio público. Con ello, se puede determinar que lo expuesto en el Proyecto de Ley de Protección al consumidor de 1989, calza en el concepto de servicio público.

Por ejemplo, el servicio de agua está regulada y fiscalizada por la SUNASS, cuya misión es *“regular, normar y supervisar la provisión de servicios de saneamiento por parte de los prestadores, de forma independiente, objetiva y oportuna”*, y busca *“ser el organismo regulador legitimado a nivel nacional y líder en*

⁴

Citado por Fauzi Hamdan, Amad, *Ensayos jurídicos de derecho constitucional y administrativo*, Monterrey, Senado de la Republica, 2001, p 71.

Latinoamérica que, actuando de manera técnica e imparcial, contribuye a la prestación eficiente, equitativa, sostenible y de calidad de los servicios de agua potable y saneamiento”⁵.

Así también, se puede mencionar que OSIPTEL es el regulador de las telecomunicaciones, cuya misión es *"Promover la competencia del mercado de telecomunicaciones, calidad de los servicios de telecomunicaciones y el empoderamiento del usuario; de manera continua, eficiente y oportuna".* De este modo, busca *"Tener éxito en la prestación de servicios de telecomunicaciones accesibles y de calidad en un marco de competencia efectiva y ser reconocido por la población como una institución autónoma, técnica e innovadora”⁶.*

En materia de energía eléctrica y combustibles, OSINERGMIN se encarga de *“Regular, supervisar y fiscalizar los sectores de energía y minería con autonomía, capacidad técnica, reglas claras y predecibles, para que las actividades en estos sectores se desarrollen en condiciones de seguridad y se disponga de un suministro de energía confiable y sostenible”,* siendo su visión, que *“El Perú consolide su desarrollo energético con servicios de calidad, asequibles y seguros; asimismo afianza la sostenibilidad y seguridad del sector minero; con Osinergmin como la institución del Estado peruano de mayor credibilidad y confianza”⁷.*

En el ámbito de las Operaciones Bancarias, la SBS tiene como misión la de *“Supervisar el buen funcionamiento de los sistemas financiero, de seguros y privado de pensiones preservando su estabilidad e integridad financiera y una*

⁵ Misión y Visión. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, 2018.

⁶ Misión y Visión. Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, s.f.

⁷ Misión y Visión. Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, s.f.

*adecuada conducta de mercado, a fin de proteger los intereses y derechos de los ciudadanos, y contribuir con el Sistema de Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo y con la Inclusión Financiera, para colaborar con el bienestar y el desarrollo del país y la visión de Construir un sistema financiero, de seguros y pensiones sólido, íntegro e inclusivo*⁸.

A nivel del Transporte, se crearon diferentes entidades en el afán de regulación y fiscalizaciones de este servicio: a) OSITRAN (Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público) encargado de supervisar y fiscalizar todo lo que involucre la explotación de la infraestructura de transporte.

b) SUTRAN (Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía) cuya función es velar por la seguridad y eficiencia de los servicios prestados a los usuarios; entre sus objetivos destacan:⁹

- 1.- Incrementar el cumplimiento de la norma de los agentes supervisados del servicio de transporte y tránsito terrestre.
2. Modernizar su gestión institucional.

Las entidades antes mencionadas, tienen alcance y responsabilidad nacional; por otro lado, a nivel de la capital la exclusividad es de PROTRANSPORTE, que actúa en realidades complejas en el afán de cumplir con los objetivos que fueron los pilares de su creación, entre los que destacan los siguientes:¹⁰:

⁸ Misión y Visión. Superintendencia de Banca y Seguros del Perú – SBS, 2018

⁹ Misión y Visión Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, 2018

¹⁰ La Política Municipal en Transporte Urbano. Instituto Metropolitano Protransporte de Lima – PROTRANSPORTE, s.f.

1. Dar prioridad al transporte público como la forma más importante de movilización de personas por la ciudad.
2. Ordenar el sistema de transporte público tomando en cuenta la diversidad de soluciones técnicas y la infraestructura y sistemas existentes para transportar a un gran número de personas de forma eficiente.
3. Asegurar que el nuevo sistema sea económicamente, financieramente y ecológicamente sostenible.
4. Promover la inversión pública y privada en proyectos estratégicos de infraestructura urbana.
5. Reactivar la economía e inversión en el sector transporte a través del sistema de concesiones.
6. Tecnificar y modernizar las instituciones municipales rectoras del transporte público juntamente con las empresas privadas del sector para que estos logren su eficiencia organizacional.
7. Consolidar la legalidad e institucionalidad en el Sistema.
8. Educar al usuario en una nueva cultura de transporte.

Conforme a lo expuesto, se aprecia que ninguna de las entidades logró tener el impacto requerido para superar las diferentes barreras exteriorizadas en su labor, tanto a nivel de su jurisdicción, alcances y capacidad (para la toma de decisiones). En el desarrollo de sus labores se relacionan con entes o terceros que suelen ser un obstáculo para el desarrollo de sus actividades. Por tales circunstancias es necesaria la existencia de un ente único, que actúe como regulador y fiscalizador del transporte urbano, en primer momento de Lima Metropolitana y a futuro se logre

su descentralización. Según CANOSA¹¹ la función del ente regulador es: “(...) *fiscalizar que el servicio se preste de acuerdo con la normativa vigente y conforme a ésta y [al] Contrato de Concesión respectivo (...) asegurando la mejor calidad de aquel beneficio de los usuarios (...)*”.

La definición antes mencionada, es un paraíso teórico; pues pretender que se fiscalice la prestación de un servicio público y este se realice en base a la normativa, es una quimera. Más aún, si en teoría se busca asegurar el beneficio del usuario, se aprecia que en la práctica, suelen ser los intereses de los privados quienes se benefician, sin importarles la situación a la que se exponga a los usuarios.

En ese sentido, al no contarse con un ente fiscalizador adecuado y por no beneficiarse al usuario, dejamos constancia de lo mal que se ha venido regulando el tema.

De esta manera, se deja en claro que un servicio público, debe contar con pilares que permitan cumplir su finalidad: a) beneficio del usuario y b) fiscalización al privado prestador del servicio. Con estos dos fundamentos acompañados de actividades de necesidad conexas, se podrá mejorar cualquier prestación de servicios, alcanzando la finalidad esperada para un servicio público. Por lo tanto, es tutela del Estado velar por la regulación y fiscalización de los servicios públicos, para que el usuario no se encuentre en situación de desventaja y caos, al ser la parte usuaria del servicio público.

¹¹ CANOSA, Armando. *Lineamientos para la conformación de un ente de control del transporte terrestre*. En: AEDP 13, Ad Hoc. Bueno Aires. 2000, pág. 59.

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

La Constitución Política del Perú de 1993, en la década de los 90, planteó una política de libre mercado en el contexto de una crisis económica que atravesaba nuestro país¹². El afán del Estado Peruano era otorgar mayores libertades económicas a los privados, actuando en la vida empresarial de manera subsidiaria.

En el citado contexto, se concesionaron diferentes servicios públicos a privados, a partir del nuevo marco jurídico creado por la Constitución de 1993¹³. Este apartamiento estatal de la actividad empresarial, no lo apartaba en ningún sentido de su responsabilidad de regulación para velar por los intereses de los usuarios. Como señaló el Dr. Jorge Danós Ordoñez¹⁴:

“La jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano que ha interpretado el régimen económico consagrado en la Constitución vigente señala que el Estado tiene constitucionalmente reconocida la potestad de regular (en sentido amplio) las actividades económicas en orden a tutelar los intereses de la colectividad, de modo que las actividades de los agentes privados no afecten los intereses y derechos de los ciudadanos (la salud, la seguridad, el medio ambiente, etc)”

El Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución, deja en claro que, por más que el Estado se aparte de la actividad empresarial y sólo

¹² Entrevista, Roberto Abusada. Diario Gestión. ¿Cómo se logró estabilizar la economía peruana en la década de los 90?, 02 de agosto del 2016.

¹³ Constitución Política del Perú, Título III Del Régimen Económico, 1993.

¹⁴ Entrevista, Danós Ordoñez, Jorge. Aspectos Generales de la Regulación de Servicios Públicos en el Perú. pág. 1-2. s.f.

actúe subsidiariamente, jamás pierde la potestad de regular la actividad económica en cualquier rubro; el Estado debe estar involucrado de forma concreta y constante en el dinamismo generado entre el usuario y el prestador de servicios; en ese sentido, se deben determinar los parámetros que permitan una relación provechosa para ambas partes.

El Artículo 58 de la Constitución de 1993, en el ámbito del Régimen Económico¹⁵, señala que el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente, entre otros, a nivel de los servicios públicos; existiendo directa responsabilidad del Estado en la regulación de los servicios públicos, a fin de que estos se brinden efectiva y eficiente, satisfaciendo las necesidades de los usuarios.

El Estado, al no ser parte de la calidad usuario/prestador del servicio, no pierde su titularidad, sobre regular y fiscalizar las condiciones sobre las que se llevará la vinculación entre estas partes. Como se señaló en la introducción, el Estado asume su rol de ente regulador de los servicios públicos a través de diferentes entidades, tanto reguladoras como fiscalizadoras, encargadas de velar por que la prestación del servicio sea óptima, en un correcto dinamismo para las partes involucradas.

La iniciativa del Estado le permite contar con diferentes entidades para regular los distintos servicios públicos primarios. Situación que toma protagonismo en distintos sectores durante la prestación de servicios públicos, lo que ha permitido mostrar las falencias en las cuales estaban inmersas.

¹⁵ *Constitución Política del Perú, Título III Del Régimen Económico Artículo 58, 1993.*

Para Guido Tawil¹⁶, la creación de un ente regulador es vital, pero este debe ser independiente de cualquier otra entidad, incluyendo al Estado. Esto, con la finalidad de evitar los conflictos de intereses, inclusive la injerencia política.

Sobre el particular, "Mientras que los entes reguladores deben ser esencialmente organismos técnicos independientes del poder político cuyo objetivo es verificar y asegurar la calidad de los servicios comprometidos, el Estado concedente es una de las partes en una relación contractual de derecho público cuya actividad se rige por criterios políticos y que, como tal, carece de la independencia necesaria para pronunciarse en situaciones de conflicto con aquél a quien le transfirió el servicio".

2.- EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA

El transporte público en Lima fue mal arraigando y aceptado como algo común durante décadas. El Estado, a través de diferentes proyectos, con intervención de privados, buscó dar solución a este mal.¹⁷

Según el portal web, Transporte Urbano en Lima, la evolución del servicio de transporte se contextualizó socialmente cada época; el último siglo estuvo lleno de variaciones con sus altos y bajos.

En Lima, el transporte público sufrió grandes variaciones desde los años 60', década en la cual hizo su aparición de forma notoria el autobús, desplazando el servicio de Tranvías. Los autobuses cubrieron la necesidad del transporte público, el transporte privado era poco común, como consecuencia se dio el auge del

¹⁶ TAWIL, Guido S. "A propósito de la tutela cautelar frente a las decisiones de los nuevos entes reguladores". En: AA VV. *Derecho Administrativo, Obra colectiva en Homenaje al Profesor Miguel Marienhoff*. Director - Juan Carlos Cassagne; Abeledo - Perrot. Bs As 1998., pg. 1354

¹⁷ Silva Nole, Luis (2010). *El Comercio*, ed. "Caos vehicular es un infarto a diario en el corazón de Lima", Consultado el 05 de diciembre del 2018.

transporte público, con similitudes a la actualidad. Desde aquella época, había afán por regular para estandarizar el servicio y las tarifas; En dicho contexto, Municipalidades crearon el Servicio Paramunicipal de Transporte Colectivo (SPTC) y posteriormente, la Administración Paramunicipal de Transporte de Lima (APTL).¹⁸

En los años 70', se buscó contar con mayores alcances, en cuanto a la prestación del servicio y de este modo se fundaron grandes empresas estatales debido al gran auge de población en la capital, pero no lograron ser eficientes. De esta manera, los comités de transporte público hicieron su aparición como iniciativa privada para competir con el Estado, en vista que con sus empresas no lograba darse abasto.¹⁹

Posteriormente, en la década siguiente, los comités de transporte se consolidaron y el transporte de las empresas estatales iba decayendo. Esos años se caracterizaron por la aparición del terrorismo y su constante ataque al sector transporte, generando muy poco crecimiento, con el desarrollo de la informalidad. Así, las camionetas tipo "Combi" lograron marcar presencia notoria en la competencia y en el desarrollo del transporte en Lima. Lastimosamente, el contexto daba pie a la informalidad, ya que, acompañada del terrorismo, la crisis económica en esta década fue en aumento.²⁰

¹⁸ Evolución del transporte público en Lima en los últimos 100 años. (2018) Lima, Perú. n/a. Recuperado de <https://infotransportenlima.blogspot.com/2018/02/hoja-de-ruta-evolucion-del-transporte.html>

¹⁹ Evolución del transporte público en Lima en los últimos 100 años. (2018) Lima, Perú. n/a. Recuperado de <https://infotransportenlima.blogspot.com/2018/02/hoja-de-ruta-evolucion-del-transporte.html>

²⁰ Evolución del transporte público en Lima en los últimos 100 años. (2018) Lima, Perú. n/a. Recuperado de <https://infotransportenlima.blogspot.com/2018/02/hoja-de-ruta-evolucion-del-transporte.html>

Al inicio de los años 90', la crisis era latente y se afianzaba más y más en todos los sectores de la sociedad. El sector transporte, sin esperarse fue en caída libre. Las empresas estatales y las cooperativas fueron desapareciendo, al ahondarse más los problemas socioeconómicos, el Estado, tomó medidas radicales para dar solución a la necesidad pública.²¹

Así en el marco de la Constitución de 1993, el régimen económico pasó a ser neoliberal y la participación del Estado, se dio únicamente en forma subsidiaria, el sector transporte también se vio liberado, permitiéndose la libre importación y el ingreso masivo de vehículos, dándose el resultado deseado: abastecer el servicio de transporte público, tan mermado por esos años.

Con el inicio del nuevo siglo, y con estabilidad económica, se pudo determinar las falencias que se arrastraban desde décadas atrás. Es por ello que, en el año 2000, se empezó a buscar soluciones para el caos existente en el transporte público. La informalidad, había tenido tanto arraigo, por un estado de necesidad, que se convirtió en un estilo de vida para los limeños. La respuesta, por parte del Estado, fue intentar organizar el servicio, desde logística hasta infraestructura. Así, a fines de la década, se buscó ordenar el transporte público de una forma que contara con mayores alcances, y de esta manera se logró crear el transporte Metropolitano y se retomaron las obras del Tren Eléctrico, trayendo sus pros y contras.

²¹ *Evolución del transporte público en Lima en los últimos 100 años. (2018) Lima, Perú. n/a. Recuperado de <https://infotransportenlima.blogspot.com/2018/02/hoja-de-ruta-evolucion-del-transporte.html>*

En nuestra década, se fue tomando mucha más conciencia sobre los temas de educación vial, apreciándose diversos intentos de reorganización del transporte, y de esta manera generar cambios, demostrando el alto interés que existía para hacer frente a este problema. Con la creación del Metropolitano y el Tren Eléctrico, así como con la concretización de los Corredores Viales, se logró la formalidad y calidad en la prestación de estos servicios, generándose nuevos problemas a la nueva realidad de intentar el ordenamiento del transporte público.²²

De esta manera, se estableció tres formas de servicio de transporte formal de iniciativa estatal: Los Corredores Viales, el Metropolitano y el Tren Eléctrico, en el contexto de las nuevas políticas para la prestación del servicio de transporte público, bajo un régimen de concesiones, donde el Estado actúa a través de las entidades responsables de organizar este servicio; por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima actúa como tercero para garantizar los intereses de los usuarios, por una necesidad pública.

Al implementarse nuevos mecanismos para reorganizar el transporte público, se han encontrado nuevas problemáticas, como la falta de prevención respecto a la nueva organización, poca eficiencia del servicio prestado, deficiente cobertura, aumento de accidentes producto del caos vehicular, entre otros.²³

²²

Evolución del transporte público en Lima en los últimos 100 años. (2018) Lima, Perú. n/a. Recuperado de <https://infotransportenlima.blogspot.com/2018/02/hoja-de-ruta-evolucion-del-transporte.html>

²³

Jorge Rojas. El problema del Transporte urbano en Lima Metropolitana. (2012). Blog Economía y Política. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/rojasjorge/2012/05/29/el-problema-del-transporte-urbano-en-lima-metropolitana/>

2.1) Corredores Viales

Los corredores viales fueron iniciativa de la Municipalidad Metropolitana de Lima para formalizar el servicio de transporte público, a razón del caos e informalidad existente. Los Corredores Viales, que están divididos entre el Corredor Azul (Av. Tacna- Av. Garcilaso- Av. Arequipa), Corredor Rojo (Av. Javier Prado - Av. Faucett) y el Corredor Morado (Av. Wiese – Av. Canaval y Moreyra), desde el inicio de operaciones del primer corredor, el 07 de junio del 2014, se encontraron deficiencias en el servicio.²⁴

Desde un inicio, el proyecto fue expuesto, como un servicio con vehículos modernos, por modalidad de pago de pasajes con tarjetas, con paraderos debidamente señalizados, entre otros. Esto no ha sido concretado en su totalidad, no obstante, ello, se siguió inaugurando los siguientes, a la fecha lo primordial es dar “la solución” a la problemática, pero sin medir la eficiencia y coherencia con la realidad. La inobservancia de parámetros de calidad para la prestación del servicio de transporte público conllevó a que la reorganización solo agrave la situación, generando incluso nuevas problemáticas que no fueron previstas, situación que expone al usuario y merma sus intereses.

Con la iniciativa descrita se logró mejorar la realidad en cuanto a la formalidad, sin ser suficiente por haberse dejado de lado aspectos como cobertura, tarifa, modernización, etc. Con gran desazón, los usuarios, tienen que adecuarse a la

24

Pierina Pighi (2014). El Comercio, ed. "MML asegura que resolverá deficiencias en el corredor azul." Consultado el 05 de diciembre de 2018

prestación del servicio, aunque este no sea óptimo. A la fecha la realidad es que el sistema no ha mejorado, siendo aún deficiente.

A más de 4 años del inicio de operaciones, no se presenta una mejora en el servicio. Las deficiencias del servicio son notorias. Los males que aquejan el servicio varían desde falta de infraestructura adecuada, vehículos insuficientes para cubrir la demanda, hasta la poca o nula tecnología para el pago de pasajes, lo que genera caos, como parte de la prestación del servicio.

Los usuarios del servicio por necesidad optan por usarlo por ser rutas exclusivas, apreciándose que no tienen elección. Las rutas por las que antes transitaban fueron retiradas y repuestas en otras rutas, para dar uso exclusivo a los Concesionarios. Por la alta demanda del servicio los usuarios están expuestos a la ineficiencia y baja calidad brindada por los Corredores Viales.

Considerar que el servicio de los Corredores Viales pueda mejorar es una quimera. Al transcurrir los años, no se ve mejora; desde su creación fueron deficientes. Es irónico que, se esté implementando nuevos corredores, juntamente con sus servicios zonales. De lo analizado se aprecia que visión de la autoridad frente a la prestación del servicio se resume en concesionar e inaugurar nuevas rutas sin brindar un servicio de calidad.

2.2) Metropolitano

El Metropolitano, inició sus operaciones el 28 de julio del 2010, durante la gestión del ex - alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio. Desde aquel entonces, la construcción del Metropolitano fue duramente criticada por especialistas, medios

de comunicación y ciudadanía. Esto, a razón de que al no ser un servicio integro, solo soluciona parcialmente el caos vehicular.

El Metropolitano, une en un solo servicio el transporte del Cono Norte al Cono Sur, conectando 17 distritos, desde la Estación Naranjal a la Estación Matelleni, del Distrito de Independencia al de Chorrillos. El alcance en la prestación del servicio es enorme, es el servicio de transporte más utilizado en Lima. Al ser tan requerido, debe ser un servicio idóneo, pero no lo es. La prestación de un servicio de tanta importancia debe ser eficaz, eficiente y de calidad del servicio.

Al igual que en los Corredores Viales, el servicio Metropolitano presenta grandes deficiencias en la prestación del servicio. Los vehículos no logran abastecer a la gran cantidad de usuarios que lo requieren.²⁵ La demanda del servicio es tan alta, que el servicio queda expuesto al caos permanente.²⁶

Todas las falencias encontradas en los servicios de transporte se pudieron anticipar para brindar adecuada solución. Existen especialistas en la elaboración de proyectos de tan gran envergadura, como el transporte público, se parte de estudios socioeconómicos que analizan la realidad de los usuarios a quienes se beneficiará. Por lo expuesto, es claro que los estudios previos a la construcción del Metropolitano no fueron los correctos la no analizarse la realidad imperante.

²⁵ Redacción LR (2018), *La República*, "¿Qué hacemos con el Metropolitano?". Consultado el 05 de diciembre del 2018

²⁶ Pamela Sandoval Del Águila (2017), *El Comercio*, "Metropolitano: estaciones siguen saturadas pese a nuevas rutas". Consultado el 04 de marzo del 2019

2.3) Tren Eléctrico – Metro de Lima

El Tren Eléctrico, también llamado Metro de Lima, es un sistema de transporte administrado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y se encuentra consorciado al igual que los Corredores Viales y el Metropolitano. El sistema inició sus actividades de forma estable a partir del 2011.

La historia del Metro de Lima cuenta con muchos problemas que se remontan décadas atrás. Paso por problemas de corrupción y, por ende, estuvo limitado en su operación respecto de lo que se esperaba de una línea de Metro de una ciudad capital. Su servicio pudo ser mucho mejor de acuerdo a lo invertido, y sin las falencias encontradas.²⁷

El caos por la gran demanda es el común denominador en los servicios de transporte público, añadiéndole la premisa de contar con pocos vagones, no ser completamente modernos, entre otros.²⁸

De esta manera, se puede encontrar comunes falencias en los 3 medios de transporte de servicio público analizados; padecen de los mismos problemas y con pocas soluciones.

La prestación de un servicio público debe estar fundamentado en la satisfacción de una necesidad pública; siendo el usuario, la parte más importante que debe protegerse por encontrarse en una situación de desventaja frente al operador del servicio.

²⁷ S/N (2018), SEMANAeconomica.com "Línea 1 del Metro de Lima: Odebrecht habría pagado sobornos por US\$ 24 millones", Consultado el 07 de marzo del 2019

²⁸ S/N (2016), El Comercio, ed, "Metro de Lima: a cinco años de su inauguración", Consultado el 05 de diciembre del 2018

Se determina que los operadores, en el transcurso de los años, durante el desarrollo de la actividad, no solucionan las deficiencias del servicio público brindado (Corredores Viales, Metropolitano y Metro de Lima), dejando expuesto al usuario, en una situación en el que sus intereses se son afectados. En dicho ámbito se aprecia la ausencia de una real fiscalización por parte del Estado.

3.- LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO (ATU)

El Congreso de la República, el 22 de noviembre de 2018, aprobó en segunda votación la Ley que creó la Autoridad Única de Transporte para Lima y Callao, cuya finalidad es garantizar el funcionamiento del sistema de transporte entre ambas jurisdicciones. Esto, en respuesta al caos existente en el transporte público, conforme lo descrito en puntos anteriores.

Esta entidad, es un órgano técnico adscrito al Ministerio de Transporte y Comunicaciones para desarrollar sus actividades. Cabe mencionar que cuenta con autonomía en cuanto a su funcionalidad y financiamiento.

Se tuvo en cuenta, las referencias del Sistema de Transporte de ciudades modernas de diferentes países, para la determinación de los fundamentos de la nueva Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). Ello, respecto a infraestructura, tipos y modo de transporte, tarifas, alcances, etc. Es decir, con referencias óptimas donde se logró integración total, en el sector, a fin de lograr equidad y eficiencia en los operadores y en el servicio brindado. Lo que permitirá

que, en Lima, no se cometan los errores de otras ciudades en el sistema de transporte.²⁹

Según la Propuesta Conceptual, del año 2016, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, esta Autoridad de Transporte Urbano, se basa en 4 pilares para realizar efectivamente su labor:³⁰

- a) Dotar de un servicio de calidad de transporte urbano;
- b) Coordinar la planificación y gestión de las infraestructuras y los servicios de transporte urbano;
- c) Analizar la existencia de experiencias fallidas de concertación; y
- d) Respetar el principio de subsidiaridad.

Esta nueva entidad, será exclusivamente un ente planificador y de coordinación. Será el nexo o vínculo entre las entidades involucrados en la organización del transporte urbano, como la Municipalidad Metropolitana de Lima - MML, Municipalidad Provincial del Callao - MPC, Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, Autoridad Autónomas del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - AATE, Instituto

²⁹

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2016), Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao. Propuesta Conceptual. Lima, Perú. Pág.

¹³

³⁰

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2016), Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao. Propuesta Conceptual. Lima, Perú. Pág.

Metropolitano Protransporte de Lima – PROTRANSPORTE y la Superintendencia de Transporte Terrestre de personas, cargas y mercancías – SUTRAN.³¹

De esta manera, la ATU, buscará que la relación entre las entidades involucradas en el ordenamiento del sistema de transporte sea más flexible. Buscará que las entidades lleguen a concesos con mayor facilidad, en el afán de priorizar la necesidad de brindar el servicio de transporte. Ya que, por los precedentes existentes, se sabe que anteriormente las entidades solo eran obstáculos, retardaban las decisiones y su ejecución. Agravando una situación, que de por sí, ya es bastante caótica.

La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, busca gestionar de la mejor forma todas las coordinaciones para solucionar los problemas existentes en el transporte urbano de Lima y Callao.

La ATU, cuenta con un gran abanico de respaldo legal para el desarrollo de sus actividades.

- *La Constitución Política del Perú, en su artículo 192:*

“Artículo 192.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Inc. 4: Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad”.

³¹ Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2016), Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao. Propuesta Conceptual. Lima, Perú. Pág. 13.

- *La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, cuyo objetivo se encuentra plasmado en su Artículo 3:*

“Artículo 3.- Del objetivo de la acción estatal 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”.

- *El Decreto Legislativo N° 651:*

“Artículo 2º.- La prestación del servicio público de transporte urbano de pasajeros es de libre acceso, previa autorización de las Municipalidades Provinciales y Metropolitana de Lima, siempre que se cumplan los requisitos y características operacionales establecidas en las normas respectivas, de conformidad con lo establecido en el literal e) del numeral 17.1 del artículo 17º de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.”

- *Decreto Legislativo N° 757*

“Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto garantizar la libre iniciativa y las inversiones privadas, efectuadas o por efectuarse, en todos los sectores de la actividad económica y en cualesquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución y las Leyes”.

“Artículo 4.- La libre competencia implica que los precios en la economía resultan de la oferta y la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y las Leyes. Los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos conforme a lo que se disponga expresamente por Ley del Congreso de la República”.

En ese sentido, que la ATU, cuente con un marco legal preexistente, bastante nutrido, permitirá que pueda cumplir sus funciones de manera directa y concreta, sumándole a las potestades que se le entregaron al momento de su creación.

Es una buena iniciativa del Estado velar administrativamente por la correcta organización del transporte público en Lima y Callao, pero debe tenerse en cuenta que los problemas existentes no se deben solo a la falta de organización y coordinación entre entidades para dar solución a las falencias, por lo tanto, la problemática va mucho más allá.

4.- NECESIDAD DE CREAR UN ENTE REGULADOR AUTÓNOMO EN EL SECTOR DE TRANSPORTE PÚBLICO EN ALCANCE URBANO EN LIMA METROPOLITANA

Uno de los servicios públicos que se encuentra expuesto a las constantes contingencias por falta de regulación y fiscalización por su caótica realidad es el servicio de transporte público, que se desarrolla con inestabilidad que permanentemente expone al usuario a una constante situación de inconformidad

al afectarse sus intereses. Intereses que se configuran en una necesidad pública que a la fecha no se ve satisfecha por la falta de idoneidad en el servicio.

La regulación de los servicios públicos en el Perú es responsabilidad del Estado, para tal efecto con su *Ius Imperium* se crearon los entes reguladores por sectores, para regular el sector y velar por los intereses de las partes especialmente de los usuarios como parte desprotegida.

El Servicio de Transporte Público, no cuenta con un ente único y autónomo que se encargue de regular y fiscalizar, la prestación del servicio. Lo cual, conlleva que la prestación del servicio este basado en la ambigüedad, por falta de supervisión y fiscalización de los Concesionarios. El servicio de transporte público con el paso de los años, a nivel de los Corredores Viales, el Metropolitano y el Metro de Lima, ha demostrado ineficiencia y poca iniciativa para la solución de las falencias existentes y las nuevas que fueron apareciendo por los cambios sociales.

El Dr. Jorge Danós³², nos menciona, que: *“Los reguladores de servicios públicos en la determinación de precios reguladores están constitucionalmente y legalmente obligados a realizar sus funciones de manera equilibrada, tutelando a los usuarios, pero sin perjudicar a las empresas operadoras, con la finalidad de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios públicos (...)”*.

Con lo que queda claro la necesidad latente por la existencia de un ente regulador autónomo, para evitar que el prestador del servicio siga pasando por alto las falencias que debió corregir, y prevenir que otras sucedan. Lo que se vive hoy, al usar un transporte público en Lima, es el claro ejemplo de las consecuencias que

³²

Entrevista, Danós Ordoñez, Jorge. Aspectos Generales de la Regulación de Servicios Públicos en el Perú. pág. 3. s.f.

pueden darse por la falta de un ente regulador, destacando el problema de la variación de pasajes, carencia de adecuada infraestructura, irregularidades en el servicio, falta de fiscalización, entre otros.

Ahora bien, la creación de un ente organizador para el sector transporte urbano, es la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, pero no es la respuesta para enfrentar el caos existente en el sector transporte.

La ATU no es un ente regulador y mucho menos fiscalizador, su creación no fue pensada bajo tales pilares. Su objetivo es claramente ser una entidad nexo que permita la viabilidad de la organización y coordinación entre todas las instituciones competentes en el transporte urbano. Además de ello, la ATU, cuenta con una autonomía restringida, su alcance de operación independiente es limitado. En su creación se estableció que es una entidad adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones; en cuanto a su directorio, está conformado por dos miembros designados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, uno por el Ministerio de Economía y uno por el Ministerio de Vivienda, dos miembros por la Municipalidad de Lima y, por último, dos miembros por la Municipalidad Provincial del Callao.

Con lo antes indicado se intentaba solucionar los problemas que se suscitaban en el sector transporte.

Permitir que todas las entidades mencionadas cuenten con potestades en el sector transporte y tengan capacidad de operación, conlleva a que la Autoridad de Transporte Urbano se encuentre con barreras de toda índole, desde las

burocráticas hasta los intereses políticos que terminaran por afectar el buen funcionamiento de la entidad.

No hay necesidad de citar ejemplos trascendentales o exagerados, para determinar que la pugna de intereses políticos, con intereses distintos, no permite el progreso en ningún sector, dando por resultado el caos de siempre en el sistema de transporte.

Ahondar en el intento por vincular a las entidades no es la mejor opción para el sistema de transporte público. Si el problema fuera la forma, es decir, la falta de coordinación sería coherente la creación de esta nueva Autoridad. Pero la problemática, es mucho mayor que la falta de coordinación por cuanto recae en la falta de regulación y fiscalización de un ente autónomo.

La creación de un ente autónomo e independiente, que cuente con la potestad de regular y fiscalizar de manera directa el servicio de transporte urbano, es lo que se necesita, para solucionar el ineficiente servicio que tenemos. Claro está que a partir de sus facultades tendrá que trabajar coordinadamente con diferentes instituciones para alcanzar sus objetivos y los resultados que se espera.

El hecho de que una entidad autónoma regule y fiscalice el sector de transporte público, conllevará a su vez que se pueda cumplir con la regulación, como sucede con las entidades encargadas de regular y fiscalizar otros servicios públicos, idea plasmada en la introducción de la presente investigación.

La necesidad de crear una entidad reguladora y fiscalizadora, en el sector de transporte público, es lo que se requiere para llevar a mejor puerto nuestro

sistema implantando parámetros de alcance general, a fin de alcanzar soluciones rápidas y eficientes que permitan enfrentar las falencias que existen y las que se puedan suscitar.

De esta manera, el Estado Peruano, debe enfrentar los problemas de raíz, creando una entidad autónoma e independiente de regulación y fiscalización para el transporte público, que permita colocar los estos servicios públicos, bajo un mejor control, en el afán de satisfacer la necesidad de los usuarios, es un ámbito de necesidad pública.

Una referencia cercana, que concibe la viabilidad de lo propuesto, es la Autoridad de Transporte en Santiago de Chile. En el 2007, se creó el Directorio de Transporte Metropolitano (DTPM), como entidad encargada regular y fiscalizar todo el sector de transporte público en Santiago de Chile, conllevando a una mejorar de la calidad del servicio, unificando tarifas, rutas, entre otros.³³

Con lo que, se cuenta con una referencia bastante enriquecedora, del camino que se debe seguir en el afán de obtener resultados de mejora en nuestro sistema de Transporte Urbano.

La necesidad de contar con un ente, tanto regulador como fiscalizador, para el ordenamiento de nuestro Sistema de Transporte Urbano, debería ser la prioridad por parte del Estado Peruano, al ser un servicio básico, que debería ser proporcionado de formas adecuadas, tanto como en infraestructura como de servicio.

³³ Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2016), Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao. Propuesta Conceptual. Lima, Perú. Pág. 13.

CONCLUSIONES

- La prestación de los servicios públicos, al contar con un régimen económico neoliberal, corresponden a entidades privadas, a través de concesiones. Esto, no restringe la responsabilidad del Estado, en regular y fiscalizar el servicio. Le corresponde al Estado, velar por los intereses de los usuarios y crear entidades que salvaguarden los mencionados intereses.
- En la mayoría de los casos se cuenta con entidades reguladoras y fiscalizadoras para los servicios públicos, encargados de velar por que la prestación de los servicios tutelados sea óptima; permitiéndose que la calidad de los servicios vaya en ascenso para beneficio del usuario.
- Respecto al servicio de transporte público, actualmente no se cuenta con un ente regulador y fiscalizador como ocurre en otros servicios públicos, con lo cual la ineficiencia de dicho servicio es notorio. Provocando un gran

caos en contra de las partes involucradas, siendo principalmente el usuario el mayor afectado.

- La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU, es la respuesta del Estado a nuestro desastroso sistema de transporte público, y al ser un ente organizador y coordinador con autonomía restringida, no cuenta con las facultades para cambiar la realidad del sector transporte urbano. Con lo que, intentar vincular a las entidades responsables del sector es ilógico. Este actuar, que se viene dando desde hace mucho tiempo, sin éxito alguno, ha vuelto el servicio más caótico.
- Para que el sistema de transporte público se pueda encaminar hacia un destino de eficiencia y calidad, se requiere que, al igual que en otros servicios públicos, se cree una entidad autónoma e independiente de regulación y fiscalización en el sector transporte público. Una entidad que se encargue exclusivamente de reorganizar el sistema con el modelo exitoso de las diversas capitales del mundo y además velar por los intereses de los usuarios.

BIBLIOGRAFIA

Anicama Cubas, A. Tesis sobre los sistemas de transporte en Latinoamérica. PUCP, 2003.

Burga Cesar. El Transporte Público de Pasajeros en Lima, enero de 1990.

Fernández Aguilera, Rodrigo E. Análisis del Transporte Urbano, Santiago de Chile, 1999.

Gobierno de Chile - Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, "Transantiago Informa", TranSantiago S.A. Chile 2008, disponible www.transantiagoinforma.cl/.

Jorge Rojas, Economía y Política. El problema del transporte urbano en Lima Metropolitana, 29 de mayo del 2012, disponible en el blog <http://blog.pucp.edu.pe/blog/rojasjorge/2012/05/29/el-problema-del-transporte-urbano-en-lima-metropolitana/>.

Ley N° 27181, Ley General de Tránsito y Transporte Terrestre.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones, "Manual de Dispositivos de Control del Tránsito Automotor para Calles y Carreteras. Aprobado por la resolución Ministerial N° 210- 2000- MTC/15.02.

Municipalidad de Lima - Gerencia de Transporte Urbano, "GTU 2006", Gerencia de Transporte Urbano. Perú 2006, disponible <http://www.gtu.munlima.gob.pe/>.

Oficina de Tecnología de la Información del MTC, "MTC - Ministerio de Transportes y Comunicaciones", Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Perú 2008, disponible www.mtc.gob.pe/

Ortiz de Zevallos, A. Urbanismo para sobrevivir en Lima, Editorial APOYO, 1992.

Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Decreto Supremo N° 017 - 2009-MTC.

Sánchez Flores, Osear. Factores de Calidad del Servicio en el Transporte Público de Pasajeros.