

Análisis de la distribución de competencias en materia de jerarquización y gestión de infraestructura vial: caso de Lima Metropolitana

José Alonzo Jiménez Alemán^{1 2}

SUMARIO

1. Introducción. 2. Marco general de la organización del estado peruano. 3. Régimen de competencias compartidas y mecanismos de coordinación. 4. Análisis del régimen de competencias en materia de jerarquización y gestión de infraestructura vial. 4.1. LOBD, LOPE, LOGR y LOM. 4.2. LOF del MTC y normas complementarias. 4.3. Reglamento de Jerarquización Vial y el Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial. 5. Conflictos en la gestión de la infraestructura vial: caso de lima metropolitana. 5.1. Conflictos en la jerarquización de vías. 5.2. Conflictos en la gestión de infraestructura vial: caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. 6. Conclusiones.

PALABRAS CLAVE

Infraestructura vial; Derecho de vía; Competencias administrativas; Gestión de infraestructura.

KEY WORDS

Road infrastructure; Road rights; Administrative authority; Infrastructure management.

RESUMEN

El presente artículo se centra —en primer lugar— en explicar en qué consiste el carácter “compartido” de determinadas competencias y los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, desarrolla el régimen de competencias en materia de jerarquización y gestión de infraestructura vial, así como sus respectivos criterios de asignación. Finalmente, el artículo desarrolla un análisis concreto de los “supuestos” conflictos que vienen generándose a partir de la gestión de la jerarquización y gestión de la infraestructura vial entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

ABSTRACT

This paper focuses —firstly— explaining what the “shared” nature of certain powers and coordination mechanisms between the different levels of government. Second, the paper

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Consejo de Egresados del Círculo de Derecho Administrativo. Las opiniones e interpretaciones que se elaboraron en el presente trabajo no representan la opinión profesional e institucional de la entidad en la cual presto servicios.

² Agradezco los apuntes y observaciones de Carolina Tejada Pinto, abogada y amiga que renovó mis votos por la acuciosidad en esta profesión de detalles e investigación; así como las reflexiones y valiosísima información proporcionada por la doctora Daniella Canales Hernández, a quien debo reconocer introdujo una motivación especial para este trabajo.

develops a system of powers regarding of management hierarchy and road infrastructure, as well as their respective allocation criteria. Finally, the paper develops a concrete analysis of the “supposed” conflicts that are generated from the management hierarchy and management of road infrastructure between the Metropolitan Municipality of Lima and the Ministry of Transport and Communications.

1. Introducción

La distribución de competencias en los distintos niveles de gobierno es un fenómeno originado por la descentralización³ del Estado Peruano, la cual se configura como la forma de organización democrática escogida por el Constituyente y que se encuentra plasmada en la Constitución Política del Perú de 1993.⁴ Esta política tiene por objetivo principal el desarrollo integral del país mediante la distribución de competencias en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), cada uno de ellos dotados de autonomía administrativa, política y económica.

Así pues, mediante esta forma de organización se pretende establecer mejores condiciones para la promoción del desarrollo y satisfacción inmediata de un conjunto de demandas largamente postergadas, principalmente, en el interior del país. No obstante, la estructura actual de distribución de competencias, en muchos casos, no permite una satisfacción inmediata de las necesidades de la población, en tanto que a la fecha aún persiste confusiones respecto de las competencias que le corresponde ejercer a cada nivel de gobierno en determinadas materias, así como la errada interpretación centralista de las competencias como en el caso del transporte o las edificaciones.

En ese contexto, el presente artículo tiene por objeto analizar el régimen de competencias relacionado a la jerarquización y gestión de infraestructura vial, considerando las particularidades de la materia.

Específicamente, la problemática que se desarrollará en el presente artículo se centra — en primer lugar— en explicar en qué consiste el carácter “compartido” de determinadas

³ De mucho interés para entender los alcances del fenómeno de la descentralización es conocer sus orígenes, causas, y sobre todo el contexto en el que se generó. Así pues, si bien es cierto con la Revolución Francesa en 1789 se alcanzan pilares importantísimos para el funcionamiento de la Administración Pública (como es la limitación del ejercicio del poder por la ley, garantizando que sean entidades independientes quienes legislen y gerencien una nación), no es en este punto donde nace la descentralización. Es más, el modelo de organización administrativa en la Revolución Francesa es sumamente centralista. En ese sentido, no es sino el denominado “Estado de Bienestar” donde nace la descentralización, como una forma de organización tendiente a acercarse a las poblaciones alejadas de la capital, otorgándoles una determinada autonomía para la adopción de sus decisiones. Es importante ver que en el marco del “Estado de Bienestar” existió la imperiosa necesidad de que el Estado cubra los requerimientos del pueblo. Esto obviamente es un acercamiento bastante puntual de los orígenes de la descentralización. Para consultar en extenso véase: Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2004). *Principios de derecho administrativo general*. Tomo I. Madrid: lustel, pp. 23-74.

⁴ Entre otras normas, nos parece conveniente citar el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, el cual establece la forma de organización de gobierno en la República del Perú:
 Artículo 43.-
 La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.
 El Estado es uno e indivisible.
 Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes.

competencias y los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, se analizará el régimen de competencias en materia de jerarquización y gestión de infraestructura vial, así como sus respectivos criterios de asignación, a la luz de lo establecido en la normativa vigente. Finalmente, se desarrollará un análisis concreto de los “supuestos” conflictos que vienen generándose a partir de la gestión de la jerarquización y gestión de la infraestructura vial entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

2. Marco general de la organización del estado peruano

De acuerdo con lo establecido en el artículo 189 de la Constitución Política del Perú, el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y 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. A partir de ello, y en virtud de la forma de organización del Estado Peruano, las relaciones entre dichos niveles de gobierno se deben basar —entre otros parámetros— preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación, esto quiere decir que los tres niveles de gobierno no pueden establecer marcos regulatorios o políticas sociales contradictorias, sino más bien deben reconocer una política común, en respuesta a la unidad e integridad del Estado, lo cual debe concretarse a través de relaciones de coordinación.

En esa línea, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los expedientes 00020-2005-AI/TC y 00021-2005-AI/TC (acumulados) ha sostenido el carácter descentralizado del Estado peruano, lo cual no es incompatible con la configuración de Estado unitario, desde el momento que, si bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, sin embargo, su ejercicio debe realizarse dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes marco que regulan el reparto competencial de los gobiernos regionales y municipales, como lo es concretamente la Ley de Bases para la Descentralización, Ley 27783.

Ahora bien, es preciso indicar que la descentralización en el Perú es un proceso y se concretiza a partir de distribución gradual⁵ de la gestión de todas las materias que corresponden ser administradas por el Estado, a cada nivel de gobierno, considerando para dichos efectos qué órgano es el que se encuentra en mejor posición para gestionar determinada materia,⁶ tal como establece el criterio de subsidiaridad que dispone: el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos a su vez, no deben hacer aquello que

⁵ Respecto de la asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales, es preciso tomar en cuenta la capacidad de gestión efectiva de la institución, a fin de que no se transfiera competencias que no se encuentran en la esfera técnica de su competencia, o que su adecuación ponga en riesgo la operatividad del servicio o función prestada. En esa línea, al tratarse de un proceso se requiere que este sea gradual, progresivo, priorizando aquellas competencias vinculadas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local. Este criterio es el de selectividad y proporcionalidad.

⁶ En ese orden de ideas, de acuerdo con el artículo V del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades vigente, se señala que el gobierno central no debe asumir competencias que deben ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales.

puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.⁷ Desde todo punto de vista la solución más eficiente en materia de gestión pública es desconcentrarla o descentralizarla⁸ hacia los órganos especializados en la materia o que se encuentren más cercanos a la problemática.⁹

Sin perjuicio de ello, no basta con considerar el gobierno que se encuentre más cercano, sino también el organismo que cuente con capacidad de gestión efectiva, que será determina sobre la base de criterios técnicos y objetivos. Esto es, no puede transferirse la gestión de una determinada actividad, sin una correcta aprehensión y entendimiento de los conceptos, conocimientos y condiciones necesarias, lo cual debe lograrse mediante un proceso gradual y progresivo, empezando con aspectos vinculados a la inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local. Este es un criterio denominado “de selectividad y proporcionalidad”.¹⁰

Considerando el marco expuesto, nuestro ordenamiento jurídico clasifica las competencias en exclusivas, compartidas y delegables. Las competencias exclusivas son aquellas cuyo

⁷ Literal a del numeral 14.2 del artículo 14 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, Ley 27783.

⁸ En este punto es preciso indicar que se alude al término *descentralización* para hacer referencia a un principio de actuación interna de cada organismo, que involucra que cada una de las administraciones deba actuar descentralizadamente a través de órganos inferiores, a quienes se les debe delegar funciones, que por su naturaleza no exijan su centralización. Por su parte, la alusión al término *desconcentración* hace referencia a un proceso de reajuste normativo de competencias en virtud del cual la titularidad y ejercicio de estas pasa de un órgano determinado a otro de inferior nivel jerárquico (en palabras de Santamaría Pastor, sería “una redistribución más racional del trabajo público [esto es, un sistema de descongestión de la masa de potestades tradicionalmente concentradas en la cúspide de la jerarquía administrativa] y en orden, también, a un mayor acercamiento de los centros de la Administración a los ciudadanos [con las ventajas de comodidad y evitación de desplazamientos, así como la de un mejor conocimiento de la realidad social a la que han de ser aplicadas las normas jurídicas]”). Para ver más, revisar Santamaría Pastor, 2004: 111 y ss. Con ello queremos diferenciar la “descentralización” como técnica de gestión pública interorgánica, de la descentralización política que todos conocemos.

⁹ Para dichos efectos es importante detenernos en los parámetros legalmente establecidos para la formulación de la estructura de la Administración Pública. Precisamente el artículo 6 de la Ley de Modernización del Estado, Ley 27658, preceptúa que el diseño y estructura de la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos, se rigen —principalmente— por cuatro criterios:

- (i) Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos, debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas.
- (ii) Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.
- (iii) En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines.
- (iv) Toda dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública debe tener claramente asignadas sus competencias de modo tal que pueda determinarse la calidad de su desempeño y el grado de cumplimiento de sus funciones, en base a una pluralidad de criterios de medición.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Modernización del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo 030-2002-PCM, establece en su artículo 3 que los proyectos normativos estableciendo la creación de entidades deben contemplar, como mínimo, con el siguiente análisis:

- a) Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad. En este documento se deberá establecer con precisión la necesidad de la acción estatal, el interés relevante a satisfacer, así como la justificación constitucional y legal.
- b) Análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado. En este documento se deberá identificar a las entidades que realizan funciones o actividades similares o, que persiguen fines iguales o semejantes. Asimismo, se deberá establecer específicamente la razón que explica la existencia de la nueva entidad, frente a las otras ya existentes en el sector público.
- c) Análisis del costo-beneficio. En este documento se deben establecer y comparar los costos y beneficios que se generarían al Estado, la ciudadanía y la sociedad en general, como consecuencia de la existencia de la entidad. Asimismo, se deberá establecer con detalle, la fuente de financiamiento que dará cobertura a la entidad materia de creación.

¹⁰ Literal b del numeral 14.2 del artículo 14 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, Ley 27783.

ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo la aprobación, diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.¹¹

Las competencias compartidas son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. En este tipo de competencias se debe respetar el criterio de concurrencia,¹² el cual establece que el ejercicio de las competencias compartidas a cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicarán como criterios las externalidades, nacional, regional y local, que trascienden el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función, y la necesidad de propiciar y aprovechar economía de escala.¹³

Por su parte, las competencias delegables son aquellas que no forman parte de la esencia de la entidad, y pueden transferirse a otra entidad pública o privada para su gestión,

¹¹ 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. De acuerdo con ello, el propio artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE) establece que las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Ahora bien, las políticas nacionales están compuestas por un subconjunto de políticas que afecta una actividad económica y/o social, específica, pública o privada, que se denominan políticas sectoriales.

De forma más concreta, la LOPE establece que las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación en principio el Poder Ejecutivo debe establecer mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

Es decir, las políticas nacionales y sectoriales deben teóricamente ser formuladas en coordinación con los distintos niveles de gobierno, y le son oponibles en el ámbito de sus competencias por imperativo legal, entendiéndose que incluso el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

De acuerdo con lo anterior queda claro que la competencia del Poder Ejecutivo gira en torno de aprobar y desarrollar las políticas nacionales y sectoriales, según los parámetros, necesidades, principios y límites que establece la Constitución Política del Perú. No obstante, a pesar de que no es materia del presente artículo, advertimos que, con el afán de desarrollar las políticas sectoriales, los Ministerios “sobreregular” determinados ámbitos que necesariamente deben ser cubiertos por los distintos niveles de gobierno, considerando su experiencia y particularidades de cada uno.

¹² Literal *d* del numeral 14.2 del artículo 14 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, Ley 27783.

¹³ Como señalamos, las competencias compartidas son atribuciones en determinadas materias, cuya planificación, regulación y/o gestión le corresponde a más de un órgano u organismo. Precisamente, la justificación de ello es que materialización de la intervención administrativa debe realizarse de forma sectorial. Existe así un reparto institucional de competencias importante en cuanto a la regulación y gestión en las distintas materias, para que el gobierno nacional, el gobierno regional y los gobiernos locales sean los encargados de establecer los mecanismos de gestión eficiente para el servicio de transporte urbano.

Ahora bien, bajo la premisa de que el Poder Ejecutivo aprueba y desarrolla las políticas nacionales y sectoriales, las competencias compartidas siempre deberán ejercerse respetando dichos parámetros, no obstante ello la problemática de las competencias compartidas se circunscribe a determinar el ámbito y límites de actuación de cada uno de los niveles de gobierno, que en algunos casos no se encuentran correctamente definidos, y en otros casos son desacatados por las autoridades competentes. Precisamente el objetivo del presente artículo es analizar los criterios de asignación de competencia en materia de tránsito y gestión de infraestructura vial, puesto que son supuestos en los que existen posiciones contrapuestas por los actores y/o titulares de las competencias.

de conformidad con las reglas establecidas en la normativa vigente. Es preciso denotar que toda asignación de competencias o delegación deberá ser necesariamente acompañada con los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia. Este criterio es denominado el de la provisión, el cual establece que toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.¹⁴

Ahora bien, el marco legal que encapsula las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno se encuentra concentrado en un conjunto de normas, denominado “bloque de constitucionalidad”,¹⁵ conformado por:

(i) Constitución Política del Perú: En la Carta Constitucional de 1993 se ratificó el carácter descentralizado del gobierno peruano, a la par que unitario y representativo, definiendo a la descentralización como un proceso que tiene por objeto el desarrollo integral del país y que implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada; proceso que se da a través de las Municipalidades, que vienen a constituirse en los principales instrumentos de la descentralización del país.¹⁶ La norma fundamental establece el marco general de competencias de los distintos organismos del Estado bajo el prisma de la descentralización: Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, gobiernos regionales y locales en sus distintos niveles de gobiernos, organismos constitucionalmente autónomos, etc. Este marco es desarrollado por las normas que a continuación brevemente se describirá. Asimismo, es menester destacar que reconoce un régimen especial para Lima Metropolitana.¹⁷

(ii) Ley Orgánica de Bases de la Descentralización (en adelante, LOBD): Como señala Zas Friz,¹⁸ la LOBD aborda todos los temas relevantes y necesarios para configurar un marco normativo general dentro del cual se puede inscribir un adecuado proceso de descentralización, por lo que esta norma constituye uno de los ejes del presente artículo. En ese sentido, además de establecer la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización,¹⁹ establece la regulación y conformación de las regiones y municipalidades; principalmente, fija las competencias de los tres niveles de gobierno. Para el caso de la provincia de Lima, señala que las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima,

¹⁴ Literal c del numeral 14.2 del artículo 14 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, Ley 27783.

¹⁵ En la sentencia recaída en el Expediente 0053-2004-PI/TC, entre otros aspectos, se desarrolla el concepto de Bloque de Constitucionalidad como parámetro de control de producción normativa municipal. En el plano normativo, el artículo 79 del Código Procesal Constitucional establece que para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

¹⁶ Blume Fortini, Ernesto et. ál. (1997). *El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, pp. 23 y ss.

¹⁷ Artículo 198 de la Constitución Política del Perú, el cual establece expresamente: Artículo 198.- La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima.

¹⁸ Zas Friz Burga, Johnny (2008). *La continuidad crítica: Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008)*. Lima: Palestra Editores, pp. 62-63.

¹⁹ Artículos 4, 5 6, 14 y ss. de la LOBD.

con arreglo a lo previsto en la LOBD, por lo cual toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales se entiende también hecha a dicha municipalidad, en lo que resulte aplicable.²⁰

(III) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE): La LOPE es una norma que no solo regula los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, sino también otros aspectos de vital importancia, tales como: (a) Las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; y, (b) Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales.²¹ Esta norma establece expresamente que el Poder Ejecutivo elabora y dirige las políticas nacionales y sectoriales del país, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Perú, LOBD, LOPE y LOM, así como genera mecanismos de coordinación en los distintos niveles de gobierno.

(IV) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante, LOGR): La LOGR establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Asimismo, define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del gobierno regional conforme con la Constitución y a la LOBD. Reconoce al régimen especial de Lima Metropolitana, señalando que la capital de la República no integra ninguna región y que las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal.

(V) Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM): la LOM establece las normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades. Por otro lado, desarrolla la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las instituciones privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades. Al igual que LOGR, la LOM realiza un desarrollo taxativo de las materias objeto de las competencias exclusivas y compartidas en cada uno de los niveles de gobierno; y reconoce el régimen especial para Lima Metropolitana.²² Desde mi punto de vista, esta norma contempla un mayor desarrollo y sienta las bases claras

²⁰ Artículo 33 de la LOBD.

²¹ Se establece claramente en su artículo 4 que le corresponde al Poder Ejecutivo 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. Ahora bien, como señalamos, 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.

Específicamente de acuerdo con el artículo 8 de la LOPE, al Presidente de la República le corresponde dirigir y aprobar la política general del Gobierno. En ese sentido, corresponde señalar que la política general está conformada por las políticas nacionales, las cuales a su vez están compuestas por políticas sectoriales, que se constituyen como el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Así pues, mientras que al Presidente de la República le corresponde dirigir y aprobar la política general de gobierno, a los ministerios y entidades públicas del Poder Ejecutivo les corresponde aterrizar dicho mandato en el diseño ejecución y supervisión de políticas nacionales y sectoriales, asumiendo rectoría respecto de ellas, en cada uno de los niveles de gobierno.

²² El régimen especial de Lima Metropolitana se encuentra contemplado en los artículos 3, 151 y ss. de la LOM; la LOBD lo desarrolla en los artículos 33 y 44; y finalmente, la LOGR desarrolla el régimen especial para Lima Metropolitana en los artículos 65 y ss.

para la distribución de competencias y la interpretación sobre cada una de ellas. Así pues, entre otros temas, regula el concepto de “gobiernos locales” y los elementos que lo componen, así como la institución de la autonomía municipal, y el papel que cumplen las corporaciones municipales en la política de Estado elegida por el constituyente, dejando en claro que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función. En ese orden de ideas, de acuerdo con el artículo V del Título Preliminar de la LOM, el gobierno central no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales. Así pues, entre otros temas, regula el concepto de gobiernos locales y los elementos que lo componen, así como la institución de la autonomía municipal, y el papel que cumplen las corporaciones municipales en la política de Estado elegida por el constituyente, dejando en claro que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función. En ese orden de ideas, de acuerdo con el artículo V del Título Preliminar de la LOM, el gobierno central no debe asumir competencias que deben ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales.

(vi) Ley de Organización y Funciones de cada Ministerio (en adelante, LOF) del sector: este tipo de normas determina y regula las competencias las funciones y la estructura orgánica básica de los Ministerios. Específicamente establece las materias de competencia exclusiva y compartida con los distintos niveles de gobierno; las funciones rectora y específica.

Estando claro el conjunto de normas que conforman el parámetro indispensable de evaluación para determinar si una entidad es o no competente en una materia específica, a continuación corresponde analizar los alcances de las competencias compartidas y los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (acápite tercero), a fin de comprender la problemática en materia de jerarquización y gestión de la infraestructura vial (acápite cuarto).

3. Régimen de competencias compartidas y mecanismos de coordinación

A continuación detallaremos el concepto, problemas y aristas de las denominadas “competencias compartidas”, así como los mecanismos que prevé la normativa vigente para su funcionamiento, deteniéndonos específicamente en la materia que importa el presente artículo.

Sin perjuicio de la definición realizada en el acápite anterior, Santamaría Pastor²³ define las competencias compartidas como aquellos “supuestos en que las potestades sobre una materia se otorgan simultáneamente a varios entes públicos u órganos, bien que de forma desglosada o parcelada”. Asimismo, señala que la división de la materia puede efectuarse en virtud de diversos criterios, tales como: (i) sectores sustantivos (por ejemplo, la Seguridad Social que se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo, incluso en el Perú); (ii) potestades o funciones genéricas (se reserva en algunos casos la regulación al Poder Ejecutivo y su ejecución a cargo de los gobiernos regionales y locales); y, (iii) razón de territorio (por ejemplo, el transporte terrestre y la gestión de la infraestructura vial a cargo de los tres niveles de gobierno).

Desde mi punto de vista, estamos frente a una institución que en circunstancias resulta impráctica en materia de gestión pública, puesto que implica un ejercicio de coordina-

²³ Santamaría, 2004: 448-449.

ción que las entidades públicas no vienen ejecutando a la fecha. Es el caso que la falta de coordinación se convierte hoy en día en un problema consustancial con toda competencia compartida, la cual debería involucrar un ejercicio de alineación, adecuación y compatibilización de las políticas de desarrollo de cada nivel de gobierno en su esfera de competencias. Como se expondrá más adelante con ejemplos concretos, hoy en día no existe un óptimo nivel de interacción entre los organismos rectores (que son básicamente los ministerios) y los gobiernos regionales y/o locales en sus distintos niveles de gobierno.

En esa línea de pensamiento, Zambonino Pulito²⁴ enseña que en la configuración del estado autonómico es una cuestión aún pendiente la implementación, profundización y articulación de sistemas que conlleven, impliquen y exijan una auténtica coordinación entre las administraciones públicas a las que se encomienda atender los diversos intereses generales que convergen en un mismo espacio. Para integrar la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema²⁵ se hace necesario —dada la intensidad de la acción administrativa proveniente de distintas entidades territoriales— disponer de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.

Solo por ejemplificar este problema propondré dos casos:

- (i) El trazado del recorrido de las rutas del tren eléctrico por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones no fue debidamente coordinado con la Municipalidad Metropolitana de Lima, a pesar de que recorre vías que no forman parte de la red vial nacional y evidentemente se superpone a los proyectos de transporte urbano que viene promoviendo la corporación edil.
- (ii) Mediante Ley 30056²⁶ se modifica, entre otros, el Decreto Legislativo 1014, en el cual se establece que para el caso de desvíos vehiculares no se requiere la obtención de una

²⁴ Zambonino Pulito, María. La necesidad de profundizar en los mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias compartidas por razón de la materia. El caso de las infraestructuras de transporte, pp. 226 -230.

²⁵ El objeto de la coordinación fue desarrollado en la Sentencia del Tribunal Constitucional Español 32/1993, citado por Zambonino Pulito, María, op. cit.

²⁶ La Ley 30056 forma parte de una propuesta legislativa presentada por el Presidente de la República y el "Premier" del Consejo de Ministros, la cual tiene el voto aprobatorio del gabinete en ese entonces vigente. En el extremo relativo a interferencia de vías de la Exposición de Motivos no estamos de acuerdo con algunas afirmaciones realizadas, como por ejemplo que "los objetivos que se persiguen con las denominadas autorizaciones de interferencia de vías pueden ser alcanzados sin la necesidad de una autorización, cuya emisión no se encuentra expresamente considerada en la Ley Orgánica de Municipalidades". Asimismo, indica que la comunicación que se propone, permitiría adoptar las medidas necesarias de fiscalización y control, e incluso solicitar un nuevo cronograma de interferencia o plan de desvío, con lo cual se mantendrían sus facultades de control y competencias sobre vialidad. Al respecto debemos señalar como argumentos en contra de estas afirmaciones que: (i) la potestad de autogobierno le confiere a los gobiernos locales la facultad de determinar en qué supuestos debe intervenir y en qué supuestos no determinando el instrumento habilitante más conveniente; (ii) la facultad de regulación y gestión del tránsito inevitablemente involucra mitigar los impactos negativos al tránsito que genera la ocupación indiscriminada de la vía pública; (iii) esta situación puede ser calificada como un despojo normativo por parte del Poder Legislativo, en la medida de que se inmiscuye en competencias estrictamente relacionadas a materia municipal; (iv) el numeral d del artículo 17 de la LGTT establece que las Municipalidades Provinciales son competentes para cobrar por el uso de la vía a causa de la ejecución de obras; (v) la técnica de la comunicación involucra un control ex post de la actividad, lo cual conlleva una afectación concreta al interés público —en este caso al libre tránsito— para los casos más graves como los desvíos vehiculares; entre otros aspectos que merecen un trabajo más detallado.

autorización de interferencia de vías, sino únicamente una comunicación. Indudablemente esta modificación eliminaría el análisis *ex ante* que venían realizando los gobiernos locales en materia de interferencia de vía, lo cual tampoco fue coordinado.²⁷

Ahora bien, importa detenernos en analizar qué involucra que una competencia sea compartida. Como señalamos, las competencias compartidas son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. En este tipo de competencias se debe respetar el criterio de concurrencia, el cual establece que en el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicarán como criterios las externalidades, nacional, regional y local, que trasciende el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función; y la necesidad de propiciar y aprovechar economía de escala.

El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 024-2007-PI/TC dispuso que una competencia compartida involucra el encargo a dos o más niveles de gobierno consistente en la regulación de una materia, es decir, una potestad normativa conjunta de ambos niveles de gobierno, pero asignándole a cada uno de ellos una función específica. Atendiendo a ello, el Tribunal Constitucional en el fundamento 18 de la precitada sentencia señala, como ejemplo, que “mientras que al Gobierno Nacional se le suele encargar la función de planificación de la política sobre un determinado sector, a los gobiernos regionales y locales les corresponde la ejecución de tal política, debiendo además fiscalizar su cumplimiento”.

Por su parte, Zas Friz Burga²⁸ señala que son competencias compartidas aquellas en las cuales participan dos o más niveles de gobierno. En este caso, se ejercen distintas funciones por diversos niveles de gobierno al interior de una materia de competencia. Generalmente, la función normativa y reguladora corresponde al gobierno nacional — que dicta una regulación marco al interior de la cual se desarrollarán las acciones de los gobiernos subnacionales— y las demás funciones (como la gestión y/o administración) pueden ser ejercidas por otro nivel de gobierno.

En ese sentido, lo que debe establecerse con claridad son las tareas específicas que le corresponde a cada nivel de gobierno, por lo cual es imprescindible diferenciar las “funciones”²⁹ que ejerce cada nivel de gobierno respecto a una determinada materia,

²⁷ En el caso específico de Lima Metropolitana el régimen de interferencia de vías se encuentra regulado en la Ordenanza 1680, norma que reglamenta la interferencia de vías en la provincia de Lima, publicada el día 14 de abril de 2013 en el diario oficial *El Peruano*. Su aplicación se encuentra a cargo de la Subgerencia de Ingeniería del Tránsito, órgano adscrito a la Gerencia de Transporte, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado mediante Ordenanza 812-MML y modificatorias.

²⁸ Zas Friz Burga, Johnny (2004). *La insistencia de la voluntad: El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*. Lima: Defensoría Pueblo, pp. 263-264.

²⁹ Conviene precisar en este punto las diferencias conceptuales entre competencia, atribuciones y funciones. Por un lado, la competencia puede ser definida como la cuota total de función administrativa asignada a un órgano y organismo, de allí que siempre nos referiremos al término en singular “competencia”. En ese sentido, el término “competencia” involucra una cuota de poder que se delimita siempre sobre la base de criterios tales como la materia, el territorio y el tiempo. Por su parte, se considera “atribución” a cada una de las facultades específicas que puede ejercer la entidad. En razón de ello puede afirmarse que la competencia está compuesta por un conjunto de atribuciones. Finalmente, las “funciones”, pueden ser de-

siendo la clave establecer específicamente que le corresponde a cada nivel de gobierno. Es precisamente este punto el que generaría un problema en materia de jerarquización y gestión de la infraestructura vial. Y a continuación explico por qué.

Como explicaré más adelante, la gestión de la infraestructura vial es una competencia compartida en razón del tipo de vía, la cual está asignada a los tres niveles de gobierno. No obstante, en materia de jerarquización el numeral 6.1 del artículo 6 y el artículo 9 del Reglamento de Jerarquización Vial³⁰ establecen que el gobierno nacional (a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones) es la autoridad competente para la jerarquización del Sistema Nacional de Carreteras, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 8 del precitado reglamento. Es el caso que la Municipalidad Metropolitana de Lima, en atención al artículo 161 de la LOM, aprobó la Ordenanza 341, mediante la cual declaró como parte de la Red Vial Metropolitana una serie de vías que, como veremos, forman parte de la Red Vial Nacional.

Esta situación indudablemente viene generando una distorsión en la gestión de la infraestructura vial de la Red Nacional, y la Red Metropolitana, que merece un análisis que debe superar el estrictamente jurídico, a fin de encontrar la forma más adecuada de solución ante esta problemática, considerando las particularidades de las vías afectadas.

Sin perjuicio de lo anterior, para el caso de las competencias compartidas, además de establecer claras y específicas funciones en cada nivel de gobierno se requiere establecer y desarrollar eficientes mecanismos de coordinación y cooperación³¹ entre los distintos niveles de gobierno, sobre todo en materias que requieren un nivel de operatividad importante como la gestión de la infraestructura vial en caminos y/o carreteras que cumplen funciones mixtas, propias de la Red Vial Nacional y de la Red Vial Departamental o Metropolitana.

Al respecto, Santamaría Pastor³² enseña que con la distribución de funciones y potestades entre las administraciones públicas y los órganos que las componen se cubre una primera y muy importante etapa en el proceso de estructuración del sistema administrativo. No obstante, indica que esta distribución funcional origina problemas característicos, como es la tendencia a la actuación independiente y descoordinada de cada una de las unidades, consecuencia de la hipervaloración del propio trabajo y de los intereses cuya satisfacción se les encomienda, lo que denomina “síndrome cantonal”.³³

finidas como un género que agrupa una serie de atribuciones vinculadas a una materia, como autorizar la prestación del servicio de transporte, y fiscalizar el tránsito de peatones y vehículos. Para ver más consultar Salazar Chávez, Ricardo (2007). “Proyecciones para la función administrativa y la Administración Pública”. En *Revista del Círculo de Derecho Administrativo* 3. Año 2. Lima.

³⁰ Aprobado mediante Decreto Supremo 017-2007-MTC.

³¹ De la cooperación a la coordinación hay un salto cualitativo nada desdeñable, según Santamaría Pastor: la cooperación actúa en pie de igualdad; en la coordinación, en cambio, un ente superior hace uso de su posición de supremacía para lograr autoritariamente la coherencia de la actuación de los entes territoriales inferiores con el interés de que el superior de aquel defiende. Enseña que en la coordinación no puede perseguirse la unidad o uniformidad de acción de todos los entes públicos, sino meramente su coherencia o compatibilidad, de manera que la eficacia del conjunto de acciones no sea gravemente perturbada. Todo ello exige el establecimiento de un conjunto plural y sutil de técnicas jurídicas, en el que deben distinguirse las potestades del Estado y de las Comunidades Autónomas, para el caso de España, y gobiernos regionales y locales para el caso de Perú. Para ver más Santamaría, 2004: 488.

³² Santamaría, 2004: 475.

³³ De acuerdo con el Diccionario Virtual de la Real Academia Española el “cantonalismo” es definido como el “sistema político que aspira a dividir el Estado en cantones casi independientes”.

Es importante recordar en este punto que un presupuesto en todo ejercicio de coordinación entre los distintos niveles de gobierno por el ejercicio de una determinada competencia es el carácter unitario del Estado Peruano, lo cual involucra una actuación de parte del órgano ejecutor concordante con las políticas sectoriales. Dentro de las técnicas funcionales para la cooperación entre entidades,³⁴ se encuentran las siguientes:

- (i) El deber de información, que involucra facilitar a las otras administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- (ii) El deber de asistencia, que involucra prestar en el ámbito propio la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.
- (iii) La técnica de participación en procedimientos conjuntos, consistentes en la intervención de un ente en procedimientos que tramita y resuelve otro distinto, intervención que suele tener lugar vía aprobación, propuesta o informe previos a la decisión.
- (iv) La técnica de Planificación conjunta, que supone la elaboración cooperativa de planes o programas referidos a materias, obras o servicios de interés común; planes que se financian por todos o parte de los entes interesados en ello, según los casos.
- (v) La celebración de convenios entre las entidades públicas, de acuerdo con el ámbito de sus competencias (como veremos, este tipo de actuación administrativa es la utilizada por la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, *MML*), para la coordinación de la gestión de la infraestructura vial de a su cargo.

En esa misma línea, dentro de las técnicas de coordinación encontramos una serie de actuaciones que la concretizan, las cuales encuentran su presupuesto fundamental en la obligatoriedad de la normativa emitida por el ente rector frente a los órganos ejecutores (como es el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, *MTC*), y los gobiernos regionales y gobiernos locales, tales como:

- (i) La planificación que involucra la definición concreta y en relación con una materia determinada de los intereses generales que deben ser protegidos por el Estado, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública.
- (ii) La potestad de supervisión del Poder Ejecutivo sobre el cumplimiento de la normativa rectora en determinada materia.
- (iii) La potestad de formular requerimientos, a fin de subsanar las deficiencias advertidas.
- (iv) La potestad de impartir directivas o instrucciones generales, a fin de corregir desviaciones graves en la aplicación de la normativa nacional.

En el plano normativo, el artículo 6 de la LOPE establece la función de implementar mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales, con énfasis en las

³⁴ Tomamos como referencia la clasificación realizada por Santamaría, 2004: 480-485.

competencias compartidas. Aterrizando ello, el numeral 23.3 del artículo 23 señala que para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los ministerios las siguientes funciones:

- (i) Coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.
- (ii) Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.
- (iii) Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

Por su parte, la LOGR, en el ámbito de las coordinaciones en materia de servicios públicos e inversiones entre las autoridades de Lima y Callao, propone la creación de Comités de Coordinación. Este órgano, de acuerdo con la normativa vigente, no cumpliría una función específica vinculante, pues no cuenta con ese tipo de facultades.³⁵

Finalmente, la LOM establece en su artículo VII del Título Preliminar que el ejercicio de las competencias en cada nivel de gobierno se realiza evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de concurrencia y preminencia del interés público. Asimismo, indica que las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad. En esa línea, el artículo 124 dispone que las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas sean de coordinación, cooperación o asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno.

Ahora bien, para dichos fines el mecanismo de coordinación por excelencia es el Consejo de Coordinación Local-Provincial, el cual es un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Provinciales,³⁶ que debería constituirse como el instrumento indispensable para la toma de decisiones en aspectos que atañen a más de una municipalidad provincial.

Sin perjuicio de ello, notamos que ninguna de las funciones implica adoptar medidas concretas para solucionar los problemas de coordinación existentes, ya que se circunscriben a coordinar y concertar los planes de desarrollo, proponer prioridades en las inversiones de infraestructura y servicios públicos, entre otros aspectos. Es más, específicamente se indica que el Consejo de Coordinación Local-Provincial no ejerce funciones ni actos de gobierno.

Sobre la base de lo expuesto, somos de la opinión que debe institucionalizarse la cooperación y coordinación entre las entidades administrativas competentes para la gestión de cada una de las materias sujeta a competencia compartida. En ese sentido, cada organismo rector

³⁵ Artículo 70 de LOGR.

³⁶ El artículo 98 de la LOM regula el Concejo de Coordinación Provincial. Está compuesto por: (i) el Alcalde Provincial que lo preside, pudiendo delegar tal función en el Teniente Alcalde, y los regidores provinciales; (ii) por los Alcaldes Distritales de la respectiva jurisdicción provincial; (iii) por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales; y, (iv) y cualquier otra forma de organización de nivel provincial, con las funciones y atribuciones que le señala la presente ley.

debe emitir la normativa que corresponde para generar este tipo de mecanismos vinculantes, a fin de agilizar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, estableciendo claramente en qué supuestos ejerce funciones de colaboración, y en qué otros se maneja el criterio de la coordinación, que involucren potestades especialísimas para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa rectora sobre las materias de su competencia.

Es más, los mecanismos que se generen deben prever incumplimientos expuestos a los deberes de colaboración, cooperación y coordinación, considerando los costos que involucra esta deficiencia en el ejercicio de sus funciones, para lo cual debería otorgarse de forma general a la Presidencia del Consejo de Ministros la facultad de resolver rápidamente este tipo de vacíos o entrapamientos, en su calidad de organismo garante de la eficiencia en la gestión pública.

4. Análisis del régimen de competencias en materia de jerarquización y gestión de infraestructura vial

De acuerdo con lo documentado por el profesor Cano Campos,³⁷ los antecedentes de la intervención del Estado en la gestión de la infraestructura vial se remontan a la Edad Media. Es así que entre el limitado elenco de potestades concretas y singulares (regalías) con que contaba el monarca se encontraba la atribución de velar por la construcción y conservación de los caminos (que hoy en día se encomienda a los municipios provinciales, los cuales, a su vez, hacen frente a esta carga a través de las obligaciones personales de los vecinos, que en Perú denominados tributos vinculados, tales como los arbitrios), así como por la seguridad y comodidad de los que los transitan, expresión esta de su deber de mantenimiento de la *pax publica*.

En ese sentido, la seguridad del tránsito por los caminos, tiene un fundamento idéntico al deber general del mantenimiento de la *pax publica*, lo cual constituye una misión primaria y esencial del poder público (del monarca en ese entonces), por lo que su deber de garantizar la paz en ellos constituye el título de potestad que le permite intervenir en la materia.

Aclarado introductoriamente el origen y fundamento de la intervención del Estado en la gestión de la infraestructura vial, a continuación se analizará el régimen de competencias de los distintos niveles de gobierno en materia de gestión de infraestructura vial, sobre la base del bloque de constitucionalidad mencionado líneas atrás, y dos normas de mucha importancia para esta materia: (i) Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2007-MTC; y (ii) Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, aprobado mediante Decreto Supremo 034-2008-MTC.

4.1. LOBD, LOPE, LOGR Y LOM

La LOBD establece como competencias exclusivas del gobierno central el diseño de políticas nacionales y sectoriales, así como la regulación de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional. Asimismo, reconoce expresamente que no son objeto de transferencia ni delegación las funciones y atribuciones inherentes a los sectores y materias antes señaladas.³⁸

³⁷ Cano Campos, Tomás (2010). El régimen jurídico-administrativo del tráfico. Segunda edición. Madrid: Civitas, pp. 165-166.

³⁸ Es preciso indicar que en materia de competencias compartidas del gobierno central, la LOBD no especifica las materias de competencia del Poder Ejecutivo, sino más bien remite su desarrollo a las leyes orgánicas y

Para el caso de Lima Metropolitana, establece que, si bien la municipalidad o municipalidades se encuentran a cargo de la ejecución de obras de inversión en infraestructura, se condiciona dicha labor a la suscripción de convenios con el sector correspondiente.³⁹

Ahora bien, de acuerdo con la LOBD se clasifican los tipos de competencias según el carácter exclusivo o compartido, delegado o diferenciado.⁴⁰ Dentro de las competencias exclusivas⁴¹ de las municipalidades se encuentran: (i) administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local; y, (ii) ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local. Finalmente, respecto de las obras de carácter local de cualquier naturaleza,⁴² la LOBD dispone que compete a cada municipalidad, provincial o distrital, en sus fases de autorización, ejecución, supervisión y control, e incluye la obligación de reponer las vías o servicios afectados.

La LOGR, a diferencia de la LOPE (que establece un marco específico de delimitación de competencias aplicable al Poder Ejecutivo, lógicamente), aporta criterios para la delimitación de las competencias en los distintos niveles de gobierno, en tanto se desarrollan específicamente las funciones por materia. En lo que corresponde a la infraestructura vial se detallan las siguientes funciones:

- (i) Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en el Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo, promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.
- (ii) Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional.

La LOGR reconoce que el gobierno nacional determina la jerarquización de los activos, empresas y proyectos por su alcance nacional, regional o local, la que se aprobará mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización. Se reconoce que el gobierno regional puede administrar activos, empresas y proyectos de alcance nacional, si poseen capacidades acreditadas para ello y con arreglo a convenios específicos acordados con el Gobierno Nacional.

Sin perjuicio de ello, la LOPE ratifica que la regulación de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional es una competencia exclusiva del gobierno central, la cual puede desconcentrarse pero no delegarse.⁴³

las leyes específicas de organización y funciones de cada ministerio.

³⁹ Artículo 33 de la LOBD.

⁴⁰ La clasificación propuesta por el artículo 41 de la LOBD es la siguiente:

1. Competencias exclusivas comunes a todas las municipalidades distritales y provinciales, sin diferenciación de su ubicación, población, capacidad de gestión o recursos.
2. Competencias claramente diferenciadas entre las municipalidades distritales y provinciales.
3. Competencias exclusivas para las municipalidades provinciales.
4. Competencias diferenciadas para las municipalidades con regímenes especiales.
5. Competencias delegadas del gobierno central que pueden irse transfiriendo gradualmente mediante convenio.
6. Funciones de competencias ejercidas en mancomunidades de municipalidades.

⁴¹ Artículo 42 de la LOBD.

⁴² Artículo 45 de la LOBD.

⁴³ Artículo 4 de la LOPE.

Por su parte, la LOM en el numeral 2 del artículo 79 establece como una función específica compartida de las municipalidades provinciales la ejecución directa o vía concesión de las obras de infraestructura urbana o rural de carácter multidistrital que sean indispensables para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación de la provincia, tales como corredores viales, vías troncales, puentes, etc., en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales contiguas, según sea el caso; de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Regional.

Asimismo, el numeral 4 del artículo precitado de la LOM establece dentro de las funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales el ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario, la producción, el comercio, el transporte y la comunicación en el distrito, tales como pistas o calzadas, vías, puentes, parques, mercados, canales de irrigación, locales comunales, y obras similares, en coordinación con la municipalidad provincial respectiva.

Finalmente, el numeral 1 del artículo 161 de la LOM establece que la MML es competente, en materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda para:

- (i) Mantener y ampliar la infraestructura metropolitana.
- (ii) Definir, mantener y señalar la nomenclatura de la red vial metropolitana y mantener el sistema de señalización del tránsito.

4.2. LOF del MTC y normas complementarias

La LOF del MTC divide claramente los supuestos de competencias exclusivas y compartidas. Así pues, mientras se consideran competencias exclusivas del MTC la “infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional”, son competencias compartidas con los distintos niveles de gobierno, conforme con sus leyes orgánicas y sectoriales “la infraestructura de transportes de alcance regional y local”.⁴⁴

Como función rectora dicha norma establece que el MTC es competente para “formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno”.⁴⁵

Por su parte, como función específica compartida la LOF del MTC⁴⁶ señala que es competencia del MTC “planear, regular, gestionar, ejecutar, supervisar y evaluar la infraestructura vial, ferroviaria, aeroportuaria, portuaria y vías navegables, en el ámbito de su competencia”.

Por su parte, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley 27181 (en adelante, LGTT) dispone que las competencias se clasifican en: (i) normativas; (ii) de gestión; y, (iii) de fiscalización. En materia de gestión,⁴⁷ el MTC es competente para desarrollar, ampliar

⁴⁴ Artículo 4 de LOF del MTC.

⁴⁵ Artículo 5 de LOF del MTC.

⁴⁶ Artículo 7 de LOF del MTC.

⁴⁷ Consiste en la facultad que tienen las autoridades competentes, implementan los principios rectores y la disposiciones de transporte y tránsito terrestre. Entre otras facultades comprende la Administración de la infraestructura vial pública, de la señalización y gestión de tránsito de acuerdo a las normas vigentes.

y mejorar las vías de la infraestructura vial nacional, así como administrarla y mantenerla en caso no se hayan entregado en concesión.

Asimismo, la LGTT dispone que en materia normativa las municipalidades provinciales son competentes para “jerarquizar la red vial de su jurisdicción y administrar los procesos que de ellos deriven, en concordancia con los reglamentos nacionales correspondientes”. Por su parte, en materia de gestión le corresponde: (I) dar en concesión la infraestructura vial nueva y existente, dentro de su jurisdicción, en el marco de lo establecido por la normatividad sobre la materia; (II) construir, rehabilitar, mantener o mejorar la infraestructura vial que se encuentre bajo su jurisdicción.⁴⁸

A las municipalidades distritales les corresponde: (I) En materia de tránsito: la gestión y fiscalización, dentro de su jurisdicción, en concordancia con las disposiciones que emita la municipalidad provincial respectiva y los reglamentos nacionales pertinentes; y, (II) En materia de vialidad: la instalación, mantenimiento y renovación de los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción, conforme al reglamento nacional respectivo. Asimismo, son competentes para construir, rehabilitar, mantener o mejorar la infraestructura vial que se encuentre bajo su jurisdicción.⁴⁹

Sin perjuicio de lo anterior, mediante Decreto Supremo 019-2011-MTC, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprobó la matriz de delimitación de competencias, el cual es un instrumento de gestión que tuvo por objeto facilitar y ayudar a la comprensión de las competencias en los distintos niveles de gobierno. A continuación, describo las competencias en materia de infraestructura vial y gestión de tránsito terrestre:

Infraestructura vial			
Atribución	Nivel de Gobierno		
	Nacional	Regional	Local
Políticas, normatividad y regulación	* Formular la política nacional y sectorial de la infraestructura vial, en coordinación con los otros niveles de gobierno y sectores vinculados.	* Formular y aprobar la política regional de infraestructura vial, de conformidad con la política nacional y sectorial.	* Formular y aprobar la política local de servicios de infraestructura vial, de conformidad con la política nacional y regional.
	* Formular y aprobar, cuando corresponda, normas, regulaciones y lineamientos técnico, de alcance nacional, en infraestructura vial.	* Formular y aprobar normas suplementarias en infraestructura vial de ámbito regional y actividades complementarias, en concordancia con las normas nacionales.	* Formular y aprobar normas suplementarias en infraestructura vial de ámbito provincial, de conformidad con las normas nacionales y regionales.
Administración y ejecución	* Administrar y ejecutar el desarrollo de la Red Vial Nacional.	* Administrar y ejecutar el desarrollo de la Red Vial Departamental o Regional.	* Administrar y ejecutar el desarrollo de la Red Vial Vecinal o Rural y vías urbanas de su jurisdicción.
	* Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos de alcance nacional, en infraestructura vial.	* Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos regionales, en infraestructura vial.	* Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos de alcance local, en infraestructura vial.

⁴⁸ Artículo 17 de la LGTT.

⁴⁹ Artículo 18 de la LGTT.

Administración y ejecución	<ul style="list-style-type: none"> * Conducir el sistema de peaje a nivel nacional y autorizar su funcionamiento; operar los peajes y pesajes en la Red Vial Nacional * Fiscalizar la gestión de la Red Vial Nacional. * Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura a nivel nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> * Operar peajes y pesajes en la Red Vial Departamental o Regional. * Fiscalizar la gestión de la Red Vial Nacional. * Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura a nivel regional. 	<ul style="list-style-type: none"> * Operar peajes y pesajes en la Red Vial Vecinal o Rural. * Fiscalizar la gestión de la Red Vial Vecinal o Rural y vías urbanas de su jurisdicción. * Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura de nivel local y vías urbanas de su jurisdicción.
----------------------------	--	--	--

Respecto a la matriz de competencias aprobada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debemos señalar que es un documento de gestión incompleto, pues no considera la totalidad de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad, con las cuales se podría determinar efectivamente las competencias a cada nivel de gobierno. Por ejemplo, no se establece a qué nivel de gobierno le corresponde clasificar la red vial, y las particularidades del caso en concreto, como es el caso del régimen especial para Lima Metropolitana.

4.3. Reglamento de Jerarquización Vial y el Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial

Como se indicó introductoriamente, en materia de gestión de infraestructura de transporte (o infraestructura vial) existen dos grandes campos: (i) la jerarquización; y, (ii) la gestión. Respecto de la jerarquización, recordemos que la LOPE establece claramente que le corresponde al Ejecutivo jerarquizar el Sistema Nacional de Carreteras; no obstante, la LOM establece que a la MML también le corresponde determinar qué vías son de carácter metropolitano.

4.3.1. Jerarquización vial

La norma que regula esta materia a nivel nacional es el Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado mediante Decreto Supremo 017-2007-MTC. Específicamente el objeto de esta norma es: (i) establecer los criterios de clasificación de vías destinados a orientar las decisiones de inversión y operación de estas en función de los roles que establece; y, (ii) establecer los criterios para la declaración de áreas o vías de acceso restringido. Su alcance está referido a las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras (en adelante, SINAC), así como a las áreas o vías de acceso restringido.

El SINAC se jerarquiza en las siguientes tres redes viales, que se describe y define a continuación:

- (i) Red Vial Nacional.- Corresponde a las carreteras de interés nacional conformada por los principales ejes longitudinales y transversales, que constituyen la base del SINAC. Sirve como elemento receptor de las carreteras departamentales o regionales y de las carreteras vecinales o rurales, y se encuentran a cargo del gobierno central. El detalle se encuentra en el Reglamento de Jerarquización Vial.
- (ii) Red Vial Departamental o Regional.- Conformada por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito de un gobierno regional. Articula básicamente a la

Red Vial Nacional con la Red Vial Vecinal o Rural, y se encuentra a cargo de los gobiernos regionales.

- (iii) Red Vial Vecinal o Rural.- Conformada por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito local, cuya función es articular las capitales de provincia con capitales de distrito, estos entre sí, con centros poblados o zonas de influencia local y con las redes viales nacional y departamental o regional. Se encuentra a cargo de los gobiernos locales.

El numeral 6.1 del artículo 6 del Reglamento establece que el gobierno nacional, como ente normativo, es la autoridad competente para la jerarquización del Sistema Nacional de Carreteras. Sin perjuicio de ello, el artículo 7 señala que las autoridades competentes podrán delegarse entre sí mediante convenios de cooperación, la gestión de carreteras o tramos de la red vial de su competencia.

Ahora bien, la importancia de la jerarquización vial es el ordenamiento de las carreteras que conforman el SINAC, en niveles de jerarquía, sobre la base de su funcionalidad e importancia. Específicamente el artículo 8 responde a los siguientes criterios de jerarquización vial:

a) Son parte de la Red Vial Nacional,⁵⁰ las carreteras que cumplan cualquiera de los siguientes criterios:

1. Interconectar al país longitudinalmente o transversalmente, permitiendo la vinculación con los países vecinos.
2. Interconectar las capitales de departamento.
3. Interconectar dos o más carreteras de la Red Vial Nacional.
4. Soportar regularmente el tránsito de larga distancia nacional o internacional de personas y/o mercancías, facilitando el intercambio comercial interno o del comercio exterior.
5. Articular los puertos y/o aeropuertos de nivel nacional o internacional, así como las vías férreas nacionales.
6. Interconectar los principales centros de producción con los principales centros de consumo.

b) Son parte de la Red Vial Departamental o Regional, las carreteras que cumplan cualquiera de los siguientes criterios:

1. Interconectar la capital del departamento con las capitales de sus provincias o estas entre sí.
2. Interconectar dos o más carreteras de la Red Vial Departamental o Regional.
3. Facilitar, principalmente, el transporte de personas y el intercambio comercial a nivel regional o departamental y que tengan influencia en el movimiento económico regional.
4. Interconectar capitales de distritos pertenecientes a más de una provincia o permitir la conformación de circuitos con otras carreteras departamentales o nacionales.
5. Articular los puertos y/o aeropuertos de nivel regional.

⁵⁰ Mediante Decreto Supremo 012-2013-MTC, se aprobó la actualización del Clasificador de Rutas del Sinac y las disposiciones sobre dicho clasificador.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de Jerarquización Vial, se señala que el clasificador de rutas es el documento oficial del Sistema Nacional de Carreteras (Sinac), que se ordena en Red Vial Nacional, Red Vial Departamental o Regional y Red Vial Vecinal o Rural, que incluye el Código de Ruta y su definición según puntos o lugares principales que conecta; precisando, además, que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el responsable de elaborar la actualización del clasificador de rutas que se aprobará mediante Decreto Supremo y que las modificaciones serán aprobadas por Resolución Ministerial de este Ministerio.

c) Son parte de la Red Vial Vecinal o Rural, aquellas otras carreteras no incluidas en la Red Vial Nacional o en la Red Vial Departamental o Regional.

Finalmente, es preciso indicar que, de acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria y Final del Reglamento de Jerarquización Vial, el MTC ejerce competencia cuando una carretera de la Red Vial Nacional atraviesa zonas urbanas. En caso se construya vías de evitamiento, estas formarán parte de la Red Vial Nacional y la vía antigua se integrará a la Red Vial Departamental o Regional o a las vías urbanas, según corresponda de acuerdo con la normatividad vigente. Similar tratamiento se dará a las carreteras de la Red Vial Departamental o Regional.

Para el caso de Lima Metropolitana, la LGTT en su artículo 45 establece que en materia normativa las municipalidades provinciales son competentes para jerarquizar la red vial de su jurisdicción y administrar los procesos que de ellos deriven, en concordancia con los reglamentos nacionales correspondientes. En ese sentido, el numeral 1 del artículo 161 de la LOM establece que la MML es competente, en materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda para definir la red vial metropolitana.

Específicamente para el caso de Lima Metropolitana se aprueba la Ordenanza 341, mediante la cual se actualiza el sistema vial metropolitano, que define la estructura vial del Área Metropolitana de Lima – Callao que incluye la clasificación de vías, los intercambios viales y/o pasos a desnivel y 552 láminas que contienen las secciones viales normativas.

4.3.2. Gestión de la infraestructura vial

La gestión de la infraestructura vial es la acción de administrar la infraestructura vial del SINAC, a través de funciones de planeamiento, ejecución, mantenimiento y operación, incluyendo aquellas relacionadas con la preservación de la integridad física del derecho de vía.⁵¹

El criterio para la determinación del organismo competente para la gestión de una determinada infraestructura de transporte (específicamente vial) es el tipo de vías frente a la cual nos encontramos. Específicamente el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, aprobado mediante Decreto Supremo 034-2008-MTC, establece que

- a) El MTC en su calidad de órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, a través de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, es la autoridad competente para dictar las normas correspondientes a la gestión de la infraestructura vial, fiscalizar su cumplimiento e interpretar las normas técnicas contenidas en el presente reglamento.
- b) Las autoridades competentes para la aplicación del presente reglamento, de conformidad con los niveles de gobierno que corresponde a la organización del Estado, son las siguientes:
 - b.1. El Gobierno Nacional a través del MTC, a cargo de la gestión de la infraestructura de la Red Vial Nacional.
 - b.2. Los Gobiernos Regionales, a cargo de la gestión de la infraestructura de la Red Vial Departamental o Regional.

⁵¹ Artículo 6 del Reglamento Nacional de Jerarquización Vial, aprobado mediante Decreto Supremo 034-2008-MTC.

b.3. Los Gobiernos Locales, a través de las municipalidades provinciales y distritales, a cargo de la gestión de la infraestructura de la Red Vial Vecinal o Rural.

Por su parte, el artículo 5 del Reglamento precitado establece que las autoridades competentes podrán delegarse entre sí mediante convenios, la gestión de carreteras o tramos de la red vial de su competencia.

5. Conflictos en la gestión de la infraestructura vial: caso de Lima metropolitana⁵²

Las redes viales en el Perú constituyen el conjunto de vías terrestres destinadas al tránsito de vehículos, dentro de las que se encuentran los “caminos”,⁵³ los cuales constituyen el género, siendo las “carreteras” y las “vías urbanas” las especies de dicho género. Las “carreteras” son los caminos para el tránsito de vehículos motorizados, de por lo menos dos ejes, con características geométricas definidas de acuerdo con las normas técnicas vigentes en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones,⁵⁴ en tanto que las redes viales urbanas son aquellas integradas por arterias y calles que conforman los centros poblados. Por lo tanto, es posible afirmar que las “carreteras” son los caminos para vehículos motorizados ubicados fuera de los centros poblados,⁵⁵ a diferencia de las redes viales urbanas integradas por las calles y arterias que conforman las ciudades y centros poblados.

Es el caso que como consecuencia de la expansión de las ciudades, diferentes carreteras que inicialmente servían para el tráfico de larga distancia, se convirtieron en vías netamente urbanas, las cuales al adquirir tal carácter pasaron a ser administradas por los gobiernos locales. Tal es el caso de la Antigua Carretera Panamericana (hoy Avenida República de Panamá), en el tramo comprendido dentro del casco urbano de Lima Metropolitana. Precisamente, la expansión de la ciudad de Lima generó la necesidad de la construcción de otra vía que evite el tráfico por la ciudad de vehículos con origen y destino distintos a ella y de los vehículos de transporte pesado que tienen por origen o destino la propia ciudad, facilitando a dicho tráfico un acceso rápido y directo con el menor impacto sobre el espacio urbano. No obstante, actualmente por la expansión de la ciudad de Lima la Vía de Evitamiento, las carreteras Panamericana Norte y Sur y la Carretera Central cumplen funciones mixtas, tanto de vía urbana como de vía de transporte de larga distancia en el sistema vial nacional.⁵⁶

⁵² Este capítulo toma en cuenta y recoge gran parte de la valiosa investigación realizada por Ana María Granda Becerra en su tesis “Regulación y Gestión Pública de la Red Vial Nacional: Conflicto de competencia entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Municipalidad Metropolitana de Lima sobre la Red Vial Nacional en los tramos que atraviesan por Lima Metropolitana”; para optar por el título de magister en Derecho de la Empresa con especialidad en regulación de los servicios públicos por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, mayo de 2010.

⁵³ Conforme a lo dispuesto en el Glosario de Términos de Uso Frecuente en Proyectos de Infraestructura Vial, aprobado por Resolución Ministerial 660-2008-MTC/02, los “caminos” son las vías terrestres para el tránsito de vehículos motorizados y no motorizados, peatones y animales, con excepción de las vías férreas.

⁵⁴ Glosario de Términos de Uso Frecuente en Proyectos de Infraestructura Vial, aprobado por Resolución Ministerial 660-2008-MTC/02, publicado en el diario oficial El Peruano, 30 de agosto de 2008.

⁵⁵ Cabe resaltar que las carreteras poseen tramos que atraviesan centros poblados urbanos en cuyo caso tales tramos por el hecho de atravesar centros poblados no pierden su carácter de carretera que integra una determinada red vial. Este aspecto será desarrollado con mayor amplitud en el presente trabajo.

⁵⁶ Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Informe 001-2007-MTC/02-c.t.rvm 001-2007-MTC/02. Informe Técnico-legal para la implementación de las Recomendaciones 4 y 5 establecidas en el Informe 189-2006-cg/oea. Febrero 2007, citado por Granda, 2010: 16-17.

5.1. Conflictos en la jerarquización de vías

Como señalamos introductoriamente, para el caso de la MML, la LOM dispone que la comuna limeña debe jerarquizar su propia red vial, a fin de determinar cuáles se constituyen como vías metropolitanas, lo cual efectivamente se realizó y aprobó mediante Ordenanza 341, la cual actualiza el sistema vial metropolitano, definiendo la estructura vial del Área Metropolitana de Lima-Callao. De acuerdo con lo dispuesto en su artículo segundo de la Ordenanza 341, los tipos de vías que conforman parte de la red vial metropolitana son:

- Vía Expresa
- Nacional / Regional
- Subregional
- Metropolitana
- Vía Arterial
- Vía Colectora
- Vía Local

En este punto, denotamos un importante conflicto en materia de jerarquización vial entre la MML y el MTC (gobierno central): en la Ordenanza 341 se clasifican como vías metropolitanas una serie de avenidas reconocidas como parte de la Red Vial Nacional por el Decreto Supremo 012-2013-MTC, lo cual involucra evidentemente una confusión en la gestión de este tipo de vías. Específicamente, en el Anexo 2 de la precitada Ordenanza (“Vías del Sistema Vial Metropolitano de Lima”), en el acápite correspondiente a Vías Expresas, la Municipalidad Metropolitana de Lima incluyó la Panamericana Norte, Panamericana Sur y Ramiro Prialé.

A fin de plantear una respuesta con fundamentos legales es preciso absolver las siguientes preguntas, ¿a qué organismo le corresponde determinar qué vías son de carácter nacional y qué vías son de carácter local? ¿Existe algún criterio para su determinación? ¿La clasificación existente respeta dichos criterios?

- (i) De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 6.1 del artículo 6 del Reglamento de Jerarquización Vial, y el literal a del artículo 45 de la LOGR es una competencia normativa del MTC jerarquizar el Sinac. No obstante, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 161 de la LOM, le corresponde a Lima Metropolitana jerarquizar la red vial metropolitana. Al respecto debemos señalar que el MTC es el órgano rector en materia de caminos y carreteras, por lo cual le corresponde determinar los criterios de clasificación de rutas, así como aquellas de alcance nacional para su gestión y administración. Ello de ninguna forma resta que los proyectos de infraestructura vial deban implementarse de forma coordinada o incluso vía delegación, máxime si son carreteras con utilidad mixta (de alcance nacional y urbano), lo cual es el primer paso para entender el alcance de las competencias compartidas a este nivel.
- (ii) Atendiendo a la competencia señalada en el punto anterior, los criterios para la jerarquizar la infraestructura vial debe determinarlos el MTC, los cuales se encuentran proscritos en el artículo 8 del Reglamento de Jerarquización Vial.
- (iii) Las tres vías declaradas como vías de carácter nacional (por el MTC) y metropolitano (por la MML) cumplen con las características establecidas en el artículo 8 del Reglamento de Jerarquización Vial para ser calificadas como parte de la red vial nacional, por las siguientes razones que se complementen con el gráfico adjunto en el Anexo 1:

- a) Interconecta al país longitudinalmente o transversalmente, permitiendo la vinculación con los países vecinos.
- b) Interconectar las capitales de departamento.
- c) Interconectar dos o más carreteras de la Red Vial Nacional.

No obstante, uno de los temas relevantes que justifica la intervención de la MML en la gestión de este tipo de vías son los denominados “intercambios viales” que abordaremos más adelante y que servirá para entender la complejidad de los proyectos de infraestructura vial, lo cual escapa de los criterios de planificación urbana con que cuenta el MTC.

Estando a lo expuesto, podemos concluir que: (i) le corresponde al MTC jerarquizar el Sinac; (ii) la clasificación regulada mediante Decreto Supremo 012-2013-MTC respeta los criterios establecidos en la normativa vigente, para el caso de las tres vías administradas por la MML, que cumplen los requisitos para considerarse como vías de carácter nacional; (iii) la Ordenanza 341 clasifica como parte de la red vial metropolitana una carretera de alcance nacional.

5.2. Conflictos en la gestión de infraestructura vial: caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones

La MML actualmente ejerce la administración y gestión sobre las garitas de peaje ubicadas en los tramos de la Red Vial Nacional que atraviesan la ciudad de Lima y, por ende, la administración de los recursos recaudados por esas, lo cual se viene poniendo en marcha a través de la ejecución de dos grandes proyectos de infraestructura vial: (i) Proyecto Vías Nuevas de Lima;⁵⁷ y, (ii) Proyecto Vía Parque Rímac.⁵⁸

Como se verá, la MML de Lima podría sustentar su posición en que la LOM le autoriza a regular, organizar y mantener la Red Vial Metropolitana y aprueba un régimen especial para ella; así como los convenios celebrados con el ente rector en esta materia. De otra parte, existen posiciones que sostienen que la MML viene desconociendo la competencia normativa del MTC para determinar la jerarquización de la Red Vial Nacional, respecto de los tramos que atraviesan centros urbanos (regulación de la Red Vial Nacional), así como la competencia de gestión de este para administrar los recursos de peaje recaudados por las garitas de peaje ubicadas en estos (gestión de la Red Vial Nacional), generándose un conflicto de competencia entre el gobierno nacional y el gobierno local, basado principalmente en una supuesta contraposición de la LGTT y la LOBD con la LOM y la Ordenanza 341 (norma con rango de ley).

⁵⁷ Contrato de Concesión celebrado entre la Municipalidad Metropolitana de Lima, debidamente representada por el Gerente de Promoción a la Inversión Privada y el representante de Rutas de Lima S. A. C., con fecha 09 de enero de 2013. Como se sabe, este proyecto nace a partir de una iniciativa privada denominada “Línea Azul”, presentada con fecha 16 de abril de 2010 por el Consorcio Líneas Viales de Lima a la Gerencia de Promoción a la Inversión Privada de la MML, la cual tiene por objeto el diseño, construcción, operación y mantenimiento de nuevas vías urbanas, así como el mejoramiento, la operación y mantenimiento de vías urbanas existentes.

⁵⁸ Contrato de Concesión celebrado entre la Municipalidad Metropolitana de Lima, debidamente representada por el Gerente de Promoción a la Inversión Privada y el representante de Línea Amarilla S. A. C., con fecha 12 de noviembre de 2009. Como se sabe, este proyecto nace a partir de una iniciativa privada denominada “Proyecto Línea Amarilla”, presentada el 31 de marzo de 2009 por empresa Constructora Oas Ltda. (Matriz Brasil) a la Gerencia de Promoción a la Inversión Privada de la MML el 31 de marzo de 2009, la cual tiene por objeto el diseño, construcción, operación y mantenimiento de nuevas vías urbanas, así como el mejoramiento, la operación y mantenimiento de vías urbanas existentes. Es el caso que mediante Adenda celebrada el 13 de febrero de 2013 se modificó la denominación del proyecto a “Vía Parque Rímac”.

A continuación, desarrollaré el marco jurídico relacionado a esta materia, seguido de los argumentos que sostendrían la posición de cada una de las partes involucradas en el presente conflicto, a fin de analizarlas y emitir una opinión personal sobre el asunto.

5.2.1. Marco jurídico específico aplicable al presente caso

5.2.1.1. Marco jurídico de carácter nacional aplicable para el caso de administración de las vías y peajes

Mediante Ley 15773, se crea el Sistema Nacional de Peajes para la conservación y mantenimiento de las carreteras en el Perú, publicada el 7 de diciembre de 1965, en el diario oficial, el cual señala que el producto que se obtenga por concepto de la aplicación del peaje constituye renta del Tesoro Público, correspondiente al presupuesto del gobierno central, destinarla a la conservación y mantenimiento de los caminos que producen dicha renta.

Por su parte, el Decreto Ley 18694, publicado el 23 de diciembre de 1970 en el diario oficial, autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a implementar el sistema de peajes en las vías en que se hayan efectuado trabajos de construcción, ampliación o mejoramiento de carreteras; así como a fijar o modificar las tarifas correspondientes, lo cual hará mediante Resolución Ministerial.

La Ley 24422, Ley de Presupuesto del año 1986, en el artículo 200 dispuso la transferencia de la administración física e ingresos de los peajes a las Municipalidades Provinciales. En mérito de este dispositivo, 27 garitas de peaje fueron transferidas a las municipalidades. A este efecto, la MML creó la Empresa Municipal Administradora de Peajes de Lima (en adelante, Emape), mediante el Acuerdo de Concejo 146 de fecha 26 de junio de 1986, la cual tiene por objeto social la construcción, remodelación, conservación, explotación y administración de autopistas, carreteras o vías de tránsito rápido, sean urbanas, suburbanas o interurbanas, incluyendo sus vías de acceso, puentes, pasos a desnivel, zonas de servicios, zonas de recreación y ornato y áreas conexas. Entre otros proyectos, se le encargó la administración de los siguientes peajes:

- Autopista Lima – Desvío Pucusana;
- Intercambio Atocongo – Puente Huáscar (hoy Vía de Evitamiento); y
- Variante y Serpentin de Pasamayo (que fue recuperado por el MTC en 1993 y concesionado a Norvial S. A.).

El Decreto Supremo 006-88-TC, publicada en el 20 de febrero de 1988 en el diario oficial, precisó que la facultad de instalar garitas de peaje en la Red Vial Nacional corresponde únicamente al MTC, autorizándose a las municipalidades a implantar el Sistema de Peaje en la Red Vial del ámbito de su jurisdicción, con excepción de la Red Vial Nacional. En tal sentido, se prohibió la instalación y/o construcción de garitas de peaje que no sean las establecidas por dicho Decreto Supremo, por lo que se facultó al MTC a retirar las garitas o instalaciones para el cobro de peajes que no estén de acuerdo con lo dispuesto en dicho dispositivo, en la Ley 15773 y en el Decreto Ley 18694. La ratio legis de esta norma fue la instalación de numerosas garitas de forma indiscriminada en las redes nacional, departamental y vecinal sin observar los dispositivos legales por parte de las municipalidades provinciales y distritales del país.

El Decreto Legislativo 676, publicado en el diario oficial El Peruano, el 6 de octubre de 1991, declaró de interés nacional la rehabilitación y el mantenimiento de la infraestruc-

tura vial del país, estableciendo que el MTC es el único que puede autorizar y supervisar la instalación de peajes en la Red Vial Nacional, siendo su responsabilidad la construcción, mejoramiento, rehabilitación y conservación de la Red Vial Nacional. Igualmente, se autorizó al MTC a otorgar en concesión temporal a personas o empresas del sector privado los tramos de la Red Vial Nacional que juzgue conveniente, a fin de que los concesionarios rehabiliten y mantengan las citadas vías, en cuyo caso aplicarían la tarifa aprobada por Resolución Ministerial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, previa ejecución de los estudios técnicos que ayuden a definir su monto.

El Decreto Legislativo 757, publicado en el diario oficial El Peruano el día 13 de noviembre de 1991, en el artículo 14 literal c, numeral 2.3, distingue la Red Vial Nacional administrada por el MTC y la Red Vial del ámbito de jurisdicción local, estableciendo que los derechos de peaje o pontazgo que establezcan los gobiernos locales solamente podrán gravar el uso por vehículo de la vía pública o de puentes construidos por el municipio o mantenidos por este, siempre y cuando tales vías no formen parte de la Red Vial Nacional.

El Decreto Supremo 015-93-TCC, publicado en el diario oficial El Peruano el día 06 de mayo de 1993, establece que el cobro de peaje en la Red Vial Nacional únicamente procederá con autorización del MTC, quedando terminantemente prohibido el cobro de peaje que no cuente con esta autorización, disponiendo asimismo que el MTC proceda al retiro de las garitas o instalaciones para el cobro del peaje de la Red Vial Nacional que no cuente con la autorización. De igual forma, esta norma dispuso la facultad de conceder al sector privado y a las entidades públicas las vías en las que se recaude el peaje.

En mérito de este dispositivo se ratificó la competencia del MTC para la gestión de todas las garitas de peaje instaladas en la Red Vial Nacional controladas por las municipalidades provinciales y distritales del país, con excepción de las que se encontraban controladas por la Municipalidad de Lima a través de EMAPE.

Mediante Decreto Supremo Extraordinario 090-PCM-93, modificado por el Decreto Supremo Extraordinario 115-pcm-93 se autoriza al MTC a utilizar los recursos provenientes del cobro de peajes para el mejoramiento, rehabilitación y conservación de la Red Vial Nacional, estableciendo que los ingresos provenientes del cobro de peaje se depositarán en una cuenta Bancaria Especial de reversión automática denominada Fondo Vial, que para tal efecto el MTC abrirán en el Banco de la Nación a través de la Dirección General de Tesoro Público.

Finalmente, mediante Decreto de Urgencia 108-96 se autoriza al MTC a utilizar los ingresos generados por el cobro de peaje de la Red Vial Nacional, incluyendo los saldos de balances provenientes de estos ingresos, los que constituirán el "Fondo Especial de Mantenimiento Vial" con carácter permanente, a cargo del Sinmac (ahora Proyecto Especial de Infraestructura del Transporte Nacional - Provias Nacional).

5.2.1.2. Marco jurídico de carácter municipal aplicable para el caso de administración de las vías y peajes

De acuerdo con el artículo 5 de la Ordenanza 132, publicada en el diario oficial con fecha 25 de noviembre de 1997, se establece que la Municipalidad Metropolitana es competente para regular y administrar la circulación en las vías públicas de la provincia de Lima, incluyendo los tramos locales de las vías interprovinciales y el peaje dentro de su ámbito territorial.

Mediante Ordenanza 149, publicada en el diario oficial el 19 de mayo de 1998, se precisa en el artículo 1 que, de conformidad con el artículo 5 de la Ordenanza 132, la MML está facultada a otorgar en concesión la administración de peajes en la provincia de Lima mediante los procedimientos de Concurso o Licitación Pública que prevé el Reglamento de la Inversión Privada en Obras de Infraestructura y de Servicios Públicos Locales para la provincia de Lima, aprobado por la Ordenanza 098-96-MML. La MML señala que está facultada a entregar mediante convenio tramos viales de su jurisdicción a entidades u organismos del Sector Público, incluidas empresas estatales y/o municipales, para su rehabilitación y mantenimiento; y a autorizar, en tales casos, el cobro de peaje, de acuerdo con la tarifa que apruebe el Concejo Metropolitano de Lima, previos los estudios técnico-económicos respectivos.

Por su parte, en el artículo 2 la referida Ordenanza 149 señala que el cobro de peaje dentro de la jurisdicción de la provincia de Lima solo procede previa autorización de la MML. En esa línea, el artículo 3 de la precitada ordenanza, ratifica que la administración de las garitas de peaje ubicadas en el Intercambio Atocongo Puente Huáscar (que incluye las Estaciones de Monterrico, Santa Anita, El Pino y Separadora Industrial), en Lima desvío Pucusana (que incluye las Estaciones de Villa Conchán, Huaylas, Arica y San Bartolo) y en el Km. 25 + 150 de la Carretera Panamericana Norte, se encuentra a cargo de EMAPE. Cabe resaltar que en los considerandos de la referida ordenanza la MML señala que viene ejerciendo la competencia establecida en el artículo 5 de la Ordenanza 132, a través de EMAPE, así como que los recursos que provienen de la recaudación del peaje constituyen un importante ingreso que obtiene la MML y que destine al mantenimiento, al mejoramiento y a la construcción de la infraestructura vial de la capital de la República.

Como señalamos, mediante Ordenanza 341 el Concejo Metropolitano de la MML aprobó el Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima que define la estructura vial del Área Metropolitana de Lima-Callao, indicando en el artículo segundo que la clasificación de vías para Lima Metropolitana considera entre sus categorías a la Vías Expresas Nacionales, Regionales, Subregionales y Metropolitanas. Específicamente se incluye como parte de la red vial metropolitana a la Panamericana Norte, Panamericana Sur y Ramito Prialé.

5.2.1.3. Convenios celebrados entre la MML y el MTC en materia de gestión de peajes y vías

Como parte de los fundamentos que sostendrían la posición de la MML, se encuentran los cuatro convenios celebrados con el MTC concernientes a la renta y administración de las garitas de peaje ubicadas en Lima Metropolitana, según se indica a continuación:

- (i) Convenio 018-86-TC/ca, de fecha 8 de julio de 1986, por el cual el MTC transfirió a favor de la MML, la renta y administración de los peajes ubicados en el Intercambio Atocongo Puente Huáscar (Circunvalación), Lima Desvío Pucusana, Serpentin y Variante de Pasamayo. Este convenio se sustentó en el artículo 200 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 1986, Ley 24422. Según se estipuló en la cláusula 4.1, el convenio entró en vigencia el 1 de enero de 1986, sin señalar plazo de término. Sin embargo, la cláusula primera del Convenio de Transferencia de Garitas de Peaje de la Autopista Ramiro Prialé (30 de marzo de 2001) estableció que este convenio regía desde el 31 de diciembre de 1986 y que su carácter era permanente.⁵⁹

⁵⁹ Convenio 018-86-TC/CA, de fecha 08 de julio de 1986.

- (ii) Convenio de Cooperación Interinstitucional y de Ratificación de Competencias, de fecha 19 de febrero de 1994, mediante el cual, en consideración a las modificaciones efectuadas por las distintas normas sobre la materia respecto de las competencias del MTC y de la MML, se precisó las garitas de peaje que debían transferirse a la administración municipal y la aplicación de los recursos recaudados, acordándose para ello la conformación de una comisión que revise dichos aspectos e hiciera las propuestas legales necesarias.⁶⁰
- (iii) Convenio 01-94-tcc/15.03, de fecha 29 de abril de 1994, por el cual la MML transfiere al MTC las rentas y administración de las garitas de peaje ubicadas en la Autopista Ramiro Prialé y Serpentin y Variante de Pasamayo; acordándose además la instalación por parte de la Emape de una garita de peaje en la Carretera Panamericana Norte a la altura del río Chillón entre los kilómetros 24 y 26, cuya renta sería destinada a financiar la rehabilitación y mantenimiento de la carretera Lima-Ancón en el tramo comprendido entre los kilómetros 10.50 a 42.87.⁶¹
- (iv) Convenio de Transferencia de Garitas de Peaje de la Autopista Ramiro Prialé, de fecha 30 de marzo de 2001.⁶² Este convenio se sustenta en el Convenio 018-86-TC/ca y en el Convenio 01-94-tcc/15.03, y estipula lo siguiente:
- Transferir a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la administración y rentas de la garita de peaje ubicada en la Autopista Ramiro Prialé, de forma permanente. La Municipalidad Metropolitana de Lima asumirá el mantenimiento de dicha Autopista y de la Carretera Central en el tramo entre Santa Anita y Puente Ricardo Palma. Mantener bajo responsabilidad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones la administración y rentas de las garitas de peaje ubicadas en el Serpentin y la Variante Pasamayo. Mantener bajo responsabilidad de la MML, la administración y rentas de la garita de peaje ubicada en la Carretera Panamericana Norte, a la altura del río Chillón, entre los Kms. 24 y 26, hasta que las partes convengan lo contrario. Disponer en el punto 1.3 de la cláusula primera que el Convenio 018-86-TC/ca, empezó a regir el 31 de diciembre de 1986 y su carácter fue permanente.
- (v) Convenio de Cooperación Interinstitucional celebrado entre Provías y la MML el 28 de diciembre de 2012, el cual tiene por objeto establecer los términos y condiciones tanto legales como técnicas, que le permita a la MML viabilizar las obras comprendidas en el desarrollo de la Iniciativa Privada “Vías Nuevas de Lima”, así como su operación y mantenimiento, dentro del marco de la utilización de la infraestructura perteneciente a la Red Vial Nacional. Expresamente se delega a la MML la gestión de las siguientes carreteras de la Red Vial Nacional:
- Ruta pe-1n: Carretera Panamericana Norte.
 - Ruta pe-1s: Carretera Panamericana Sur.
 - Ruta pe-22a: Autopista Ramiro Prialé, Tramo: Puente La Menacho-Puente Los Ángeles.

5.2.2. Análisis estrictamente legal de las competencias a la luz de la normativa vigente

De las normas antes referidas, resulta claro que constituye competencia exclusiva del MTC, en su calidad de gobierno nacional y órgano rector a nivel nacional en materia

⁶⁰ Convenio de Cooperación Interinstitucional y de Ratificación de Competencias, de fecha 19 de febrero de 1994.

⁶¹ Convenio 01-94-tcc/15.03, de fecha 29 de abril de 1994.

⁶² Convenio de Transferencia de Garitas de Peaje de la Autopista Ramiro Prialé, de fecha 30 de marzo de 2001.

de transporte y tránsito terrestre, administrar y mantener la infraestructura vial nacional. En tal sentido, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 15773, Decretos Legislativos 676 y 757 y Decreto Supremo Extraordinario 090-pcm-93, todas ellas normas con rango de ley vigentes, el MTC es la única entidad que puede autorizar y supervisar la instalación de peajes en la Red Vial Nacional, así como que los recursos provenientes de la aplicación de peajes en la Red Vial Nacional se destinarán a la construcción, mejoramiento, rehabilitación y conservación de esta.

Por consiguiente, siendo que las vías referidas en el acápite anterior (administradas actualmente por la MML) pertenecen a la Red Vial Nacional, la instalación de las Garitas de Peaje, así como la determinación del monto a cobrar por tal concepto, le correspondería, en principio, al MTC, única entidad competente para ello.

De acuerdo con lo anterior, algunos autores sostienen que la MML estaría detentando el ejercicio de la competencia del MTC en lo que corresponde a la gestión de un tramo de la Red Vial Nacional, de acuerdo con el marco legal desarrollado en el presente artículo. Por ende, en tanto estamos frente a un sistema vial nacional único y no susceptible de división o fragmentación que lo desnaturalice, la actuación de la MML vulneraría las políticas y planes nacionales de desarrollo de la infraestructura vial del país.

No obstante, la habilitación vigente con que cuenta la MML para la gestión de las vías no se sustenta en la normativa sobre jerarquización y gestión de infraestructura vial, sino más bien en los convenios suscritos con el MTC, los cuales actualmente se encuentran vigentes. Específicamente nos referimos al Convenio de Transferencia de Garitas de Peaje de la Autopista Ramiro Prialé, de fecha 30 de marzo de 2001 y el Convenio Interinstitucional celebrado entre Provías y la MML el 28 de diciembre de 2012. El primero de los convenios se sustenta en el Convenio 018-86-TC/CA y en el Convenio 01-94-TCC/15.03, y estipula que el MTC transfiere la administración y rentas de la garita de peaje ubicada en la autopista Ramito Prialé, Carretera Panamericana Norte, de forma permanente,⁶³ a la MML, quien deberá asumir el mantenimiento de dicha vía.

Ahora bien, se señala que el Convenio 018-86/ca se suscribió en el marco de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 1986-Ley 24422, por ende, la vigencia de dicho documento se circunscribe al plazo de vigencia de la referida ley dada la naturaleza de la citada ley presupuestal cuyo alcance temporal se limita al respectivo ejercicio presupuestal. Sin embargo, en el convenio suscrito en el año 2001 se ratifican los extremos del Convenio de 1986, estableciendo su carácter permanente; por lo cual no se podría acoger el argumento de la validez de la delegación por el plazo de vigencia de la precitada ley presupuestal.

En contraposición a ello, un argumento que se alega es que los Convenios (que establecieron su carácter permanente) se celebraron al amparo del tuc de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto Supremo 02-94-JUS, cuyo artículo 12 establecía que la competencia de los órganos administrativos es irrenunciable. No obstante, la precitada norma no estableció un plazo obligatorio o máximo para la delegación, por lo cual —desde mi punto de vista— debe interpretarse que los convenios se mantuvieron vigentes, hasta que las partes acuerden lo contrario, toda vez que esa fue la intención con la que se celebraron los convenios.

⁶³ Entiéndase hasta que las partes convengan lo contrario.

Empero, el Convenio de Cooperación Interinstitucional celebrado entre Provías y la MML el 28 de diciembre de 2012 sí establece un plazo de duración, toda vez que se celebró al amparo de la Ley 27444,⁶⁴ norma que sí establece el carácter temporal de la delegación de las competencias en su artículo 70. Concretamente se extiende durante todo el plazo de la Concesión del Proyecto Vías Nuevas de Lima. Sin perjuicio de lo anterior, el ejercicio de la competencia es una obligación directa del órgano administrativo que la ostenta, la cual incluso en los supuestos de delegación puede ejercerla a través de la avocación (artículo 67 de la Ley 27444), por lo cual no se configura la alteración de la titularidad de la competencia ante los supuestos de delegación descritos.

De acuerdo con lo anterior, esta situación definitivamente no constituye despojar de la titularidad de la red vial nacional al MTC, sino más bien gestionarla y administrarla de conformidad con lo establecido en el planeamiento urbano que corresponde a la MML, el cual debe ser compatibilizado con los intereses del gobierno central en este tipo de infraestructuras viales.

Ahora bien, respecto del Convenio de Cooperación celebrado entre Provías y la MML el 28 de diciembre de 2012, referido al proyecto “Vías Nuevas de Lima”, debemos señalar que esta es una manifestación concreta de la decisión del organismo rector en delegar el ejercicio de la competencia a la MML para gestionar y administrar estos tramos de la Red Vial Nacional, lo cual otorga más respaldo a la habilitación de la corporación municipal para la ejecución de los proyectos en marcha.

Sobre la base de lo expuesto, se puede aseverar que los convenios que se mencionan en el presente artículo celebrados entre el MTC y la MML para la administración de las garitas de peaje ubicadas en Lima Metropolitana no modifican ni afectan las competencias asignadas al MTC para la administración y mantenimiento de la red vial nacional; siendo más bien imperativo respetar los convenios celebrados de delegación de competencias en las vías bajo su administración,⁶⁵ lo que implica respetarlo hasta que las partes acuerden su extinción, se ejerzan los mecanismos de avocación que correspondan, o se extinga el plazo para el caso del Convenio de Cooperación celebrado entre Provías y la MML.

5.2.3. ¿Podría argumentarse que en la práctica el hecho de que tramos de la Red Vial Nacional sean gestionados por el gobierno local, generan una distorsión en la planificación?

Apartándonos un poco del análisis estrictamente legal, para Ana María Granda⁶⁶ podrían existir consecuencias en el plano relativo a la planificación de la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la Red Vial Nacional, la cual tiene por finalidad optimizar la inversión en vialidad, o “minimizar el costo social o para la sociedad en su conjunto del transporte por carretera”. Ello tiene expresión similar en la minimización de la suma de los costos de inversión y mantenimiento que realiza el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de los costos de los usuarios.

⁶⁴ Artículo 65 de la Ley 27444.

⁶⁵ Ruta N PE-1S: Lima (Puente Santa Anita) - Puente Pucusana; Ruta N PE-1N: Lima (Puente Santa Anita) - IV La Menacho (PE 22-A) Pte. Nuevo - Pte. Chillón - Zapallal - Ancón; así como la Ruta PE-22: Lima (Puente Santa Anita) - Santa Clara - Puente Los Angeles - Puente Ricardo Palma y la Ruta PE-22A: Emp. PE-1N (IV La Menacho) - Pte. Carlos Graña - Puente Huachipa - Emp. PE-22 (Santa Clara).

⁶⁶ Granda, 2010: 16 y ss.

Concretamente el Reglamento de Jerarquización Vial define la gestión de la infraestructura vial de carreteras como la acción de administrar la infraestructura vial del Sistema Nacional de Carreteras, a través de funciones de planeamiento, ejecución, mantenimiento y operación, incluyendo aquellas relacionadas con la preservación de la integridad física del derecho de vía. Señala además que la gestión de la infraestructura vial de carreteras será concordante con el documento denominado "Política Nacional del Sector Transportes" vigente.⁶⁷

Es el caso que dentro de las fases de la gestión de la infraestructura vial⁶⁸ se encuentra: (i) el planeamiento;⁶⁹ (ii) los estudios de preinversión;⁷⁰ (iii) estudios definitivos;⁷¹ (iv) obras viales;⁷² (v) mantenimiento;⁷³ y (vi) operación.⁷⁴ Como consecuencia de lo anterior, se puede decir que el proceso de planificación, ejecución de obras viales, mantenimiento, rehabilitación y operación de la Red Vial Nacional forma parte del Sistema de Gestión de la Infraestructura Vial, lo cual involucra una serie de factores como definir los objetivos de la Red Vial, determinar la demanda o el tráfico futuro de la red, el tránsito promedio diario anual, efectuar el diagnóstico de la red en su conjunto, estimar el nivel de recursos presupuestales, generar las alternativas de acción más convenientes con base en los objetivos y a la asignación presupuestal existente, para cuyo efecto se debe considerar a la red vial de la que se trate en su conjunto. En tal sentido, la planificación del desarrollo de las redes viales nacionales constituye un todo que vincula al país con carácter nacional y a este con la subregión andina, a través de la Infraestructura Vial Sudamericana (por ejemplo, los ejes IIRSA).

Sin perjuicio de lo anterior, se interpreta que la existencia de tramos que forman parte de las redes viales nacionales, cuya administración y gestión es ejercida por un gobierno local afectaría la planificación, ejecución de obras viales, el mantenimiento, la rehabilitación y la operación de la Red Vial Nacional en su conjunto, toda vez que tales tramos deben ser excluidos de la planificación nacional que corresponde efectuar al gobierno nacional, siendo además que parte de los elementos que inciden en la planificación, ejecución de obras viales, conservación, mantenimiento y operación de las carreteras constituyen la asignación de recursos presupuestales para su financiamiento. Por ello, el hecho de que tales tramos, los cuales generan los mayores ingresos por concepto de peajes en la Red Vial Nacional,⁷⁵ según se explica más adelante, se encuentren administrados por la MML, afectaría directamente el financiamiento del desarrollo de la Red Vial Nacional al destinarse a fines distintos recursos presupuestarios que deberían asignarse a tales efectos.

No obstante, nuestra posición es distinta. Considero que los elementos para una gestión eficiente de la infraestructura vial de carácter nacional pueden ser compatibles (sino compatibilizados) por la gestión de la MML en esta materia (desde la planificación, hasta la estructura financiera de las concesiones y el cobro de los peajes), lo cual puede tomar operatividad con la celebración de un Convenio entre el MTC y la MML. Concretamente, para dichos efectos traemos nuevamente bajo análisis el Convenio de Cooperación Inte-

⁶⁷ Artículo 7 del Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial.

⁶⁸ Artículo 10 del Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial.

⁶⁹ Artículo 11 del Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial.

⁷⁰ Artículo 12 del Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial.

⁷¹ Artículo 13 del Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial.

⁷² Artículo 14 del Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial.

⁷³ Artículo 15 del Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial.

⁷⁴ Artículo 16 del Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial.

⁷⁵ Información estadísticas elaborada por Granda, 2010: 27-29.

rinstitucional celebrado entre Provías y la MML el 28 de diciembre de 2012, el cual tiene por objeto establecer los términos y condiciones tanto legales como técnicas, que le permita a la MML viabilizar las obras comprendidas en el desarrollo de la Iniciativa Privada “Vías Nuevas de Lima”, así como su operación y mantenimiento, dentro del marco de la utilización de la infraestructura perteneciente a la Red Vial Nacional. Específicamente, a continuación se describe las principales obligaciones asumidas por ambas partes:

- (I) Provías emitirá opinión respecto de los alcances técnicos relacionados a la infraestructura de la Red Vial Nacional a que se refiere el Contrato de Concesión por el proyecto “Vías Nuevas de Lima”.
- (II) Provías revisará y aprobará los Estudios Definitivos de Ingeniería⁷⁶ (en adelante, EDI) en la infraestructura vial correspondiente al proyecto denominado “Vías Nuevas de Lima”, de conformidad con las normas legales y disposiciones técnicas establecidas. El correlato de ello es que la MML se obliga a incluir en el Contrato de Concesión a celebrarse dicho condicionamiento.
- (III) La MML respetará los aspectos del EDI evaluado y aprobado, así como las observaciones que deberán ser subsanadas oportunamente. En caso de modificaciones posteriores a la aprobación de dicho edi, estas deben estar debidamente sustentadas, sin perjuicio de ser evaluadas y aprobadas por Provías.
- (IV) La MML deberá brindar facilidades a Provías para la realización de inspecciones, cuando lo considere conveniente, tanto en la etapa de construcción como en la etapa de operación de la concesión.
- (V) Provías brindará la información técnica necesaria sobre la infraestructura de la Red Vial Nacional intervenida para que la MML pueda desarrollar los EDI para la ejecución de las obras y el mantenimiento vial, comprometidos en la Iniciativa “Vías Nuevas de Lima”.
- (VI) La MML deberá mantener las características fundamentales de la Red Vial Nacional, según los alcances técnicos del Reglamento de Jerarquización Vial, que permita soportar regularmente y de manera preponderante el tránsito vehicular de larga distancia nacional y/o internacional para el transporte de personas y/o mercancías, facilitando todas las operaciones de intercambio comercial interno o de comercio exterior.
- (VII) El Contrato de Concesión o la adendas que se suscriban a este no podrán afectar los acuerdos adoptados en el presente convenio.

En razón de los alcances del convenio antes descrito, más bien se ve que la actuación del MTC y la MML se estaría armonizando, en tanto Provías sería un filtro obligatorio para la aprobación de los edi, y un constante supervisión de las políticas del sector en materia de gestión de infraestructura vial por 30 años.

⁷⁶ De acuerdo con la definición del Contrato de Concesión del proyecto “Vías Nuevas de Lima”, los Estudios Definitivos de Ingeniería son los documentos técnicos donde se establecen los detalles de diseño geométrico vial urbano y la formulación de los estudios de ingeniería para ejecución de los elementos que constituyen el proyecto y que le corresponde desarrollar al concesionario, de acuerdo con lo establecido en el Contrato de Concesión. En la práctica el EDI constituye el expediente definitivo para la ejecución de las obras de infraestructura vial objeto de la concesión.

En ese mismo sentido, actualmente la MML viene realizando importantes esfuerzos para celebrar un convenio de similares características por el proyecto denominado “Vía Parque Rímac”, lo cual es un gran avance para una gestión responsable, eficiente, integral y descentralizada de la infraestructura vial, en tanto se busca compatibilizar los intereses de ambos niveles de gobierno.

Finalmente, un argumento no menos importante que debe tomarse en cuenta al momento de sentar una posición al respecto es contextualizar la función que cumplen las carreteras de la Red Vial Nacional para Lima Metropolitana. Como se mencionó, su función es mixta: además de cumplir con las características de la Red Vial Nacional, su utilidad radica también en interconectar los distritos de la ciudad, motivo por el cual también debe responder a las exigencias de la urbe en un determinado espacio tiempo. En ese sentido, si bien la planificación de la Red Vial Nacional responde a los lineamientos y directrices que para dichos efectos emita el MTC, la planificación que se realiza en las vías que se superponen al tramo urbano probablemente no toman en cuenta los planes urbanos de la MML. Dicho ello, lo que se lograría con una gestión de la infraestructura vial en estos tramos por parte de la MML es compatibilizar la planificación del MTC (a través de un control previo por parte de Provías, como ya se señaló) con la planificación urbana que realiza para dichos efectos la MML.

Un claro ejemplo de ello son los denominados “intercambios viales”, los cuales son definidos como aquella “zona en la que dos o más carreteras se cruzan a distinto nivel para el desarrollo de todo los movimientos posibles de cambio de dirección de una carretera a otra sin interrupciones del tráfico vehicular”.⁷⁷

Es el caso que, de acuerdo con su definición y características de la Red Vial Nacional, este tipo de vías no formarían parte de dicha red, por lo cual su administración le corresponde a la Municipalidad Provincial o Regional. Es el caso que actualmente se viene implementando una serie de intercambios viales que alimentan vías de la Red Vial Nacional que administra la MML, lo que no se habría podido lograr sin una debida “compatibilización” de los planes, proyectos e intereses de ambos niveles de gobierno, toda vez que los intercambios viales son componentes de la infraestructura vial que cuentan con importantes particularidades para su implementación y requieren un esfuerzo significativo de señalización de vías, y modificaciones a la geometría vial.

5.2.4. ¿Actualmente el nivel de recaudación de los peajes puede ser una causa para revertir su administración al MTC?

Los tramos de las carreteras administrados por la MML se encuentran ubicados en el Clasificador de Rutas del País, aprobado mediante Decreto Supremo 044-2008-MTC, como parte integrante de la Red Vial Nacional, según el siguiente detalle:

Ejes longitudinales de la Costa:

Ruta pe-1s: Lima (Puente Santa Anita) - Puente Pucusana.

Ruta pe-1n: Lima (Puente Santa Anita) - IV La Menacho (pe22-a) Pte. Nuevo - Pte. Chillón – Zapallal - Ancón

⁷⁷ Conforme a lo dispuesto en el Glosario de Términos de Uso Frecuente en Proyectos de Infraestructura Vial, aprobado por Resolución Ministerial N° 660-2008-MTC/02

Ejes transversales:

Ruta pe-22: Lima (Puente Santa Anita) - Santa Clara - Puente Los Angeles - Puente Ricardo Palma

Ruta pe-22a: Emp. pe-1 n (iv La Menacho) - Pte. Carlos Graña - Puente Huachipa – Emp. pe-22 (Santa Clara)

En las referidas rutas se encuentran las garitas de peaje de Chillón, Evitamiento y Pucusana. Las rutas señaladas tienen como función principal la interconexión de la ciudad de Lima y el puerto del Callao con las diversas rutas de la Red Vial Nacional que unen las capitales de las regiones y los puertos marítimos y fluviales del resto del país.

En su momento, la recaudación anual de peajes efectuada por EMAPE representó en el año 2005 al 25.2% del total de ingresos de la municipalidad.⁷⁸ Concretamente, los tramos viales bajo la jurisdicción de la MML le generaron ingresos por peajes a través de tres centros de recaudación: Circunvalación, Pucusana y Chillón. El Centro de Recaudación de Circunvalación mantiene el mayor tráfico de vehículos, con una participación promedio del 71.4% del tráfico total, seguido por Pucusana y Chillón con el 25.1 y 3.5%, respectivamente.⁷⁹

La MML efectuó durante los años 2006 y 2007 dos emisiones de bonos de titulización de peajes respaldado por el 100% de sus ingresos por peajes que cobra en los tramos viales bajo su administración, con el propósito de recaudar fondos vía la emisión de bonos para financiar parte del Plan de Inversiones de obras públicas en Infraestructura Vial (2005-2008) como parte del Plan de Desarrollo de Lima Metropolitana. Las emisiones contaron como fecha máxima de redención siete años desde la fecha de la primera emisión, lo cual se cumplió el 11 de febrero de 2013.⁸⁰

Ana María Granda resaltó los inconvenientes con que contaba la MML para destinar los ingresos generados por los peajes a los fines propios de la gestión de la infraestructura vial. Expresamente indicó:

[...] que en el futuro la Municipalidad Metropolitana de Lima no podrá transferir la administración de ninguna garita de peaje a terceros ni tampoco decidir su eliminación sin la aprobación del representante de los obligacionistas. De hacerlo incurriría en un evento de aceleración de los flujos titulizados. Asimismo en caso de que decida la creación de nuevos Centros de Recaudación o garitas de peaje, estos deberán ser automáticamente incorporados a los flujos titulizados.⁸¹

Asimismo, señaló que la MML, a través de Emape, destina recursos provenientes de la recaudación de las indicadas garitas de peaje a obras no viales en Lima Metropolitana, tales como el Parque de la Muralla en el Cercado de Lima, el Club Huáscar en Villa El Salvador, las Escaleras Solidarias, el Club del Agua en Cápac Yupanqui Rímac, entre otras.

No obstante lo expresado, a la fecha esta situación no puede ser considerada como un argumento en contra de que la MML administre los peajes, en la medida de que la gestión

⁷⁸ Apoyo & Asociados Internacionales Clasificadora de Riesgo (2006). Titulación de Peajes de la Municipalidad de Lima. Lima, p. 3.

⁷⁹ Apoyo, 2006: 7.

⁸⁰ Apoyo, 2006: 1-3.

⁸¹ Apoyo, 2006: 6.

de la infraestructura vial al amparo de los contratos de concesión celebrados sí contemplan que los fondos percibidos deban estar directamente destinados a la sostenibilidad de las concesiones, tal como detallamos a continuación:

- (i) Contrato de Concesión del proyecto denominado “Vías Nuevas de Lima”: De acuerdo con la Cláusula Cuarta del Acta de Acuerdo y Aprobación de la versión definitiva del Contrato de Concesión, se establece expresamente en el numeral 4.3 que previo a la celebración del contrato se requería la autorización de la Asamblea General de Titulares de los Bonos de Titulización de Peajes de la MML, en virtud de lo establecido en el Contrato Marco de Fideicomiso de Titulización (celebrado el 18 de febrero de 2005) entre la Sociedad Titulizadora S. A. y Emape. En atención a ello, este fideicomiso se liquidó el 30 de abril de 2013.

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.5 del Contrato de Concesión, la entrega en concesión es onerosa, conforme lo establece el literal a del artículo 14 del Texto Único Ordenado de Concesiones, aprobado mediante Decreto Supremo 059-96-pcm, lo cual involucra el pago de una contraprestación por parte del concesionario sobre sus beneficios a favor del Estado, en contraprestación por la explotación de la infraestructura vial. Como consecuencia de lo anterior, la concesión fue calificada como autosostenible, de conformidad con lo establecido en el literal a del artículo 4 de la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas, aprobado mediante Decreto Legislativo 1012. Precisamente en el numeral 10.16 de la Cláusula Décima del Contrato de Concesión se pacta que el pago que recibirá el concedente del concesionario por concepto de pago por derecho de concesión asciende al 4% de los ingresos brutos anuales que el concesionario perciba por las recaudaciones de los peajes a partir de la culminación de las obras obligatorias.⁸² Por su parte, en el capítulo XI “Régimen Económico-Financiero”, se indica en la cláusula 11.1 que los costos de inversión, operación y conservación en que incurra el concesionario serán cubiertos con la recaudación del peaje. Estando a lo descrito, considerando que es una concesión otorgada a título gratuito y que los costos relativos a su ejecución serán cubiertos por el peaje y otros ingresos,⁸³ se infiere lógicamente que todos los ingresos provenientes de esta concesión están dirigidos a su sostenibilidad, y un porcentaje razonable al concesionario y concedente.

- (ii) Contrato de Concesión del proyecto denominado “Vía Parque Rímac”: De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.5 del Contrato de Concesión, la modalidad de entrega en concesión es a título gratuito, conforme lo establece el literal b del artículo 14 del Texto Único Ordenado de Concesiones, aprobado mediante Decreto Supremo 059-96-pcm, lo cual involucra que no se impone al concesionario una contribución determinada en dinero o una participación sobre sus beneficios a favor del Estado, en contraprestación por la explotación de la infraestructura vial. Como consecuencia de lo anterior, la concesión fue calificada como autosostenible, de conformidad con lo establecido en el literal a del artículo 4 de la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas, aprobado mediante Decreto Legislativo 1012. Por su parte, en el capítulo X

⁸² En la medida de que aún no culmina la ejecución de las obras obligatorias (que tiene una duración aproximada de tres años) todos los fondos recaudados son dirigidos a la sostenibilidad de la concesión.

⁸³ En la cláusula 11.2 del Contrato de Concesión también se desarrolla la categoría de “Otros Ingresos”, los cuales son ingresos adicionales al Concesionario por todos aquellos que éste perciba como consecuencia de la Explotación de Servicios Complementarios, así como de los Servicios Obligatorios en los que le está permitido cobrar, siempre y cuando se trate de actividades realizadas por una Empresa Afiliada, Subsidiaria o Vinculada.

“Régimen Económico-Financiero”, se indica que en la cláusula 10.1 que los costos de inversión, operación y conservación en que incurra el concesionario serán cubiertos con la recaudación del peaje. Estando a lo descrito, considerando que es una concesión otorgada a título gratuito y que los costos relativos a su ejecución serán cubiertos por el peaje y otros ingresos,⁸⁴ se infiere lógicamente que todos los ingresos provenientes de esta concesión están dirigidas a su sostenibilidad, y un porcentaje razonable de ganancia al concesionario.

Como se ve, en ambos casos el destino de los ingresos se encuentra dirigido expresamente a la gestión y administración de la infraestructura vial concesionada, por lo cual no podríamos alegar que los fondos percibidos por concepto de peajes en estas garitas no son destinadas a su conservación y/o mantenimiento.

Finalmente, y con cargo a realizar un análisis detallado sobre la materia, existen argumentos que sugieren la ineficiencia de la gestión vial por parte de la MML,⁸⁵ puesto que: (a) administrando una corta extensión de la Red Vial Nacional se recaudó en el año 2006 el 28% de la recaudación total, lo cual genera una inadecuada distribución de los recursos de los peajes en perjuicio de los peajes menos atractivos; (b) Anti técnica distribución de las garitas administradas por la MML; (c) en la Red Vial Nacional la MML grava la circulación de autos particulares ante tramos insignificantes. Ante ello, debemos proponer algunos parámetros que deben tomarse en cuenta para elaborar un juicio de valor más sólido sobre el tema en cuestión:

- a) Como señala Gines De Rus,⁸⁶ las inversiones que se realizan en infraestructuras de transporte tienen dos tipos de motivación. Las inversiones que realizan los agentes privados responden a la búsqueda de beneficios privados, que recaen sobre el agente que efectúa la inversión. Las inversiones que realiza el sector público tienen como finalidad principal la búsqueda de beneficios para el conjunto de la sociedad y no solo para el promotor u otros agentes directamente implicados en el proyecto. Sobre la base de lo anterior, es preciso señalar que una variable importantísima que debe tomarse en cuenta es el valor actual neto social de los proyectos de infraestructura, lo cual involucra comparar los beneficios sociales con los costes sociales que implican.
- b) Desde mi punto de vista, la distribución de los peajes no deben adoptar fórmulas rígidas (extensión de peaje a peaje), puesto que los análisis técnicos pueden arrojar resultados contrarios, lo cual depende del flujo de unidades vehiculares por cada

⁸⁴ En la cláusula 10.2 del Contrato de Concesión también se desarrolla la categoría de “Otros Ingresos”, los cuales son ingresos adicionales al concesionario por todos aquellos que este perciba como consecuencia de la Explotación de Servicios Complementarios, así como de los Servicios Obligatorios en los que le está permitido cobrar, siempre y cuando se trate de actividades realizadas por una Empresa Afiliada, Subsidiaria o Vinculada.

⁸⁵ Se indica (para el año 2006) que “la Municipalidad Metropolitana de Lima administra tan solo el 0.69% de la extensión total de la Red Vial Nacional a través de 17 unidades de peaje. No obstante, recauda el 28% de la recaudación total que produce dicha red vial nacional”. Asimismo, se indica que, “de los datos expuestos, resulta evidente que no solamente lo ilógico que resulta que dos entidades del Estado administren la Red Vial Nacional, sino además la inadecuada distribución de los recursos del peaje en perjuicio de los tramos menos atractivos desde el punto de vista económico y, por tanto, en perjuicio de las ciudades del interior del país y del objetivo nacional que persigue el desarrollo equilibrado del país. Adicionalmente, dichos datos revelan la antitécnica distribución de las garitas de peaje administradas por la Municipalidad Metropolitana de Lima que difiere radicalmente de las distancias promedio que aplican Proviás Nacional y las concesionarias viales de acuerdo a los estándares internacionales”.

⁸⁶ De Rus Gines et. ál. (2003). Economía del transporte. Barcelona: Antonio Bosch, p. 297.

trecho, la frecuencia del mantenimiento, el tipo de infraestructura (por ejemplo, un intercambio vial) y la proyección de inversiones que se pretende realizar (máxime cuando estamos frente a vías concesionadas), entre otros.

- c) Debe denotarse que el flujo vehicular privado que recorre el trecho correspondiente a la Red Vial Nacional perteneciente a Lima Metropolitana —como vía de interconexión con otros distritos (función propia de una vía colectora o metropolitana)—, actualmente se encuentra en una situación de crecimiento exponencial (directamente proporcional al crecimiento del parque automotor), lo que necesariamente afecta el flujo de unidades que recorren dichas zonas, y por ende generan un mayor desgaste a la infraestructura.

5.2.5. Posición personal

Sobre la base de lo expuesto estamos frente al ejercicio de una competencia que puede resultar ciertamente controvertido y con aristas legales que puede generar un caso muy interesante en el Tribunal Constitucional, al tratarse de un conflicto de competencias.⁸⁷

No obstante, considero que lo principal en esta situación (que no denomino conflicto, puesto que no parece existir un conflicto de intereses, por el consentimiento de la actual situación jurídica de ambos organismos públicos) es que debe planificarse, gestionarse y administrarse este tramo de la Red Vial Nacional que se superpone al tramo urbano, de forma tal que se compatibilice los intereses, misión, visión y objetivos del MTC con la planificación urbana que viene promoviendo la MML, en el marco de su régimen especial reconocido por la Constitución Política del Perú y las Leyes Orgánicas.

Es preciso indicar que los Convenios celebrados entre el MTC y la MML tampoco fueron impugnados o controvertidos, por lo cual actualmente se presumen válidos como toda actuación administrativa. Sin perjuicio de ello, también es claro que la voluntad de las

⁸⁷ Definitivamente una de las soluciones al presente conflicto es que cualquiera de las partes puede ejercer su derecho de acción, a fin de iniciar el correspondiente proceso competencial, para que el Tribunal Constitucional determine a quien le corresponde la gestión y administración de la infraestructura vial en cuestión. Respecto a las situaciones de conflicto de competencia que pudieran suscitarse entre diferentes niveles de Gobierno, la Constitución Política del Perú, en el artículo 202 inciso 3, establece que los conflictos de competencia asignadas por la Constitución o la ley se interponen ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, la lbd, en el artículo 16 dispone que los conflictos de competencia que se generen entre el gobierno nacional y los gobiernos locales se resuelven ante el Tribunal Constitucional de acuerdo con su Ley Orgánica. El artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 28301, señala que el referido tribunal es competente para conocer los procesos que contempla el artículo 202 de la Constitución.

Por su parte, el artículo 109 del Código Procesal Constitucional, Ley 28237, señala que el Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los gobiernos locales, entre otros, y que opongan al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos locales. El artículo 110 señala que el conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales adopta decisiones afectando competencias que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro. Precisa además que si el conflicto versare sobre una competencia expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad.

En lo referido al procedimiento, el artículo 112 del Código Procesal Constitucional refiere que se sujeta, en cuanto sea aplicable, a las disposiciones que regulan el proceso de inconstitucionalidad. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102 inciso 1 y 112 del Código Procesal Constitucional y según el procedimiento indicado en el Decreto Supremo 043-2005-pcm, el Presidente de la República con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, determinará la interposición de la demanda correspondiente al Proceso Competencial y designará a uno de sus ministros para que lo represente en el proceso.

partes es que la gestión y administración de este tramo de la Red Vial Nacional sea gestionado por la comuna limeña, lo que se está realizando de manera responsable al activar los mecanismos de coordinación indispensables con el MTC, como son los convenios celebrados con Provías.

Sin perjuicio de ello, es indudable que la inacción del MTC resulta en un consentimiento tácito de la actuación gestión de la infraestructura vial administrado por la MML, lo cual tiene respaldo en el principio de buena fe y confianza legítima,⁸⁸ y el criterio de colaboración entre entidades,⁸⁹ que rige las relaciones entre los órgano y/u organismos públicos.

6. Conclusiones

La descentralización es la forma de organización democrática escogida por el Constituyente en el año 1993, y tiene dos componentes muy importantes que deben ser armonizados: (i) por un lado la denominada potestad de autogobierno o autonomía, que permite a los gobiernos regionales y locales funcionar administrativa, política y económicamente de forma autónoma en el ámbito de sus competencias; y, (ii) por otro lado, el principio de estado unitario, lo cual no debe ser considerado como una antítesis al proceso de descentralización, sino más bien como su necesario complemento, toda vez que si bien este proceso de descentralización supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados (a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa); sin embargo, su ejercicio debe realizarse dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes marco que regulan el reparto competencial, según lo desarrollado por el propio Tribunal Constitucional.

⁸⁸ La doctrina del principio de buena fe y confianza legítima es desarrollado por la Corte Constitucional Colombiana y autores de dicho país, e incluso fue reconocido por nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00011-2010-pi/tc —voto del Magistrado Eto Cruz—. Precisamente la Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia T-895/10, correspondiente a una Acción de Tutela, dispuso que “Quinta. Principio de confianza legítima

Por su atinencia, se analizará el principio de confianza legítima, derivado del artículo 83 superior, el cual estatuye que ‘las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas’.

Con fundamento en ese precepto constitucional, la jurisprudencia de esta corporación ha indicado que las relaciones con la comunidad han de ceñirse a este principio, lo que implica de una parte, el deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar que los demás procedan de la misma forma. Esta exigencia, se predica de todas las relaciones de derecho que asume especial relevancia en aquellas en las que participa la administración, dado el poder del que se encuentra investida. De tal manera, este principio irradia toda la actividad del Estado y de él se derivan otros, como el respeto por el acto propio y la confianza legítima.

Por ello, la Corte Constitucional ha indicado que es deber de la administración actuar en sus relaciones jurídicas con los particulares de manera consecuente con sus conductas precedentes, de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que resulten contrarias a sus expectativas legítimamente fundadas.

Jurisprudencialmente se ha dispuesto que el principio de confianza legítima, se basa en que las autoridades públicas no pueden alterar, en forma inopinada, las reglas que gobiernan las relaciones del Estado con los asociados.

La Sala debe precisar que la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración, que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior.

No obstante, de este principio no se puede derivar intangibilidad e inmutabilidad en las relaciones jurídicas que generan confianza para los administrados; respetando los derechos adquiridos y frente a situaciones susceptibles de modificación, el cambio de enfoques y entendidos no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, debiendo la administración asumir medidas para que la variación que sea justa e indispensable, suceda de la forma menos traumática para los afectados”.

⁸⁹ Recogido en el artículo 76 y ss. de la Ley 27444.

Bajo ese prisma deben ser entendidas las competencias compartidas, de tal forma que el ejercicio en cada nivel de gobierno deba encontrarse dirigido a complementar, perfeccionar y compatibilizar su actuación con las políticas sectoriales.

Para el caso específico de la jerarquización y gestión de la infraestructura vial queda muy claro que el MTC es el ente rector en la materia y que ostenta competencias específicas como determinar los parámetros para la jerarquización del SINAC, así como determinar los componentes de este, como es la Red Vial Nacional. No obstante, la gestión de la infraestructura Vial es un tema que debe ser abordado, desde mi punto de vista, dejando de lado la rigidez y literalidad de las competencias (que como abogado reconozco que es de vital importancia su comprensión), a fin de encontrar las fórmulas que —respetando el marco normativo vigente— nos permitan gestionar de forma óptima y eficiente una determinada infraestructura vial.

En el caso en concreto de los tramos de la Red Vial Nacional que recorren Lima Metropolitana debo señalar que, si bien puede resultar controvertida la situación o los títulos habilitantes que respaldan la posición de la MML para ejecutar los proyectos de infraestructura actualmente en marcha, el municipio provincial viene agotando todos los mecanismos de coordinación posibles a fin de compatibilizar los intereses municipales con los planes del MTC respecto de la Red Vial Nacional, con lo cual ambas políticas conversarían y se lograrían los objetivos perseguidos por todos los actores.

Finalmente, quiero terminar este artículo denotando la importancia de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno como el mecanismo clave para el progreso del proceso de descentralización, y es que sin este mecanismo no puede lograrse ningún objetivo integralmente, y podrían ahorrarse altísimos costos en procesos judiciales por conflicto de competencia, o las mismas denuncias por imposición de barreras burocráticas. En ese sentido, los actores que deben coordinar las actuaciones administrativas deben tener claro su ámbito de competencia y las políticas sectoriales que deben respetar e implementarse, por lo cual es importantísimo un serio proceso de planificación antes de ejecutarse cualquier tipo de proyecto de infraestructura vial a este nivel.

Anexo I – Mapa de la Red Vial correspondiente a Lima y Callao

