

A : **DANTE DELGADO POLO**
SECRETARIO GENERAL DE CONCEJO

De : **LUIS HERNÁN PANDO ROBLES**
GERENTE DE ASUNTOS JURIDICOS

Asunto : Proyecto de Ley N° 2016/2021-CR, Ley de Fortalecimiento de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao

Referencia : a) Oficio N° 1129-2021-2022-CTC/CR de fecha 23.05.22
b) Oficio N° 1818-2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 01.06.22
c) Memorando Circular N° D000110-2022-MML-GMU del 08.06.22
d) Memorando Circular N° D000116-2022-MML-GMU del 14.06.22
e) Memorando N° D000472-2022-MML-GAJ de fecha 20.06.22
f) Informe N°D000217-2022-MML-GMU-AL de fecha 27.06.22
g) Memorando N° D001153-MML-GMU de fecha 27.06.22

Me dirijo a usted en atención a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el oficio de la referencia a), el congresista Alejandro Soto Reyes, en su calidad de Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2016/2021-CR, Ley de Fortalecimiento de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante Proyecto de Ley). Debido a ello, con el Proveído N° D002305-2022-MML-SGC de fecha 26 de mayo de 2022, la Secretaría General del Concejo traslada a la Gerencia de Movilidad Urbana (en adelante GMU), para opinión el Proyecto de Ley; debiendo remitir el respectivo informe a esta Gerencia para la consolidación de la información.
- 1.2. Así, con el oficio de la referencia b), la congresista Norma Yarrow Lumbreras, en su calidad de Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, remite para opinión el mismo Proyecto de Ley. En ese sentido, con el Proveído N° D002602-2022-MML-SGC de fecha 10 de junio de 2022, la Secretaría General del Concejo traslada a la GMU, para opinión; debiendo remitir el respectivo informe a esta Gerencia para la consolidación de la información.
- 1.3. Por ello, con el documento de la referencia c), reiterado con el documento de la referencia d), la GMU solicita a la Subgerencia de Estudios de Regulación y Seguridad Vial (en adelante SERSV) y a la Subgerencia de Fiscalización del Tránsito, Transporte de Carga y Vehículos Menores (en adelante SFTTCVM), para que en el ámbito de sus competencias emitan un informe técnico sobre el Proyecto de Ley, obteniendo la siguiente información:
 - 1.3.1. Informe N° 096-2022-SMNP de fecha 14 de junio de 2022, de la SFTTCVM
 - 1.3.2. Informe N° D000115-2022-MML-GMU-SERSV de fecha 14 de junio de 2022, de la SERSV

- 1.4. De lo antes indicado, mediante el documento de la referencia e), esta Gerencia remite los actuados a la Gerencia de Movilidad Urbana, en virtud de la regla de expediente único, solicitando, a su vez, se remita informe técnico correspondiente, a efecto de emitir la opinión legal y proseguir con el trámite.
- 1.5. Así, con el informe de la referencia f), el área Legal de la Gerencia de Movilidad Urbana concluye, entre otras cosas, que los supuestos analizados en el presente informe buscan evidenciar que la Ley N° 30900 y el Decreto Supremo N° 005-2019-MTC en ciertos supuestos colisionan con las competencias propias de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante MML). De este modo, se recomienda que el Congreso de la República promueva la solución de los conflictos normativos en el marco de sus competencias respetando las funciones y atribuciones inherentes de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- 1.6. Por lo señalado, con el documento de la referencia g), GMU remite a esta Gerencia los documentos antes detallados, para conocimiento sobre el análisis realizado por sus áreas técnicas.

II. ANÁLISIS

- 2.1. El artículo 194 de la Constitución Política del Perú en concordancia con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante la LOM), establecen que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Dicha autonomía radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

Los artículos 29 y 30 del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado por Ordenanza N° 2208 (en adelante ROF de la MML), establecen que la Gerencia de Asuntos Jurídicos constituye el Órgano responsable de brindar asesoría en asuntos jurídicos y normativos que requiere la Corporación Municipal.

El deber de asesoría antes descrito, versa, entre otros, en desarrollar, controlar y supervisar las actividades jurídicas de asesoramiento, opinión legal, absolución de consultas, interpretación de disposiciones y normas legales sobre asuntos administrativos o documentación de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la MML). Es así, que dicha asesoría está referida, en general, a la forma de aplicación e interpretación de las normas legales que son utilizadas por los diferentes órganos de la MML, en el ejercicio de las funciones que le son propias.

- 2.2. Cabe indicar que la evaluación que realiza esta Gerencia se circunscribe únicamente a asuntos legales consultados, no siendo competencia emitir opinión respecto a consideraciones de carácter técnico que correspondan al órgano, unidad orgánica o entidad que realiza la consulta.
- 2.3. Estando a lo anterior, viene para opinión legal el Proyecto de Ley N° 2016/2021-CR, Ley de Fortalecimiento de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, motivo por el cual la GMU, como área técnica competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley, señala entre otras cosas, lo siguiente:

3.13 (...) resulta importante señalar que conforme se ha desarrollado a lo largo del presente análisis, la Ley N°30900 ha generado un impacto en las competencias que tenía la MML en relación al transporte público regular de personas que pasa a formar parte de las competencias propias de la ATU, con exclusión de la regulación sobre el transporte de carga y/o mercancía, y del servicio de transporte público especial de pasajeros y carga en vehículos

menores motorizados y no motorizados que se mantienen en las competencias de la GMU.(...)

3.15 Atendiendo a las competencias propias de la ATU, el Proyecto de Ley 2016/2021-CR en cuando a tipificar infracciones y sanciones, así como la regulación de los requisitos y/o condiciones para el otorgamiento autorización y/o habilitaciones de respecto al servicio de transporte, se encuentra conforme a sus competencias. Por lo tanto, el proyecto normativo analizado no se encuentra dentro de las competencias inherentes a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

3.16 (...) las propuestas de modificación, incorporación, así como la implementación de un régimen excepcional está enfocado en el Sistema Integral de Transporte, no afectando las acciones de fiscalización respecto al servicio de transporte de carga y/o mercancías y el servicio de transporte en vehículos menores competencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

- 2.4. Sin perjuicio de lo anterior, la Gerencia de Movilidad Urbana señala que existe un conflicto normativo entre la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y la Municipalidad Metropolitana de Lima, sustentado en lo siguiente:

A. Infraestructura Complementaria del Transporte Público

3.18. La Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante la MML) antes de la creación de la ATU conforme a lo establecido la Ley N°30900, resultaba competente para dotar y controlar la infraestructura. En ese sentido, la ordenanza N°1769 incorpora el numeral 3.3 del anexo 1de la Ordenanza N°1693 que establece lo siguiente referente a las características de la infraestructura complementaria (paradores) del Transporte Público: La infraestructura y mobiliario de los paraderos y estación es dotada y controlada por la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de la GTU o PROTRANSPORTE, según corresponda.

3.19. No obstante, a la luz del inciso f del artículo 6 de la Ley N°30900 , se puede verificar que es competencia de la ATU el promover, formular, estructurar y ejecutar procesos de inversión pública y privada; otorgar las concesiones para la prestación de los servicios de transporte terrestre urbano regular y masivo de personas, así como para la construcción y operación de la infraestructura vial e infraestructura complementaria requerida para dichos servicios, cuando la naturaleza del proyecto así lo requiera.

3.20. Asimismo, el numeral 9 del artículo 10 del Decreto Supremo N°005-2019-MTC que reglamenta la Ley 30900 señala que la ATU en el marco de su función de gestión resulta competente para gestionar y operar la infraestructura de transporte urbano e infraestructura complementaria correspondiente al SIT en el marco de la normativa vigente y las políticas del sector transportes. Ergo, la ATU es la competente para realizar la construcción y operación de la infraestructura complementaria requerida para el sistema de transporte público en Lima.

3.21. Este argumento se ve reforzado, a raíz de que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante la Resolución Ministerial N°991-2021-MTC/01 de fecha 14 de octubre de 2021, encargó a la ATU la ejecución de los contratos de Asociación Público Privada vigentes de la Red Básica del Metro de Lima y Callao celebrados con anterioridad a la fecha de publicación de la Ley N° 30900. Como base de ese encargo, se planteó la atribución de elaborar los estudios de inserción urbana y ejecutar las obras de adecuación vial de forma provisional y temporal a fin de lograr la compatibilidad entre las secciones viales normativas y reales del Proyecto "Línea 2 y Ramal Av. Faucett - Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao"; para lo cual la ATU podrá realizar las acciones que resulten necesarias para el cumplimiento de la atribución encargada con la MML y/u otras Entidades públicas o privadas, en los aspectos relacionados las competencias de las mismas.

3.22. Un argumento adicional se encuentra en el Decreto Supremo N°023-2020-MTC que modificó el artículo 30 del Reglamento Nacional de Tránsito en el cual se señala que para el caso de circunscripciones provinciales conurbadas que cuenten con un organismo responsable de la prestación integrada del servicio público de transporte de personas como es el caso de la ATU, constituido conforme al artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la atribución contemplada en el literal a) del numeral 30.1 del presente artículo es ejercida exclusivamente por dicho organismo.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

3.23. El citado literal a) del numeral 30.1 señala que la ATU puede fijar en zona urbana: Vías o carriles para la circulación exclusiva o preferencial de vehículos del servicio público de transporte terrestre de personas. Sin embargo, el numeral 30.3 del artículo 30 del Reglamento Nacional de Tránsito señala que "el literal a) del numeral 30.1 del presente artículo, tienen prioridad sobre cualquier otra medida de gestión de tránsito, salvo respecto de los peatones y vehículos no motorizados."

3.24. Dichas funciones de la ATU se analizan a la luz de la diferenciación de funciones expresadas en el ROF de la MML, de manera particular en el artículo 101 el cual establece las competencias de la Subgerencia de Ingeniería de Tránsito señalando en el numeral 8 que tiene como función el promover la ejecución, renovación y mantenimiento de la infraestructura vial en el ámbito de la provincia de Lima. No obstante, dicha infraestructura está vinculada a las competencias propias de la MML las cuales deberán estar ligadas a la gestión, regulación, supervisión, fiscalización y sanción del tránsito, del servicio de transporte de carga y/o mercancía, y del servicio de transporte público especial de pasajeros y carga en vehículos menores motorizados y no motorizados.

B. Competencias sobre la Aprobación del plan de desarrollo logístico para el transporte de carga y/o mercancías.

3.25. Conforme señala la Ordenanza N°1682, la GMU regula la circulación y la prestación del Servicio de Transporte de Carga y/o Mercancías en la provincia de Lima Metropolitana; establece las sanciones correspondientes por la comisión de infracciones e inobservancias de las disposiciones y obligaciones del servicio de transporte de carga y/o mercancías; con la finalidad de preservar el orden y la seguridad en la vía pública, coadyuvando a mejorar el tránsito de peatones y vehículos.

3.26. La novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ordenanza N°1682 señala que la GTU (hoy Gerencia de Movilidad Urbana) determinará los horarios, las zonas rígidas y la red vial por la cual podrán circular los vehículos destinados al servicio de transporte de carga y/o mercancías en la provincia de Lima Metropolitana, de conformidad con las leyes vigentes.

3.27. Asimismo, mediante el Decreto de Alcaldía N°011-2019-MML y modificatoria por el Decreto de Alcaldía N°017-2009-MML establece que: regula la circulación de vehículos de carga y/o mercancías en Lima Metropolitana, por franjas horarias, categoría vehicular, clasificación vial, entre otros; estableciendo una Red Vial de Carga, la prohibición de la circulación de vehículos de categoría N2 (\geq a 6.5 toneladas de peso bruto vehicular), N3, O3 y O4 por vías locales y vías expresas metropolitanas.

3.28. Así también, la segunda disposición complementaria final del citado decreto, señala: La Gerencia de Transporte Urbano o la que haga sus veces, a través de Resolución de Gerencia, determina nuevas condiciones, carriles o varía las establecidas en la presente norma. De este modo, lo expuesto en el Proyecto de Ley 2016/2021-CR no trasgrede las competencias propias de la MML.

3.29. Ahora bien, el inciso c del artículo 7 de la Ley N°30900 señala como función complementaria en materia de transporte de mercancías: aprobar el Plan de Desarrollo Logístico para el Transporte de Carga en el territorio. Así mismo recomendar restricciones de horario, circulación, detención o estacionamiento de vehículos de transporte de mercancía en el territorio, considerando la capacidad y características de las vías, y con arreglo a la normativa vigente en la materia.

3.30. Del mismo modo, el numeral 8.4 del artículo 8 del Decreto Supremo N°005-2019-MTC reglamento de la ley N°30900 señala que la ATU tiene como una atribución en su función de planificación lo siguiente: Elaborar y aprobar el Plan de Desarrollo Logístico en materia de transporte de mercancías en el territorio, en el marco del documento técnico Plan Nacional de Servicios Logísticos de Transportes.

C. Problemática de la Semaforización.

3.31. Resulta pertinente señalar que el numeral 1.3. del Artículo 81 Ley N°27972 Ley Orgánica de Municipalidades.- Tránsito, Vialidad y Transporte Público, establece que es función específica exclusiva de las municipalidades provinciales: normar, regular, organizar

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

y mantener los sistemas de señalización y semáforos y regular el tránsito urbano de peatones y vehículos. Asimismo el numeral 7.3. del Artículo 161 de la citada Ley establece como función de la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de la Alcaldía Metropolitana (órgano ejecutivo), el planificar, regular, organizar y mantener los sistemas de semáforos.

3.32. Esta función se complementa con lo desarrollado en el artículo Octavo de la Ordenanza N° 341, en la cual establece que la semaforización de las vías locales estará a cargo de las Municipalidades Distritales, las que deberán coordinar con la Dirección Municipal de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima (ahora Gerencia de Movilidad Urbana).

3.33. Asimismo, según el Artículo Segundo del Decreto de Alcaldía N° 017-2009, la Gerencia de Transporte Urbano (ahora Gerencia de Movilidad Urbana), es la encargada del cumplimiento de los "Criterios Técnicos Mínimos para la implementación de equipos y sistemas de semaforización a ser utilizados en las vías de la Provincia de Lima". Además, según numeral 10 del Artículo 101 del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, es función de la Subgerencia de Ingeniería de Tránsito formular, proponer e implementar ordenanzas, acuerdos, decretos, resoluciones, directivas, instructivos, contratos, convenios y otras normas de aplicación institucional metropolitana, de acuerdo a sus competencias.

3.34. Si bien las Municipalidades Distritales, están a cargo de la semaforización de vías locales, dicha función requiere de la coordinación con la Gerencia de Movilidad Urbana, la cual está encargada del cumplimiento de las normativas en materia de semaforización vigente y tiene como función, a través de la Subgerencia de Ingeniería de Tránsito, la formulación de resoluciones conducentes a evaluar el plan de semaforización de las Distritales.

3.35. Ahora bien, el inciso a) del artículo 7 de la Ley N°30900 plantea como función complementaria de la ATU en materia de tránsito las disposiciones necesarias para la integración obligatoria de los centros de gestión de tránsito o las que hagan sus veces dentro del territorio, a efectos de operar de manera coordinada, estandarizada y técnicamente compatible.

3.36. En adición, el numeral b) del artículo 7 de la Ley N°30900 plantea como función complementaria de la ATU en materia de gestión de la infraestructura el emitir opinión técnica vinculante en la formulación y evaluación de proyectos relacionados con redes semaforizadas, infraestructura y señalización vial en el territorio, independientemente del tipo de la clasificación o tipo de vía, a fin de garantizar su compatibilidad con los conceptos de ciudad, movilidad y sistema integrado de transporte. De no contar con la opinión técnica favorable de la ATU, el proyecto es nulo de pleno derecho.

3.37. De igual manera, el numeral 6 del artículo 10 del Decreto Supremo N°005-2019-MTC reglamento de la ley N°30900 plasma como uno de los atributos de la función de gestión de la ATU lo siguiente: Emitir opinión técnica vinculante en la formulación y evaluación de proyectos relacionados con redes semaforizadas, infraestructura y señalización vial en el territorio, independientemente del tipo de la clasificación o tipo de vía, a fin de garantizar su compatibilidad con los conceptos de ciudad, Movilidad y SIT.

D. Competencias de la MML en relación a la Movilidad Urbana No Motorizada.

3.38. Conforme al subnumeral 7.7 del numeral 7 del artículo 161 de la Ley N°27972 Ley Orgánica de Municipalidades establece como competencia y función especial de la MML el regular la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como mototaxis, taxis, triciclos y otros de similar naturaleza.

3.39. En esa misma línea, la Ley N° 30936 Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, establece en su artículo 5 que los gobiernos locales – como es la MML - están autorizados a utilizar, el mecanismo de obras por impuestos, con la finalidad de adecuar la infraestructura urbana y de transporte existente y construcción de ciclovías para facilitar el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, conforme a los planes viales urbanos vigentes.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

3.40. Del mismo modo, el artículo 6 de la Ley N° 30936 establece que las autoridades de los tres niveles de gobierno implementan medidas que faciliten el transporte intermodal, con la finalidad de que el ciclista conecte su trayecto con otros medios de transporte; asimismo, habiliten espacios y estructuras seguras para el estacionamiento de bicicletas en las estaciones de los medios de transporte masivo.

3.41. Sin embargo, sobre la función de planificación el artículo 5 de la Ley N° 30900 señala las competencias que tiene la ATU indicando que es "(...) el organismo competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, para lograr una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros (...)".

3.42. Por ende, la GMU ya no es competente para desarrollar algún tipo de estrategia en el marco de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros, no obstante, como bien se ha señalado en el marco de sus competencias puede realizar un análisis sobre las acciones que se deberían de tomar para mitigar el impacto del transporte de carga, vehículos menores motorizados como no motorizados y la promoción de la peatonalización de la ciudad de Lima.

3.43. El argumento se ve reforzado con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ordenanza 1851, en el cual la GTU (actualmente GMU) de la MML es el órgano de línea competente para planificar la circulación y el tránsito de vehículos no motorizados en la Provincia de Lima, así como para aprobar los Estudios de Tránsito y Transporte para la planificación de infraestructura ciclovial no motorizada, así como para la prestación de servicios de alquiler y/o préstamo y de programas de movilidad y recuperación del espacio público. De este modo, la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce de forma exclusiva las competencias relacionadas a la regulación la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley N° 30936 y las Ordenanza N° 612 y 1851. Es pertinente señalar que este conflicto normativo fue analizado en el cual el Tribunal Constitucional, quien declaró infundado el pedido de conflicto competencial interpuesto contra la ATU.

3.44. En este contexto, la ATU emitió la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 65-3030-ATU/PE, que aprueba el "Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS" dirigido a implementar una red de ciclovías, no cuenta con sustento normativo, partiendo de un desconocimiento de las competencias conferidas a la ATU, tanto en la Ley N° 30900, como en su reglamento.

3.45. El literal c) del artículo 6 de la Ley N° 30900, señala que la ATU tiene la función de "(...) aprobar el Plan de Movilidad Urbana¹ para las provincias de Lima y Callao, el cual debe considerar la integración multimodal de medios de transporte motorizados y no motorizados, así como los planes de desarrollo urbano vigentes en su ámbito (...)". Por lo tanto, conforme señala la Ley N°30900, la ATU no sería competente para elaborar o realizar algún plan que tenga como fin el establecer una red de ciclovías conforme lo señala la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 65-3030-ATU/PE.

3.46. Asimismo, el numeral 8.3 del artículo 8 del Decreto Supremo N°005-2019-MTC, que reglamenta la ley de creación de la ATU, establece dentro de la función de planificación de dicha entidad "(...) Elaborar, aprobar y ejecutar los Planes de Movilidad Urbana, el Plan Maestro de Transporte y el Plan Regulador de Rutas, así como otros planes que correspondan." Por lo tanto, el numeral 8.3 del artículo 8 del citado reglamento, excedería lo señalado en el artículo 6 de la Ley N°30900 al agregar como competencia de la ATU "elaborar el Plan de Movilidad Urbana".

3.47. Agregando a lo anterior, el numeral 7 del artículo 9 del Decreto Supremo N°005-2019-MTC señala que dentro de la función normativa de la ATU se comprende la elaboración de "normas que regulen el servicio de transporte terrestre de personas mediante vehículos motorizados y no motorizados". No obstante, dicho artículo no solo excedería lo señalado como competencias de la citada entidad establecidas en el artículo 6 de la Ley N°30900, sino también excedería lo señalado en el numeral 7.7. del artículo 161 de la Ley Orgánica de Municipalidades relacionadas a las funciones y competencias especiales de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de transporte y comunicaciones, en el cual se indica la competencia para regular la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados.

2.5. Cabe indicar que conforme lo dispone el artículo 93 del ROF de la MML, la Gerencia de Movilidad Urbana es el órgano de línea responsable de formular, evaluar, ejecutar, conducir y supervisar los procesos de regulación de la movilidad urbana, de tránsito, de transporte de carga, la provincia de Lima, dentro del marco de los dispositivos legales aplicables.

2.6. Ahora bien, De la revisión del Proyecto de Ley, observamos lo siguiente:

El Proyecto de Ley tiene como objetivo *establecer medidas a fin de garantizar la cobertura adecuada, continuidad y calidad del servicio de transporte público en Lima y Callao, con el fin de evitar consecuencias negativas, como el desabastecimiento del servicio de transporte público urbano e informalidad, y las que se podrían producir como resultado de las afectaciones producidas por la pandemia del Covid – 19.*

Para ello propone la modificación de los incisos a), e), g) y ñ) del artículo 6 de la Ley N.º30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

En el caso del literal **a.**, **a la facultad de** aprobar normas que regulen la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio; las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios, así como de los servicios complementarios a estos; y el funcionamiento y operatividad de los registros administrativos en que se inscriben los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios; **agrega lo siguiente:** así como tipificar infracciones y sanciones administrativas en el ámbito de su competencia, aprobar su régimen de beneficios y ejecutoriedad, los cuales serán los establecidos en su marco normativo, sin perjuicio de la aplicación supletoria del régimen general.

En el caso del literal **e.**, **a la facultad de** aprobar las normas que regulen el Sistema Integrado de Transporte en Lima y Callao, así como las especificaciones técnicas, de operatividad y de funcionamiento del Sistema de Recaudo Único; **agrega lo siguiente:** así como la tipificación de infracciones y sanciones administrativas, el régimen de beneficios y ejecutoriedad en lo que respecta a los usuarios del Sistema de Recaudo.

En el caso del literal **g.** **a la facultad de** otorgar autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte especial, **agrega lo siguiente:** otorgar autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte regular de personas.

En el caso del literal **ñ.**, **ejercer la potestad sancionadora respecto a los operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre de personas, así como de los operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre de personas, así como de los operadores y usuarios del Sistema de Recaudo Único, en el marco de la normatividad sobre la materia; así como ejecutar las sanciones que se impongan con arreglo a lo establecido en el marco normativo sobre la materia.**

En el caso del literal **t.**, **a la facultad de** establecer un régimen de tarifa integrada que cautele la seguridad y calidad en la prestación de los servicios, así como los derechos del usuario, para los servicios de transporte terrestre de personas, **agrega lo siguiente: fijar las tarifas de los servicios públicos de transporte bajo su competencia, tanto para concesiones como autorizaciones.**

2.7. Sobre lo anterior tenemos los siguientes comentarios:

1. Facultad de Regulación de ATU

- a) La ATU tiene facultades de regulación, de acuerdo con su naturaleza de Organismo Técnico Especializado (OTE), tal como se establece en los artículos 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- b) La facultad de regulación de la ATU la establece el literal a) del artículo 6 de la Ley N.º30900, Ley que crea la ATU, según puede apreciarse en el texto siguiente

Artículo 6. Funciones de la ATU

La ATU dentro del ámbito de su competencia, ejerce las siguientes funciones:

- a. *Aprobar normas que regulen: la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio; las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios, así como de los servicios complementarios a estos; y el funcionamiento y operatividad de los registros administrativos en que se inscriben los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios; sin contravenir las normas nacionales.*
(...)
- m. *Supervisar, controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulan los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio.*
(...)
- ñ. *Ejercer la potestad sancionadora respecto a los operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre de personas, así como de los operadores del Sistema de Recaudo Único, en el marco de la normatividad sobre la materia; así como ejecutar las sanciones que se impongan con arreglo a lo establecido en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte.*

Entonces, si la ATU tiene entre sus atribuciones la facultad regulatoria ¿Puede la ATU tipificar infracciones y determinar sanciones diferentes a los que dispone el Reglamento Nacional de Administración de Transportes?

La Ley 27181 Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre establece en su artículo 23° que son los denominados Reglamentos Nacionales los que determinan las normas de aplicación de la misma. Sobre el particular, respecto del Reglamento Nacional de Administración de Transportes, dispone lo siguiente:

d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte Contiene las especificaciones de diseño y operación de los registros en los que deberán inscribirse todos los servicios de pasajeros y de mercancías que se presten en forma regular.

*Contiene también las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías, así como los requisitos técnicos de idoneidad: características de la flota, infraestructura de la empresa y su organización, así como las condiciones de calidad y seguridad de cada una de ellas. **Establece las infracciones y sanciones en la prestación del servicio de transporte.***

Contiene los criterios técnicos que determinan la declaración de áreas o vías saturadas por concepto de congestión vehicular o contaminación y establece el régimen de acceso y operación de los servicios de transporte en tales condiciones.

Señala que el acceso y uso de áreas o vías saturadas es administrado mediante procesos periódicos de licitación pública en los cuales todos los oferentes de los servicios concurren compitiendo en calidad, precio, condiciones de seguridad y control de emisiones, todo lo cual se formaliza mediante contratos de concesión a plazo fijo y no renovables de manera automática.

Asimismo, contiene el régimen de administración de cada uno de los servicios especiales o locales y otras prestaciones no habituales, incluyendo los requisitos de registro, concesión, autorizaciones y permisos de operación respectivos. "

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Asimismo, dentro de las condiciones de acceso para prestar el servicio de transporte interprovincial de personas, de ámbitos regional y nacional, deberá considerarse la de contar con un sistema de comunicación en cada una de sus unidades vehiculares.

Para responder la pregunta nos remitimos a la Sentencia del PLENO JURISDICCIONAL del Tribunal Constitucional de fecha 25 de abril del 2018, emitida en el Expediente 0020-2015-PI/TC, que en sus considerandos 36 y siguientes, señala:

"36. El principio de legalidad en materia sancionatoria está reconocido en el artículo 2 inciso 24, literal d, de la Constitución: Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley

37. El tenor literal de la Constitución sugiere que dicho principio únicamente puede aplicarse en sede jurisdiccional. Sin embargo, en reiterada jurisprudencia, este Tribunal Constitucional ha establecido que "los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)" (cfr. sentencias emitidas en los Expedientes 02050-2002-AA/TC, 02192-2004-PA/TC y 00156-2012-PHC/TC entre otras).

38. No podría ser de otra manera puesto que, a través de su potestad sancionadora, el Estado puede restringir derechos fundamentales tan importantes como la libertad personal, la propiedad y la libertad de trabajo. En un estado constitucional, la imposición de sanciones semejantes sólo puede considerarse válida si éstas reprimen una conducta que haya sido tipificada de manera previa, expresa y precisa en una norma con rango de ley. De lo contrario, la persona sancionada podría encontrarse en indefensión pues tendría dificultades para conocer las infracciones concretas que se le imputan lo que limitaría severamente su capacidad para defenderse en el proceso judicial o procedimiento administrativo correspondiente.

39. Ello es particularmente cierto en el derecho penal; pero también en el derecho administrativo sancionador pues allí también pueden imponerse sanciones limitativas de derechos fundamentales como las multas o la inhabilitación. (...)

41. En consecuencia, se vulnera el principio de legalidad en sentido estricto si una persona es condenada o sancionada por un delito o infracción no prevista expresamente en una norma con rango de ley. Por otro lado, se vulnera el subprincipio de tipicidad o taxatividad cuando, pese a que la infracción o delito está prevista en una norma con rango de ley, la descripción de la conducta punible cumple con estándares mínimos de precisión. (...)

Corresponde al Presidente de la República

(...) 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas

46. Por tanto, al desarrollar normas con rango de ley, los reglamentos no pueden desnaturalizarlas creando infracciones sin una debida base legal. Admitir lo contrario implicaría aceptar una desviación de la potestad reglamentaria y vaciar de contenido los principios de legalidad y tipicidad que guardan una estrecha relación con el derecho fundamental al debido proceso.

- a) Luego, en la medida en que las infracciones a tipificar estén relacionadas con conductas establecidas en la ley y/o el reglamento que la desarrolle, ATU si tiene facultades para tipificar infracciones
- b) Par el tema de sanciones se debe precisar que ATU no está comprendida en la prohibición, establecida en el artículo 12-A° del DS 017-2009-MTC Reglamento Nacional de Administración de Transportes, que a la letra dice:

Artículo 12-A.- Emisión de normas complementarias

Los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales tienen competencia para emitir normas complementarias al presente Reglamento, aplicables en su respectiva jurisdicción, sin contravenir, desconocer, exceder o desnaturalizar lo establecido en las normas nacionales en materia de transporte terrestre que rigen

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

en todos los niveles de la organización administrativa nacional y en todo el territorio de la República.

Para tales fines, las normas complementarias deberán ser expedidas previa coordinación con la DGTT, a fin de que esta última emita opinión en el sentido que no existe contravención, desconocimiento, exceso o desnaturalización con la normativa nacional en materia de transporte terrestre.

No obstante, lo señalado en caso las autoridades regionales y/o locales emitan disposiciones inobservando lo dispuesto en los párrafos anteriores, el MTC podrá iniciar las acciones a que hubiere lugar contra dichas disposiciones, sin perjuicio de las responsabilidades de los funcionarios y/o servidores públicos por la aprobación de las normas transgresoras, conforme a la normatividad vigente."

Por ende, puede establecer sanciones que no coincidan con lo que dispone el Reglamento Nacional de Administración de Transportes.

Sin embargo, toda vez que los cambios que el transporte urbano requerirá serán de gran profundidad, resulta pertinente que ATU sobre la base del antecedente establecido en la Novena Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N.°017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transportes, solicite al MTC contar con una disposición de excepción similar a la que en su momento le fue conferida a la Municipalidad Metropolitana de Lima y otros gobiernos locales que desarrollen sistemas de transporte urbano masivo:

Novena.- Régimen Especial para Lima Metropolitana y para provincias que desarrollen sistemas de transporte urbano masivo de personas.

En la capital de la República, la Municipalidad Metropolitana de Lima podrá expedir las normas complementarias para la implementación de un sistema de transporte urbano masivo de personas y de alta capacidad, alternativo a los existentes, sin transgredir lo dispuesto en el presente reglamento, con las siguientes características mínimas:

- a) Sistemas de gestión especiales en la operación del servicio público de transporte urbano de personas.*
- b) Operación con vehículos de características técnicas distintas a las establecidas en el presente reglamento, en función de la infraestructura especial que utilizan.*
- c) Utilización de vías exclusivas para su prestación.*
- d) Sistemas especiales de fiscalización.*
- e) Restricción a la prestación del servicio de transporte público en vehículos que no sean de la categoría M3 y/o M2 de la clasificación vehicular establecida por el Reglamento Nacional de Vehículos.*

Lo dispuesto en el párrafo anterior también será aplicable a cualquier otra provincia del país en la que la autoridad competente, desarrolle o se encuentre desarrollando sistemas de transporte urbano masivo de personas y de alta capacidad.

Estas reglas "especiales" pueden repetirse o ampliarse, en muy breve plazo, pues se trata de modificar un Decreto Supremo y no una norma con alcance de Ley.

Entonces, a partir de estas consideraciones ¿Puede la ATU establecer normas especiales para los Procedimientos Administrativos Sancionadores? La respuesta es positiva, primero por su calidad de regulador; no obstante, el circuito debe ser cerrado con la modificación propuesta.

Otra pregunta que debemos formularnos es ¿Se pueden establecer normas procedimentales especiales? La respuesta es positiva, primero por su calidad de regulador, no obstante, el circuito debe ser cerrado con la modificación propuesta.

En ese orden de ideas, ¿Se puede aplicar el RENAT para fiscalizar, en lugar de las Ordenanzas de Lima y Callao? Si se puede, no obstante, sería importante evaluar su pertinencia, sobre todo si van a hacerse cambios profundos en el procedimiento.

- 2.8. De todo lo señalado se puede colegir, que no obstante el Proyecto de Ley cuenta con el marco legal para su aprobación, consideramos que los cambios propuestos y comentados en el numeral anterior resultan innecesarios, toda vez que conforme a la normatividad vigente la ATU ya cuenta con las facultades que se pretende conferirles.
- 2.9. En cuanto a los fundamentos de la propuesta, esta debe contener:
- (i) **El análisis técnico**, respecto del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar, que incluya el análisis concreto del nuevo estado que genera la propuesta de regulación o modificación.
 - (ii) **El análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa.**
 - (iii) **El análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma**, que contiene el análisis de las normas del ordenamiento jurídico nacional, las normas de la legislación comparada, así como de las demás fuentes del Derecho consultadas o aplicadas para su elaboración, que incluya el análisis sobre el efecto de la vigencia de la ley, con mención expresa de la creación de nuevas disposiciones o modificación o derogación de normas vigentes.
 - (iv) **El análisis de las opiniones e información solicitadas**, que contenga la relación de las solicitudes de opinión e información, así como de las opiniones recibidas y el sentido de estas, con la debida identificación de los documentos respectivos. Asimismo, debe contener el análisis de las opiniones e información recibidas y explica las razones de concordancia o discordancia entre estas y el contenido de la propuesta que se efectúa mediante el dictamen.
 - (v) **Análisis costo beneficio**, que contiene el análisis del impacto social y económico, así como el institucional, político y ambiental de la norma propuesta, cuando corresponda. A través del análisis costo beneficio, se informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia.
- 2.10. En ese sentido, de la revisión de la Exposición de Motivos, se desprende que esta cumple con las características señaladas en el numeral anterior.
- 2.11. De todo lo expuesto se colige que tanto el Proyecto de Ley cumple como la correspondiente Exposición de Motivos cumplen con lo señalado en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, cuya aplicación es obligatoria para la elaboración de proyectos de ley.

III. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas en el presente informe, esta Gerencia de Asuntos jurídicos, es de la opinión que:

- 3.1. El Proyecto de Ley que N.º2016/2021-CR, Ley de Fortalecimiento de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao tiene como objetivo establecer medidas a fin de garantizar la cobertura adecuada, continuidad y calidad del servicio de transporte público en Lima y Callao, con el fin de evitar consecuencias negativas, como el desabastecimiento del servicio de transporte público urbano e informalidad, y las que se podrían producir como resultado de las afectaciones producidas por la pandemia del Covid – 19.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

- 3.2. El Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, cuyos objetivos son (i) contribuir a unificar criterios y dar coherencia al ordenamiento jurídico, (ii) mejorar la calidad de la ley y dotarlas de razonabilidad y eficacia, y, (iii) mejorar la comprensión y la aplicación efectiva de la ley, está dirigido a los actores con iniciativa legislativa y a quienes intervienen en el proceso de elaboración y redacción de una ley en el Congreso de la República. Su uso es obligatorio.
- 3.3. La Gerencia de Movilidad Urbana, área técnica relacionada con el contenido de la propuesta normativa, opina por la viabilidad del Proyecto de Ley.
- 3.4. De la evaluación de la propuesta normativa respecto de los requisitos establecidos en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, de aplicación obligatoria para la elaboración de proyectos de ley; se desprende que esta cumple con ellos; al ceñirse a lo dispuesto en el referido manual.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
LUIS HERNÁN PANDO ROBLES
GERENTE
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS

LPR/tcr