



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



Firmado digitalmente por:
CAVERO PRADO Andres Omar
FAU 20804932964 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/01/2022 15:34:37-0500

Informe N° D-00004-2022-ATU/DIR-SR

- A :** **IVAN YONI VILLEGAS FLORES**
DIRECTOR DE LA DIRECCION DE INTEGRACION DE TRANSPORTE URBANO Y RECAUDO
- ASUNTO :** Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, "*Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900*".
- REFERENCIA :** Oficio N° 0522-2021-2022-CTC/CR (E-0302-2021-02-0091920)
- FECHA :** Lima, 10 de enero de 2022.

I. OBJETO

El presente Informe tiene por objeto analizar y dar opinión respecto del Proyecto de Ley correspondiente a la iniciativa legislativa de autoría del Sr. Congresista de la República Héctor Valer Pinto (en adelante, el Sr. Congresista), dirigida por el Sr. Congresista de la República Alejandro Fau Soto Reyes, en calidad de Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República (en adelante, el Presidente de la Comisión).

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 Con fecha 31 de diciembre de 2021, el Presidente de la Comisión remitió el documento de la referencia y solicitó opinión de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante, la ATU) respecto del Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, "*Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900*", de autoría del Sr. Congresista (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 2.2 Con fecha 04 de enero de 2022, la Presidencia Ejecutiva trasladó el documento de la referencia a la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo (en adelante, la DIR) a fin de darle la atención respectiva en el marco de sus competencias y, posteriormente, a la Subdirección de Regulación (SR) para la atención respectiva conforme a sus competencias.

III. BASE LEGAL:

- ✓ Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la LGTT).
- ✓ Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante, la Ley N° 30900).

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://sgd.atu.gob.pe/portal-Web/consultaExterna/index.xhtml>" e ingresar clave: 4ED14F7C3683000



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- ✓ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).
- ✓ Reglamento de la Ley N° 30900, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MTC (en adelante, el Reglamento de la Ley 30900).
- ✓ Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la ATU, aprobada por Decreto Supremo N° 003-2019-MTC (en adelante, el ROF de la ATU).
- ✓ Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones de la ATU, aprobada por Resolución Ministerial N° 090-2019 MTC/01 (en adelante, el ROF de la ATU).

IV. ANÁLISIS

Marco normativo general de competencias de la DIR

- 4.1 De acuerdo con lo señalado en el artículo 40 del ROF de la ATU, la DIR es el órgano de línea de la ATU responsable de la planificación, normatividad, interoperabilidad y funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte (en adelante, el SIT).
- 4.2 Sobre el particular, el artículo 74 del precitado ROF señala que la Subdirección de Regulación (en adelante, la SR), unidad orgánica perteneciente a la DIR, es la responsable de la formulación de normas, lineamientos, estándares de calidad y demás disposiciones relacionadas con los servicios de transporte y su régimen tarifario para el funcionamiento del SIT¹. En el mismo sentido, el literal h) del artículo 75 del referido dispositivo establecen como funciones de la SR el emitir informes técnicos en el ámbito de su competencia, entre otras funciones que se sean asignadas por la DIR o en virtud de normativa expresa.
- 4.3 En ese sentido, teniendo en cuenta que la SR es la unidad orgánica competente para emitir informes técnicos respecto a los servicios de transporte para el funcionamiento del SIT, corresponde atender la solicitud del Presidente de la Comisión y emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

Respecto de las competencias de la ATU para emitir opinión respecto del marco normativo desarrollado en el Proyecto de Ley

¹ ROF DE LA ATU

Artículo 74.- Subdirección de Regulación

La Subdirección de Regulación es la unidad orgánica de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo responsable de la formulación de normas, lineamientos, estándares de calidad y demás disposiciones relacionadas con los servicios de transporte y su régimen tarifario, para el funcionamiento del SIT.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 4.4 De acuerdo con el artículo 3 de la Ley N° 30900, la ATU es un organismo técnico especializado adscrito al MTC y tiene como objetivo organizar, implementar y gestionar el SIT, en el marco de los lineamientos de política que apruebe el referido Ministerio y los que resulten aplicables².
- 4.5 En este orden de ideas, de acuerdo con el artículo 5 de la norma citada, la ATU ejerce competencia en la integridad del territorio y sobre el servicio público de transporte terrestre de personas que se prestan dentro de este, de acuerdo con lo establecido en la referida ley.
- 4.6 En ese sentido, las entidades de la Administración Pública se encuentran sujetas al Principio de Legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, que exige a las entidades actúen dentro de las competencias que les han sido atribuidas en las disposiciones normativas correspondientes³. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha indicado en reiterada jurisprudencia, lo siguiente:

«SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 135-96-AA/TC del 10.06.1998

2. Que, en mérito de lo expuesto, el principio invocado por el demandante supuestamente conculcado: "Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe" **no se aplica en las relaciones jurídicas de derecho público, en el cual el funcionario tiene que limitarse a las funciones de su competencia expresamente establecidas.** Este principio, en cambio sí es aplicable en las relaciones jurídicas de derecho privado laboral, bajo el cual, si la ley expresamente no obliga al trabajador a realizar algo, su omisión no es sancionable, solo debe limitarse a lo explícitamente pactado. En el caso sub-materia, la ley especial expresamente prohíbe (sic), la importación de calzado y útiles de aseo usado para fines comerciales.
(...)

SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 2939-2004-AA/TC DEL 13.01.2005

Como es de uniforme entendimiento en la doctrina, **la capacidad jurídica de la Administración Pública está sometida al principio de legalidad** que implica que

los entes públicos no puedan entrar en el tráfico jurídico ilimitadamente, salvo las prohibiciones o limitaciones que el ordenamiento puede contener (esto es, más o menos, lo propio de la

² LEY N° 30900

Artículo 3.- Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)

Créase la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, las que se ejercen con arreglo a la presente ley. Constituye pliego presupuestal.

La ATU tiene como objetivo organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, en el marco de los lineamientos de política que apruebe el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los que resulten aplicables.

³ TUO DE LA LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
(...)



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

*capacidad privada); por el contrario, **sólo (sic) pueden enhebrar relaciones allí donde una norma les autoriza a ello.***

Ello es así, en la medida en que la Administración, en el ejercicio de sus funciones públicas y potestades, no puede invocar un supuesto principio de presunción general de aptitud o libertad (...)» (Énfasis añadido)

- 4.7 Por su parte, del contenido del Proyecto de Ley se advierte que el mismo tiene por objeto fortalecer e impulsar la modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao y para ello, dispone entre otros, la prórroga de títulos habilitantes relacionados a la prestación del servicio de transporte regular de personas, con el propósito de alcanzar una amplia cobertura, eficiente operatividad, alta calidad de servicio, técnicamente moderna, eficiente, ambientalmente limpia y económicamente sustentable.
- 4.8 Conforme a ello, teniendo en cuenta que La ATU ejerce competencia en la integridad del territorio (comprendido por la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao) sobre el servicio público de transporte terrestre de personas que se prestan dentro de este, corresponde emitir opinión al respecto.

Respecto al Proyecto de Ley

- 4.9 Como punto de partida a la propuesta legislativa presentada, cabe mencionar que la ATU es el principal actor interesado en evitar cualquier incertidumbre que pudieran tener los operadores del servicio de transporte público de personas que se presta en el territorio de su competencia.
- 4.10 En esa línea, es necesario señalar que la ATU es la entidad que vela por una adecuada prestación servicio del transporte urbano de pasajeros para Lima y Callao y, como parte de ese rol, observa que las empresas se encuentren en condiciones de cumplir con aquellos requerimientos y obligaciones establecidos en la normativa aplicable. Es por ello que se considera pertinente el impulso de todas aquellas medidas que puedan contribuir a dar solución a la problemática que se pueda generar en la prestación de los servicios de transporte, en cumplimiento de la normatividad vigente.
- 4.11 Ahora bien, dentro del desarrollo del Proyecto de Ley se plantea, entre otros, lo siguiente:
- a) Requisitos para ser operadora de transporte terrestre de personas y obtener autorizaciones (artículo 5)
 - b) Vigencia y prórroga de autorizaciones (artículo 6)
 - c) Integración Tecnológica (artículo 7)
 - d) Formalización laboral (artículo 8)
 - e) Incentivos a la eficiencia (artículo 9)



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- f) Participación de las empresas operadoras en las inversiones públicas y/o privadas (artículo 10)
 - g) Modificación de los artículos 10 numeral 10.1 y 12 de la Ley 30900 (artículo 11)
 - h) No otorgamiento de nuevas concesiones o autorizaciones durante los tres (03) primeros años de prórroga de autorizaciones o títulos habilitantes (Disposición Complementaria Transitoria)
- 4.12 Respecto al artículo 5 del Proyecto de Ley se establecen los requisitos para obtener autorización para prestar el servicio público de transporte regular, sin embargo, en el desarrollo de la norma no existe modificación alguna al artículo 6 de la Ley N° 30900 sobre las funciones de la ATU en lo referente a la obtención de títulos habilitantes para la prestación de dicho servicio.
- 4.13 Adicionalmente, al regular los requisitos restringe la función de la ATU al no poder exigir ningún tipo de mejora o requisito nuevo en pro de un mejor servicio y, siendo la ATU el órgano técnico especializado tiene como objetivo organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, es quien debe reglamentar las condiciones de la prestación del servicio público de transporte regular en concordancia con lo establecido en los literales a y e del artículo 6⁴ de la Ley N° 30900, por lo que lo regulado en este artículo podría considerarse como usurpación de funciones, generándose una mala percepción del actuar del legislativo.
- 4.14 Ahora bien, respecto al detalle de los requisitos establecidos en el Proyecto de Ley para que las empresas de transporte puedan obtener autorizaciones se observa que:
- 4.14.1 La propuesta deviene en contradictoria toda vez que, emplea el término "*empresa de transporte*" cuando de acuerdo a la legislación vigente en materia tributaria y registral, dicho termino es exclusivo para personas jurídicas; sin embargo, en el literal a. del artículo 5 del Proyecto de Ley señala que las empresas de transporte terrestre pueden ser personas naturales. Asimismo, de la lectura del proyecto normativo no queda claro a que se refiere la figura de "*personas asociativas con negocio*", ya que de la revisión de la normativa vigente en materia de transporte dicho termino no se encuentra regulada para esta actividad económica.

⁴ 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

(...)

e. Aprobar las normas que regulen el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, así como las especificaciones técnicas, de operatividad y de funcionamiento del Sistema de Recaudo Único.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Adicionalmente a ello, y sin perjuicio a la contradicción que ha sido explicada en el párrafo precedente, pretender que una persona natural pueda solicitar autorización para realizar la prestación del servicio público de transporte regular, se desmerece la calidad de servicio público de esta actividad y que ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional y que, para mayor entendimiento, se necesita que el mismo se realice de manera continua, bajo un estándar mínimo de calidad y en condiciones de igualdad, toda vez que su naturaleza es esencial para la comunidad.

Sumado a ello, la Ley N° 30900 -en lo que respecta al servicio público de transporte regular- establece que la misma se desarrolla a través de concesiones con el objeto de brindar seguridad jurídica a la prestación y que la misma se realice con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer las necesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta y frecuencias determinadas en el Territorio y, conforme a ello, una de las funciones de la ATU es la de promover, formular, estructurar y ejecutar procesos de inversión pública y privada a fin de otorgar las concesiones para la prestación de los servicios de transporte terrestre urbano regular y masivo de personas.

Asimismo, en lo que respecta al servicio público de transporte regular, la visión de la Ley N° 30900 es que este servicio se preste a través del otorgamiento de concesiones. No obstante, la ATU comparte la idea que debe existir un periodo de transición por un plazo determinado del esquema de autorizaciones al de concesiones, siendo que para ello resulta pertinente que los operadores de servicio mantengan una naturaleza de persona jurídica por los fundamentos antes expuestos, y más aun considerando que de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, los inversionistas deben ser personas jurídicas para participar en los procesos de promoción que se organicen.

- 4.14.2 Respecto al requisito establecido en el literal b. del artículo 5 del Proyecto de Ley, se observa que mantiene el nocivo sistema comisionista afiliador al permitir, en cuanto a la flota vehicular, que solo presenten títulos posesorios, y no establece algún cronograma para que los operadores cuenten con vehículos de su propiedad. Adicionalmente a ello, no se establece cuáles son los estándares de los referidos títulos generando una discrecionalidad y por la cual el administrado podría presentar cualquier documento poniendo en riesgo una legítima titularidad sobre el vehículo.

Por otro lado, el concepto "*flota apropiada*" no se define de manera clara, por ello se considera que no es un término técnico para regular la prestación del servicio y su uso genera discrecionalidad. Es preciso señalar además que el dimensionamiento de una flota no solo está relacionado con el número de vehículos sino también a las características del mismo (tipología), frecuencia, entre otros. Sobre el particular, es la ATU es la encargada de definir el número de vehículos necesarios y la tipología de los mismos para la prestación del servicio, factor determinado sobre la base a un estudio técnico.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Ahora bien, al indicar que el operador debe contar "*en lo posible*" con "*vehículos de última generación optimizadas al máximo de eficiencia*" se incurre en dos errores al no tener en cuenta, por una parte, que la ley debe ser mandatoria y no puede ser opcional -particularmente considerando la relevancia de las características y condiciones del vehículo en la prestación del servicio- y, por otro lado, al no definir las características mínimas con las que el vehículo debe contar. Sobre esto último, el Proyecto de Ley no deja claro a que se refiere con "*última generación*" en un contexto tecnológico de continua mejora que, en relación con la prestación del servicio y sus impactos sobre usuarios, peatones, vehículos con los que se comparten vías y la ciudadanía en general, resulta indispensable definir -como mínimo- dimensiones, combustible o energía a emplear, equipamiento y sistemas de seguridad requeridos, condiciones para el acceso a personas con discapacidad, entre otros elementos. Cabe precisar que esta función ha venido siendo desarrollada por parte ATU en atención a la Ley N° 30900, su reglamento y demás disposiciones que rigen el accionar de las entidades públicas y que ha permitido la emisión de dispositivos para la mejora de la calidad del servicio público de transporte regular en lo que refiere a las condiciones técnicas de los vehículos como son las Especificaciones Técnicas para la Estandarización de las características físicas y motrices del Bus Patrón Eléctrico, Bus Patrón a Gas Natural Vehicular (BPGNV) y del Bus Patrón a Diesel (BPD).

- 4.14.3 Respecto al requisito establecido en el literal c. del artículo 5 del Proyecto de Ley, se observa la exigencia de que los vehículos cuenten con especificaciones técnicas de inclusión para personas con discapacidad, sin embargo, no se establece que autoridad es la que define las características y tampoco se define el modo y plazo para su exigencia. Es preciso señalar que es la ATU dentro del territorio de Lima y Callao, la autoridad competente, para establecer las características técnicas de los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte y la cual es realizada en base a un estudio técnico, función que se encuentra asignada a través del literal d) del artículo 6⁵ de la Ley N° 30900.

Por otro lado, respecto a la integración física, operacional y tarifaria se debe tener en cuenta que esto implica que el operador implemente medios digitales y logísticos tanto de la flota, gestión operacional y de recaudo de acuerdo a los lineamientos establecidos por la autoridad que permita lograr la integración de los distintos modos de transporte que conforman el SIT en Lima y Callao.

- 4.14.4 Respecto al requisito señalado en el literal d. del artículo 5 del Proyecto de Ley, se establece que el operador debe contar con rutas de interconexión concesionadas o autorizadas, sin embargo, se debe indicar que el operador no cuenta con una ruta concesionada o autorizada, lo que se le otorga es la autorización para la prestación del

⁵ **Artículo 6. Funciones de la ATU**

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

(...)

- d. Desarrollar y aplicar políticas para promover, fomentar y priorizar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, accesibles, seguros, ambientalmente limpios y de amplia cobertura.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

servicio en Lima y Callao en una ruta establecida por la autoridad. Asimismo, generan confusión al utilizar los términos "*ruta concesionada o autorizada*", por lo que se debe tener claro que, el Proyecto de Ley está dirigido a aquellos operadores que cuentan con una autorización y no una concesión.

Asimismo, el requisito de acceder a una autorización para aquellos que cuenten con rutas de interconexión autorizadas dejaría solo a los actuales operadores en condición de acceder a la prestación del servicio público de transporte regular, pudiéndose entender que solo se quiere favorecer a un cierto sector. Asimismo, este requisito entraría en conflicto con la propuesta de texto realizada en el literal a. del artículo 6 del Proyecto de Ley.

Por otro lado, al mencionar como requisito que se debe contar con rutas de "*uso cotidiano por un itinerario que tiene punto de origen y destino*", es decir, que si a la fecha de la solicitud, el solicitante acredita que operó más de un año sin autorización, se entiende que el Proyecto de Ley buscaría legalizar una ruta informal, lo cual sería grave y más aún cuando se pretende que un funcionario (notario público o fedatario) le dé una formalidad.

Se debe tener claro que es la autoridad, en este caso al ATU, que en base a un estudio técnico define y determina una ruta para la prestación del servicio público de transporte regular en atención a una demanda de servicio, función que se encuentra asignada en el literal s del artículo 6⁶ de la Ley N° 30900, por lo que, una ruta no definida y aprobada por la ATU se considera informal.

4.14.5 Respecto al requisito establecido en el literal e. del artículo 5 del Proyecto de Ley, se dispone que el conductor de un vehículo del servicio público de transporte regular solo debe tener Licencia de Conducir sin establecer otras condiciones, por ejemplo, contar capacitaciones a fin de ofrecer un servicio óptimo al usuario del servicio.

4.14.6 Respecto al requisito establecido en el literal g. del artículo 5 del Proyecto de Ley, al establecerse como requisito el contar con un patio de maniobras tanto en el origen como destino de la ruta autorizada conllevaría a que las rutas actuales se modifiquen para extender su recorrido dado que no se disponen de zonas para dicha función en todos los puntos del ámbito urbano de Lima y Callao. Ello atenta contra la función de la ATU establecida en el literal s del artículo 6⁷ de la Ley N° 30900, toda vez que es el órgano

⁶ **Artículo 6. Funciones de la ATU**

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

(...)

- s. Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan Maestro de Transporte, el Plan Regulador de Rutas de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio, los planes de operación, planes de movilidad y demás planes, considerando los planes de desarrollo urbano vigentes en su ámbito, para el funcionamiento y operatividad del Sistema de Recaudo Único.

⁷ **Artículo 6. Funciones de la ATU**

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

(...)

- s. Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan Maestro de Transporte, el Plan Regulador de Rutas de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio, los planes de operación, planes de movilidad y demás planes, considerando los planes de desarrollo urbano vigentes en su ámbito, para el funcionamiento y operatividad del Sistema de Recaudo Único.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

técnico especializado que a través de un estudio técnico la que debe determinar la viabilidad y diseño de las rutas.

- 4.14.7 Respecto al requisito establecido en el literal h. del artículo 5 del Proyecto de Ley, se indica que se debe contar con surtidores de combustible o energía eléctrica conforme a la normatividad vigente, sin embargo, en ninguna parte del proyecto se define los tipos de vehículos a exigir ni periodo de implementación.
- 4.14.8 Respecto al requisito establecido en el literal i. del artículo 5 del Proyecto de Ley, se establece la exigencia de la suscripción de una Declaración Jurada, con consecuencia de sanción administrativa, para ser parte y promotor del SIT, sin embargo, es preciso señalar que conforme a lo señalado en el artículo 16 del Reglamento de la ATU aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MTC, los servicios de transporte terrestre de personas que actualmente se prestan en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, se consideran para todos los efectos como parte integrante del SIT, por lo que existe una incongruencia en la redacción.

Adicionalmente, no se define cual es sanción administrativa ni el procedimiento de aplicación de la misma, es decir, no se especifica cuáles son las sanciones aplicables (o quien las establecerá) o si éstas -desconocidas- se determinarán sobre la base de un procedimiento administrativo sancionador

- 4.15 Sin perjuicio de lo antes señalado, la ATU -como ente técnico especializado- cuando establece algún requisito o condición para la prestación del servicio público de transporte regular, lo hace sobre la base de una decisión debidamente motivada y de la revisión del Proyecto de Ley que ha sido remitido a este despacho, se observa que ninguno de los requisitos establecidos cuenta con el sustento técnico debido, pudiendo afectar el ingreso de cualquier operador.
- 4.16 Respecto al artículo 6 del Proyecto de Ley en lo referente a la vigencia y proroga de autorizaciones, se observa que se establecen dos situaciones:
- 4.16.1 Se establece la vigencia de las nuevas autorizaciones por el periodo de diez (10) años contados desde el otorgamiento de la autorización y prorrogables por un periodo de cinco (05) años adicionales en caso de haber tenido una limpia historia a lo largo de los años de concesión, que justifique técnica, económica y financieramente su operación y haberse incorporado eficientemente al sistema del SIT.

En principio se está desarrollando un régimen para lo cual la ATU no tiene competencia, toda vez conforme al literal f del artículo 6⁸ de la Ley N° 30900 la prestación de los servicios de transporte terrestre urbano regular se otorga a través de concesiones.

⁸ **Artículo 6. Funciones de la ATU**

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

(...)

f. 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



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Asimismo, se observa que, con esta disposición la visión del legislador es que no se tiene pensado la implementación de un régimen de concesión, ya que se otorgarían autorizaciones por el periodo de diez años -los cuales son contados desde la emisión de la misma- y adicionalmente prevé una prórroga por cinco años más, conllevando a ello que la autorización prácticamente se defina en quince (15) años. Cabe precisar también que en tanto el administrado puede solicitar cualquier momento una autorización -entiéndase, por ejemplo, el año 2022 como el 2023, el 2024, el 2025, etc.-, los referidos 15 años de cada autorización otorgada bajo este marco pueden iniciarse en diferentes puntos en el tiempo, lo que abre la posibilidad que existan al mismo tiempo autorizaciones con distintos períodos de vigencia, eliminando definitivamente la posibilidad de efectuar procesos de concesión para este servicio.

Es preciso señalar que tampoco se explica a qué se refiere "*haber tenido una limpia historia*" y "*haberse incorporado eficientemente al SIT*" lo cual deviene en términos muy generales sujetos a discrecionalidad, lo que en la práctica conllevaría a que todas las autorizaciones otorgadas tengan un plazo real de 15 años y no de 10 como se establece en el Proyecto de Ley. Asimismo, como ya se mencionó en párrafos anteriores, se utiliza la palabra concesión de manera incorrecta dado que el Proyecto de Ley está dirigido a aquellos operadores que cuentan con una autorización.

- 4.16.2 Sin perjuicio de lo ya mencionado, se establece una prórroga automática por diez (10) años de los títulos habilitantes otorgados por la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao y que fueron prorrogadas por la ATU hasta el 31 de julio de 2022, justificándose su medida en dar estabilidad jurídica a todas las personas naturales con negocio y personas jurídicas y que sean sujetos de créditos fuertes y viables para un apalancamiento financiero, con la condición de que dentro de los cinco (05) primeros años de la referida prórroga implementen de manera progresiva un sistema de gestión de flota y recaudo electrónico, así como que hayan renovado su flota vehicular.

En principio, debe señalarse que la implementación de una medida no se justifica en el articulado toda vez que es declarativa. Su justificación debe estar desarrollada en la exposición de motivos del proyecto normativo con el sustento técnico respectivo, el cual se precisa no ha sido adjuntado al Proyecto de Ley.

Adicionalmente a ello, si nos enfocamos en el sustento, se indica que la finalidad es otorgar estabilidad jurídica a todas las personas naturales con negocio, lo que va en contra a lo establecido en los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley en lo que respecta al objeto y la finalidad que está dirigido a las empresas de transporte en general, no exclusivamente sobre aquellas que hoy cuenta con una autorización. Asimismo, se debe tener en cuenta que los operadores que cuentan con autorización para la prestación del servicio público de transporte regular de personas otorgados, en su

operación de la infraestructura vial e infraestructura complementaria requerida para dichos servicios, cuando la naturaleza del proyecto así lo requiera.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

oportunidad, por la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao son personas jurídicas.

Tampoco se precisa a que se refiere con la exigencia de que sean "*sujetos de créditos fuertes*" y "*viabiles para un apalancamiento financiero*", es decir, no son términos técnicos y al tener carácter general dejan nuevamente abierto el escenario a discrecionalidad, por lo que se debe establecer parámetros que definan los mismos.

Finalmente, respecto a las condiciones que deben cumplir dentro de los cinco (05) primeros años de la referida prorrogación, esta debe ser desarrollada en una disposición transitoria y con el sustento respectivo en la exposición de motivos, dado que -por ejemplo- la implementación de sistemas de gestión de flota y recaudo electrónico de manera arbitraria y desarticulada por parte de los agentes que sean habilitados bajo este marco normativo puede generar mayores perjuicios sobre los usuarios incluso en comparación con la actual situación del sector dado que podría imposibilitar, entre otros aspectos, la adopción de tarifas integradas que habiliten la implementación de descuentos por transbordos en servicios sucesivos para llegar a un destino.

- 4.17 En línea con lo mencionado en el punto precedente, respecto al artículo 7 del Proyecto de Ley sobre integración tecnológica, se observa que al delimitar de manera específica que sistemas tecnológicos debe implementar el operador, se pretende restringir la función de la ATU solo a la aprobación de un cronograma de cumplimiento, lo cual es incorrecto, ya que la finalidad de la ATU, al ser un órgano técnico especializado cuyo objetivo es organizar, implementar y gestionar el SIT de Lima y Callao, es determinar que uso de tecnología es las más adecuadas de acuerdo a la realidad existente.
- 4.18 Con relación al artículo 8 del Proyecto de Ley sobre la formalización laboral, consideramos que es correcta la propuesta de formalizar las contrataciones tanto de los conductores como del personal administrativos de los operadores, ya que reconocemos que realizan actividades de riesgo por lo que se necesita generar un marco laboral, sin embargo, no se realiza de la forma adecuada al no establecer el periodo de aprobación del referido régimen por parte de la autoridad competente y desde cuándo será exigible. Es preciso señalar que, lo que se pretende evitar es una regulación que no se logre implementar, más aún que la finalidad de dicho requisito es necesario para la mejora de la calidad del servicio.
- Adicionalmente, consideramos que el proyecto de Ley debería ser remitido al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para que emita opinión al ser la autoridad competente en la materia.
- 4.19 Respecto al artículo 9 del Proyecto de Ley sobre incentivos a la eficiencia se establecen dos situaciones:
- 4.19.1 Se establece en el literal "a" la prórroga automática por diez (10) años al término de la autorización para seguir prestando el servicio público de transporte regular cuando las empresas tengan "*una historia sin sanciones vigentes*" y que hayan renovado el total



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

de su flota vehicular con unidades de última generación optimizadas al máximo de eficiencia.

Al respecto, teniendo en cuenta que en el artículo 6 se establecen el plazo de vigencia de las autorizaciones, así como prórrogas, no queda claro si esta prórroga se aplica adicionalmente a la ya dispuesta en el referido artículo y, de ser ese el caso, si lo que en la práctica se busca es otorgar autorizaciones por veinticinco (25) años y sin establecer mejoras significativas en la prestación del servicio lo cual va en contra de las políticas de implementación gradual del SIT.

Ante ello, surge nuevamente la siguiente interrogante -tal como se planteara en el numeral 4.16- de si el objetivo de este proyecto de Ley es el de derogar la competencia de la ATU para otorgar concesiones.

Asimismo, existe una contradicción entre la exigencia que el operador no debe tener sanción vigente y la excepción cuando la vigencia del título habilitante culmina por imposición de una sanción administrativa o judicial ya que, si la regla es no tener sanción, ya no corresponde establecer una excepción a la misma. Adicionalmente, y tal como se señalara en el numeral 4.14.2- la exigencia de contar con vehículos de "*última generación optimizadas al máximo de eficiencia*" es genérica e insuficiente al no existir parámetros definidos.

- 4.19.2 Se establece en el literal "b" un incentivo de reducción de puntos en el Sistema de Control de Licencias de Conducir con lo cual le asignan, sin decirlo expresamente, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) la función de contar con un registro de los operadores del servicio público de transporte regular de Lima y Callao, usurpando así la función de la ATU establecida en el literal j del artículo 6⁹ de la Ley N° 30900.

Asimismo, sin establecerlo de manera expresa, se dispone una especie de compensación en la reducción de puntos y que solo aplicaría para para Lima y Callao contradiciendo la Ley N° 29365, Ley que establece el Sistema de Control de Licencias de Conducir por Puntos que rige a nivel nacional.

Se considera que esta disposición va en contra del objeto de la referida Ley, el cual radica en una evaluación del comportamiento del conductor y la rectificación de su conducta. Adicionalmente, es necesario precisar que la comisión de infracciones al tránsito es personalísima, tanto es así que el registro de los puntos por la comisión de infracciones por inobservancia a lo establecido en el Reglamento Nacional de Transito aprobado mediante Decreto Supremo N° 033-2001-MTC es personal por cada conductor.

⁹ **Artículo 6. Funciones de la ATU**

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

(...)

j. Administrar el registro de los servicios de transporte terrestre de personas





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Adicionalmente a lo antes señalado, siendo que la situación del transporte es una problemática nacional y no está limitada a un territorio específico, esta propuesta de regulación enfocada solamente para Lima y Callao resulta ser antitécnica por carecer de sustento y por vulnerar el fin supremo que persigue la Ley que establece el Sistema de Control de Licencias de Conducir por Puntos es de carácter general y que busca generar un cambio de conducta de los conductores sin importar el espacio o territorio en donde se ejerza la conducción de un vehículo.

- 4.20 Respecto al artículo 10 del Proyecto de Ley en lo referente a que los operadores pueden participar en las inversiones públicas y/o privadas, es preciso señalar que el Decreto Legislativo N° 1362¹⁰ y su Reglamento¹¹ regula el marco institucional y los procesos para el desarrollo de proyectos de inversión bajo las modalidades de Asociación Público Privada y de Proyectos en Activos y establece de qué manera interviene el sector privado en los proyectos de inversión y quienes son los actores que intervienen o participan en cada fase. En ese sentido, carece de objeto la formulación de este artículo en el Proyecto de Ley.
- 4.21 Respecto al artículo 11 del Proyecto de Ley en la cual se dispone la modificación del artículo 10 y 12 de la Ley N° 30900 se observa lo siguiente:
- 4.21.1 De acuerdo al artículo 1 del Proyecto de Ley es posible inferir que el objeto del mismo es fortalecer e impulsar la modernización de las empresas que prestan el servicio público de transporte regular en Lima y Callao. Asimismo, el artículo 2 establece que la finalidad del Proyecto de Ley es evitar el quiebre, la precarización o el paso a la informalidad de las empresas.
- 4.21.2 Sin embargo, en el desarrollo del artículo 11 se busca regular la continuidad de las personas que conforman el Consejo Directivo, así como del Presidente Ejecutivo de la ATU al querer modificar su designación como un cargo de confianza cuando ello no tiene ninguna relación con el objetivo y la finalidad indicadas en el Proyecto de Ley.
- 4.21.3 Es preciso indicar que la finalidad de que un funcionario ocupe un cargo por un periodo de tiempo, en este caso de cinco (05) años, obedeció a la necesidad de evitar que decisiones políticas puedan afectar la continuidad y la finalidad suprema que persigue la creación de la ATU que es lograr la implementación de un sistema integrado de transporte para Lima y Callao y garantizar el funcionamiento del mismo que permita satisfacer las necesidades de traslado de los usuarios de las provincias de Lima y Callao de manera eficiente, sostenible, accesible.
- 4.21.4 Aunado a ello, debe considerarse que al ser la ATU un organismo técnico especializado, se debe mitigar el riesgo de ser influidos por los grupos de interés o medidas de índole política que afecte el cumplimiento de la finalidad para el cual fue creado, toda vez que la fragilidad institucional no permite, en muchos casos, que se pueda desarrollar el

¹⁰ Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos de Activos.

¹¹ Decreto Supremo N° 240-2018-EF



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

funcionamiento óptimo del sector y genera incentivos a los grupos de interés para para influir en sus decisiones y lograr regulaciones ventajosas para ellas.

- 4.21.5 Adicionalmente, es preciso indicar que la designación del Presidente Ejecutivo no implica una carta blanca ya que conforme al artículo 12 de la Ley N° 30900, el Reglamento de Organización y Funciones de la ATU establece los requisitos que debe reunir, entre los cuales debe estar el de idoneidad profesional; así como la forma de asegurar la inexistencia de incompatibilidades o de conflictos de interés para el ejercicio del cargo, el procedimiento de designación, el periodo de mandato y las causales de remoción.
- 4.21.6 Precisamente, este tipo de enfoques, se vienen dando desde ya tiempo atrás para la acción administrativa (ejemplo: la regulación económica de servicios públicos) como de la segregación de actividades preexistentes dentro del Poder Ejecutivo respecto de temas sensibles de sectores socio-económicos. Siempre propendiendo a la búsqueda de objetivos similares: **neutralizar la acción política-partidaria, fomentar la implementación de políticas institucionales de largo plazo, y gestión tecnocrática dentro de la organización administrativa.**
- 4.21.7 Estos mecanismos permiten hacer frente a la desconfianza de los ciudadanos en la administración pública, dando paso a la creación de entidades técnicas ajenas a la acción política. En palabras de Vásquez Irizary:

"Desconfiamos del gobierno, no le reconocemos legitimidad a sus instituciones y somos escépticos en cuanto a que el interés público sea beneficiado. ¿La solución? Crear una entidad que, aunque es de naturaleza gubernamental, no estará sujeta al tipo de influencia que impide a las agencias trabajar por el bienestar público. Dicho de otro modo, el hastío respecto al gobierno se resuelve con más gobierno"¹².

- 4.21.8 De manera general, podríamos señalar que, la tutela del órgano rector debe ser permanente, y debe hacerse de manera e intensidad compatible con el grado de autonomía reconocido a la entidad técnica descentralizada, porque de lo contrario, estaremos en una interferencia política en la regulación a cargo del organismo. De esta manera, se tiene propende, tener un organismo técnico especializado autónomo que aparece diferenciado del Ministerio de la cual ya no depende ni es dirigido, quedando desvinculado (en lo fundamental) de la potestad de dirección política que el Gobierno mantiene sobre las demás dependencias del Poder Ejecutivo. Así, se busca una autoridad que conduzca técnicamente, sin interferencia política en sus normas, esquemas e intensidades de supervisión, aplique las sanciones que correspondan, planifiquen actividades con un horizonte prolongado de tiempo, y con una visión integral, entre otros
- 4.21.9 Finalmente, la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Final establece que la ATU, a través de su máxima autoridad, anualmente y al inicio de la segunda legislatura, informa a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República

¹² VAZQUEZ IRIZARRY, William, La era de los órganos autónomos. En: Colectivo Poder Ejecutivo, SELA 2006, Buenos Aires: Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional Política, 2007; p. 43.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

con la presencia de los alcaldes de la Municipalidad Metropolitana de Lima, de la Municipalidad Provincial del Callao acerca del funcionamiento del sistema integrado de transporte urbano de personas. Con ello queda claro que existen mecanismos de control respecto a la función desarrollada por el Presidente Ejecutivo.

- 4.22 Respecto a la Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley en la cual se dispone que la ATU, durante los tres (03) primeros años de la prórroga de los títulos habilitantes, no podrá otorgar nuevas concesiones o autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte regular respecto a las rutas con autorizaciones vigentes o prorrogadas a través del Proyecto de Ley, esta resulta contradictoria con el desarrollo del artículo 6 del mismo proyecto toda vez que, al establecerse la vigencia de las nuevas autorizaciones y la prórroga de las ya existentes por un periodo de diez (10) años, la ATU quedaría impedida de realizar procesos de concesión por dicho periodo.
- 4.23 En resumen, se evidencia que el objeto del Proyecto de Ley que busca *"fortalecer e impulsar la modernización de las empresas que prestan el servicio público de transporte regular en Lima y Callao"* estableciendo una serie de requisitos para el otorgamiento de autorizaciones y prorrogando los títulos habilitantes de los ya autorizados por la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao en su oportunidad, no considera ni valora que el servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades ha sido considerado servicio público, conforme a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900.
- 4.24 Sobre el particular, corresponde hacer referencia que a nivel jurisprudencial el Tribunal Constitucional ha intentado esbozar los elementos del servicio público¹³:
- Su naturaleza esencial para la comunidad.
 - La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo.
 - Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad.
 - La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.
- 4.25 Conforme a ello, se evidencia que el legislador no ha tomado en consideración que las disposiciones propuestas pretenden establecer un régimen de otorgamiento de títulos habilitantes para la cual esta entidad no cuenta con dicha competencia. Asimismo, no se ha realizado modificación alguna al artículo 6 de la Ley N° 30900 sobre las funciones de la ATU, hecho que genera incertidumbre en el accionar de la entidad y sobre todo afecta a los intereses de los usuarios puesto que merecen un servicio de transporte eficiente, de calidad y accesible.
- 4.26 Asimismo, el Proyecto de Ley establece limitaciones a la función de ATU como órgano técnico especializado, al establecer requisitos y no permitir instituir otro tipo de mejora o requisito nuevo ya sea operativo y/o tecnológico en pro de la prestación de un mejor servicio público de transporte regular, para cumplir con el objetivo de organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao.

¹³ STC No. 0034-2004-AI/TC.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 4.27 Se evidencia también que el Proyecto de Ley plantea otorgar "*seguridad jurídica*" a las empresas de transporte en desmedro del usuario pues pretende perpetuar autorizaciones por un aproximado de quince (15 años) con exigencias mínimas sin sustento técnico y con condiciones tan generales que permiten la discrecionalidad en la aplicación de las mismas, así como legalizar rutas informales sustentándose en el uso cotidiano por un itinerario que tiene punto de origen y destino, lo cual es grave y más aún cuando se pretende que un funcionario (notario público o fedatario) sea el encargado de validar la misma.
- 4.28 El Proyecto de Ley establece incentivos perniciosos como una prórroga automática por diez (10) años adicionales a la establecida inicialmente y la reducción de puntos en el Sistema de Licencias de Conducir.
- 4.29 Asimismo, el Proyecto de Ley pretende debilitar la autonomía de la ATU al pretender modificar sin sustento alguno la continuidad de las personas que conforman el Consejo Directivo, así como del Presidente Ejecutivo de la ATU respecto a su designación cambiándola a un cargo de confianza cuando ello no tiene ninguna relación con el objetivo y la finalidad indicadas en el Proyecto de Ley.
- 4.30 Es así que, por todo lo expuesto se considera que el **Proyecto de Ley no es viable**, al atentar contra la finalidad para la cual fue creada la ATU, el cual es garantizar el funcionamiento de un SIT de Lima y Callao que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de las provincias de Lima y Callao de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura.

Respecto a las acciones que viene desarrollando la ATU en lo referente al Servicio Público de Transporte Regular

- 4.31 Corresponde indicar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 30900, la ATU tiene como objetivo organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao - SIT, en el marco de los lineamientos de política que apruebe el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los que resulten aplicables. Asimismo, entre sus funciones se establece:

Artículo 6. Funciones de la ATU

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

f. 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. (...)

- 4.32 Es decir, de acuerdo con la Ley N° 30900, la ATU cuenta con competencias para regular los servicios de transporte terrestre de personas en su circunscripción, bajo el régimen de la concesión.
- 4.33 En tal sentido, la autoridad ha previsto elaborar una base normativa a través del Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Regular basado



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

en autobuses. Por tanto, se ha previsto que el referido proyecto normativo, incluya lo siguiente:

- a. Mecanismos de concesión del servicio de transporte regular basado en autobuses, a través de APPs, al amparo de lo dispuesto en la normativa promotora de la inversión privada, como el Decreto Legislativo N° 1362, entre otros dispositivos; así como sus fases (planeamiento y programación, formulación, estructuración, transacción y ejecución contractual).
 - b. Condiciones de cumplimiento mínimas para la prestación del servicio de transporte público regular de personas, las cuales no solo tienen como antecedentes a las Ordenanzas Municipales emitidas en su oportunidad, sino también a la normatividad sectorial vigente sobre la materia como fuente jurídica. Para tal efecto, los requerimientos citados en el Reglamento podrán ser ampliados en los respectivos contratos de concesión.
 - c. Se fijan las obligaciones del operador, así como derechos y obligaciones de los usuarios, y una serie de medidas orientadas al fortalecimiento de las funciones de fiscalización y de las autoridades competentes sobre la materia.
- 4.34 Mediante la publicación del citado Reglamento, la ATU podrá iniciar la organización de las fases de los proyectos de inversión tanto en la provincia de Lima, donde ya se encuentran en operación concesiones de servicio de transporte, como en la Provincia Constitucional del Callao, siendo que -tal como se señaló con anterioridad- ambos territorios conforman el ámbito de competencia de la ATU.
- 4.35 Con relación a las concesiones de Corredores Complementarios adjudicados por la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de Protransporte, se licitaron en su oportunidad 49 paquetes de rutas que implicaban la operación de más de cinco mil vehículos de alta capacidad en las principales vías de Lima, sin embargo, en la actualidad, se encuentran en ejecución a través de contrato, únicamente 18 paquetes, existiendo, por tanto, un déficit de oferta de buses que presten el servicio. Es por tal motivo que para la ATU es prioritario cubrir, a través de las próximas licitaciones, el déficit mencionado de aproximadamente 66% de flota requerida en las rutas concesionadas, considerando que, con dicha medida, se combatiría la informalidad que opera y, por otro lado, se atenderían las necesidades de los usuarios. Debe considerarse, que las concesiones que para dichos efectos se otorguen, deben contar con la base legal pertinente, la cual se materializa con la publicación del Reglamento.
- 4.36 Consiguientemente, el referido Reglamento tiene como finalidad garantizar las condiciones de calidad y seguridad de la prestación del Servicio Público de Transporte Regular basado en Autobuses en el Territorio, fomentando el uso racional de la infraestructura de transporte, la reducción de las emisiones contaminantes en el aire, la mejora y modernización del servicio y la calidad de vida de los usuarios, en concordancia con la implementación y operación del SIT, asegurando la prestación del servicio de Transporte Regular y no afectando su continuidad.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 4.37 Ahora bien, la ATU coincide en que es de suma importancia establecer, de manera ordenada -respetando la *ratio legis* de la Ley N° 30900- un tránsito adecuado desde un régimen jurídico de autorizaciones hacia un régimen jurídico de concesiones, motivo por el cual se ha identificado la necesidad de plantear un régimen transitorio de naturaleza excepcional y temporal de permanencia de los agentes autorizados para la prestación del servicio público de transporte terrestre regular de personas.
- 4.38 Dicho régimen transitorio permitiría el otorgamiento -por parte de la ATU- de títulos habilitantes bajo un esquema de renovación de las autorizaciones otorgadas por los municipios. Así también, establecerá los requisitos y condiciones para su otorgamiento a ser implementados de manera gradual.
- 4.39 El plazo de vigencia de dicho régimen sería de 5 años, donde las autorizaciones emitidas se encontrarán sujetas a modo, término o condición.
- 4.40 Los beneficios del régimen transitorio serían los siguientes:
- Las nuevas exigencias que se pretenden implementar buscan mejorar la calidad en el servicio de transporte, no obstante, en algunos casos, presuponen inversiones a realizar por parte de los operadores, es por ello que se ha previsto una gradualidad en su implementación.
 - Permitirá otorgar estabilidad jurídica a los operadores de transporte, puesto que durante el plazo de cinco (5) años, y bajo el cumplimiento de mejoras en su operación, podrán continuar prestando el servicio a fin de que puedan recuperarse de las afectaciones económicas causadas por la propagación del Covid-19.
 - Fortalecimiento empresarial de los Operadores, a través de una modernización que generaría externalidades positivas no solo en los usuarios, sino en los propios transportistas, quienes una vez que hayan centralizado sus ingresos, organizado el planeamiento de su flota vehicular y mejorado las condiciones laborales de sus trabajadores, estas empresas, con la experiencia que tienen del mercado, podrían participar en los concursos públicos que convoque la ATU con razón de la concesión de la prestación de los servicios de transporte regular basado en autobuses.
- 4.41 Algunas disposiciones (requisitos y condiciones) que se deben implementar a fin de fomentar la formalización de los operadores de transporte son las siguientes:
- El uso de tecnologías: Iniciar el monitoreo de la flota operativa a través del sistema de control GPS.
 - Implementar el sistema de caja centralizada.
 - Implementar medios de pago sin contacto.
 - Participar de los procesos de capacitación y evaluación organizados por la ATU.
 - Chatarrar los vehículos que superen la antigüedad máxima establecida.
 - Reordenar su flota habilitada de acuerdo con lo señalado en las Fichas Técnicas.
 - Cumplir obligaciones de índole laboral: Formalización.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Estas medidas serán implementadas de forma gradual y bajo un esquema de priorización.

De las disposiciones que se deberían contemplar en el cualquier proyecto normativo que busque fortalecer la institucionalidad de la ATU

4.42 Tomando en consideración lo expuesto en los acápite precedentes, resulta de suma importancia, la aprobación de las siguientes modificaciones y/o incorporaciones normativas:

a) Modificación de la Ley de ATU

Modificación de los incisos a), g) y ñ) del artículo 6 de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) el mismo que queda redactado con el siguiente texto:

"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; **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.***

(...)

e. *Aprobar las normas que regulen el Sistema Integrado de Transporte en Lima y Callao, así como las especificaciones técnicas, de operatividad y de funcionamiento de Sistema de Recaudo Único, **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.***

(...)

g. *Otorgar autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte regular de personas y para la prestación de los servicios de transporte especial.*

(...)

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 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.***

(...)

t. *Fijar las tarifas de los servicios públicos de transporte bajo su competencia, tanto para **concesiones como autorizaciones.** Asimismo, 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, de conformidad con las normas que regulan el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada y demás normas que correspondan.*

b) Títulos habilitantes sujetos a modo, término o condición

Disponer que los títulos habilitantes que emite la ATU para la prestación de los servicios públicos de transporte terrestre de personas en el Territorio, están sujetos a la condición, término o modo que esta determine, en el marco de implementación del Sistema Integrado de Transporte para Lima y Callao.

c) Integración de Sistema Tecnológica y de recaudo

Disponer que todos los operadores del servicio de transporte regular de pasajeros tienen la obligación de contar con un sistema de integración tecnológica para la gestión y/o administración de flota; asimismo debe contar con un sistema único de recaudo con tecnología. Este sistema contribuirá a reducir el riesgo de contagio de cualquier enfermedad sanitaria por la manipulación de dinero en efectivo, así como la optimización de tiempo y costos operativos. Las características de los mismos son determinadas por la ATU.

d) Formalización laboral

Disponer que las empresas que prestan servicio de transporte público regular de pasajeros en Lima y Callao deberán incluir en la planilla de trabajadores a los conductores de los vehículos y demás personal operativo y/o administrativo y para lo cual, si se pretende establecer un régimen laboral específico, debe regularse el periodo de implementación e indicar de manera clara la autoridad competente.

e) Implementación de medidas excepcionales destinadas a garantizar la continuidad y la cobertura adecuada del servicio de transporte terrestre de personas

• **Régimen excepcional para la implementación del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao**

Durante la fase de implementación gradual del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, se encuentra facultada para otorgar y/o renovar autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre regular de personas en las provincias de Lima y Callao, previo cumplimiento de las condiciones y requisitos que se establezcan en el Reglamento que deberá ser emitido en el plazo máximo de noventa (90) días hábiles contados al día siguiente de la publicación de la presente norma.

El presente régimen excepcional tiene una vigencia de cinco años (5), contados a partir de la vigencia del reglamento de la presente ley. El otorgamiento y/o renovación de las autorizaciones de los servicios de transporte regular de personas, será por el plazo de hasta cinco años (5).



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

La inobservancia de lo dispuesto en el referido Reglamento por los operadores conllevará a la pérdida automática de la autorización. Dicha competencia es ejercida garantizando la seguridad jurídica a fin de asegurar la continuidad del servicio en condiciones de asequibilidad, seguridad y salubridad para la población, así como la sostenibilidad de los operadores de transporte.

- **Estándares para la Prestación del Servicio Público de Transporte Urbano para Lima y Callao**

Disponer que la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, establece condiciones y niveles superiores de requisitos de calidad y seguridad para la prestación de los servicios públicos de transporte a su cargo, contando con la debida sustentación técnica y legal para dicho fin.

V. CONCLUSIONES

5.1 El Proyecto de Ley presenta observaciones relevantes por lo que no resulta viable, en razón a lo siguiente:

- El Proyecto de Ley busca establecer un régimen de autorizaciones que en principio no se encuentra asignada como función en el artículo 6 de la Ley N° 30900.
- El proyecto de Ley busca limitar las funciones de la ATU como órgano técnico especializado, al establecer requisitos y condiciones no permitiendo establecer otro tipo de mejora o requisito nuevo (ya sea operativo y/o tecnológico) en pro de la prestación de un mejor servicio público de transporte regular, para cumplir con el objetivo de organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao.
- El Proyecto de Ley plantea otorgar "*seguridad jurídica*" a las empresas de transporte en desmedro del usuario pues pretende perpetuar autorizaciones por un aproximado de quince (15 años) con exigencias mínimas sin sustento técnico y con condiciones tan generales que permiten la discrecionalidad en la aplicación de las mismas. Asimismo, se pretende legalizar rutas informales sustentándose en el uso cotidiano de las mismas de un itinerario que tiene punto de origen y destino, lo cual es grave y más aún cuando se pretende que un funcionario (notario público o fedatario) sea el encargado de validar la misma.
- El Proyecto de Ley establece incentivos perniciosos como una prórroga automática por diez (10) años adicionales a la establecida inicialmente y la reducción de puntos en el Sistema de Licencias de Conducir.
- El Proyecto de Ley pretende debilitar la autonomía de la ATU al modificar sin sustento alguno la continuidad de las personas que conforman el Consejo Directivo, así como del Presidente Ejecutivo de la ATU respecto a su designación cambiándola



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

a un cargo de confianza cuando ello no tiene ninguna relación con el objetivo y la finalidad indicadas en el Proyecto de Ley.

- El proyecto de Ley atenta contra la finalidad para la cual fue creada la ATU, la cual es garantizar el funcionamiento del SIT de Lima y Callao que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores en dicho ámbito geográfico de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura.
- 5.2 De acuerdo con la Ley N° 30900, la ATU cuenta con competencias para regular el Servicio Público de Transporte Regular en su circunscripción, bajo el régimen de la concesión.
 - 5.3 Conforme a ello, la ATU ha previsto elaborar una base normativa a través del Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Regular basado en autobuses, el cual considera establecer, entre otros, condiciones de cumplimiento mínimas para la prestación del servicio de transporte público regular de personas, las cuales no solo tienen como antecedentes a las Ordenanzas Municipales emitidas en su oportunidad, sino también a la normatividad sectorial vigente sobre la materia como fuente jurídica.
 - 5.4 Por otro lado, se ha identificado la necesidad de plantear un régimen transitorio de naturaleza excepcional y temporal (cinco años) de permanencia de los agentes autorizados para la prestación del servicio público de transporte terrestre regular de personas.
 - 5.5 Dicho régimen transitorio permitiría el otorgamiento por parte de la ATU, de títulos habilitantes (sujetos a modo, término o condición) bajo un esquema de renovación de las autorizaciones otorgadas por los municipios. Así también, establecerá los requisitos y condiciones para su otorgamiento a ser implementados de manera gradual.
 - 5.6 Finalmente, la ATU propone la aprobación de las modificaciones y/o incorporaciones normativas listadas en el numeral 4.42 del presente informe.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

VI. RECOMENDACIÓN

En virtud de lo anteriormente expuesto, se recomienda que el presente informe sea puesto en conocimiento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a fin de brindar atención a la solicitud de opinión del Proyecto de Ley, remitido por el señor Congresista de la República, Alejandro Fau Soto Reyes, en ejercicio del cargo de Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

Sin otro en particular, es todo cuanto tenemos que informar para los fines correspondientes.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
ANDRES OMAR CAVERO PRADO
SUBDIRECTOR DE LA SUBDIRECCION DE REGULACION

AOCP/rcv
EXP: 0302-2021-02-0091920



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



PERÚ

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU

Oficina de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



Firmado digitalmente por:
VALENZUELA GÓMEZ Humberto
FAU 20804932964 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2022 21:07:26-0500

Informe N° D-000017-2022-ATU/GG-OAJ

- A :** JUANA RÓMULA LÓPEZ ESCOBAR
Gerente General
- ASUNTO :** Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, "Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900"
- REFERENCIA :** a) Memorando N° D-000011-2022-ATU/DIR
b) Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR
c) Oficio N° 0522-2021-2022-CTC/CR
- FECHA :** Lima, 13 de enero de 2022

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto emitir opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, "*Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900*".

II. ANTECEDENTES

- 2.1 Mediante Oficio N° 0522-2020-2021-CTC/CR la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, "*Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900*" (en adelante, "Proyecto de Ley").
- 2.2 A través del N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo (en adelante "DIR"), remite a la Presidencia Ejecutiva Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR, mediante el cual su Subdirección de Regulación (en adelante, "SR") emite opinión respecto al Proyecto de Ley.

III. ANÁLISIS

Sobre la competencia de la Oficina de Asesoría Jurídica:

- 3.1 De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 26 de la Sección Primera del ROF, es el órgano de asesoramiento responsable de asesorar y emitir opinión de carácter jurídico-legal sobre los asuntos de competencia de la Alta Dirección y los demás órganos de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante "ATU") y, depende de la Gerencia General. Asimismo, el artículo 27 de la misma norma establece que son funciones de la Oficina de Asesoría Jurídica las siguientes:

"Artículo 27.- Funciones de la Oficina de Asesoría Jurídica.

Son funciones de la Oficina de Asesoría Jurídica las siguientes:

- a) Asesorar a la Alta Dirección y a los órganos de la ATU sobre aspectos jurídicos relacionados con la competencia de la entidad.
- b) Evaluar los expedientes administrativos y proyectos de resolución que se sometan a su consideración, a ser expedidos por la Alta Dirección, en el marco de la normatividad vigente;

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "https://sgd.atu.gob.pe/portal-Web/EuSdita/EuSditaIndex.html?EIngresoClave=74480955C2D100"



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- c) Formular dispositivos normativos en coordinación con los órganos de la ATU, según corresponda y emitir opinión jurídico-legal sobre aquellos que someta a su consideración la Alta Dirección;
- d) Elaborar y opinar sobre los proyectos de leyes y demás dispositivos normativos;
- e) Emitir opinión legal sobre convenios, contratos y otros documentos afines que sean suscritos por la Alta Dirección;
- f) Emitir pronunciamiento legal respecto de las discrepancias de carácter jurídico producidas dentro de un órgano o entre órganos de la ATU, cuando así lo requiera la Alta Dirección;
- g) Revisar y visar los proyectos de dispositivos normativos que expida la Alta Dirección, contando con el informe técnico o legal elaborado por el órgano o entidad, según corresponda;
- h) Compilar, concordar y sistematizar la legislación de competencia de la ATU; y,
- i) Las demás funciones que le asigne el(la) gerente(a) general y aquellas que le sean dadas por normativa expresa.”

3.2 En tal sentido, corresponde emitir opinión legal sobre los preceptos normativos previstos en el Proyecto de Ley.

Sobre las funciones de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo:

3.3 El artículo 40 de la Sección Primera del ROF de la ATU establece que la DIR es un órgano de línea responsable de la planificación, normatividad, interoperabilidad y funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao; así como, de la conducción y supervisión del desarrollo e implementación de los sistemas tecnológicos e infraestructura informática que soportan la gestión del sistema de transporte bajo competencia de la ATU, y de la generación de datos e información para la toma de decisiones. Asimismo, es responsable de establecer el sistema de recaudo único.

3.4 Asimismo, dentro del ámbito de las funciones de la DIR, establecidas en el artículo 41 del ROF de la ATU, son las siguientes:

- “a) Proponer normas, lineamientos, estándares de calidad y procedimientos para la organización, gestión de la interoperabilidad y funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, en el ámbito de su competencia y en coordinación con los órganos competentes;
- b) Proponer políticas para promover, fomentar y priorizar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, accesibles, seguros, ambientalmente limpios y de amplia cobertura;
- c) Proponer 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 éstos; 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;
- (...)
- s) Emitir opinión técnica en materias de su competencia; (...)” (subrayado nuestro)

Conceptos clave:

3.5 A efectos de dotar de mayor claridad al contenido del presente informe, esta oficina considera pertinente desarrollar determinados conceptos, como los siguientes:

- a. **Movilidad:** De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 30900, se entiende como “Movilidad” al desplazamiento de personas y bienes, independientemente del modo utilizado.

Asimismo, cabe señalar que la movilidad es una dinámica clave de la urbanización y su infraestructura determina el modelo urbano de las ciudades, la impresión espacial definida por calles, sistemas del transporte, espacios y edificios¹.

¹ Naciones Unidas, Jornadas de trabajo “Movilidad urbana sostenible y espacio público”. Pág. 5.
https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-06/sustainable_urban_mobility_and_public_space.pdf



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- b. **Movilidad Urbana:** Considerando que la movilidad es el desplazamiento de personas y bienes, la “Movilidad Urbana” se entiende como una *performance* en el territorio, lo cual remite a un concepto de espacio social producido y organizado por una sociedad concreta en una situación determinada en tiempo y lugar².

Así pues, la “Movilidad Urbana” debe entenderse como el conjunto de desplazamientos de personas y bienes, con base en los deseos y necesidades de acceso al espacio urbano, por medio del uso de los diversos medios de transporte³.

- c. **Movilidad Urbana Sostenible;** Según lo establecido en el numeral 7 del artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 30900, la “Movilidad Urbana Sostenible” es el desplazamiento de personas y bienes utilizando modos de transporte accesibles y seguros, con costos y tiempos razonables, eficientes en el consumo energético, que minimicen los efectos negativos sobre el medio ambiente y mejoren la calidad de vida de las personas.

Por su parte, el artículo 63 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, refiere que la “Movilidad Urbana Sostenible” es el conjunto de estrategias y medidas planificadas destinadas a recuperar la calidad del espacio urbano y mejorar el desplazamiento de personas y mercancías, permitiendo favorecer modelos de transporte que consumen menos recursos naturales e importan menos costos ambientales. Adicionalmente, precisa que se realiza mediante intervenciones urbanas eficaces, las mismas que se encuentran destinadas a reorganizar los accesos a los centros poblados urbanos, favoreciendo la circulación vehicular y peatonal, además de mejorar las señalizaciones e incrementando los niveles de seguridad vial, minimizando los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de los ciudadanos.

Aunado a las definiciones desarrolladas en el Reglamento de la Ley N° 30900 y en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, se encuentra que el literal j) del numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, también acuña un principio relativo a la movilidad, el cual es la “Movilidad sostenible”.

Efectivamente, la Ley N° 31313 indica que dicho principio reviste la garantía de acceso a las oportunidades que ofrece la ciudad, a través de sistemas de transporte público, intermodal, accesible y asequible, contando con estrategias y medidas planificadas, así como infraestructura adecuada que genere menores costos ambientales y que atienda las diferentes necesidades de edad, género y condición física de la ciudadanía.

Finalmente, conviene señalar la definición de “Movilidad Urbana Sostenible” dispuesta en la Política Nacional de Transporte Urbano aprobada por el Decreto Supremo N° 012-2019-MTC (en adelante “PNTU”), la cual se presenta como *“el conjunto de estrategias y medidas planificadas destinadas a recuperar la calidad del espacio urbano y mejorar el desplazamiento de las personas y mercancías (logística urbana), favoreciendo los modelos de transporte que menos recursos naturales consumen y menos costos ambientales provocan”*.

- d. **Operador:** Según las definiciones planteadas en el Reglamento de la Ley N° 30900, se entiende como “Operador” a la persona natural o jurídica que presta los servicios de transporte terrestre de personas regular y especial. En tal sentido, para un mejor entendimiento del

² Andrea Gutiérrez. 2013. ¿Qué es movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del transporte. Pág. 65. <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-QueEsLaMovilidadElementosParaReConstruirLasDefinic-5001899.pdf>

³ CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. 2011. Desarrollo urbano y movilidad en América Latina. Caracas: CAF. Pág. 40. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/419>



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

presente informe, toda referencia a “operador” u “operadores” se entenderá como efectuada a las empresas de transporte terrestre urbano de personas de Lima y Callao mencionadas en el Proyecto de Ley.

- e. **Seguridad jurídica:** Según el Tribunal Constitucional, *“la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho que proyecta sus efectos sobre todo el ordenamiento jurídico (...). Mediante dicho principio se asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria”*.⁴

Al respecto, cabe señalar que una expectativa razonable tiene relación con la predictibilidad de las decisiones tomadas por los poderes públicos. Efectivamente, el Tribunal Constitucional ha desarrollado que *“el principio de predictibilidad y certeza de las decisiones judiciales en cuanto que manifestación del principio de seguridad jurídica implica la exigencia de coherencia o regularidad de criterio de los órganos judiciales en la interpretación y aplicación del derecho, salvo justificada y razonable diferenciación. Así, la finalidad de esta exigencia funcional no es otra que la contribución en la fundamentación del orden constitucional y el aseguramiento de la realización de los derechos fundamentales”*⁵.

Asimismo, respecto del principio de predictibilidad, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“las entidades de la administración pública deben brindar a los administrados información veraz, completa y confiable sobre cada trámite de modo tal que puedan tener conciencia certera sobre su resultado final”*⁶.

En efecto, a la luz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, *“la seguridad jurídica constituye un principio de actuación de los organismos públicos que les obliga a ser predecibles en sus conductas y, a la vez, un derecho subjetivo, de todo ciudadano que supone la expectativa razonable de que sus márgenes de actuación, respaldados por el Derecho, no serán arbitrariamente desconocidos o modificados”*⁷.

En este punto, cabe traer a colación lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, “TUO de la LPAG”), en la medida que en el numeral 1.15 del artículo II de su Título Preliminar indica lo siguiente:

“1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.”

⁴ Véase en la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0001-0003-2003-AI/TC (Fundamento 3).

⁵ Véase en la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 03950-2012-PA/TC (Fundamento 7).

⁶ Véase en la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 04012-2009-PHD/TC (Fundamento 11).

⁷ MORON URBINA, Juan Carlos, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I. 14 Edición. Gaceta Jurídica. Pág. 130.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Así, se advierte que la seguridad jurídica se encuentra vinculada a la predictibilidad de las decisiones de los poderes públicos, siendo que dicha predictibilidad encuentra relación con las expectativas legítimas de los ciudadanos y razonablemente generadas por la práctica, así como por los antecedentes emitidos.

No obstante, es importante indicar que la predictibilidad no implica la inalterabilidad de las decisiones tomadas en el tiempo, siendo que los poderes públicos sí pueden variar sus criterios, en tanto estos se encuentren debidamente motivados.

Ciertamente, tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como el TUO de la LPAG, en lo que respecta al principio de predictibilidad, han detallado que los poderes públicos pueden apartarse de sus decisiones toda vez que dicho apartamiento no sea arbitrario y cuente con razones explícitas.

En consecuencia, la seguridad jurídica se refiere a la confianza legítima del ciudadano en los poderes públicos y no a una situación de total determinación, inmutabilidad y absoluta previsibilidad (lo cual requeriría de una regulación precisa y estática)⁸.

- f. **Servicio público:** La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900, establece que el servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades es un servicio público.

En atención a ello, a fin de poder realizar un correcto análisis, resulta indispensable tener claro que se entiende por *servicio público*. Al respecto, de acuerdo al Tribunal Constitucional, si bien nuestro ordenamiento jurídico no recoge una definición específica sobre el concepto de servicio público, y, nuestro texto Constitucional no ha establecido un listado de actividades que deban considerarse como tales, es innegable que el Estado *ejercer una tarea de especial promoción y resguardo* respecto a los servicios que presenten características de esencialidad, utilidad pública e interés nacional⁹.

Bajo esa premisa, el Tribunal Constitucional precisa que *“existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son:*

- a) *Su naturaleza esencial para la comunidad.*
- b) *La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo.*
- c) *Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un standar mínimo de calidad.*
- d) *La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.”*¹⁰

Añade el Tribunal Constitucional que lo fundamental en materia de servicios públicos es la obligación de garantizar la prestación del servicio, por su especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas, siendo indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el Estado, por lo que la garantía de disfrute efectivo de los servicios públicos obliga al Estado a garantizarlo, regularlo y vigilarlo, dada su naturaleza esencial y continua para toda la población.

En ese sentido, como lo señala el Tribunal Constitucional, se categoriza al *“servicio de transporte urbano e interurbano”*¹¹ como un *servicio público*, por presentar las características

⁸ Espinoza – Saldaña Barrera, Eloy. El Tribunal Constitucional y la potestad excepcional de declarar la nulidad de sus propias decisiones. Pág. 45. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/revista_peruana_der_consti_9_03.pdf

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00034-2004-AI/TC (Fundamento 37).

¹⁰ Tribunal Constitucional. *Op. cit* (Fundamento 40 y siguientes).

¹¹ Entiéndase como lo que actualmente se denomina *servicio de transporte regular de personas de ámbito provincial*.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

de esencialidad, utilidad pública e interés nacional¹²; por lo que, corresponde al Estado ejercer la tutela de la defensa de los usuarios de dicho servicio, resguardando su salud y seguridad

- 3.6 De otra parte, consideramos indispensable desarrollar algunas consideraciones generales a efectos de delimitar y tener claro el rol del Estado en el servicio público de transporte terrestre de personas.
- 3.7 Así, resulta importante precisar que, como lo señalados *supra*, mediante Decreto Supremo N° 012-2019-MTC se aprobó la PNTU, la que desde el enfoque de transporte urbano sostenible plantea los lineamientos de la Política Nacional del Sector Transporte, se establecen como orientaciones generales para una adecuada gestión del transporte en nuestras ciudades:
- Conservación prioritaria de la infraestructura de transporte en distintos modos de niveles de gobierno. Desarrollo ordenado de la infraestructura de transporte.
 - Promoción y desarrollo, seguridad y calidad en los servicios de transporte y logística vinculados.
 - Promoción de la participación del sector transporte en la provisión de servicios e infraestructura de transporte.
 - Apoyo a la integración nacional e internacional,
 - Contribución a la consolidación del proceso de descentralización del país.
 - Fortalecimiento de la gestión socio ambiental en el sector transporte.
- 3.8 Asimismo, en la PNTU se identifican los siguientes objetivos de política¹³:

¹² Tribunal Constitucional. *Óp. cit* (Fundamento 10).

¹³ Véase pág. 61 de la PNTU.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Objetivo priorizado	Lineamiento	Servicios
OP1 Contar con sistemas de transporte urbano público eficaces para el desplazamiento de las personas.	1.1 Priorizar el transporte público y los modos alternativos, sobre el transporte particular, en beneficio de los usuarios y ciudadanos en general.	1.1.1 Servicios de transporte urbano público masivo y convencional.
	1.2 Desarrollar sistemas integrados de transporte urbano, social y ambientalmente sostenibles, bajo el concepto de multimodalidad de los desplazamientos, en las ciudades.	1.2.1 Servicios de transporte urbano integrados física, tecnológica y tarifariamente.
		1.2.2 Servicios de transporte urbano ambientalmente sostenibles.
		1.2.3 Sistema de recaudo integrado.
	1.3 Garantizar el proceso de formalización y modernización de la institucionalidad del sector privado prestador del servicio de transporte urbano.	1.3.1 Asistencia técnica para la formalización y modernización de la institucionalidad del sector privado prestador del servicio de transporte urbano.
1.4 Desarrollar servicios de transporte urbano público eficientes, eficaces, seguros, confiables, inclusivos, accesibles y de calidad.	1.4.1 Servicios de transporte urbano público adecuadamente planificados, prestados por operadores con arreglo a la normativa vigente.	
	1.4.2 Servicios de transporte urbano público que garanticen las necesidades de movilidad de las personas con discapacidad, personas adultas mayores y la seguridad de mujeres, niñas, niños y adolescentes.	
	1.4.3 Fiscalización eficiente de los servicios de transporte urbano público.	
1.5 Propender que el sistema de transporte urbano sea financieramente sostenible y económicamente rentable, en las ciudades.		
OP2 Mejorar la gobernanza del transporte urbano de personas y mercancías.	2.1 Desarrollar una institucionalidad pública fuerte, con reglas de buen gobierno y alta capacidad técnica, para la gestión del transporte urbano.	2.1.1 Programas de fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales, para la gestión del transporte urbano.
	2.2 Establecer mecanismos de coordinación institucional con las entidades que intervienen en el ámbito urbano.	
	2.3 Gestionar el sistema de transporte urbano sustentado en una efectiva coordinación de las funciones de planeación, regulación, operación, seguimiento y control.	
	2.4 Gestionar el transporte urbano de mercancías de manera coherente y concordante con la operación del sistema de transporte urbano de personas.	2.4.1 Servicios de transporte urbano público de mercancías.
	2.5 Implementar centros de gestión integrada de tráfico en las ciudades que se justifique.	2.5.1 Gestión eficiente del tránsito urbano.
OP3 Desarrollar servicios de transporte urbano con adecuada infraestructura, para los usuarios.	3.1 Desarrollar la infraestructura de transporte en función de las necesidades del sistema de transporte urbano y en concordancia con la política de movilidad urbana, en la ciudad.	
	3.2 Mantener en condiciones adecuadas la infraestructura para el transporte urbano y desarrollar infraestructura para transporte no motorizado.	3.2.1 Servicios de transporte urbano con infraestructura adecuada.
OP4 Satisfacer las necesidades de transporte urbano de la población, en concordancia con el desarrollo urbano.	4.1 Armonizar el sistema de transporte urbano con el ordenamiento territorial y las políticas de movilidad, en la ciudad.	4.1.1 Planeamiento de transporte urbano concordante con el desarrollo urbano.
	4.2 Promover la calidad del espacio público asociado a la operación del sistema de transporte de la ciudad, en beneficio de la población.	

3.9 Cabe precisar que, como lo señala la PNTU, estos objetivos prioritarios y sus respectivos indicadores fueron planteados con base en la situación futura deseada y el marco de políticas y planes nacionales y sectoriales, así como las orientaciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las recomendaciones de la OCDE¹⁴.

¹⁴ Ver página 4 de la PNTU.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 3.10 De ello, podemos afirmar que la PNTU, en líneas generales, tiene como objetivo general el dotar a las ciudades de sistemas de transporte seguros, confiables, con altos estándares de calidad, institucionalmente coordinados, financiera, económica y ambientalmente sostenibles.
- 3.11 Considerando ello, bajo la concepción del desarrollo sostenible, el transporte urbano debe ser visto desde una perspectiva más amplia que involucra el concepto de "movilidad urbana", la cual es lograda mediante políticas de accesibilidad y de transporte (UN Habitat, 2013)¹⁵.
- 3.12 En este punto resulta importante precisar que la creación de la ATU se constituye en uno de los pilares fundamentales de la PNTU¹⁶. En efecto, la creación de la ATU resulta indispensable en la medida que la planificación y gestión de un sistema integrado de transporte recae sobre una sola autoridad, la misma que tiene una única visión de brindar un sistema de transporte deseado y adecuado para la ciudad. Asimismo, la PNTU precisa que con la creación de la ATU se cumple con las acciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), respecto a los Ejes de Política del Proyecto TRANSPerú – NAMA de Transporte Urbano Sostenible¹⁷.
- 3.13 En esa línea, tenemos lo indicado en el Programa Presupuestal 0148,¹⁸ en el objetivo denominado “Adecuada velocidad de circulación, seguridad y bajos costos ambientales en el transporte urbano” parte de los siguientes supuestos que busca dar solución:
- Mayor preferencia de la población a utilizar los sistemas de transporte masivo, combinándolos con el uso de ciclovías y veredas.
 - Desaceleración del crecimiento de la motorización en las ciudades.
 - Población demanda la implementación de Sistemas Integrados de Transportes.
 - Población toma mayor conciencia de la necesidad de enfrentar los problemas ambientales. Población se moviliza exigiendo de forma creciente que se reduzcan los accidentes de tránsito.
- 3.14 En concordancia con lo hasta aquí expuesto, cabe recordar que la ATU fue creada en atención a la problemática en la gestión de los servicios de transporte que se prestan en el área conformada por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, tal como lo señaló el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1719/2017-PE, 246/2016-CR y 428/2016-CR que propone una Ley que crea la Autoridad de Transporte para Lima y Callao:¹⁹

¹⁵ *Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Orientaciones para políticas*. Informe mundial sobre Asentamientos Humanos 2013. Primera Edición 2013.

¹⁶ Ver página 11 de la PNTU.

¹⁷ El NAMA Facility es una iniciativa conjunta del Departamento de Energía y Cambio Climático de Gran Bretaña (DECC) y el Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Vivienda y Seguridad Nuclear (BMUB). Este fondo concursable busca apoyar a países en desarrollo y economías emergentes que muestren liderazgo en combatir el cambio climático y que quieran implementar acciones nacionales apropiadas de mitigación (NAMAs).

¹⁸ https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/articulado_0148_2018.pdf

¹⁹ Se citan las páginas 3 y 4 del mencionado dictamen.



1) El problema planteado

El punto de partida es una situación de creciente conurbación en una escala que está vinculada según las estadísticas oficiales disponibles a un tercio de la población peruana y cerca de la mitad del producto bruto interno.

La conurbación referida compromete íntegramente a los territorios de dos circunscripciones, la provincia de Lima y la provincia del Callao y en la dinámica de su desarrollo, probablemente se extienda hacia otras provincias colindantes.

Se trata pues de un hecho único y sustantivo en la configuración del territorio peruano y del asentamiento poblacional en nuestro país, que permite entender la escala de un problema de transporte terrestre urbano masivo de personas.

Dichos factores, inciden negativamente en la actividad económica de Lima y del Callao, y también en la de todo el país, generando deseconomías de escala, derivadas de la congestión vial y, de los largos tiempos de viaje, reduciendo la competitividad y dificultando el transporte de mercancías.

Pero la mayor incidencia está sobre los ciudadanos, que sufren las consecuencias de un sistema ineficiente, en la forma de largas esperas y tiempos de viaje, escasa calidad del sistema de transporte, inseguridad y contaminación ambiental, lo cual traslada enormes sobrecostos sobre sus hombros, en términos de reducción de su calidad de vida. En ese contexto, la justificación de la iniciativa legislativa se asocia estrechamente con la progresiva degradación del sistema de movilidad y transporte público en Lima y el Callao. Explica su origen, entre otros factores, la actual complejidad institucional y competencial en la gestión del transporte, la debilidad normativa, la informalidad de los proveedores del servicio, la deficiente fiscalización, entre otros aspectos que concurren en el proceso y que definitivamente retroalimenta y amplifican la magnitud del problema y la crisis.

calidad de vida.

Por el lado institucional, referido a la gestión del transporte, la presencia de cuatro actores institucionales (MTC, MEF, MML y MPC) con competencia directa o capacidad de gestión y/o aprobación de contratos de concesión introduce una fuerte complejidad a la gestión del sistema de transporte público metropolitano y ponen barreras altas a las posibilidades de articulación e integración.

Es precisamente bajo el marco descrito, que la creación de la ATU se plantea como alternativa para lograr dos metas significativas, una relacionada con la calidad del servicio; y la otra, en relación a la organización responsable.

1. Es fundamental entregar a los usuarios, un transporte metropolitano de calidad en las provincias de Lima y el Callao.

El sistema de transporte metropolitano debe dar el mejor servicio a los ciudadanos, en un marco de sostenibilidad económica y ambiental y de seguridad vial. Para ello, el transporte debe integrar sus distintos modos y servicios de manera que el usuario lo perciba y utilice como un sistema único que le ayuda a desplazarse

2. Superar la ausencia de una visión integral de planificación de los servicios de transporte.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Actualmente, el transporte metropolitano es planificado y gestionado por distintas administraciones en el marco de sus competencias otorgadas por ley y donde el MTC participa en lo correspondiente al sistema de transporte urbano masivo eléctrico. En ese sentido resulta necesaria la integración de estas competencias y funciones bajo un esquema de visión y planificación integral, que permita el desarrollo de un sistema de transporte integrado para toda la conurbación de Lima y el Callao.

En esa misma línea se debe tener en cuenta, el débil desempeño de las posibilidades de concertación. Las experiencias de concertación y planificación interadministrativa, ya sea bilateral o a través de órganos de concertación (Consejo de Coordinación Lima-Callao) han probado ser insuficientes; y por ello la iniciativa se refiere a la necesidad de la creación de una entidad que asuma funciones y que garantice el desarrollo del futuro Sistema Integrado de Transporte de Lima y el Callao (SIT).

- 3.15 En ese sentido, mediante la Ley N° 30900 se crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con competencia para organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao - SIT, para lograr una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.²⁰
- 3.16 El ámbito territorial sobre el que la ATU ejerce competencia está conformado por la integridad del territorio de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao.²¹
- 3.17 En cuanto al Sistema Integrado de Transporte (en adelante, “SIT”), el literal “j” del artículo 4 de la Ley N° 30900 lo define como el sistema de transporte público de personas compuesto por las distintas clases o modalidades del servicio de transporte reconocidas en la normatividad vigente, que cuenta con integración física, operacional y tarifaria, así como de medios de pago.
- 3.18 A su vez, los servicios de transporte comprendidos dentro del SIT son los siguientes, conforme al Reglamento de la Ley N° 30900, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MTC:

“Artículo 17.- Servicios de Transporte Terrestre de Personas

Los Servicios de Transporte Terrestre de Personas comprenden:

17.1 Servicios de Transporte Regular

- a) Servicios de transporte ferroviarios masivos: metros, monorraíles, tranvías y otros.*
- b) Servicios de transporte basados en autobuses: buses de tránsito rápido - BRT, buses, microbuses u otros.*
- c) Servicios de transporte no convencional: cables, funiculares u otros.*

17.2 Servicios de Transporte Especial:

- a) Turístico*
- b) Trabajadores*
- c) Estudiantes*
- d) Taxis”*

²⁰ Artículos 3 y 5 de la Ley N° 30900.

²¹ Ley N° 30900:

“Artículo 4. Definiciones y referencias Para los efectos de la aplicación de la presente ley, se tienen en cuenta las siguientes definiciones y referencias:

(...)

k. Territorio: Entiéndase como tal a la integridad del territorio de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao, provincias contiguas y que en su integridad guardan entre sí, continuidad urbana.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 3.19 Cabe recordar que, conforme al numeral 18.1 del artículo 18 del Reglamento de la Ley N° 39000, el *servicio de transporte regular* es realizado con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer las necesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta y frecuencias determinadas.
- 3.20 Resulta importante recordar que, de acuerdo a lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900, el servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades es un *servicio público*. En virtud de ello, a través del Decreto de Urgencia N° 019-2020, se modificó el artículo 2 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, “LGTT”), el Servicio de Transporte de Personas como *servicio público* a través del cual se satisface las necesidades de desplazamiento de los usuarios de transporte, bajo condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente.
- 3.21 Sobre el particular, como lo hemos precisado *supra* (ver numeral 3.5), el Tribunal Constitucional considera que los siguientes elementos permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público:
- a) Su naturaleza esencial para la comunidad.
 - b) La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo.
 - c) Su naturaleza regular.
 - d) La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.
- 3.22 Asimismo, debemos tener presente que la titularidad de los servicios públicos recae en el Estado, teniendo este la obligación de garantizar la prestación del servicio, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas; y en ese sentido, deviene en indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el propio Estado.
- 3.23 Tenemos entonces que, el objeto o finalidad de un servicio público es satisfacer una necesidad pública en forma regular y continua por parte del Estado, bien sea de forma directa, mediante concesionario, o a través de cualquier otro medio legal, con sujeción a un régimen de derecho público o privado, según corresponda.
- 3.24 En este punto debemos resaltar que aun cuando el Estado -en ejercicio de su libre configuración política-, haya concedido u autorizado la gestión del servicio público a los particulares (cumpliendo con las condiciones que el propio Estado imponga), debido a objetivos de orden económico tales como lograr una mayor eficiencia en la prestación, ello no le resta capacidad de intervención, pues la garantía de disfrute efectivo de los servicios públicos es una obligación frente a la cual el Estado no puede verse ajeno; de ahí que aun subsista el deber estatal de garantizarlo, regularlo y vigilarlo, dada su naturaleza esencial y continua para toda la población²².
- 3.25 Bajo esa línea, respecto a las obligaciones del servicio de transporte urbano como consecuencia de su naturaleza de servicio público, Ginés de Rus, Javier campos, Gustavo Nombela (2003)²³, señalan lo siguiente:

“2.9 Obligaciones de servicio público

El criterio de eficiencia económica no es el único posible desde el punto de vista social. Los gobiernos se desvían en muchas ocasiones de la fijación de precios de acuerdo con la regla del coste marginal apelando a argumentos basados en criterios de equidad. El transporte es un servicio necesario para todos los individuos por lo que disponer de medios de transporte público resulta fundamental, especialmente para las personas de rentas más bajas. Por ello, se defiende que para determinados modos de transporte, como el metro o los autobuses urbanos, resulta interesante utilizar tarifas por debajo del coste marginal, con el objetivo de fomentar el uso del

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0034-2004-AI (Caso "Medio Pasaje").

²³ DE RÚS, Ginés; CAMPOS, Javier; y NOMBELA, Gustavo. *Economía del Transporte*. 2003. Antoni Bosch editor. Barcelona. España, p. 15



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

*transporte público frente al transporte en automóvil privado (para aliviar problemas de congestión y contaminación), pero también como un mecanismo de redistribución de renta.
(...)” (subrayado nuestro)*

- 3.26 De lo hasta aquí expuesto queda claro que, siendo el servicio de transporte un servicio público que tiene como finalidad satisfacer las necesidades de desplazamiento de los usuarios de transporte, bajo condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente, es deber del Estado vigilarlo, regularlo y garantizar su prestación en forma regular y continua, pudiendo conceder la prestación del mismo a privados, siempre y cuando estos cumplan con las condiciones previstas por el propio Estado.
- 3.27 Es justamente que, bajo dicha premisa, dentro de los principios que rigen el SIT -establecidos en el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 30900- se encuentra el de *orientación al ciudadano*, siendo éste la razón de ser del SIT²⁴. En consecuencia, sus decisiones y gestión se orientan en beneficio del ciudadano y no en la representación de intereses particulares.
- 3.28 En este punto resulta importante precisar que, el artículo 65 de la Constitución Política del Perú dispone que: “El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población”. (subrayado nuestro)
- 3.29 Al respecto, el Tribunal Constitucional en varias oportunidades se ha pronunciado con relación al contenido y alcances de lo establecido en dicho artículo constitucional²⁵. En ellas, el Tribunal ha desarrollado una definición de consumidor y usuario, en el sentido de que estos devienen en el fin de toda actividad económica o quienes concluyen el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de los productos y servicios ofertados en el mercado.
- 3.30 Tenemos entonces que, de acuerdo a lo prescrito en la Constitución Política del Perú y lo señalado por el Tribunal Constitucional, existe un principio rector para la actuación del Estado en la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, velando por la seguridad y salud de la población; por lo que, toda actuación del Estado debe encontrarse destinada a garantizar y velar por los derechos de los consumidores y usuarios.
- 3.31 Ello se condice con lo establecido en el artículo 4 de la LGTT, el cual precisa que, en materia de transporte terrestre, la acción estatal procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente. Asimismo, se focaliza -entre otros- en los mercados existentes en áreas urbanas de alta densidad de actividades a fin de corregir las distorsiones generadas por la congestión vehicular y la contaminación. Lo cual a su vez se condice con la OP4 de la PNTU (ver numeral 3.8 del presente informe).
- 3.32 Queda claro entonces que, el servicio público de transporte regular de pasajeros, conocido también como “transporte urbano”, por su propia naturaleza de servicio público, tiene como pilar fundamental al usuario (a la población); por lo que, el Estado tiene el deber tutelar la defensa de los usuarios del servicio público de transporte, resguardando su salud y seguridad.

²⁴ Reglamento de la Ley N° 30900, Ley de Creación de la Autoridad de Transporte Urbano, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MTC,
Artículo 4.- Principios

El SIT se rige preferentemente por los siguientes principios:

1. Orientación al ciudadano: El ciudadano es la razón de ser del Sistema Integrado Transporte.

(...)

²⁵ Véase las Sentencias 0008-2003-AI/TC, 3315-2004-AA/TC, 01865-2010-PI/TC, 00004-2021-PI/TC, entre otras.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- 3.33 De lo expuesto podemos advertir que, en el marco del orden constitucional y de las políticas y planes nacionales, la ATU tiene la obligación de atender integralmente las necesidades de movilidad de las personas en Lima y Callao, garantizando a los ciudadanos una red integrada, eficiente y segura de buses, trenes, taxis y otros modos de transporte no convencionales, con la implantación eficaz y eficiente de los componentes que forman parte del SIT, necesarios para la prestación de los servicios de transporte urbano de calidad y con niveles de seguridad adecuados; como los relacionados con la construcción de infraestructura como soporte de sistemas masivos de transporte, la disponibilidad de esquemas organizacionales y gestores con capacidades suficientes en la gestión y operación de los aspectos técnicos y administrativos, la articulación y la función estructuradora del sistema de transporte con los planes de desarrollo urbano de la ciudad.
- 3.34 En esa línea, en atención a su competencia, la ATU tiene -entre otras- las siguientes funciones, conforme a la Ley N° 30900:

“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.

(...)

d) Desarrollar y aplicar políticas para promover, fomentar y priorizar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, accesibles, seguros, ambientalmente limpios y de amplia cobertura.

e) Aprobar las normas que regulen el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, así como las especificaciones técnicas, de operatividad y de funcionamiento del Sistema de Recaudo Único.

f) 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.

g) Otorgar autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte especial.

h) Otorgar autorizaciones para las actividades de transporte de trabajadores, estudiantes y turístico, en el marco de lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

i) Otorgar habilitaciones de conductores, vehículos y de infraestructura complementaria destinada a la prestación de los servicios de transporte terrestre de personas.

(...)

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.

n) Supervisar la calidad de la prestación integral del servicio de transporte, considerando las necesidades de los usuarios, así como establecer estándares de calidad de servicio; así como el Sistema de Recaudo Único.

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.

o) Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los contratos de concesión que haya celebrado, sin perjuicio de las competencias a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público.

p) Aplicar las medidas preventivas que establezca el Reglamento Nacional de Administración de Transporte y demás normas sobre la materia.

q) Ejercer las facultades coactivas de acuerdo a la normativa aplicable.

r) Elaborar, aprobar, actualizar periódicamente y ejecutar, con arreglo a la presente ley, los planes y lineamientos de política para la implementación del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao (...)” (Subrayado nuestro)

- 3.35 Ahora bien, cabe recordar que, como lo precisamos *supra* (ver numeral 3.18 del presente informe), el SIT se encuentra compuesto por el Servicio Público de Transporte Regular y el Servicio de Transporte Especial. Al respecto, conforme al numeral 18.1 del artículo 18 del Reglamento de la Ley N° 39000, el *servicio de transporte regular* es realizado con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer las necesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta y frecuencias determinadas. Siendo que, conforme a la Ley N° 30900, la ATU se encuentra facultada para 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.
- 3.36 Cabe precisar que dichas concesiones se otorgan como resultado de un proceso de licitación pública. Ello implica que la ATU se encargue del proceso respectivo, elaborando las bases que a su vez contienen las condiciones bajo las que se debe prestar el servicio, garantizando su continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad.
- 3.37 En este punto resulta importante precisar que, en la PNTU se identifica el siguiente problema público: *las personas y mercancías presentan limitaciones para el desplazamiento en el sistema de transporte urbano*. Asimismo, se identifica las causas directas e indirectas que, en conjunto, originan el problema público, siendo una de las causas directas el *transporte urbano público deficiente*, el misma que comprende las siguientes causas indirectas: (i) informalidad del transporte urbano; (ii) servicios de transporte urbano no integrados; (iii) débil organización de los prestadores del servicio de transporte urbano formal; (iv) deficiente planificación de rutas de transporte urbano público; (v) parque automotor de transporte urbano público inapropiado y obsoleto; (vi) insuficiente cobertura del servicio de transporte urbano público en zonas de poblaciones vulnerables.
- 3.38 Añade, respecto al problema de *deficiente planificación de rutas de transporte urbano público*, que *“Los permisos de rutas²⁶, otorgados por las municipalidades, en una gran mayoría no siguen criterios técnicos, ni tampoco planes de rutas que se cumplan, por lo que existe superposición entre ellas, lo que origina a la larga que los operadores varíen o alarguen las rutas para conseguir mayor demanda de pasajeros; y por otro lado existen zonas de las ciudades que no son cubiertas por las rutas establecidas. Esta situación, lleva a que en la práctica el servicio sea prestado por operadores individuales, generando competencias entre vehículos de la misma empresa u otros en la ruta, en lo que se conoce como la “guerra por el pasajero” o la “guerra del centavo” entre vehículos de una misma ruta o rutas superpuestas, ya que los ingresos deben ser asegurados a toda costa por cada unidad de transporte, no existiendo ningún mecanismo de compensación entre operadores, configurando mecanismos perniciosos para la sostenibilidad del sistema. El mercado de transporte se presenta así como un sector atomizado, donde las empresas por lo general operan solo una ruta y los propietarios de vehículos poseen en su mayoría una sola unidad de transporte, esto lleva a que la estructura empresarial del sector esté fraccionada.”²⁷*
- 3.39 Resulta indispensable advertir la importancia del transporte público en Lima y Callao; “Informe Urbano de Percepción Ciudadana en Lima y Callao 2021” del Observatorio Lima Como Vamos²⁸, durante la pandemia el 40.9% de limeños y chalacos usa algún modo de transporte público para moverse (buses, combis o cúster, colectivos, Metropolitano, Metro de Lima y/o corredores complementarios); siendo que el transporte privado individual (compuesto por el auto y la motocicleta) llegan a sumar solo un 14.8%, y el transporte público individual, que es de solo un 13.8% y está compuesto por los viajes en taxi y mototaxi.

²⁶ En sentido estricto, el término correcto es *autorizaciones*, las que son entregados sin concurso. En el caso de concesiones de rutas, estas son otorgadas a través de un proceso de licitación.

²⁷ Véase página 30 de la PNTU.

²⁸ <http://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2021/12/EncuestaLCV2021.pdf>



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- 3.40 Otro punto importante a resaltar es lo referente a los tiempos de viajes, sobre el particular el mismo observatorio en su “Décimo Informe Urbano de Percepción sobre Calidad de Vida en la Ciudad”²⁹ precisa que *“un 33% de habitantes de Lima y 38.1% de Callao consideró que su tiempo se incrementó. Al preguntar sobre el tiempo promedio que les toma llegar a su destino, un 28.8% de limeños indicó que le toma más de 1 hora cada viaje, y un 23.6% de personas en Callao se encuentran en la misma situación. En ambos casos es casi un cuarto de la población.”*
- 3.41 De lo hasta aquí expuesto queda claro que, en Lima y Callao, el esquema de autorizaciones genera diversas deficiencias y/o incentivos perversos que, en conjunto, se ven traducidas en un servicio de transporte ineficiente en desmedro de los derechos de los ciudadanos. En efecto, como podemos advertir de la data citada, en Lima y Callao, la mayoría de la población utiliza el transporte público para movilizarse por la ciudad y realizar sus actividades diarias, encontrándose con diferentes limitaciones para su desplazamiento lo cuales incrementan sus tiempos de viaje.
- 3.42 Es bajo esa premisa que, en el literal f) del artículo 6 de la Ley N° 30900 se establece, entre las funciones de la ATU, la de 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.
- 3.43 De este modo, se advierte que se prevé el uso del esquema de concesiones para la prestación del servicio de transporte público regular de personas, como medida para desarrollar un sistema de transporte eficiente, en el cual se priorice la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, accesibles, seguros, ambientalmente limpios y de amplia cobertura.
- 3.44 Así, el esquema de concesiones, permite establecer de antemano los requisitos y condiciones a cumplir por los operadores interesados en participar en la licitación a efectuarse, además de establecer los parámetros para la presentación de las propuestas técnica y económicas, que permitan lograr mejoras en el servicio y eficiencia económica en el uso de los recursos, generando competencia por el mercado, además de que permite diseñar de manera óptima la oferta del servicio a la ciudadanía.
- 3.45 En efecto, si bien la libre competencia puede manifestarse en una competencia “en el mercado”, donde confluyen libre e ilimitadamente proveedores y consumidores, con incentivos de las empresas, en el caso del transporte urbano, a ser eficientes en la producción de sus servicios, buscando reducir sus costos (y con ello las tarifas a pagar por los usuarios), existen situaciones en que no resulte socialmente deseable que las empresas compitan entre sí en el mercado; por lo que, se trata de establecer mecanismos de competencia entre las empresas para lograr ser los operadores autorizados por la autoridad competente, en lo que se conoce como competencia “por el mercado”.³⁰
- 3.46 En el caso del transporte urbano suele utilizarse los contratos de concesión, que tienen validez por un periodo determinado de tiempo, en los cuales se fijan las condiciones de los servicios a prestar y la regulación que se les impone sobre las tarifas, y por los que las empresas compiten, usualmente mediante subastas en las cuales se realizan ofertas sobre variables predeterminadas (tarifas, nivel de servicio, canon a pagar al sector público, etc.), cuyo objetivo es seleccionar a las empresas más eficientes para proveer los servicios de transporte, para que las tarifas que pagan los usuarios sean socialmente óptimas.
- 3.47 La realización de subastas para la renovación periódica de estos contratos de concesión trata también de replicar la competencia real entre las empresas, haciendo que las empresas

²⁹ http://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2019/11/Encuesta-2019_web.pdf

³⁰ DE RÚS, Ginés; CAMPOS, Javier; y NOMBELA, Gustavo. *Óp. cit.*; p. 248.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

autorizadas a dar servicios tengan algún tipo de presión competitiva por parte de compañías rivales.

- 3.48 En ese sentido, con la aplicación del esquema de concesiones en el servicio público de transporte de personas, en el territorio conformado por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, se busca optimizar la prestación de dicho servicio, priorizando la salud y seguridad de los usuarios, desde una perspectiva más amplia que involucra el concepto de *movilidad sostenible*.
- 3.49 De lo hasta aquí expuesto queda claro que, resulta imperativo que el Estado implemente políticas y realice las acciones conducentes a desarrollar una movilidad urbana más eficiente, a fin de satisfacer las necesidades de movilización de los ciudadanos, priorizando el transporte público de calidad y el uso eficiente de la infraestructura vial, buscando reducir los tiempos de viaje.

Sobre el Proyecto de Ley:

- 3.50 Como lo precisamos en los antecedentes del presente informe, la SR, Informe N° D-00004-2022-ATU/DIR-SR realizó diversas observaciones al Proyecto de Ley, con las cuales estamos de acuerdo; por lo que, consideramos que dicho informe debe ser puesto en conocimiento de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República.
- 3.51 No obstante, sin perjuicio a las observaciones realizadas por la SR, corresponde a esta oficina, en atención a sus competencias, realizar un análisis legal sobre los preceptos normativos previstos en el Proyecto de Ley.
- 3.52 Así, el artículo 1 del Proyecto de Ley, establece que el mismo tiene como objeto *“fortalecer e impulsar la modernización de las empresas regulares o formales de servicios de transporte terrestre urbano de personas de Lima y Callao (...)”* (subrayado nuestro).
- 3.53 Asimismo, el artículo 2 del Proyecto de Ley establece lo siguiente:

Artículo 2. Finalidad.

La finalidad es evitar el quiebre, la precarización o el paso a la informalidad de las empresas regulares o formales de transporte terrestre urbano de personas a consecuencia de la pandemia del COVID 19 y la inseguridad jurídica respecto a los títulos habilitantes y autorizaciones para operar con regularidad, para apalancar inversión financiera y para hacer el recambio de flotas vehiculares, así como para aplacar los problemas de desabastecimiento del servicio regular, el desempleo, los conflictos sociales y el incremento de la informalidad por parte de los operadores de transporte terrestre de pasajeros en el ámbito de Lima y Callao. Así mismo establecer, que los actuales operadores del servicio regular de transporte de personas en Lima y Callao, formen parte en la operación de las rutas establecidas en el SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTES, cumpliendo con los lineamientos legales y técnicos establecidos.

- 3.54 Por su parte, el artículo 4 del Proyecto de Ley establece que *“el fortalecimiento de las empresas prestadoras del servicio de transporte público de personas regular, la modernización de las actuales empresas que vienen operando y el actual parque automotor, pasa por el otorgamiento de autorizaciones o la entrega de títulos habilitantes por la ATU”*. (subrayado nuestro)
- 3.55 De los artículos citados podemos advertir que el objetivo y finalidad del Proyecto de Ley, y por lo tanto el eje principal del mismo, es brindar una protección a un grupo de empresas que actualmente brindan el servicio de transporte regular de personas en Lima y Callao; específicamente aquéllas que vienen operando bajo un régimen de autorizaciones (títulos otorgados **sin** previo proceso de selección).

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- 3.56 Al respecto, como lo señalamos *supra* (ver numerales 3.20 al 3.33 del presente informe), el servicio de transporte un servicio público tiene como pilar fundamental la protección de los intereses de los usuarios y no a los prestadores del servicio como se pretende establecer en el presente Proyecto de Ley; por lo que, el Estado tiene el deber tutelar la defensa de los usuarios del servicio público de transporte, resguardando su salud y seguridad.
- 3.57 En ese sentido, lo previsto en el artículo 4 del Proyecto de Ley contraviene lo prescrito en el orden constitucional, vulnerando los principios básicos del servicio público de transporte terrestre de personas, en desmedro de los derechos de los usuarios de dicho servicio.
- 3.58 Ahora bien, en el artículo 5 del Proyecto de Ley se prevén los requisitos que se deberían cumplir para “obtener las autorizaciones, la habilitación o los títulos habilitantes para la prestación de los servicios de transporte terrestre de pasajeros en el ámbito territorial de Lima y Callao”. (subrayado nuestro)
- 3.59 Bajo esa misma línea, el artículo 6 del Proyecto de Ley establece lo siguiente:

Artículo 6: Vigencia y prórroga de las autorizaciones

- a. La vigencia de las autorizaciones para la prestación del servicio público regular de pasajeros o personas es por un periodo de (10) años computados a partir del día siguiente de la recepción de la autorización o de los títulos habilitantes, prorrogables por otros cinco (5) años en caso de haber tenido una limpia historia a lo largo de los años de concesión, que justifique técnica, económica y financieramente su operación y haberse incorporado eficientemente al Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, SIT.
- b. A la entrada en vigencia de la presente Ley, todas las autorizaciones o títulos habilitantes otorgados en su oportunidad por las Municipalidades de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao a las empresas operadoras del servicio de transporte público regular de pasajeros, prorrogadas por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) hasta el 31 de julio del 2022, y que continúan prestando servicios en el ámbito de Lima y Callao, se prorrogan automáticamente por el lapso de diez (10) años; con el fin de darles estabilidad jurídica a todas las personas naturales con negocio y personas jurídicas operadoras del servicio y que sean sujetos de crédito fuertes y viables para un apalancamiento financiero, óptimo y rápido, con tasa interna de retorno positiva; con la condición, de que dentro de los cinco (5) primeros años de ésta prórroga, de manera progresiva implementen sistemas de gestión de flota y de recaudo electrónico, que mejore la calidad del servicio; y de forma paulatina, hayan renovado su flota vehicular propia o con títulos posesorios adquiridos de manera legítima conforme al marco normativo vigente. Los vehículos deben ser de última generación, optimizadas al máximo en eficiencia y que protejan y cuiden el medio ambiente.

- 3.60 Aunado a ello, el artículo 9 del Proyecto de Ley establece que “las empresas que tengan una historia sin sanciones vigentes y que hayan renovado el total de sus flotas vehiculares, con unidades de última generación optimizadas al máximo de eficiencia y que proteja y cuide el medio ambiente, al término de la vigencia de sus autorizaciones, obtienen automáticamente la prórroga ellas o sus títulos habilitantes por otros diez años consecutivos, para seguir operando como empresa de transporte de personas regular” (subrayado nuestro).
- 3.61 Advertimos, que mediante los mencionados artículos se prevé continuar con un régimen de autorizaciones, generándose la obligación a la ATU de prorrogar de manera automática por un periodo de 10 años las autorizaciones vigentes para brindar el servicio de transporte regular de

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

personas; lo cual, actuaría en desmedro del desarrollo de la movilidad sostenible y, por consecuencia, del usuario, en la medida que dicha prórroga se otorgaría sin exigir ningún tipo de condición mínima de calidad en pro de un mejor servicio.

3.62 Asimismo, debemos precisar que, de acuerdo con lo previsto en el numeral a) del artículo 6 de la Ley N° 30900, la ATU dentro del ámbito de su competencia, ejerce la función de, entre otras, aprobar las normas que regulen las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a la prestación de los servicios de transporte terrestre de personas; por lo que, lo previsto en el artículo 5 del Proyecto de Ley, estaría limitando las competencias y funciones de la ATU, contraviniendo además lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley N° 30900.

3.63 Adicionalmente, se advierte que la disposición del artículo 5 del Proyecto de Ley también vulnera el OP2 de la PNTU. Ello, en la medida que dicho objetivo se basa en la mejora de la gobernanza del transporte urbano de personas y mercancías. Efectivamente, tal como ha sido previamente señalado (ver numeral 3.9 del presente informe), los lineamientos de política para el OP2 de la PNTU son los siguientes:

- Desarrollar una institucionalidad pública fuerte, con reglas de buen gobierno y alta capacidad técnica, para la gestión del transporte urbano.
- Establecer mecanismos de coordinación institucional con las entidades que intervienen en el ámbito urbano.
- Gestionar el sistema de transporte urbano sustentando en una efectiva coordinación de las funciones de planeación, regulación, operación, seguimiento y control.
- Gestionar el transporte urbano de mercancías de manera coherente y concordante con la operación del sistema de transporte urbano de personas.
- Implementar centros de gestión integrada de tráfico en las ciudades que se justifique.

3.64 En efecto, para la ejecución del OP2 de la PNTU se requiere de alta capacidad técnica y especialización en la materia, siendo que los responsables de su cumplimiento son los gobiernos locales y la ATU. En consecuencia, carece de legalidad que el contenido del Proyecto de Ley revista una restricción en el ámbito de actuación de la ATU.

3.65 En ese sentido, consideramos que las propuestas contenidas en los artículos bajo análisis impedirían o retrasarían la implementación del SIT, perjudicando a los ciudadanos con la finalidad de beneficiar a un número de operadores. En este punto resulta importante precisar que, el artículo 16 del Reglamento de la Ley N° 30900, establece que la implementación del SIT es realizada por la ATU de forma gradual:

“Artículo 16.- Gradualidad de la integración

16.1 La ATU establece la forma en que se realiza el proceso de integración física, operacional y tarifaria, así como de medios de pago, de los distintos medios y modos de transporte del SIT, para cuyo efecto determina las condiciones para su cumplimiento.

16.2 Sin perjuicio de la implementación gradual del SIT, los servicios de transporte terrestre de personas que actualmente se prestan en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, se consideran para todos los efectos como parte integrante del mismo.”

3.66 Por su parte, la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 30900, establece lo siguiente:

“Quinta. Prórroga de vigencia de los títulos habilitantes

Hasta que la ATU emita los reglamentos señalados en la Primera Disposición Complementaria Final del presente Reglamento, la vigencia de los títulos habilitantes otorgados por la MML y la MPC que culminen en ese periodo, son prorrogados automáticamente hasta por el plazo de un (1) año. La prórroga automática no es aplicable cuando la vigencia del título habilitante culmine por imposición de sanción, medida complementaria, o medida correctiva.”



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- 3.67 En atención a dicho marco normativo, la Dirección de Operaciones, mediante Resoluciones Directorales N° 031-2020-ATU/DO, N° 165-2021-ATU/DO y N° 316-2021-ATU/DO, prorrogó hasta el 31 de julio de 2022 y hasta el 30 de abril de 2022, los títulos habilitantes para la prestación del Servicio Público de Transporte Regular y del Servicio Público de Transporte Especial, respectivamente.
- 3.68 Como podemos advertir, la ATU cuenta con las competencias y las herramientas que permitan la implementación progresiva del SIT en Lima y Callao, sobre la base de criterios técnicos, no siendo recomendable que mediante una modificación a nivel legislativo se plantee un retroceso en el otorgamiento de títulos habilitantes, desincentivando la participación del sector privado en un esquema de competencia abierta, al proponer una prórroga que beneficia a quienes propugnan la supervivencia del *status quo*, **sin mayor sustento técnico en la propuesta normativa**, introduzca una modificación de criterios que afecten la esencia misma del sistema, así como su sostenibilidad a futuro.
- 3.69 De otro lado, el artículo 7 del Proyecto de Ley establece lo siguiente:

Artículo 7: Integración Tecnológica

Todos los operadores del servicio de transporte regular de pasajeros progresivamente hasta el quinto año después de publicada la presente Ley, irán implementado las siguientes tecnologías, en el marco de las normas técnicas que la ATU las apruebe:

- Un sistema de integración tecnológica para la gerencia y administración de la flota vehicular.
- Un sistema único de recaudo económico electrónico con plataformas abiertas que permitan reducir el riesgo de contagio del COVID-19 o cualquier otra enfermedad por la manipulación de dinero en efectivo, así como la optimización de tiempo y costo operativo.
- Un sistema de control y monitoreo vehicular vía GPS desarrollado por la Unidad Tecnológica de Información, ATI, de la ATU o por una empresa privada homologada por el Instituto Nacional de Calidad, INCAL.
- Un mecanismo de integración al Centro de Gestión de Tránsito de la ATU.
- Una infraestructura complementaria, que es el conjunto de instalaciones físicas, mecánicas o electrónicas, cuyo propósito será facilitar o complementar la operación del servicio de transporte terrestre de personas, procurando un servicio en condiciones de calidad y seguridad.

- 3.70 Podemos advertir que, mediante el artículo 7 se pretende establecer que cada operador del servicio de transporte regular de pasajeros implemente progresivamente sus propias tecnologías, las mismas que se encuentran listadas en el citado artículo.
- 3.71 Al respecto, lo primero que podemos advertir es que se parte de un error conceptual al señalar como título del artículo “*integración tecnológica*” cuando lo que se promueve es que cada operador cuente con su propia tecnología, la misma que puede ser distinta a la de los otros operadores, lo que impediría una integración de los mismos, nuevamente, en desmedro de los usuarios.
- 3.72 Sobre el particular, la integración debe ser entendida como un conjunto de elementos que trabajan agrupadamente para el objetivo general del todo.
- 3.73 Sobre la base de ello, podemos afirmar que un sistema integrado de transporte, es tal en la medida que todos los componentes y/o elementos que la conforman se encuentren agrupadas trabajando para lograr un eficiente desarrollo del servicio en pro de los usuarios (objetivo general).
- 3.74 Asimismo, debemos tener presente que, como ya lo desarrollamos *supra*, el servicio de transporte al ser servicio público, su titularidad recae en el Estado; en consecuencias, sus componentes y/o elementos, al ser inherentes a este, el Estado también ostenta la titularidad sobre los mismos. Resultando, obligación del Estado velar por su correcta implementación, funcionamiento e integración.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 3.75 Al respecto cabe precisar que, no corresponde a los prestadores del servicio operar el sistema en la medida que constituyen uno de los componentes del sistema integrado (ver numeral 3.18 del presente informe); afirmar lo contrario implicaría considerar que el sistema forma parte de la operación de los prestadores del servicio, lo cual resulta incorrecto; toda vez que, son los prestadores quienes forman parte del sistema, el cual es único.
- 3.76 Es por ello que, resulta indispensable que la implementación del uso de tecnologías que permitan un adecuado y eficiente manejo de la información del sistema sea centralizada, esto es, que exista un único sistema de recaudo y un único centro de control del sistema, que sea gestionado por la autoridad del Sistema o, de ser el caso, por un operador privado especializado a quien se delegue dicha gestión.
- 3.77 Cabe señalar que, como lo hemos señalado *supra*, la Ley N° 30900 define al SIT como el sistema de transporte público de personas compuesto por las distintas clases o modalidades del servicio de transporte reconocidas en la normativa vigente, que cuenta con integración física, operacional y tarifaria, así como de medios de pago.
- 3.78 En tal sentido, se advierte que, en la medida que, de acuerdo al artículo 5 de la acotada ley, la ATU ejerce competencia sobre el servicio público de transporte terrestre de personas que se prestan en el territorio (la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao), y que están sujetos a la ATU los operadores y los conductores de los servicios de transporte que se prestan dentro del territorio y los prestadores de servicios complementarios a los mismos, en especial los que operan el **Sistema de Recaudo Único**, está prevista la implementación del SIT, la misma que incluye el uso de diversas herramientas tecnológicas para lograr la integración física, operacional, tarifaria, y de medios de pago.
- 3.79 Ahora bien, con relación a lo propuesto en el artículo 10 del Proyecto de Ley, respecto de que las empresas operadoras puedan participar en las inversiones públicas y/o privadas, es preciso señalar que el texto del artículo en mención contradice en múltiples aspectos las materias sobre las que versa.
- 3.80 En principio, debe señalarse que si bien el término "empresa operadora" es en extremo lato e impreciso para identificar a un sujeto de derecho, se entiende que se refiere a personas (no se especifica si naturales y/o jurídicas) prestadoras de servicio público de transporte terrestre regular de personas, con título habilitante vigente, provenientes del sector privado, en la medida que el sector público no puede prestar el servicio en mención en aplicación del principio de subsidiariedad en la actividad empresarial del Estado.
- 3.81 Así, el artículo propuesto pretende que actores del sector privado, dedicados a prestar el servicio de transporte terrestre de personas participen en el planeamiento, formulación y ejecución de las inversiones públicas y/o privadas para el desarrollo del SIT y conexas.
- 3.82 Cabe señalar que el sistema de inversión pública está regulado por el Decreto Legislativo N° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI) como sistema administrativo del Estado, con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, y tiene como ámbito de aplicación a las entidades del Sector Público No Financiero, lo que excluye la participación privada en la gestión de un sistema administrativo del Estado, que opera transversalmente a través de toda la Administración Pública.
- 3.83 En concordancia con ello, el Decreto Legislativo N° 1252 identifica como órganos del SNPMGI a la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, así como los Órganos Resolutivos, las Oficinas de Programación Multianual de



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Inversiones, las Unidades Formuladoras y las Unidades Ejecutoras de Inversiones del Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local.

- 3.84 En atención a ello, la participación de las “empresas operadoras” en el ciclo de inversión previsto en el SNPMGI contraviene el principio rector contenido en el Decreto Legislativo N° 1252, art. 3, lit. f)³¹, en tanto serían “juez y parte”, afectando la transparencia de la gestión de inversiones, así como limitaría la competencia, afectando la mayor participación en busca de eficiencia en los resultados del proceso en su conjunto.
- 3.85 Por otro lado, con relación a la promoción de la inversión privada, ésta se encuentra regulada por el Decreto Legislativo N° 1362, que crea el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP) como sistema funcional para el desarrollo de las Asociaciones Público Privadas y de los Proyectos en Activos, a fin de promover y agilizar la inversión privada, para contribuir al crecimiento de la economía nacional, al cierre de brechas en infraestructura o en servicios públicos, a la generación de empleo productivo y a la competitividad del país, y es de aplicación a las entidades públicas pertenecientes al Sector Público No Financiero.
- 3.86 De acuerdo a los artículos 5 al 8 del Decreto Legislativo N° 1362, participan en el SNPIP: la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas, así como las Entidades Públicas titulares de los proyectos, los Comités de Promoción de la Inversión Privada y los Organismos Promotores de la Inversión Privada.
- 3.87 De ello se advierte que, al igual que para el caso del Decreto Legislativo N° 1252, el ámbito del Decreto Legislativo N° 1362 son las entidades del sector público, no habiendo habilitación para que el sector privado participe en ella, más allá de lo expresamente señalado en esta norma.
- 3.88 En efecto, en tanto el Decreto Legislativo N° 1362 promueve de la inversión privada, prevé que el sector privado participe en la ejecución de los proyectos como resultado de un proceso competitivo para su procura, en su fase de transacción, sin perjuicio del cumplimiento de las fases previas. En esta línea, no corresponde al sector privado gestionar las fases de planeamiento y programación, formulación y estructuración, en la medida que deberá participar en el proceso de selección para la ejecución del proyecto. Sin perjuicio de ello, debe señalarse también que el Decreto Legislativo N° 1362 habilita al sector privado a participar por propia iniciativa a través de la presentación de iniciativas privadas, las cuales tienen la naturaleza de peticiones de gracia y no vinculan a las entidades del Sector Público hasta que se convoque el proceso de selección que corresponda.
- 3.89 De lo expuesto, se advierte que la participación del sector privado tanto en la gestión de la inversión pública, regulada por el Decreto Legislativo N° 1252, así como en la gestión de la inversión privada, regulada por el Decreto Legislativo N° 1362, contraviene dicho marco normativo.
- 3.90 Adicionalmente, con la participación de las empresas operadoras en las inversiones públicas y/o privadas, nos encontraríamos frente a una intervención de baja especialización en la materia y carente de carácter técnico, generándose incentivos perversos que conllevarían a que dichos operadores representen sus propios intereses, adoptando decisiones parcializadas y poco objetivas.

³¹ “Artículo 3.- Principios rectores

El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones se rige por los principios rectores siguientes:

(...)

f) La gestión de la inversión debe realizarse aplicando mecanismos que promuevan la mayor transparencia y calidad a través de la competencia.”



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 3.91 Sin perjuicio de lo señalado, cabe recordar que la ATU se rige por un marco de principios desarrollados en el Reglamento de la Ley N° 30900, siendo que entre ellos se encuentra el de fortaleza institucional³². Así, por medio de dicho principio se dispone que la entidad debe contar con una institucionalidad pública fortalecida y con alta capacidad técnica. En tal sentido, se busca promover una intervención técnica y especializado en el ámbito del transporte público terrestre urbano.
- 3.92 Finalmente, respecto de la propuesta de coordinación en la formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversiones multianual para el desarrollo de los servicios de transporte e infraestructura del Sistema Integrado de Transporte, servicios complementarios, infraestructura complementaria y sistema de recaudo en coordinación con la ATU, corresponde señalar que dicha institución se rige bajo el principio de orientación al ciudadano³³, el cual dispone que es el ciudadano la razón de ser del Sistema Integrado de Transporte. En consecuencia, sus decisiones y gestión se orientan en beneficio del ciudadano y no en la representación de intereses particulares.
- 3.93 De otro lado, a través del artículo 11 del Proyecto de Ley se propone modificar el numeral 10.1 del artículo 10, y el artículo 12 de la Ley N° 30900, eliminando el periodo de cinco (5) años de la designación de los miembros del Consejo Directivo, y estableciendo que el cargo de Presidente Ejecutivo es de carácter de confianza; respectivamente.
- 3.94 Al respecto, como se ha indicado anteriormente, la ATU tiene la condición de organismo técnico especializado, encontrándose adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- 3.95 Sobre el particular, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, “LOPE”) contempla la existencia de los organismos públicos, como entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público, pudiendo ser de dos tipos: organismos públicos ejecutores u organismos públicos especializados. Dentro de estos últimos, se encuentran los organismos reguladores y los organismos técnicos especializados.³⁴
- 3.96 Los organismos técnicos especializados son definidos por la LOPE de la siguiente manera:

“Artículo 33.- Organismos Técnicos Especializados

Los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:

1. *Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.*

³² Reglamento de la Ley N° 30900, Ley de Creación de la Autoridad de Transporte Urbano, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MTC

Artículo 4.- Principios

El SIT se rige preferentemente por los siguientes principios:

(...)

4. **Fortaleza Institucional:** La ATU debe contar con institucionalidad pública fortalecida y con alta capacidad técnica

(...)

³³ Reglamento de la Ley N° 30900, Ley de Creación de la Autoridad de Transporte Urbano, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MTC,

Artículo 4.- Principios

El SIT se rige preferentemente por los siguientes principios:

1. Orientación al ciudadano: El ciudadano es la razón de ser del Sistema Integrado Transporte.

(...)

³⁴ **Artículo 31.- Organismos Públicos Especializados**

Los Organismos Públicos Especializados tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su Ley de creación.

Están adscritos a un ministerio y son de dos tipos:

1. Organismos Reguladores.
2. Organismos Técnicos Especializados. (subrayado nuestro)

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

2. *Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.*

Los Organismos Técnicos Especializados:

1. *Están dirigidos por un Consejo Directivo.*
2. *Se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias.*
3. *Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.”*

3.97 Puede apreciarse entonces el carácter particular de un organismo técnico especializado, el cual -entre otras características- debe encontrarse adscrito a un sector y contar con un alto grado de independencia funcional, esto es, ajeno a cualquier consideración de índole política o conflicto de intereses. Este último elemento es común a todos los organismos públicos -reguladores y técnico especializados- por lo que es pertinente lo señalado en la siguiente cita:

“(…) es posible asumir la independencia como un valor que reúne aquellas condiciones que contribuyen a aislar la actividad de determinados organismos administrativos de la influencia directa del Gobierno.

(…) debe considerarse la complementación que existe entre la vertiente funcional de la independencia con aquella de carácter orgánico porque, como sostiene la doctrina, de casi nada serviría el elemento funcional de la independencia si no se complementase con las debidas garantías personales que impidan la posible influencia extralegal del Gobierno sobre los titulares de los órganos rectores de las Administraciones Reguladoras (Consejos Directivos). y en general de todas las presiones que puedan interferir en el imparcial (objetivo) desarrollo de sus funciones.”³⁵

3.98 En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha dejado también en claro la necesidad de la autonomía e imparcialidad que requieren los organismos técnicos especializados para el ejercicio de sus funciones. En efecto, en la sentencia recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; y, 0017-2014-PI/TC, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

“48. Frente a la eventual injerencia en el desempeño de las funciones de las entidades públicas, a las que el régimen en cuestión les resulte aplicable, conviene resaltar la calidad de órgano técnico especializado de la Autoridad Nacional del Servicio Civil cuya autonomía, profesionalismo e imparcialidad en el ejercicio de sus competencias le resulta exigible (…).”

3.99 En esa línea, Morón Urbina señala que, la conformación de organismos administrativos autónomos al interior del Poder Ejecutivo tiene como finalidad evidente asegurar en estos temas un alejamiento de la lucha política partidista, ideológica y del proceso político en general que se proyecta (de manera natural) en el nivel presidencial, ministerial y su línea jerárquica subordinada³⁶.

3.100 La razón de ello es que, estos organismos técnicos intervienen sobre sectores especialmente sensibles para la colectividad, como por ejemplo, regulación de servicios públicos, desarrollo de infraestructura, actividades científicas y tecnológicas, entre otras; por lo que, resulta indispensable que sus actuaciones sean abordados mediante decisiones predominantemente

³⁵ ZEGARRA VALDIVIA, Diego: “La Estabilidad Orgánica como garantía de la Independencia de la Administración Reguladora: el caso del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL (1993-2010). En: Derecho & Sociedad N° 36, pp. 80-81

³⁶ MORON URBINA, Juan Carlos, *Preocupaciones sobre los organismos administrativos independientes dentro del Poder Ejecutivo peruano*. Revista IUS ET VERITAS N° 43. Pág. 243.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

técnicas -y no políticas-, previsibles, estables y sostenibles en el largo plazos, debiendo encontrarse al margen de cualquier consideración de índole política.

- 3.101 En ese sentido, podemos afirmar que la creación de los organismos técnicos, como la ATU, tiene como objetivo fundamental la neutralización política de las actividades de estas organizaciones en aras de contar con decisiones técnicamente fundamentadas e intervenciones concebidas para el largo plazo en sectores altamente sensibles para la sociedad.
- 3.102 Bajo esa premisa, resulta importante que las autoridades que conforman el Consejo Directivo cumplan con altos estándares de exigencias para poder ser elegibles, sean nombrados por un periodo preestablecido y fijo de mandato o de ejercicio en el cargo, del cual solo puede ser apartado por alguna causal taxativa calificada normativamente para ello³⁷.
- 3.103 En ese sentido, consideramos que las modificaciones a la Ley N° 30900, previstas en el artículo 10 del Proyecto de Ley, contraviene la naturaleza jurídica de un organismo técnico especializado, en este caso la ATU, en desmedro del bienestar colectivo, en este caso los usuarios del servicio público de transporte terrestre de personas; toda vez que, con dichas modificaciones se estaría quebrantando la neutralización política con la que debe gozar los organismos técnicos.
- 3.104 De otro lado, de la revisión del Proyecto de Ley, se encuentra que la Disposición Complementaria Transitoria dispone lo siguiente:

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

En el ejercicio de garantizar la seguridad jurídica, asegurar la continuidad del servicio en condiciones de asequibilidad, seguridad y salubridad para la población, así como la sostenibilidad de los operadores de transportes público de personas en un contexto de la pandemia del COVID 19, la ATU no podrá otorgar nuevas concesiones o autorizaciones durante los tres (3) primeros años de la prórroga de autorizaciones o títulos habilitantes, precisados líneas arriba, para la prestación del servicio de transporte público regular de pasajeros respecto a las rutas que cuenten con las autorizaciones vigentes o prorrogados a través de la presente Ley, y que las empresas de transporte terrestre de personas regular vienen operando en el ámbito de Lima y Callao.

- 3.105 Como podemos advertir, mediante dicha disposición se propone que la ATU no otorgue nuevas concesiones o autorizaciones durante los tres (3) primeros años de la prórroga de autorizaciones o títulos habilitantes desarrollados en el Proyecto de Ley, para la prestación del servicio de transporte público regular de pasajeros sobre las rutas que cuenten con autorizaciones vigentes o prorrogados a partir de dicho proyecto.
- 3.106 Al respecto, cabe traer a colación que, tal como ha sido señalado en el numeral 3.5 del presente informe, según el Tribunal Constitucional, la *seguridad jurídica* asegura una expectativa razonable sobre la forma en la cual actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria.
- 3.107 Asimismo, corresponde recordar que dicha expectativa razonable encuentra su complemento en la predictibilidad de las decisiones de los poderes públicos; las mismas que -tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional- implica la exigencia de coherencia o regularidad de criterio en la interpretación y aplicación del derecho, salvo una justificada y razonable diferenciación.
- 3.108 Tal salvedad también se encuentra en la definición del principio de predictibilidad o confianza legítima del TUO de la LPAG, en tanto precisa que las actuaciones de la autoridad administrativa

³⁷ Como se prevé en la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la ATU, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2019-MTC.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellas. Asimismo, precisa que la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

- 3.109 En tal sentido, considerando tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como el marco legal citado, se advierte que, si bien la predictibilidad conlleva a un estado de seguridad jurídica y que los poderes públicos se sujetan a esta, ello no significa que dichos poderes no puedan apartarse o variar sus decisiones, siempre que se encuentren debidamente motivadas; de otro modo, nos encontraríamos en un completo estado de inmutabilidad, lo cual no es la finalidad de la seguridad jurídica.
- 3.110 Ahora bien, de la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que este cuenta con el espíritu de establecer condiciones para la prestación del servicio público de transporte terrestre urbano, así como restringir el acceso a otros operadores favoreciendo a un grupo específico, bajo la justificación de evitar el quiebre, la precarización o el paso a la informalidad de los operadores regulares o formales y promover la renovación de las autorizaciones de dichos operadores.
- 3.111 Sobre el particular, es importante mencionar que la limitación relativa a que la ATU no otorgue nuevas concesiones o autorizaciones durante los tres (3) primeros años de la prórroga de autorizaciones o títulos habilitantes desarrollados en el Proyecto de Ley; de acuerdo con la jurisprudencia y el marco legal citado, no es una muestra de seguridad jurídica, por el contrario, es una muestra de inmutabilidad, lo cual, tal como ha sido ampliamente desarrollado, no es la finalidad de la seguridad jurídica. Por el contrario, tal disposición únicamente favorece a un grupo de operadores y fomenta falta de competencia en desmedro de los usuarios.
- 3.112 Efectivamente, una disposición de ese tipo no solo limita las competencias y funciones de la ATU para la implementación de un sistema de transporte sostenible en beneficio de los usuarios (ver lo desarrollado en las consideraciones generales del presente informe), sino que también constituye una restricción a la libre competencia, en la medida que reduce la competitividad y coloca a las empresas de transporte público terrestre urbano en una situación de desventaja entre ellos y obstaculiza la entrada de un competidor al mercado.
- 3.113 En este punto cabe resaltar que la libre competencia tiene como finalidad la promoción de la eficiencia económica para el bienestar de los consumidores³⁸, siendo que, para el caso del transporte público terrestre urbano, los consumidores son los ciudadanos, Así pues, de acuerdo con el principio de orientación al ciudadano contenido en el numeral 1 del artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 30900, cabe destacar que el ciudadano es la razón de ser del Sistema Integrado de Transporte.
- 3.114 Finalmente, esta oficina conviene necesario señalar que si bien el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, en lo relativo al ámbito de aplicación objetivo de la norma, establece que se encuentra fuera de aplicación de dicha norma la conducta que es consecuencia de lo dispuesto en una norma legal, también precisa que su cuestionamiento se realizará mediante las vías correspondientes y no ante la autoridad de competencia prevista en el Decreto Legislativo N° 1034.
- 3.115 Por todo lo desarrollado en el presente informe consideramos que, los preceptos normativos previstos en el Proyecto de Ley contravienen el marco jurídico vigente –Constitución, organización del Estado, políticas públicas nacionales, leyes de inversión pública y privada, etc.–

³⁸ Decreto Legislativo N° 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas

Artículo 1.- Finalidad de la presente Ley.-

La presente Ley prohíbe y sanciona las conductas anticompetitivas con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

Oficina de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

por lo que, con la aprobación del mismo, en los términos propuestos, se estaría afectando a los usuarios del servicio público de transporte y a la ciudadanía en general, en la medida que se verían postergada la implementación de una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1 Por las consideraciones expuestas en el presente informe, esta oficina considera que el Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, "*Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900*", contiene observaciones, las mismas que deben ser puestas en conocimiento de la Comisión de Transporte y Comunicaciones del Congreso de la República.
- 4.2 Finalmente, sin perjuicio a lo expuesto debemos precisar que esta oficina coincide con lo desarrollado en el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR de la Subdirección de Regulación de la DIR.

V. RECOMENDACIÓN:

En virtud a lo expuesto, se recomienda remitir el Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, el presente informe y el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR, elaborado por la Subdirección de Regulación de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para su conocimiento y fines.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
HUMBERTO VALENZUELA GOMEZ
JEFE DE LA OFICINA DE ASESORIA JURIDICA



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



Firmado digitalmente por:
EDUARDO BEINGOLEA
ZELADA
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2022 15:02:43

Memorando N° D-000434-2022-ATU/DIR

PARA : **MARIA ESPERANZA JARA RISCO**
Presidencia Ejecutiva

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, "Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900"

REFERENCIA : Oficio N° 1012-2021-2022/CDRGLMGE-CR

FECHA : Lima, 08 de abril de 2022

0302-2022-02-0011491

Es grato dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, a través del cual la Sra. Congresista de la República Norma Yarrow Lumbreras -en su calidad de Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado- solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, "Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900".

Al respecto, es preciso señalar que a través del Memorando N° D-000011-2022-ATU/DIR, esta Dirección hizo suyo el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR -emitido por la Subdirección de Regulación- mediante el cual se emitió opinión sobre el referido proyecto normativo, en atención al Oficio N° 0522-2021-2022-CTC/CR remitido por el Sr. Congresista Alejandro Soto Reyes en su calidad de Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República.

En ese sentido, no habiendo variado nuestra posición respecto al proyecto de ley propuesto, nos ratificamos en el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR el cual se remite a su Despacho a fin de que por su intermedio se emita la respuesta correspondiente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
EDUARDO BEINGOLEA ZELADA
DIRECTOR DE LA DIRECCION DE INTEGRACION
DE TRANSPORTE URBANO Y RECAUDO

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM.
Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "https://sgd.atu.gob.pe/portal-Web/consultaExterna/index.xhtmlml" e ingresar clave: 6A1E5290FD4B000

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

OFICINA DE ASESORIA
JURIDICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



Firmado digitalmente por:
CRISTIAN DAVID DONDERO
CASSANO
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/02/2022 19:32:21

Nota N° D-000110-2022-ATU/GG-OAJ

A : JUANA RÓMULA LÓPEZ ESCOBAR
Gerente General

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, "Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900"

REFERENCIA : a) Memorando N° D-000189-2022-ATU/DIR
b) Oficio N° 1012-2021-2022/CDRGLMGE-CR

FECHA : Lima, 11 de febrero 2022

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia b), mediante el cual la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, "Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900" (en adelante, "Proyecto de Ley").

Sobre el particular, mediante Memorando N° D-000189-2022-ATU/DIR la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo (DIR) precisa que mediante Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR (SR), el cual hizo suyo, la Subdirección de Regulación emitió opinión sobre el referido Proyecto de Ley, en atención al Oficio N° 0522-2021-2022-CTC/CR remitido por la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

Al respecto, debemos precisar que, al igual que la DIR, esta oficina, mediante Informe N° D-000017-2022-ATU/GG-OAJ, emitió opinión legal respecto al Proyecto de Ley, realizando diversas observaciones sobre el mismo.

En ese sentido, se recomienda remitir a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, copia del Informe N° D-000017-2022-ATU/GG-OAJ y del Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR, a fin de dar atención a lo solicitado por dicha comisión.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
CRISTIAN DAVID DONDERO CASSANO
JEFE E DE LA OFICINA DE ASESORIA JURIDICA

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "https://sgd.atu.gob.pe/portal-Web/consultaExterna/index.xhtml" e ingresar clave: CBBAA1F2E72A000

Calle José Gálvez
550, Miraflores
Lima – Perú
www.gob.pe/atu



Mesa de Partes Virtual MTC - Solicitud Aprobada

Sistema de Mesa de Partes Virtual <mpv@mtc.gob.pe>

Lun 11/04/2022 17:13

Para: Rosa Maribel Delgado Ruiz <rdelgado@atu.gob.pe>



Estimado(a) DELGADO RUIZ ROSA MARIBEL,

La solicitud relacionada al procedimiento administrativo: OFICIO N° D-634-2022-ATU-GG ha sido registrada con el número de expediente: E-149261-2022

Podrá consultar el estado de su trámite: <https://sdt.mtc.gob.pe>

Contraseña: R6CNMA

Recuerde revisar periódicamente su correo electrónico y acceder a la Mesa de Partes Virtual en <https://mpv.mtc.gob.pe>, opción "Mis Trámites", para mantenerse informado del estado del mismo.

Atentamente,

Ministerio de Transportes y Comunicaciones
Jr. Zorritos 1203, Cercado de Lima, Perú
Central de consultas (01) 615-7900
E-mail: atencionalciudadano@mtc.gob.pe



"Este mensaje de correo electrónico o el material adjunto contiene información confidencial o legalmente protegida por la Ley N° 29733 - Ley de Protección de Datos Personales, y es de uso exclusivo de la(s) persona(s) a quién(es) se dirige. Si no es usted el destinatario indicado, queda notificado de que la lectura, utilización, divulgación o copia está prohibida en virtud de la legislación vigente, si usted recibe este mensaje por error por favor notificarlo al remitente y elimine toda la información"

La información contenida en este e-mail y sus anexos es confidencial, privilegiada y está dirigida exclusivamente a su destinatario, en consecuencia, solo puede ser utilizada por aquel. Si usted no es el destinatario original, no deberá examinar, usar, copiar o distribuir este mensaje o la información que contiene. Si lo recibe por error, por favor reenvíelo a la persona que se lo envió y elimínelo. Cualquier retención o uso total o parcial no autorizada de este mensaje está estrictamente prohibida y sancionada por ley.

"Este mensaje de correo electrónico y/o el material adjunto puede contener información confidencial o legalmente protegida por la Ley N° 29733 - Ley de Protección de Datos Personales, y es de uso exclusivo de la(s) persona(s) a quién(es) se dirige. Si no es usted el destinatario indicado, queda notificado de que la lectura, utilización, divulgación y/o copia puede estar prohibida en virtud de la legislación vigente, si usted recibe este mensaje por error por favor notificarlo al remitente y elimine toda la información"



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

“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”



Firmado digitalmente por:
EDUARDO BEINGOLEA
ZELADA
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/09/2022 17:27:28

Memorando N° D-001024-2022-ATU/DIR

PARA : **JUANA ROMULA LOPEZ ESCOBAR**
Gerencia General

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, “Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900”

REFERENCIA : a) Oficio N° 0047-2022-2023/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° D-000634-2022-ATU/GG
c) Oficio N°1012-2021-2022/CDRGLMGE-CR (E-0302-2022-02-0011491)
d) Informe N° D-000429-2022-ATU/DIR-SR

FECHA : Lima, 08 de setiembre 2022

0302-2022-02-0091988

Es grato dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Sra. Congresista de la República Diana Carolina Gonzales Delgado -en su calidad de Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado- reitera la solicitud de opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, “Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900” solicitado en su oportunidad con el documento de la referencia b).

Al respecto, se remite el documento de la referencia d) elaborado por la Subdirección de Regulación a través del cual pone en conocimiento que a través del Memorando N° D-000189-2022-DIR de fecha 04 de febrero de 2022 se informó a la Presidencia Ejecutiva que a través del Memorando N° D-000011-2022-ATU/DIR de fecha 10 de enero de 2022, se remitió el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR de fecha 10 de enero de 2022 -en el cual se emitió opinión sobre el referido proyecto normativo, ratificándose en el mismo.

Asimismo, de la revisión del Sistema de Gestión Documental (SGD) se observa que a través del se observa que la ATU a través del Oficio N° D-000634-2022-ATU/GG de fecha 08 de abril de 2022 remitió a la Secretaria General del Ministerio de Transportes y Comunicaciones la opinión al Proyecto de Ley adjuntando el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR y el Informe N° D-000017-2022-ATU/GG-OAJ emitidos por esta Subdirección y la Oficina de Asesoría Jurídica respectivamente, a fin de que por su intermedio se ponga en conocimiento de la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

En ese sentido, habiendo sido atendido en su oportunidad la solicitud de opinión al Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR no corresponde emitir un nuevo pronunciamiento.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
EDUARDO BEINGOLEA ZELADA
DIRECTOR DE LA DIRECCION DE INTEGRACION
DE TRANSPORTE URBANO Y RECAUDO

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM.
Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "https://sgd.atu.gob.pe/portal-Web/consultaExterna/index.xhtml" e ingresar clave: 6CF453A0AE6F000





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

“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”



Firmado digitalmente por:
JOSE BENJAMIN SOLIS
VALENCIA
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/09/2022 11:58:58

Informe N° D-000429-2022-ATU/DIR-SR

- A** : **EDUARDO BEINGOLEA ZELADA**
DIRECTOR DE LA DIRECCION DE INTEGRACION DE TRANSPORTE URBANO Y RECAUDO
- ASUNTO** : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, “*Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900*”.
- REFERENCIA** : a) Oficio N° 0047-2022-2023/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° D-000634-2022-ATU/GG
c) Oficio N° 1012-2021-2022/CDRGLMGE-CR (E-0302-2022-02-0011491)
- FECHA** : Lima, 08 de setiembre de 2022.

I. OBJETO

El presente Informe tiene por objeto atender el documento de la referencia a) a través del cual reitera la solicitud de opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, “*Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900*”.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 Con fecha 02 de setiembre de 2022 con expediente E-0302-2022-02-0091988, la Sra. Congresista de la República Diana Carolina Gonzales Delgado -en su calidad de Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (en adelante, la Presidenta de la Comisión), a través del Oficio N° 0047-2022-2023/CDRGLMGE-CR reitera la solicitud de opinión de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante, la ATU) respecto del Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, “*Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900*”, de autoría del Sr. Congresista de la República Héctor Valer Pinto (en adelante, Proyecto de Ley).
- 2.2 Con fecha 02 de setiembre de 2022, la Presidencia Ejecutiva trasladó el documento de la referencia a la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo (en adelante, la DIR) a fin de darle la atención respectiva en el marco de sus competencias y, posteriormente, con fecha 05 de setiembre de 2022 fue derivado a la Subdirección de Regulación (SR) para la atención respectiva conforme a sus competencias.

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM.
Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://sgd.atu.gob.pe/portal-Web/consultaExterna/index.xhtml>" e ingresar clave: CDB8B048C047000





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

“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”

III. ANÁLISIS

De la solicitud de opinión al Proyecto de Ley

- 3.1 Con fecha 03 de febrero de 2022 con expediente E-0302-2022-02-0011491, la Sra. Congresista de la República Norma Yarrow Lumbreras -en su calidad de Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado-, a través del Oficio N° 1012-2021-2022/CDRGLMGE-CR solicitó opinión de la ATU respecto del Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, “Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900”, de autoría del Sr. Congresista de la República Héctor Valer Pinto.
- 3.2 En atención a ello, a través del Memorando N° D-000189-2022-DIR de fecha 04 de febrero de 2022 se señaló que a través del Memorando N° D-000011-2022-ATU/DIR de fecha 10 de enero de 2022, se remitió el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR de fecha 10 de enero de 2022 -emitido por la Subdirección de Regulación- mediante el cual se emitió opinión sobre el referido proyecto normativo, en atención al Oficio N° 0522-2021-2022-CTC/CR remitido por el Sr. Congresista Alejandro Soto Reyes en su calidad de Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República y que al no variar nuestra posición respecto al Proyecto de Ley propuesto, nos ratificábamos en el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR, el mismo que fue remitido nuevamente.
- 3.3 De la revisión del Sistema de Gestión Documental de la ATU (SGD), se observa que, en atención al Oficio N° 1012-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la ATU a través del Oficio N° D-000634-2022-ATU/GG de fecha 08 de abril de 2022 remitió a la Secretaria General del Ministerio de Transportes y Comunicaciones la opinión solicitada adjuntando el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR y el Informe N° D-000017-2022-ATU/GG-OAJ emitidos por esta Subdirección y la Oficina de Asesoría Jurídica respectivamente, a fin de que por su intermedio se ponga en conocimiento de la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 3.4 Asimismo, se observa que el Oficio N° D-000634-2022-ATU/GG ingreso al Ministerio de Transportes y Comunicaciones con número de expediente E-149261-2022 el 11 de abril de 2022 y cuya situación del trámite sigue en proceso.
- 3.5 En ese sentido, la SR a través de la DIR cumplió con emitir el informe respectivo al Proyecto de Ley, sobre la cual volvemos a ratificar dicha opinión.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

DIRECCION DE
INTEGRACION DE
TRANSPORTE URBANO
Y RECAUDO

“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”

IV. CONCLUSIONES

- 4.1 La SR emitió en su oportunidad la opinión respectiva al Proyecto de Ley el cual fue materializado en el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR de fecha 10 de enero de 2022.
- 4.2 Respecto a la atención del Oficio N° 1012-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la DIR con Memorando N° D-000189-2022-DIR de fecha 04 de febrero de 2022 señaló que a través del Memorando N° D-000011-2022-ATU/DIR de fecha 10 de enero de 2022, se remitió el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR de fecha 10 de enero de 2022 mediante el cual se emitió opinión sobre el Proyecto de Ley, ratificándose en la misma.
- 4.3 De la revisión del SGD, se observa que la ATU a través del Oficio N° D-000634-2022-ATU/GG de fecha 08 de abril de 2022 remitió a la Secretaria General del Ministerio de Transportes y Comunicaciones la opinión al Proyecto de Ley, adjuntando el Informe N° D-000004-2022-ATU/DIR-SR y el Informe N° D-000017-2022-ATU/GG-OAJ emitidos por esta Subdirección y la Oficina de Asesoría Jurídica respectivamente, a fin de que por su intermedio se ponga en conocimiento de la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

V. RECOMENDACIÓN

En virtud de lo anteriormente expuesto, se recomienda que el presente informe sea remitido a la Gerencia general a fin de que por su intermedio se dé respuesta a la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Sin otro particular, es todo cuanto informo para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
JOSE BENJAMIN SOLIS VALENCIA
SUBDIRECTOR DE LA SUBDIRECCION DE REGULACION

JBSV/rcv

EXP: 0302-2022-02-0091988



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

Autoridad de
Transporte Urbano para
Lima y Callao - ATU

OFICINA DE ASESORIA
JURIDICA

“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”



Firmado digitalmente por:
HUMBERTO VALENZUELA
GOMEZ
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/09/2022 22:20:02

Nota N° D-000519-2022-ATU/GG-OAJ

- A** : **JUANA RÓMULA LÓPEZ ESCOBAR**
Gerente General
- ASUNTO** : Reiteración de solicitud de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, “Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900”
- REFERENCIA** : a) Memorando N° D-001024-2022-ATU/DIR
b) Informe N° D-000429-2022-ATU/DIR-SR
c) Oficio N° 0047-2022-2023 /CDRGLMGE-CR
- FECHA** : Lima, 14 de septiembre de 2022

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia c), mediante el cual la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República reitera su solicitud de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1048/2021-CR, “Ley del fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley N° 30900”.

Al respecto, debemos precisar que, mediante Informe N° 000017-2022-ATU/GG-OAJ, de fecha 13 de enero de 2022, esta Oficina efectuó el análisis legal correspondiente sobre el mencionado Proyecto de Ley, realizando diversas observaciones y/o comentarios sobre los preceptos normativos propuestos; los cuales, en aplicación del numeral 5.11 de la Directiva N°004-2019-MTC/01 “Atención a los Pedidos de Información y Solicitudes de Opinión sobre Proyectos y Autógrafas de Ley”¹, fueron remitidos a la Secretaría General del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a fin de que se consolide las opiniones de todas sus unidades de organización, programas, proyectos y/u organismos adscritos, para su posterior remisión al Congreso de la República.

En ese sentido, se recomienda poner en conocimiento de lo señalado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, para lo cual se adjunta copia del Informe N° 000017-2022-ATU/GG-OAJ.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
HUMBERTO VALENZUELA GOMEZ
JEFE DE LA OFICINA DE ASESORIA JURIDICA

¹ 5.11 Todos los informes de respuesta a las solicitudes de información y opinión de proyectos y autógrafas de Ley son canalizados a través de la Secretaría General del MTC, sin perjuicio que este haya sido dirigido de manera directa al Director General o al titular de las dependencias o entidades del MTC.