

A : **GIOVANNA MANOLA MAMANI LÓPEZ**
OFICINA DE ASESORÍA LEGAL DE LA GERENCIA DE MOVILIDAD URBANA

De : **BERNABE BEJARANO CONTRERAS**
SUBGERENCIA DE ESTUDIOS, REGULACIÓN Y SEGURIDAD VIAL

Asunto : Proyecto de Ley 1048/2021-CR, que propone la "Ley de fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley 30900".

Referencia : a) Memorando Circular N° D000014-2022-MML-GMU (24.01.2022)
b) Proveído N° D000029-2022-MML-GMU (05.01.2022)
c) Proveído N° D000018-2022-MML-GAJ (04.01.2022)
d) Proveído N° D000005-2022-MML-SGC (04.01.2022)
e) Expediente N° 138-2022 (04.01.2022)
(Oficio N° 0524-2021-2022-CTC/CR)

Por medio del presente me dirijo a usted en atención a los documentos de la referencia, relacionados al Proyecto de Ley 1048/2021-CR, que propone la "Ley de fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley 30900".

1. ANTECEDENTES.

- 1.1. Mediante el Oficio N° 0524-2021-2022-CTC/CR (Expediente N° 138-2022 del 04 de enero de 2022), la Presidencia de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicitó "(...) una opinión institucional del Proyecto de Ley 1048/2021-CR, que propone una "Ley de fortalecimiento y modernización de las empresas formales y/o regulares del transporte público terrestre de Lima y Callao, y modificación de la Ley 30900", proyecto del congresista Héctor Valer Pinto".
- 1.2. Mediante el Proveído N° D000005-2022-MML-SGC del 04 de enero de 2022, la Secretaría General del Concejo remitió la documentación a la Gerencia de Movilidad Urbana con la indicación "para su atención, su informe deberá remitirlo a la GAJ para que consolide la información y emita informe final"; asimismo, dicha Secretaría la remitió a la Gerencia de Asuntos Jurídicos para la "Consolidación de la respuesta".
- 1.3. Mediante el Proveído N° D000018-2022-MML-GAJ del 04 de enero de 2022, la Gerencia de Asuntos Jurídicos indicó a la Gerencia de Movilidad Urbana que "quedamos a la espera de la opinión técnica de su área previa a la opinión legal de esta Gerencia".
- 1.4. Mediante el Proveído N° D000029-2022-MML-GMU del 05 de enero de 2022, la Gerencia de Movilidad Urbana remitió la documentación a la Oficina de Asesoría Legal de la Gerencia de Movilidad Urbana para su atención.
- 1.5. Mediante el Memorando Circular N° D000014-2022-MML-GMU del 24 de enero de 2022, la Gerencia de Movilidad Urbana solicitó a la Subgerencia de Ingeniería de Tránsito, a la

Subgerencia de Fiscalización del Tránsito, Transporte de Carga y Vehículos Menores, y a esta Subgerencia "(...) emitir un informe técnico conforme a sus competencias evaluando el Proyecto de Ley N°1048/2021-CR el cual deberán de remitir a la Oficina de Asesoría Legal de esta Gerencia en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas y de este modo evitar cualquier tipo de responsabilidad funcional por la demora".

2. ANÁLISIS Y COMENTARIOS.

- 2.1. Inicialmente, se debe señalar que, de acuerdo al artículo 96 de la Ordenanza N° 2208, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Subgerencia de Estudios, Regulación y Seguridad Vial es la unidad orgánica responsable de la formulación y/o evaluación de los estudios, proyectos, programas y planes estratégicos en materia de tránsito y de movilidad urbana. En tal sentido, emitiremos opinión técnica de acuerdo con las competencias propias de la Subgerencia de Estudios, Regulación y Seguridad Vial.
- 2.2. De acuerdo a la documentación remitida se identifica un proyecto de ley orientado a otorgarle a las empresas autorizadas 05 y/o 10 años de autorización (inciso a y b del artículo 6, inciso a del artículo 9), a través del otorgamiento de la autorización o la prórroga de los títulos habilitantes para la prestación del servicio de transporte urbano regular para Lima y Callao, entendiéndose para el universo de vehículos de tipología camioneta rural, microbús, ómnibus (regular).
- 2.3. En primer lugar cabe indicar que esta iniciativa legislativa puede verse como una intromisión, considerando que como política analizada y como parte de una metodología NAMA País (Acción de Mitigación Nacionalmente Apropiada), por muchos años se determinó como muy necesaria la creación de una Autoridad Única de Transporte para Lima y Callao, teniendo como escenario negativo la incongruencia de las regulaciones entre ambas provincias y la falta de un solo ente que contenga las funciones y competencias para diseñar los lineamientos y políticas para el transporte orientado modernizar este servicio.
- 2.4. En esa línea de ideas, se crea una entidad especializada, autónoma y de carácter netamente técnico que como parte de su implementación, absorbió los cuerpos técnicos que contenían ambas provincias (GMU – Lima y la GGTU – Callao), además de contar adicionalmente con los técnicos provenientes de la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico - AATE y sus respectivas herramientas tecnológicas (Modelos de simulación TRANSCAD SOFTWARE) para poder desarrollar los análisis correspondientes, escenarios de demanda y oferta, sistemas de rutas propuestas, fichas técnicas, esquemas y procesos necesarios para implementar un Sistema Integrado de Transporte Urbano de manera progresiva y con las características de desarrollar la intermodalidad con otros modo de transporte en la provincia de Lima y Callao.
- 2.5. El servicio de transporte actual tanto en la Provincia de Lima y Callao, en su mayoría de las empresas autorizadas no presentan las condiciones de una adecuada cultura empresarial, por lo cual no ha sido posible en muchos años que las propias empresas puedan migrar a un esquema responsable en el marco de las diferentes normativas que han ido surgiendo por las autoridades competentes, una muestra de ellos tomando como ejemplo la situación de las rutas que estuvieron a cargo de la MML(Antes del 2018); los diseños de las mismas rutas presentaban un grado de superposición considerable entre ellas, no se contaba con la infraestructura complementaria adecuada (zonas de estacionamiento), los operadores (conductores, cobradores, conductor-cobrador), no gozaban de los beneficios laborales que las normas del estado regían (Planilla) y por último la propiedad de la flota con la que operaban las rutas no garantizaba una adecuada administración para asegurar la calidad del

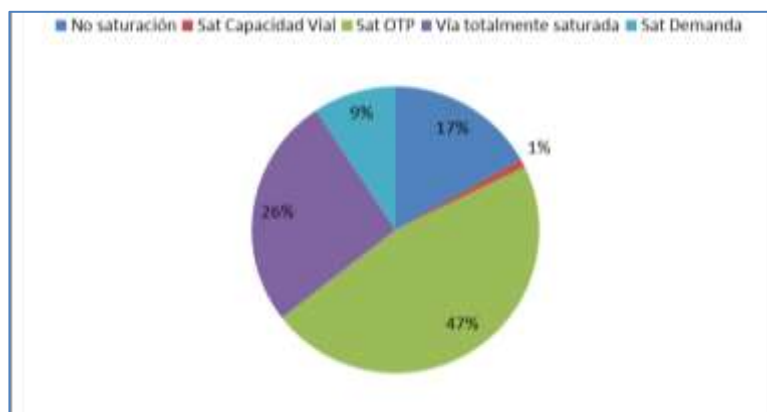
servicio y una adecuada política de renovación de la flota que en número muy pequeño de casos se ha podido lograr por iniciativa propia y por un buen asesoramiento técnico y administrativo de las propias empresas; con lo cual se evidenciaba la no pro actividad de generar cambios sustantivos en beneficio de la prestación del servicio, haciéndose evidente todavía, la prevalencia del sistema afiliador – comisionista.

- 2.6. Además, el mantener el actual sistema de transporte con todas sus características (otorgamiento y/o prórroga de títulos habilitantes), considerado que en la actualidad las medidas sanitarias para combatir el COVID-19 emitidas por el estado, ya están permitiendo que las actividades comerciales, educativas y otras se reactiven, determinarán aparentemente que en el presente año, los volúmenes de viajes alcancen los niveles antes de pandemia (2018-2019); es necesario mostrar algunos aspectos negativos que demuestran, tomando como ejemplo el caso de las rutas que administraba Lima en los años 2018-2019, que otorgamiento y/o prórroga de títulos habilitantes no sería lo más recomendable para la ciudad y para servicio de transporte para los pobladores de Lima y Callao.

Evaluaciones Técnicas Realizadas por el Plan Regulador de Rutas GTU 2018-2019

- En la siguiente gráfica podemos observar que el 83% de las vías arteriales se encuentran saturadas, siendo la saturación de oferta de transporte público el que tiene mayor representatividad con un 47%, seguido de vía totalmente saturada con un 26%.

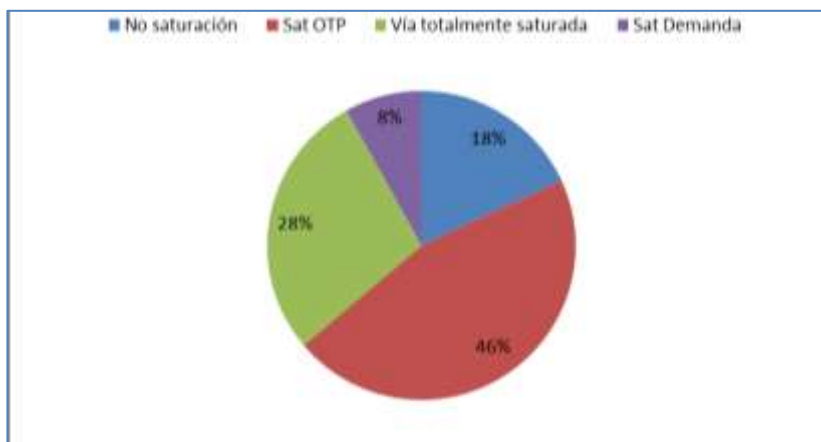
Ilustración 1: Nivel de saturación de las vías arteriales



Fuente: Plan Regulador de Rutas - SETT (Archivo)

- En la siguiente gráfica podemos observar que el 82% de las vías arteriales se encuentran saturadas, siendo la saturación de oferta de transporte público el que tiene mayor representatividad con un 46%, seguido de vía totalmente saturada con un 28%.

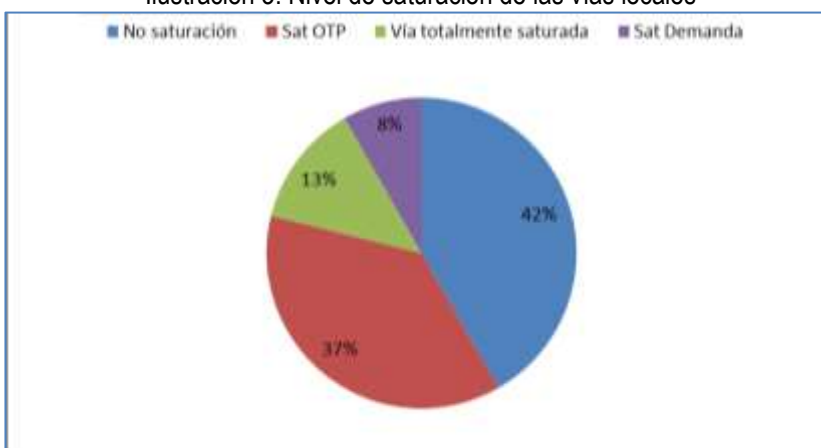
Ilustración 2: Nivel de saturación de las vías colectoras



Fuente: Plan Regulador de Rutas - SETT (Archivo)

- En la siguiente gráfica podemos observar que el 58% de las vías locales se encuentran saturadas, siendo la saturación de oferta de transporte público el que tiene mayor representatividad con un 37%, seguido de vía totalmente saturada con un 13%.

Ilustración 3: Nivel de saturación de las vías locales



Fuente: Plan Regulador de Rutas - SETT (Archivo)

- **Tiempo de Ciclo sobre las rutas autorizadas bajo la jurisdicción de la Municipalidad de Lima**
 - Según los resultados de asignación en HPM (hora punta mañana), existen un total de 153 rutas de transporte público que superarían las 5 horas en un recorrido continuo de ida y vuelta y en HPT (Hora punta tarde) un total de 96 rutas que superarían las 5 horas en un recorrido continuo de ida y vuelta.
 - En la franja horaria HPM, según la asignación, la ruta con mayor tiempo de recorrido continuo es la ruta de código 1704 con un tiempo total de 10.67 hrs., teniendo una longitud total (Ida + vuelta) de 97.95 km, y la ruta con menor tiempo de recorrido es la ruta de código 5601 con un tiempo total de 1.30 hrs. , teniendo una longitud total (Ida + vuelta) de 13.26 km

- En la franja horaria HPT, según la asignación, la ruta con mayor tiempo de recorrido continuo es la ruta de código 8803 con un tiempo total de 9.04 hrs., teniendo una longitud total (Ida + vuelta) de 96.69 km, y la ruta con menor tiempo de recorrido es la ruta con código 5601 de un tiempo total de 1.11 hrs., teniendo una longitud total (Ida + vuelta) de 13.26 km
- **DISTRITOS CON ZONAS POBLADAS SIN COBERTURA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO**
 - Existen un total de 29 distritos donde la cobertura del servicio de transporte público alcanza su totalidad dejando parcialmente desabastecidos a 14 distritos de Lima; por lo que esta subgerencia (en ese entonces Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte – SETT), vio por conveniente establecer parámetros y condiciones que permitan la creación de rutas en estos 14 distritos donde el servicio de transporte público actual no estaría siendo atendido en su totalidad.

Cuadro N°01:

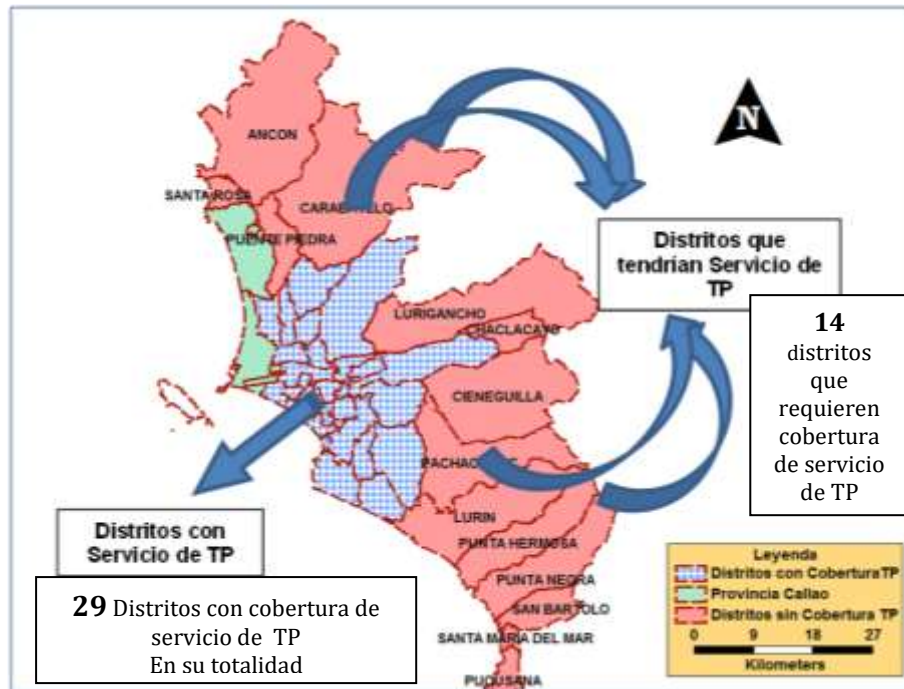
Distritos con zonas pobladas sin cobertura del servicio de transporte público.

Distritos con zonas pobladas sin cobertura del servicio de transporte público.	
1. Ancón	8. Pucusana
2. Carabaylo	9. Puente piedra
3. Chaclacayo	10. Punta hermosa
4. Cieneguilla	11. Punta negra
5. Lurigancho	12. San Bartolo
6. Lurín	13. Santa María del Mar
7. Pachacamac	14. Santa Rosa

Fuente: TransCad – PRR – SETT

Gráfico N° 02:

Distritos con zonas pobladas sin cobertura del servicio de transporte público.



Fuente: TransCad – PRR – SETT

Respecto de las propuestas normativas en desarrollo por ATU

- De acuerdo con la participación de la MML en el Consejo Directivo de ATU, se tiene conocimiento que esta entidad ha desarrollado la implementación de un Régimen Excepcional de otorgamiento de autorización o renovación de autorización de servicio público de transporte regular de personas en el territorio, con la finalidad de mantener la prestación del servicio y no afectar su continuidad, se ha evaluado la implementación de las siguientes condiciones que deben ser implementados según los plazos también indicados a continuación:

MEDIDA	PLAZO
Contar con sistema de control GPS	IMPLEMENTACIÓN PREVISTA LUEGO DE LOS 6 PRIMEROS MESES LUEGO DE OTORGADA LA AUTORIZACIÓN
Implementación de Sistemas de Pago sin Contacto y caja centralizada	
Implementación de Área de Operaciones y Gestión de Riesgos	
Procesos de capacitación continua y evaluación	

MEDIDA	PLAZO
Chatarrización de vehículos que superen la antigüedad	IMPLEMENTACIÓN PREVISTA LUEGO DE LOS 12 PRIMEROS MESES LUEGO DE OTORGADA LA AUTORIZACIÓN
Uniformización de color de vehículos	
Reordenamiento de la flota	

MEDIDA	PLAZO
Cumplimiento del Obligaciones de índole laboral	IMPLEMENTACIÓN PREVISTA LUEGO DE LOS 18 PRIMEROS MESES LUEGO DE OTORGADA LA AUTORIZACIÓN

Considerando estas propuestas en comparación con el Proyecto de Ley planteado, el riesgo de un periodo de 05 y/o 10 años de autorización o prórroga de la misma sin avances consistentes en el sistema de transporte urbano de nuestra ciudad es inminente.

- 2.7. De otro lado, el inciso b del artículo 9 establece que *"la autoridad competente encargada del Sistema de Control de las Licencias de Conducir por Puntos, llevará adicionalmente un control de los conductores de las empresas y operadores del servicio de transporte público de pasajeros, de cuyo resultado si dentro de éstas, existen más de la mitad de sus conductores que no han merecido sanción durante seis meses continuados; tendrán una rebaja del 50% de puntos sancionados a los demás conductores de la empresa"*.
- 2.8. En cuanto al inciso b del artículo 9, la norma planteada no concuerda con la finalidad del Reglamento del Sistema de Control de Licencias de Conducir por Puntos la cual es contribuir a mejorar los hábitos de conducción de las personas que cuentan con licencia para conducir a través de una supervisión permanente y continua, mediante el registro de infracciones incurridas a nivel nacional, representado a través de un sistema de sumatoria de puntos. Pretender que los conductores que no han cometido infracciones rediman los puntos acumulados por los conductores infractores constituye un despropósito que desnaturaliza el Sistema de Control de Licencias de Conducir por Puntos. Dicha propuesta podría ocasionar que los conductores infractores tengan el incentivo de no mejorar sus hábitos de conducción sino más bien de mantener sus conductas infractoras, ello por la expectativa de que se podrían redimir sus puntos por las buenas conductas de sus compañeros conductores. Asimismo, desnaturaliza el Sistema porque la comisión de infracciones sucesivas no devendría en la sumatoria o acumulación de puntos, sino más bien en la reducción de los mismos por el buen comportamiento de otros conductores.
- 2.9. En el artículo 11 del Proyecto de Ley se plantea la modificación del numeral 10.1 del artículo 10 y la modificación del artículo 12 de la Ley N° 30900, en los siguientes términos:

Modificación según el Proyecto de Ley	Ley N° 30900 vigente
<p>"Artículo 10. Consejo Directivo</p> <p>10.1: La ATU es dirigida por un consejo directivo conformado por ocho miembros, designados por resolución suprema y refrendada por el Ministro de Transportes y Comunicaciones".</p>	<p>Artículo 10. Consejo Directivo</p> <p>10.1 La ATU es dirigida por un Consejo Directivo conformado por ocho miembros, designados por un período de cinco años, mediante resolución suprema refrendada por el ministro de Transportes y Comunicaciones.</p>
<p>"Artículo 12. Presidencia Ejecutiva</p> <p>La Presidencia Ejecutiva es el órgano ejecutivo de la ATU, responsable de conducir el funcionamiento de la entidad. Está a cargo de un presidente ejecutivo, cuya designación corresponde al Ministro de Transportes y Comunicaciones, es de carácter de confianza, es a dedicación exclusiva y remunerada y es titular del pliego presupuestal de la Autoridad de Transporte Urbano de Lima y Callao, ATU".</p>	<p>Artículo 12. Presidencia Ejecutiva</p> <p>La Presidencia Ejecutiva es el órgano ejecutivo de la ATU, responsable de conducir el funcionamiento de la entidad. Está a cargo de un presidente ejecutivo, a dedicación exclusiva y remunerada, que ejerce la titularidad del pliego presupuestal.</p> <p>El Reglamento de Organización y Funciones de la ATU establece los requisitos que debe reunir el presidente ejecutivo, 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.</p>

- 2.10. De acuerdo a ello, se aprecia que el numeral 10.1 del artículo 10 del Proyecto de Ley propone suprimir la condición *"por un período de cinco años"*, es decir, pretendería que los miembros del Consejo Directivo no permanezcan por el período de cinco años. En cuanto a ello, esta Subgerencia considera que el legislador, a través de la Ley N° 30900 vigente, buscó otorgar estabilidad al Consejo Directivo, por esta razón se estableció que sean designados por el período de cinco años. Ahora, con el Proyecto de Ley se pretende suprimir esta condición, lo cual podría ocasionar que los miembros del Consejo Directivo puedan, potencialmente, ser reemplazados en cualquier momento, lo cual no se considera adecuado, debido a que el Consejo Directivo requiere estabilidad, en razón de las funciones que tiene asignadas.
- 2.11. De otro lado, se pretende modificar el artículo 12, referido a la Presidencia Ejecutiva, para incluir la precisión *"cuya designación corresponde al Ministro de Transportes y Comunicaciones, es de carácter de confianza"*. Al respecto, con la precisión se propone especificar que la Presidencia Ejecutiva es un cargo de confianza, lo cual podría ocasionar que sea removido por el Ministro de Transportes y Comunicaciones cuando este lo requiera. En el mismo sentido de la precisión anterior, la propuesta no se considera adecuada porque podría ocasionar que la Presidencia Ejecutiva no tenga la estabilidad necesaria para el cabal ejercicio de las funciones que le son atribuidas.
- 2.12. Asimismo, según el Proyecto de Ley remitido, se estaría suprimiendo el segundo párrafo del artículo 12, lo cual no es adecuado teniendo en cuenta que en dicho párrafo se indica que el presidente ejecutivo debe contar con idoneidad profesional y asimismo vela porque no

existan incompatibilidades o conflictos de interés para el ejercicio del cargo. Al suprimirse el segundo párrafo en el Proyecto de Ley, no se estaría garantizando la idoneidad profesional, ni se estaría protegiendo que no existan incompatibilidades o conflictos de interés con los próximos presidentes ejecutivos.

- 2.13. En la Disposición Complementaria Transitoria se establece que *"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"*.
- 2.14. En cuanto a la Disposición Complementaria Transitoria, se dispone que *"la ATU no podrá otorgar nuevas concesiones o autorizaciones durante los tres (3) primeros años de la prórroga de autorizaciones o títulos habilitantes (...) respecto a las rutas que cuenten con las autorizaciones vigentes o prorrogados a través de la presente Ley"*. La norma planteada no permitiría el otorgamiento de nuevas autorizaciones por 3 años, sin embargo, en razón del desarrollo dinámico de la ciudad, podría haber nuevos centros atractores, incrementarse la demanda en ciertas zonas, necesidad de servicio, entre otros factores, que podrían determinar la necesidad de crear u otorgar nuevas autorizaciones, pero ello no sería posible con la norma planteada dado que lo prohíbe. Ello no se considera adecuado, porque se estaría negando la posibilidad de que la autoridad competente, la ATU, bajo criterios y fundamentos técnicos, pueda otorgar nuevas autorizaciones para el servicio de transporte, cuando la situación lo amerite.

3. CONCLUSIÓN.

En función de la solicitud efectuada a través del Memorando Circular N° D000014-2022-MML-GMU del 24 de enero de 2022, tomar en consideración los argumentos esgrimidos en el numeral 2 del presente Informe.

4. RECOMENDACIÓN.

Se recomienda tomar en cuenta lo expresado en el presente Informe, así como las opiniones brindadas por la Subgerencia de Ingeniería de Tránsito y la Subgerencia de Fiscalización del Tránsito, Transporte de Carga y Vehículos Menores, a fin de que se brinde respuesta al Proveído N° D000005-2022-MML-SGC y al Proveído N° D000018-2022-MML-GAJ.

Atentamente.

Documento firmado digitalmente
BERNABÉ BEJARANO CONTRERAS
SUBGERENTE
SUBGERENCIA DE ESTUDIOS REGULACION Y SEGURIDAD VIAL-GMU