

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



Lima, 28 de julio de 2017

OFICIO N° 213 -2017 -PR

Señor

LUIS GALARRETA VELARDE

Presidente del Congreso de la República

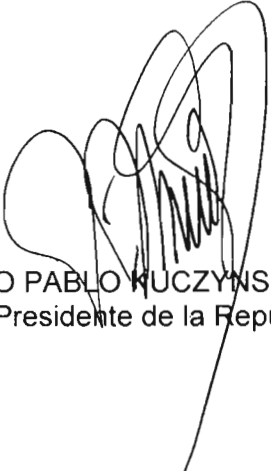
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el Artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,



PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República



FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 04 de AGOSTO del 2017

Según la consulta realizada de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 1419 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO;
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Proyecto de Ley

PROYECTO DE LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO (ATU)

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Creación de la 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.

Artículo 2.- Objetivo de la ATU

La ATU tiene como objetivo implementar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, de manera eficiente, sostenible, accesible, seguro, ambientalmente limpio y de amplia cobertura que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores 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.

Artículo 3.- Definiciones y Referencias

Para los efectos de la aplicación de la presente Ley, se tienen en cuenta las siguientes definiciones y referencias:

- a) **ATU:** Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao.
- b) **Infraestructura Complementaria:** Conjunto de instalaciones físicas, mecánicas o electrónicas, cuyo propósito es facilitar o complementar la operación del servicio de transporte terrestre de personas, procurando un servicio en condiciones de calidad y seguridad.
- c) **Rutas de interconexión:** Itinerario autorizado a una empresa que presta el servicio de transporte de personas desde un punto de origen y destino ubicados en distintas provincias del territorio urbano continuo conformado por Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.



- d) **Servicios de transporte terrestre de personas:** Actividad económica que consiste en el traslado de personas por vía de terrestre dentro del territorio urbano continuo de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, a cambio de una retribución. Incluye tanto los servicios de transporte regular y especial.
- e) **Servicios complementarios:** Son aquellos que, con carácter de complementariedad al servicio de transporte, son prestados por personas jurídicas con el propósito de coadyuvar al objetivo de implementar el Sistema Integrado de Transporte.
- f) **Servicios de transporte especial:** Son aquellos que se prestan sin cumplir con rutas, frecuencias e itinerarios determinados (servicios de taxi, turístico y escolar).
- g) **Sistema de Recaudo Único:** Unidad de gestión que se encarga de la venta, recarga, distribución y validación de los medios de acceso al Sistema Integrado de Transporte, así como de la custodia y administración de los ingresos respectivos. Es la responsable de su equipamiento, de la interconexión de la flota con el Sistema y de la información al usuario sobre su funcionamiento, entre otros.
- h) **Sistema Integrado de Transporte:** Sistema de transporte público de personas de las ciudades de Lima y Callao 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.
- i) **Territorio:** Entiéndase como tal a la integridad del territorio de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao.

CAPÍTULO II

COMPETENCIAS Y FUNCIONES

Artículo 4.- Ámbito de competencia

- 4.1 La ATU es el organismo competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao, para lograr una red integrada de servicios de transporte urbano masivo de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.



- 4.2 La ATU ejerce competencia en la integridad del Territorio y sobre los servicios de transporte que se prestan dentro de éste, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley. 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.
- 4.3 Se incorporan al ámbito de competencia de la ATU las nuevas provincias del Departamento de Lima que, como consecuencia de su crecimiento urbano, lleguen a conformar un área urbana continua con el Territorio, la que debe ser declarada con arreglo al procedimiento establecido en el numeral 17.2 del artículo 17 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Artículo 5.- 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 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.
- b) Aprobar normas para la integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago de los distintos modos que conforman el Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao.
- c) Aprobar normas que regulen el Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao, así como las especificaciones técnicas, de operatividad y de funcionamiento del Sistema de Recaudo Único, a efectos de garantizar la compatibilidad y estandarización del mismo.
- d) Promover los procesos de promoción de la inversión privada y 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.
- e) Otorgar autorizaciones para la prestación de los Servicios de transporte especial.



- f) Otorgar habilitaciones de conductores, vehículos y de infraestructura complementaria destinada a la prestación de los Servicios de transporte terrestre de personas.
- g) Administrar el Registro de los Servicios de transporte terrestre de personas.
- h) Ejercer la administración general del Sistema de Recaudo Único y, de ser el caso, conducir el proceso y las acciones referidas a la entrega en concesión al sector privado, a través de mecanismos de participación del sector privado en obras y servicios públicos.
- i) Celebrar convenios interinstitucionales para el cumplimiento de sus objetivos.
- j) Supervisar, controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulan los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del Territorio.
- k) 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.
- l) 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.
- m) Supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión que haya celebrado, sin perjuicio de las competencias a cargo de la Superintendencia de Transportes Terrestre, Personas, Carga y Mercancías.
- n) Aplicar las medidas preventivas que establezca el Reglamento Nacional de Administración de Transporte y demás normas sobre la materia.
- o) Ejercer las facultades coactivas de acuerdo a la normativa aplicable.
- p) 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 Urbano.



✓

- q) 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 y demás planes necesarios para el funcionamiento y operatividad del Sistema de Recaudo Único.
- r) 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.
- s) Establecer un Sistema de Recaudo Único para el Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao, mediante mecanismos de implementación gradual respecto de los contratos de concesión y autorizaciones actualmente vigentes.

CAPITULO III

ESTRUCTURA ORGANICA BASICA

Artículo 6.- Estructura Orgánica Básica de la ATU

La ATU cuenta con la siguiente estructura orgánica básica:

- a) Alta Dirección: Consejo Directivo; Presidencia Ejecutiva y Secretaría General;
- b) Órganos de línea;
- c) Órganos de apoyo;
- d) Órganos de asesoramiento;
- e) Órgano de defensa jurídica; y
- f) Órgano de control institucional.

La ATU cuenta además, con una comisión consultiva constituida por representantes de las organizaciones de usuarios, de los gremios representativos de los operadores del servicio de transporte terrestre de personas y de las instituciones académicas. El cargo de miembro de la comisión consultiva es honorario y de confianza.

Las competencias y funciones del Consejo Directivo, así como, los requisitos, condiciones e impedimentos para ser miembro del mismo; así como la organización y funcionamiento de los demás órganos de la ATU; se establecen en el Reglamento de Organización y Funciones.



Artículo 7.- Consejo Directivo

7.1 La ATU es administrado por un Consejo Directivo conformado por ocho (08) miembros que son designados por un período de cinco (05) años, el cual estará conformado por:

- a) Dos (02) miembros propuestos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, uno de los cuales lo preside.
- b) Un (01) miembro propuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- c) Un (01) miembro propuesto por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- d) Cuatro (04) miembros propuestos por las Municipalidades Provinciales existentes en el Territorio, en proporción a su densidad demográfica y conforme a los mecanismos de designación que se establezca en el Reglamento de Organización y Funciones.

7.2 El Reglamento de Organización y Funciones de la ATU, establece los requisitos, condiciones e impedimentos para ser miembro del mismo, y el mecanismo de renovación por tercios de sus miembros y el procedimiento para la adopción de decisiones y acuerdos; así como sus funciones y la organización y funcionamiento de los demás órganos de la ATU. El Presidente del Consejo Directivo, ejerce la Presidencia Ejecutiva y tiene voto dirimente en caso de empate.

Artículo 8.- Designación del Consejo Directivo

Los miembros del Consejo Directivo son designados mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

Artículo 9.- Régimen de Dietas

Los miembros del Consejo Directivo, con excepción del Presidente Ejecutivo, perciben dietas por las sesiones en las que participan, con un máximo de cuatro (04) dietas por mes, aun cuando asistan a un número mayor de sesiones.

Ningún miembro del Consejo Directivo puede recibir dietas en más de una (01) entidad, conforme a lo dispuesto en las normas aplicables.

Para efectos de lo establecido en el presente artículo exonerase a la ATU de la prohibición establecida en el artículo 6 de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017.

Artículo 10.- Presidencia Ejecutiva

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, y ejerce la titularidad del pliego presupuestal.



2

El Presidente Ejecutivo debe cumplir con los requisitos de idoneidad profesional establecidos en el Reglamento de Organización y Funciones de la ATU; asimismo, se debe asegurar la inexistencia de incompatibilidades o de conflictos de interés para el ejercicio del cargo.

La designación, el período, los requisitos y las causales de remoción se desarrollan en el Reglamento de Organización y Funciones de la ATU.

Artículo 11.- Funciones de la Presidencia Ejecutiva

Son funciones del Presidente Ejecutivo:

- a) Designar al Secretario General y a los directores de los órganos de línea, de asesoramiento y de apoyo y de sus unidades orgánicas, de ser el caso.
- b) Gestionar la implementación de estrategias de articulación del ATU con el Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao.
- c) Dirigir y supervisar la marcha institucional, ejerciendo las funciones generales como titular de pliego presupuestario.
- d) Coordinar acciones administrativas y técnicas con los directores de los órganos de línea de la ATU, salvaguardando su autonomía funcional.
- e) Otras que le encomiende el Consejo Directivo y las que se señalen en el Reglamento de Organización y Funciones de la ATU.

CAPITULO IV

RÉGIMEN ECONÓMICO Y LABORAL

Artículo 12.- Política de gasto

La política de gasto de la ATU es aprobada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el marco de la política general del gobierno.

Artículo 13.- Recursos

Son recursos de la ATU:

- a) Los provenientes del Tesoro Público que se establezcan en el Presupuesto Nacional de la República.
- b) Los que genere la propia ATU como consecuencia de la gestión de las actividades



que se encuentran bajo su ámbito de competencia, entre ellos el porcentaje que le corresponda sobre el recaudo de los distintos componentes del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao y los que se obtengan como consecuencia de la realización de actividades complementarias como publicidad, explotación comercial de estaciones, paraderos, parking, etc.

- c) El importe de las sanciones que se impongan por incumplimiento de la normativa vigente, así como de las penalidades por incumplimiento de los contratos de concesión, con arreglo a los principios de la potestad sancionadora contenida en la norma de la materia.
- e) Los provenientes de la cooperación reembolsable y no reembolsable, de conformidad con la normatividad legal vigente de la materia.
- f) Los recursos propios que genere y los demás establecidos por ley expresa

Artículo 14.- Régimen de servicio civil

Los servidores de la ATU están sujetos a lo dispuesto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y normas complementarias y conexas. En tanto se implemente el régimen de servicios regulado por la Ley N° 30057, la ATU puede efectuar contrataciones para el régimen especial de contratación administrativa de servicios CAS.

Los servidores de las entidades que se transfieren o fusionan a la ATU, conservan su régimen laboral, hasta la implementación del régimen de servicios regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y conexas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Declaración de servicio público

Declárase al servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades como servicio público.

Segunda.- Política de subsidios

Con el propósito de garantizar la sostenibilidad de los servicios de transporte terrestre de personas que se orienten hacia la movilidad dentro de un Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas aprobarán, en el plazo de noventa (90) días calendario desde la entrada en vigencia de la presente Ley, las políticas y planes de subsidio directo a favor de estos servicios, privilegiando a los sectores más vulnerables de la colectividad.



Tercera.- Declaración de continuidad urbana entre Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.

Declárase la existencia de continuidad urbana entre la integridad de los territorios de las provincias contiguas de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. La integración de nuevas provincias al territorio urbano continuo se realiza con arreglo a la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, o norma que la sustituya.

Cuarta.- Aplicación de normas de gestión común del transporte

La gestión y fiscalización del transporte terrestre en rutas interconectadas entre Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao se realiza con arreglo a la presente Ley; no siendo aplicables las normas sobre régimen de gestión común establecidas en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Quinta.- Aprobación del Reglamento de la Ley

Dentro del plazo de sesenta (60) días calendario, contado desde la fecha de publicación de la presente ley, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprueba mediante Decreto Supremo los Reglamentos que fueran necesarios para la aplicación de la presente Ley.

Sexta.- Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones de la ATU y de instrumentos de gestión

En un plazo no mayor a ciento veinte (120) días calendario, contado desde la fecha de publicación de la presente ley, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones, el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) Provisional y los Presupuestos Analíticos de Personal (PAP) y la Escala remunerativa o las que hagan sus veces de la ATU.

Séptima.- Instalación del Consejo Directivo

El Consejo Directivo de la ATU debe instalarse dentro del plazo máximo de sesenta (60) días calendario, contados desde la entrada en vigencia de su Reglamento de Organización y Funciones.

Octava.- Transferencia de funciones

Apruébese la fusión de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao, en ambos casos, con excepción de las competencias de tránsito y gestión de infraestructura vial, a la ATU, siendo este último el ente incorporante.

Apruébese la fusión del Instituto Metropolitano del Transporte de Lima



(PROTRANSPORTE) y de la Autoridad Autónoma del Sistema de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE) a la ATU, siendo este último el ente incorporante.

El proceso de fusión y de transferencia de funciones, respectivamente, se ejecuta en el plazo máximo de noventa (90) días calendario, contados a partir de la publicación de la presente Ley.

En dicho plazo, se transferirán el acervo documentario, bienes muebles e inmuebles, pasivos, obligaciones, convenios, contratos, pasivos, recursos y personal sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 728 y contratos efectuados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios, sujeto al Decreto Legislativo N° 1057, de ser el caso, conforme a las normas reglamentarias que se emitan.

La transferencia de los recursos presupuestales dispuestos en la presente Ley se efectúa mediante el mecanismo de transferencia y las formalidades que se establecen en el numeral 15.2 del artículo 15 de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones podrá prorrogar el plazo antes señalado mediante resolución ministerial, para lo cual se deberá contar con la opinión previa favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Toda referencia hecha a la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, al Instituto Metropolitano del Transporte de Lima (PROTRANSPORTE), a la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao, a la Autoridad Autónoma del Sistema de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE), o a sus áreas o unidades, una vez culminado el proceso de fusión, se entenderán hecha a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Constitúyase una Comisión encargada de la transferencia de funciones, bienes, acervo, recursos, personal, entre otros, la cual estará integrada por un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de la Municipalidad Provincial del Callao, y de la Municipalidad de Lima Metropolitana, que son designados por resolución de sus titulares, en un plazo no mayor de cinco (05) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma. La Comisión se instala en un plazo no mayor de diez (10) días calendario, contados a partir de entrada en vigencia de la presente norma.

Esta Comisión en un plazo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la



conclusión del proceso de fusión, para presentar a la Presidencia del Consejo de Ministros el informe detallado del proceso de transferencia. Dicho plazo, puede prorrogarse por una sola vez, por un periodo similar, mediante resolución del titular del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Novena.- Adecuación de instrumentos de gestión

En un plazo no mayor a ciento veinte (120) días calendario, contados desde el día siguiente a la aprobación de la presente Ley, la Municipalidad Provincial del Callao y la Municipalidad de Lima Metropolitana deberán adecuar sus respectivos Reglamentos de Organización y Funciones a lo dispuesto en la presente ley.

Décima.- Cesión de los contratos de Concesión

Dentro del plazo para concluir con el proceso de fusión, las entidades concedentes de los contratos de concesión para la prestación de los servicios de transporte terrestre de personas, para la prestación y/o administración de los sistemas y/o servicios de recaudo y para la prestación de cualquier otro servicio complementario a los servicios de transporte terrestre de personas, que se prestan dentro del territorio deben suscribir los contratos de cesión de la posición contractual a favor de la ATU, de conformidad con la normatividad legal vigente de la materia.

Décimo primera.- Transferencia presupuestal

Autorízase excepcionalmente, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, durante el año fiscal 2017, para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano, hasta por el monto de S/ 100 000 000,00 (CIEN MILLONES Y 00/100 SOLES) para financiar los gastos operativos, así como otros gastos relacionados con la implementación y equipamiento para el normal funcionamiento de dicha entidad.

Las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, autorizadas por la presente disposición, se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el ministro de Transportes y Comunicaciones, a propuesta de este último.

Para efectos de lo establecido en la presente disposición, exonerase al Ministerio de Transportes y Comunicaciones de las limitaciones establecidas en el literal c) del numeral 41.1 del artículo 41, del artículo 76 y el artículo 80 de la ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y de los numerales 9.4, 9.5, 9.7, 9.8 y 9.9 del artículo de la ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.



Lo establecido en la presente disposición se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única.- Procedimientos Administrativos

Hasta que se apruebe el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la ATU, mantienen su vigencia los procedimientos aprobados en los Textos Únicos Ordenados de Procedimientos Administrativos de las entidades que le transfieren funciones en lo que corresponda.

Precísase que las entidades que ejercen funciones y competencias a ser asumidas por la ATU continúan en el ejercicio de las mismas hasta la fecha de suscripción del acta de transferencia con cada una de ellas, a cuyo efecto se autoriza a la ATU a dictar las normas complementarias que sean necesarias para la adecuada implementación de la presente disposición.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Primera.- Incorporación a la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Incorpórase el artículo 16-B a la Ley N° 27181, Ley General de Transporte Terrestre, según se detalla a continuación:

"Artículo 16-B.- De las competencias de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao

La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) tiene las competencias establecidas en su Ley de creación".

Segunda.- Modificación de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Modifíquense los numerales 17.2 y 17.3 del Artículo 17 de la Ley N° 27181, Ley General Transporte y Tránsito Terrestre, en los siguientes términos:

"Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

(...)

17.2 Cuando dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas conforman un área urbana continua, tal circunstancia



deberá ser declarada, previos los estudios y comprobaciones técnicas que acrediten la concurrencia de los factores y características de continuidad urbana que establece el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, por las municipalidades provinciales correspondientes o, en su defecto, a solicitud de cualquiera de ellas, por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Dicho Ministerio también podrá declarar de oficio la existencia de continuidad urbana, previo requerimiento a las municipalidades involucradas para que lo hagan en el término perentorio de ciento veinte (120) días calendario.

- 17.3 Declarada la existencia de continuidad urbana, las municipalidades correspondientes deberán establecer el régimen de gestión común del transporte y tránsito terrestre para la integridad de los territorios de ambas provincias. De no establecerse dicho régimen, cualquiera de las municipalidades puede solicitar una solución arbitral. Si ninguna de las municipalidades solicita el arbitraje o alguna de ellas se niega a someterse a este procedimiento, corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establecer el régimen de gestión común."

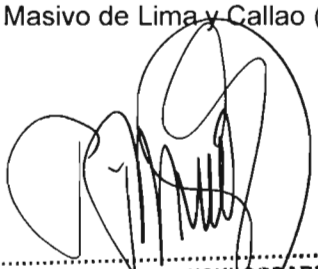
DISPOSICION COMPLEMENTARIA DEROGATORIAS

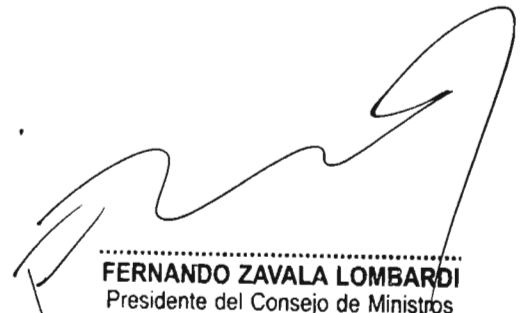
Única.- Derogación de normas

Deróguense las siguientes disposiciones legales:

- a) Los numerales 7.1 y 7.4 del artículo 161 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- b) La Ley N° 24565 y el Decreto de Urgencia Nro. 063-2009 y las demás disposiciones que regulan a la Autoridad Autónoma del Sistema de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE).




.....
PEDRO PABLO KUCZYNSKI
Presidente de la República


.....
FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO (ATU)

I. ANTECEDENTES.

1.1. La liberalización y desregulación del transporte en el Perú como antecedente de su actual atomización.

Durante la década de los 90, el transporte terrestre en el Perú se caracterizó por la liberalización y desregulación de esta actividad, como una de las manifestaciones del modelo económico adoptado a partir de 1991. Simultáneamente con el cambio de modelo, como consecuencia de las medidas de austeridad y ajuste económico que adoptó el gobierno de entonces, hubieron despidos masivos de trabajadores tanto del sector público como del sector privado, de manera tal que había que facilitarles el acceso a una actividad económica y así evitar una explosión social de graves consecuencias, siendo la actividad del transporte una de las que aglutinó al mayor número de trabajadores desplazados.

Las medidas de liberalización y desregulación en el transporte a que nos hemos referido precedentemente tuvieron, como algunos de sus propósitos, el fácil acceso a una ruta de transporte, la adquisición de vehículos de bajo costo y la obtención de licencias de conducir profesionales con requerimientos más ligeros, de manera tal que se materializaron en los siguientes dispositivos:

- Decreto Legislativo 640 (publicado el 25 de junio de 1991), el mismo que estableció la libertad de rutas y permisos de operación en el servicio de transporte interprovincial de pasajeros.
- Decreto Legislativo 651 (publicado el 25 de julio de 1991), el mismo que estableció el libre acceso a las rutas del servicio de transporte urbano e interurbano de pasajeros, eliminando restricciones de carácter administrativo o legal, autorizándose a las personas naturales y jurídicas, por el sólo mérito del dispositivo, a prestar el servicio de transporte en todo tipo de vehículos sin necesidad de recurrir a autoridad alguna, con la sola prohibición de que no se transporte personas en camiones y vehículos de 2 ruedas.
- Decreto Ley N° 25789 (publicada el 21 de octubre de 1992) y Decretos Legislativos 842 y 843 (ambos publicados el 30 de agosto de 1996), los mismos que permitieron la libre importación de vehículos usados y crearon el Régimen de Reparación y Reacondicionamiento de Vehículos Usados de las Zonas de Tratamiento Especial de Ceticos y la Zofratacna, propiciando de este modo el ingreso indiscriminado de vehículos ya habían cumplido su vida útil en sus países de origen y que, contrariamente a lo que sucede en otros países que tienen una política de Estado coherente y orientada a la renovación del parque vehicular, mereció por parte del Estado peruano un tratamiento tributario preferente con relación a la importación de vehículos nuevos, pues los usados que ingresaban por este régimen especial no pagaban el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a la importación que pagaban los nuevos y tenían un Arancel Ad Valorem más bajo, produciendo como resultados



15



vehículos técnicamente inapropiados y muy peligrosos como el denominado “timón cambiado”.

- Decreto Supremo N° 015-94-MTC (publicado el 13 de junio de 1994), el mismo que redujo las exigencias para la obtención de la licencia de conducir. Efectivamente, con dicho reglamento se modificó la exigencia de secundaria completa para los conductores de los servicios públicos de transporte por la de saber leer y escribir, se eliminó la escuela de conductores y se diseñó un procedimiento de evaluación de postulantes extremadamente flexible y permisivo.

Las consecuencias de estas medidas no se dejaron esperar y se tradujeron en algunos indicadores que explican la actual situación del transporte en el Perú:

- a) El parque automotor se incrementó de 605,550 vehículos en 1990 a 1'349,510 vehículos en el 2005, es decir, en más del 100% en tan solo 15 años, en tanto que en el mismo período el crecimiento demográfico fue únicamente del 23%, el Producto Bruto Interno se incrementó en el 25% y la infraestructura vial asfaltada únicamente llegaba al 13% del total de la red vial. A diciembre del 2011, el parque vehicular nacional, como consecuencia del crecimiento económico sostenido del país y, por tanto, de la mayor capacidad de consumo de la población, alcanzó 1'981,430, según cifras del Registro de Propiedad Vehicular de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- b) Se produjo la obsolescencia progresiva del parque automotor, como consecuencia de que aproximadamente el 80% de vehículos que lo conforman se había incorporado en ese entonces al sistema nacional de transporte terrestre como vehículo usado, reparado y/o reacondicionado en los talleres de los Ceticos y la Zofratacna, régimen que ha propiciado la incorporación de vehículos con timón cambiado y chasis usados que después se convierten en el denominado “bus camión”. Esta forma de conformación del parque vehicular devino en un parque vehicular obsoleto con un promedio de antigüedad al año 2005 de 15.5 años para el parque privado y 22.5 para el parque del servicio público de transporte de pasajeros y carga.
- c) En el periodo comprendido entre los años 1990 y 2003 hubieron más de 46,000 personas fallecidas como consecuencia de los accidentes de tránsito. El mayor número de muertos por accidentes de tránsito se presentan precisamente en los años en que existieron mayores flujos de importación de vehículos usados (años 96, 97 y 98), registrándose una tendencia a la reducción en el número de muertos durante los años posteriores al Gobierno de Alberto Fujimori en que se emitieron dispositivos orientados a revertir esta situación, tales como los Decretos de Urgencia N° 079-2000 y 140-2001, los mismos que prohibieron la importación de vehículos usados de mas de 3,000 kilogramos de peso bruto vehicular, vehículos de pasajeros de mas de 9 asientos (combis o camionetas rurales), así como motores, partes, piezas y repuestos usados para uso automotor.
- d) Incremento del índice de contaminación ambiental y de las enfermedades respiratorias agudas en niños menores de 5 años. Tal como lo manifestó en su momento la CONAM (entidad que sirvió de antecedente al actual Ministerio del Ambiente) y la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 116 sobre “La Calidad del Aire en Lima y el impacto en la salud y la vida de sus habitantes”, aproximadamente el 80% de la contaminación del aire proviene de las emisiones



contaminantes del parque vehicular, por lo que resulta igualmente claro que la implementación de políticas que propicien la importación indiscriminada de vehículos usados y, por tanto, de vehículos que no incorporan tecnologías limpias más avanzadas a favor del ambiente, también tienen una repercusión directa en la contaminación del ambiente y, por añadidura, en la salud de las personas.

En Lima metropolitana se ha detectado de modo reciente la presencia de 200 microgramos de partículas totales en suspensión en el aire, en tanto que el estándar mundialmente admitido es de 75 microgramos de partículas totales en suspensión, situación ésta que, según la Corporación Andina de Fomento¹, genera costos anuales por emisiones 483,000 millones de dólares.

En el periodo comprendido entre los años 1990 al 2001, las Infecciones Respiratorias Agudas (IRAs) en niños menores a 5 años se incrementaron en casi 270%, contrastando con el 100% de incremento del parque vehicular, de manera tal que el crecimiento desproporcionado de dicho parque tuvo consecuencias tres veces más funestas en el ambiente y la salud de las personas. Actualmente, se producen casi 3 millones de IRAs anuales en niños menores de 5 años como consecuencia de la contaminación ambiental.

- e) Elevada dependencia del petróleo crudo internacional, lo que provoca una balanza comercial de hidrocarburos negativa, altos costos del combustible y mayor contaminación ambiental, a causa del elevado consumo de Diesel 2 en el Perú.

En efecto, el parque vehicular nacional consumía mayoritariamente al 2005 Diesel 2 como consecuencia del un alto porcentaje de vehículos con sistema de combustión petrolero, situación que provocó que la demanda nacional de derivados del petróleo ascienda aproximadamente a 174 mil barriles diarios; sin embargo, la producción nacional de dicho recurso ascendía únicamente a 74 mil barriles diarios, existiendo por tanto un déficit de 100 mil barriles diarios que nos veíamos obligados a importar de los mercados internacionales, generándose una matriz energética "diselizada" y una cada vez más creciente dependencia de dichos mercados.

Esta situación de dependencia repercutió negativamente en tres aspectos:

- En la economía nacional, mediante la configuración de una balanza comercial de hidrocarburos negativa, en vista de que las importaciones estaban por encima de las exportaciones. A los precios actuales de 93.11 dólares por barril, se tendría 9.3 millones de dólares diarios de déficit en la balanza comercial de hidrocarburos, cifra que anualizada superaría los 3,000 millones de dólares.
- En la economía de los usuarios, en vista de los altos costos del diesel, pues dicho recurso se incrementa en función de las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo crudo, sin que el Gobierno o las refinerías que operan en el país tengan injerencia alguna en el control de esta situación. En los últimos años, como consecuencia de la intervención militar americana en Irak, el Huracán Katrina y otros acontecimientos similares, el incremento del barril del crudo ha resultado incontrolable, habiendo llegado primero hasta los 75 dólares por barril y, luego, como consecuencia de la mayor demanda en China, se llegó a colocar

¹ Observatorio de la Movilidad Urbana CAF-2009



en algún momento en 145 dólares el barril. Actualmente, dicho precio se ha estacionado en los 93.11 dólares por barril en promedio.

- En el ambiente, como consecuencia de los altos contenidos de azufre en el diesel que, en promedio, superan las 5,000 partes por millón.
- £) Sobreoferta, informalidad, atomización y precariedad del transporte público de pasajeros, congestión vehicular en las grandes ciudades con la consecuente pérdida de horas/hombre y desperdicio de combustible (sobre combustión) estimándose un costo anual de mil millones de soles por este motivo², menor rendimiento de los vehículos y mayor consumo de combustibles, todo ello a causa de un transporte desregulado y un parque vehicular obsoleto y contaminante. Por cierto, la sobreoferta en los servicios de transporte, a su vez, obligó a los operadores de esta actividad a establecer precios predatorios para subsistir en el mercado, sumándose éstos de manera paulatina a la informalidad al ser cada vez menos competitivos en el mercado. En la metrópoli de Lima y Callao se evindenció este diagnóstico de una manera más notoria que en otras ciudadade sdel país.

1.2. El marco constitucional.

Curiosamente, las medidas de la década de los 90 nunca armonizaron con el modelo de economía social de mercado consagrado en el artículo 58º de la Constitución Política del Perú de 1993, precisamente porque el carácter social del modelo económico y los valores que están involucrados en la actividad del transporte, imponían la presencia de un Estado regulador ejerciendo su rol tuitivo en dicho mercado, caracterizado por su enorme repercusión en las condiciones de seguridad y salud de la colectividad pues, a diferencia de otras actividades económicas, las consecuencias de las decisiones que adoptan los agentes económicos en el mercado del transporte no sólo les afectan a éstos sino a la colectividad en su conjunto a través de la accidentalidad, la contaminación ambiental, la congestión vehicular, etc.

El carácter social del modelo económico y el rol tuitivo del Estado se advierten con claridad de la consagración, en los artículos 1º y 2º el texto constitucional, de la supremacía de la persona humana y de su derecho a la vida, integridad moral, psíquica y física, así como a su libre desarrollo y bienestar; del precepto contenido en el artículo 59º de la Constitución que establece que el ejercicio de las libertades económicas no puede ser lesivo ni a la moral, ni a la salud ni a la seguridad públicas; y finalmente, del artículo 65º del mismo texto constitucional que impone al Estado la obligación de defender el interés de los consumidores y usuarios, así como velar por la salud y seguridad de la población.

Dicha inconsistencia con el marco constitucional motivó que las medidas de desregulación fueran modificadas o dejadas sin efecto mediante la Ley N° 27181 (Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre) y la Ley N° 27774, recuperando el Estado presencia en los servicios públicos de transporte a través de su rol regulatorio.

1.3. La Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N 27181.

- a) Principios y lineamientos económico-organizacionales de la Ley.



² Diario Gestión, 30 de abril de 2010.

Con la promulgación en octubre del año 1999 de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, por vez primera se establece un marco jurídico general para el transporte y tránsito terrestre en el Perú que, aunque insuficiente, tiene el mérito de trazar un rumbo en la materia que la desordenada normativa anterior no había previsto y que, de alguna manera, suplió la ausencia de una política de Estado que permita articular las acciones de los tres poderes del Estado y de los niveles de gobierno nacional, regional y municipal, así como de los agentes privados que intervienen en la actividad, a efectos de que éstas se orienten hacia el objetivo común de lograr que los tres elementos básicos del transporte y la circulación terrestre, es decir, las personas, los vehículos y las vías cumplan sus respectivos roles con eficiencia y minimizando los efectos perniciosos que pudieran ocasionar sobre la colectividad. No obstante, la principal debilidad que ha mostrado y sigue mostrando el Estado para solucionar la problemática antes descrita es la débil y compleja institucionalidad para afrontar la problemática de la movilidad y del transporte y tránsito terrestre, generada por un frondoso reparto competencial en el marco del proceso de descentralización.

En efecto, conforme se advierte de su artículo 3º, la Ley traza el objetivo de la acción estatal en la materia disponiendo que éste se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud y a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto, disposición de trascendental importancia en la medida que dicho dispositivo no sólo recoge el principio de la supremacía de la persona humana consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política del Perú, sino que además condiciona a dicho objetivo toda la actuación de los órganos del Estado y, en especial, el ejercicio de su rol regulatorio.

A tono con el modelo económico adoptado por la Constitución, la Ley ha delineado como principios básicos que rigen la actividad económica del transporte en el Perú los siguientes:

(i) Rol subsidiario del Estado

El artículo 4º de la Ley limita su actuación al cumplimiento de todas aquellas funciones que, siendo importantes para la comunidad, no pueden ser desarrolladas por el sector privado, como por ejemplo la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente. Dentro de este marco de actuación, le corresponde al Estado incentivar la libre competencia en el mercado del transporte, focalizando su acción únicamente en aquellos mercados que presentan distorsiones o limitaciones a la libre competencia, como es el caso de aquellos que se desarrollan en áreas de baja demanda a efectos de mejorar la competitividad y los existentes en las áreas urbanas de alta densidad de actividades, para corregir las distorsiones generadas por la congestión vehicular y contaminación ambiental, pudiendo inclusive, dentro de este contexto, establecer medidas temporales que promuevan la renovación del parque automotor.

(ii) Promoción de la inversión privada en infraestructura y servicios de transporte

Los artículos 5º y 8º contienen disposiciones sumamente claras que imponen al Estado dicho rol promotor en cualesquiera de las formas empresariales y contractuales permitidas por la Constitución y las leyes, con especial énfasis en la construcción y operación de terminales terrestres para pasajeros y mercancías, lo que supone garantizar a los agentes privados la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a todos ellos, de manera tal que no se alteren injustificadamente las



condiciones de mercado en base a las cuales adoptaron sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte, así como también que las condiciones de acceso a los mercados se establezcan en base a las normas y principios establecidos en la misma Ley y el ordenamiento vigente, con lo que se espera crear un ambiente de predictibilidad adecuado que aliente la inversión.

(iii) Internalización y corrección de costos

Principio consagrado en el artículo 6º de la Ley en virtud del cual el Estado procura que todos los agentes que intervienen en el transporte perciban y asuman los costos de sus decisiones, incluidos los provocados sobre terceros como consecuencia de tales decisiones; promueve la existencia de precios reales y competitivos en los mercados de insumos y servicios de transporte; y finalmente, corrige, mediante el cobro de tasas u otros mecanismos similares, las distorsiones de costos generadas por la congestión vehicular y la contaminación y, cuando ello no sea posible, aplica restricciones administrativas para controlar la congestión vehicular y garantizar la protección del ambiente, la salud y la seguridad de las personas. Así por ejemplo, los costos asociados a escasez de espacio vial se transfieren mediante el cobro de tasas a quienes provocan la congestión vehicular.

(iv) Racionalización del uso de la infraestructura

En virtud de este principio consagrado en el artículo 7º de la Ley, el Estado promueve el empleo de técnicas modernas de gestión de tráfico para optimizar el uso de la infraestructura vial existente; privilegia con un trato preferencial a los medios de transporte que muestren mayor eficiencia en el uso de la capacidad vial y en la preservación del ambiente; procura que las actividades que constituyan centros de generación y atracción de viajes contemplen espacio suficiente para que la demanda de estacionamiento que ellas generan se satisfaga en áreas fuera de la vía pública y que la entrada y salida de vehículos de tales recintos no ocasione interferencias o impactos en las vías aledañas, pudiendo inclusive obligar a los causantes de éstas la implementación de elementos y dispositivos viales y de control de tránsito que eliminen dichos impactos; y finalmente, procura que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que con motivo de obras o trabajos en las vías interfieran el normal funcionamiento del tránsito asuman un costo equivalente al que generan sobre el conjunto de la comunidad afectada, durante la realización de tales trabajos, a través del pago de tasas calculadas en función de las áreas y tiempos comprometidos.

(v) Fiscalización eficiente, autónoma, tecnificada y protectora de los intereses de los usuarios

La Ley, en su artículo 9º, ha establecido que el cumplimiento de este principio es responsabilidad prioritaria del Estado como parte de su función normativa consistente en dictar normas claras, eficaces, transparentes y estables, con excepción de la que les correspondan al Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público.

b) Tratamiento del servicio de transporte urbano e interurbano de pasajeros.

En lo que respecta a los servicios de transporte urbano e interurbano de pasajeros en particular, aún cuando la propia Ley no establece clasificación alguna de los servicios de



transporte en función al ámbito en que se prestan, dejando dicha función para la norma reglamentaria correspondiente, se advierte con claridad de los artículos 17º y 23º de la Ley que el modelo de gestión estatal adoptado para dichos servicios supone la existencia de áreas o vías saturadas y áreas o vías no saturadas. Las primeras son aquellas que expresamente han sido declaradas como tales por la Municipalidad Provincial correspondiente por mediar situaciones de congestión vehicular o contaminación ambiental, en tanto que en las segundas no hay declaración alguna de la autoridad por no presentar dichas áreas o vías las citadas distorsiones.

Tratándose de las áreas o vías saturadas, el acceso de los operadores del transporte es restringido a través del mecanismo de los contratos de concesión a plazo fijo y no renovable, previos procesos periódicos de licitación pública en que los operadores compiten en calidad, precio, condiciones de seguridad y control de emisiones, lo cual supone un rol regulatorio intenso del Estado para limitar el número de operadores y vehículos a lo que estrictamente corresponda a la demanda de los usuarios, a efectos evitar niveles de sobreoferta que canibalicen el servicio agudizando los niveles de congestión y contaminación y que, además, provoquen otras externalidades como la accidentalidad, sobre combustión, afectaciones a la salud y, en general, precariedad en la prestación de los servicios, lo que finalmente repercute en el colectivo social.

Tratándose de las áreas o vías no saturadas, el acceso de los operadores es libre a través de los permisos o autorizaciones, existiendo en consecuencia un rol regulatorio del Estado menos intenso, habida cuenta que, al no existir distorsiones que afectan sensiblemente al colectivo social, la dinámica del propio mercado está en la posibilidad de corregir las distorsiones que pudieran presentarse. La Ley ha delegado en la norma reglamentaria el establecimiento de los criterios técnicos para declarar áreas o vías saturadas.

c) Condiciones de acceso y operación del servicio de transporte.

Por cierto, la Ley no ha definido tampoco cuales son las condiciones de acceso y operación de los servicios de transporte, es decir, los requisitos técnicos de idoneidad que deben reunir los operadores para acceder al servicio de transporte urbano e interurbano de pasajeros, así como tampoco las características de la flota, la requerida a la infraestructura, a la empresa y a su organización, ni las condiciones de seguridad y calidad de cada una de ellas; no obstante, el artículo 23º de la Ley ha dispuesto que tales regulaciones estén contenidas en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes.

d) Las responsabilidades administrativas.

Lo que sí ha definido la Ley de una manera muy clara en su artículo 24º es el régimen de responsabilidades administrativas por la comisión de infracciones al transporte y tránsito terrestre por parte de los conductores, propietarios de vehículos, prestadores de los servicios de transporte y peatones, regulando asimismo los casos en que corresponde atribuir responsabilidad solidaria y responsabilidad subsidiaria, es decir, la del propietario cuando no se identifica al conductor.

e) La responsabilidad civil por accidentes de tránsito.

En cuanto a la responsabilidad civil derivada de accidentes de tránsito, a tono con nuestro ordenamiento civil, se establece que dicha responsabilidad es objetiva, es decir,



que ésta no requiere la acreditación de un factor de atribución doloso o culposo para que se haga efectiva, sino que basta acreditar la condición de conductor, propietario del vehículo o prestador del servicio, conforme al artículo 29º de la Ley. Adicionalmente, en el artículo 30º se establece la obligatoriedad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito ó del Certificado contra Accidentes de Tránsito, las características de dichos seguros, sus alcances, sus coberturas y la forma de hacerlas efectivas.

f) Negación de la naturaleza del transporte terrestre como servicio público, competencias e institucionalidad.

De acuerdo a lo establecido en los Arts. 10º al 13º de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre, independientemente de quien las ejerza, se clasifican en:

- Competencia normativa.
- Competencia de gestión.
- Competencia de fiscalización

A continuación, describiremos en qué consiste cada una de éstas. Sin embargo, resulta necesario, previamente, precisar que la citada Ley se ha cuidado mucho de calificar a al servicio de transporte como público y, por tanto, de incluir dentro de las clases de competencia a ejercer a la regulatoria y de contemplar como órgano competente a un organismo regulador, todo ello como consecuencia de la visión fundamentalista del libre mercado a que nos hemos referido en los antecedentes de este análisis, lo que desde luego ha influido decididamente en la incapacidad del Estado para solucionar las graves distorsiones de carácter estructural que aquejan al mercado del transporte en los último años.

Según Jorge Danós Ordóñez³, “En el ordenamiento jurídico peruano vigente, se consideran servicios públicos a aquellas actividades de contenido económico y de carácter prestacional expresamente calificadas como tales por el legislador, en virtud de su carácter esencial o indispensable para la vida de las personas en colectividad”, agregando luego que “La Categoría servicio público hace referencia a un régimen jurídico especial sólo aplicable a las actividades que el legislador expresamente califica como tales porque las considera esenciales y que se caracterizan porque somete a los operadores al cumplimiento de determinados principios que se desarrollan y adoptan manifestaciones concretas en el régimen legal que regula cada uno de los indicados servicios: (i) generalidad o igualdad, conforme al cual no se le puede negar a ninguna persona el acceso a los servicios; (ii) continuidad en la prestación debido al carácter indispensable de los mismos; (iii) regularidad para asegurar parámetros mínimos de calidad en las prestaciones; y (iv) adaptabilidad a las evoluciones técnicas en las condiciones de prestación de los servicios”.

En consecuencia, estando a los elementos esenciales que determinan la naturaleza jurídica del “servicio Público”, no cabe duda que los servicios de transporte terrestre, por lo menos el de personas, reúne el carácter de esencialidad para la vida de la colectividad a que se refiere Danós Ordóñez, así como también los de generalidad, igualdad, continuidad, regularidad y adaptabilidad, circunstancia que ameritaba una declaración formal mediante Ley y, por tanto, la existencia de un organismo regulador con funciones de regulación y no solamente normativas, de gestión y de fiscalización como las establecidas en la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre.

³ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: Artículo denominado “La función que cumplen los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos en el Ordenamiento Peruano ¿Tutela de los Usuarios o Árbitros? que forma parte del Libro “Regulación Económica de los Servicios Públicos: Dos Décadas de Regulación de Servicios Públicos en Iberoamérica – Balance y Perspectivas”. Pág. 177, Ara Editores, Primera Edición, Lima-2010.

Por cierto, a decir de Gaspar Ariño Ortiz⁴, "La función reguladora se caracteriza, justamente, por recurrir en una sola mano un conjunto de facultades que habitualmente están dispersas. Por un lado, facultades normativas complementarias, de carácter económico o técnico; por otro lado, potestades de pura administración (como conceder licencias o aprobar tarifas) y, finalmente, potestades cuasijurisdiccionales, de resolver conflictos y asignar derechos y obligaciones", agregando igualmente que "Las tres tareas básicas del regulador son éstas: creación y defensa de una competencia efectiva en el sector, solución de controversias entre los agentes que operan en él y protección y garantía de los usuarios. A esto sirve la regulación: a la creación y defensa del mercado, asignando obligaciones y derechos a los distintos sujetos que están en el sector".

Por su parte, Ramón Huapaya Tapia⁵ ha sostenido que "La regulación va más allá de un sistema jerárquico de imposición de conductas, ya que también tiene otra faceta, enmarcada dentro de una lógica consensuada, de una suerte de rol arbitral del Estado para la composición de los diversos intereses que confluyen en la economía, idea que nos remite a la cuestión de que el Estado, cuando regula, no necesariamente impone unilateralmente dichos mandatos, sino que antes que eso busca consensos, o mejor dicho trata de armonizar los distintos intereses encontrados en las actividades económicas sujetas a la intervención regulatoria".

Lo cierto y concreto es que la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre no ha declarado al servicio de transporte terrestre, por lo menos el de personas, como "servicio público" (aunque tangencialmente sí lo han hecho otros dispositivos con rango de Ley) y, por tanto, éste carece de un organismo con funciones de regulación que permitan que el Estado, dejando de lado su apatía e indiferencia para afrontar la problemática del transporte, no se limite solamente a normar, dar autorizaciones y sancionar, sino que realice un monitoreo permanentemente del mercado con todas las prerrogativas que brinda la regulación.

Con este antecedente, procedemos a continuación a desarrollar la clasificación de las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre reconocidas en la ley General del Transporte y Tránsito Terrestre:

- Competencia normativa, la misma que, conforme al Art. 11º de la Ley, consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional.
- Competencia de gestión, la misma que, conforme al Art. 12º de la Ley, consiste en la facultad que tienen las autoridades competentes para implementar los principios rectores y la disposiciones de transporte y tránsito terrestre, contenidos en la misma y en los reglamentos nacionales, comprendiendo las siguientes facultades:
 - Administración de la infraestructura vial pública, de la señalización y gestión de tránsito, de acuerdo a las normas vigentes.
 - Registro de los servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías.
 - Otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo a lo que establece la Ley, los reglamentos nacionales correspondientes y las normas vigentes en materia de concesiones.

⁴ ARIÑO ORTIZ Gaspar: Artículo denominado "sobre los Entes Reguladores y su Función Arbitral" que forma parte del Libro "Regulación Económica de los Servicios Públicos: Dos Décadas de Regulación de Servicios Públicos en Iberoamérica – Balance y Perspectivas". Págs. 20 y 21, Ara Editores, Primera Edición, Lima-2010.

⁵ HUAPAYA TAPIA, Ramón: "Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación: Estudios y Cuestiones", Pág. 523. Ara Editores, Primera Edición, Lima-2011.



Por cierto, las autoridades titulares de la competencia de gestión pueden delegar parcialmente sus facultades en otras entidades. La responsabilidad por el incumplimiento de función es indelegable.

- Competencia de fiscalización, la misma que comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios.

En la delimitación de estas clases de competencia, la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, además de su visión desreguladora o poca reguladora del mercado del transporte, omitió considerar a las actividades complementarias del transporte y tránsito terrestre, enfocándose únicamente en los servicios de transporte, lo cual siempre constituyó una seria limitante para fiscalizar y sancionar por ejemplo a las Entidades Verificadoras de los requisitos técnicos de calidad que deben cumplir los vehículos usados que se importan al país, a los establecimientos de salud que toman el examen de aptitud psicosomática para la obtención de licencias de conducir, a los centros de evaluación de postulantes a una licencia de conducir que toman los exámenes teórico-prácticos, a las Entidades Certificadoras de Operatividad de los vehículos destinados a los servicios públicos antes de que se cree el Sistema Nacional de inspecciones Técnicas Vehiculares que las absorbió, a los talleres de conversión y Entidades Certificadoras de Conversión de vehículos al sistema de combustión a Gas natural Vehicular (GNV) y Gas Licuado de Petróleo (GLP), por no haberse establecido mediante Ley la potestad sancionadora sobre estas entidades. En algunos casos, esta deficiencia ha sido subsanada por la Ley N° 29380 que creó la SUTRAN, pues se otorgó potestad sancionadora a esta entidad sobre toda entidad que realice actividades complementarias al transporte, pero subsistía la falta de tipificación de infracciones y establecimiento de sanciones para éstas mediante Ley, situación que hoy persiste.

g) Órganos competentes.

De la frondosa normatividad sectorial, podemos advertir que, para afrontar las necesidades de regulación del transporte y tránsito terrestre en el Perú, el Estado se vale de los siguientes organismos públicos:

- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Órgano que, de conformidad con el artículo 16º de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, tiene la condición de órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, encargado de ejercer la función normativa consistente en dictar los reglamentos nacionales de la indicada Ley y de interpretar sus alcances.

Asimismo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre, ejerce la función de gestión consistente en autorizar la prestación del servicio de transporte de mercancías y el servicio de transporte de pasajeros de ámbito nacional e internacional y de habilitar a los conductores, vehículos e infraestructura complementaria de dichos servicios; administra el sistema estándar de emisión de licencias de conducir, aunque la emisión propiamente dicha y la evaluación de conductores viene siendo transferida a los Gobiernos Regionales; autoriza a las escuelas de conductores; administra el



Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares y autoriza a los centros de inspección técnica vehicular, aunque, de conformidad con la Ley N° 29237, a partir de 2011 debió empezar a transferir gradualmente esta última competencia a los Gobiernos Regionales; administra el sistema de homologación vehicular, aunque éste aún no se aplica; y administra, a través del Viceministerio de Transportes, el Registro Nacional de Sanciones y el Registro de Conductores Capacitados para la prestación de servicios de transporte.

Es importante mencionar que, con la creación de la SUTRAN, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ya no cuenta con competencias de fiscalización, pues quedó desactivada la antigua Dirección de Supervisión, Fiscalización y Sanciones que constituyó, durante su existencia, un órgano de línea de la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre.

- La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, carga y Mercancías (SUTRAN)

Órgano que, de conformidad con su Ley N° 29380, Ley de creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, ejerce la competencia de supervisión, fiscalización y ejercicio de la potestad sancionadora de las siguientes actividades:

- Prestación de los servicios de transporte terrestre de los ámbitos nacional e internacional, pudiendo ejercer la potestad sancionadora en contra de transportistas y conductores de dicho servicio y de los titulares y operadores de infraestructura complementaria de transporte por los incumplimientos o infracciones en que incurran, incluyendo los casos en que dichos servicios se prestan sin contar con la autorización correspondiente.
- Circulación de vehículos en la red vial bajo su competencia (redes viales nacional y regional), velando por el cumplimiento de lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Tránsito y el Reglamento Nacional de Vehículos, ejerciendo la potestad sancionadora en contra de quien corresponda por las infracciones o incumplimientos de los mismos, de manera tal que administra el régimen de imposición de papeletas por las infracciones de tránsito y actas de control por exceso de pesos y medidas vehiculares detectadas en la red vial bajo su competencia.
- Prestación, mediante autorización o concesión, de servicios complementarios al transporte y tránsito terrestre, tales como inspecciones, certificaciones, verificaciones y otras, ejerciendo la potestad sobre los prestadores de tales servicios.
- Ubicación de avisos publicitarios en la red vial en el ámbito de su competencia.
- Asimismo, lleva adelante la ejecución coactiva de las obligaciones pecuniarias derivadas de la fiscalización del transporte y tránsito terrestre en el marco de su Ley de creación, para cuyo efecto la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) está facultada para exigir coactivamente el pago de una acreencia o la ejecución de una obligación de hacer o no hacer, conforme a la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, y demás normas.



Por cierto, en lo que respecta a su rol de supervisión y fiscalización, la SUTRAN puede ejercer competencia normativa.

- Los Gobiernos Regionales.

Los Gobiernos Regionales, dentro de su respectiva jurisdicción, ejercen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

- Emiten normas complementarias, sin transgredir ni desnaturalizar las normas nacionales.
- Autorizan, supervisan, fiscalizan y controlan la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales.
- Regulan, supervisan y controlan el proceso de otorgamiento de licencias de conducir, de acuerdo a la normatividad vigente, lo que incluye la autorización de establecimientos de salud encargados de tomar el examen de aptitud psicosomática para la obtención de la licencia de conducir y, en su caso, a los centros de evaluación, las que se ejerce en tanto ya se haya materializado la transferencia de competencias del Gobierno Nacional.
- Implementan y administran los registros que los reglamentos nacionales establezcan.

- Las Municipalidades Provinciales.

Las Municipalidades Provinciales, dentro de su respectiva jurisdicción, ejercen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

- Ejercen la competencia normativa con carácter complementario a los reglamentos nacionales, de manera que no pueden transgredirlos ni desnaturalizarlos, lo que incluye la facultad de declarar, en el ámbito de su jurisdicción, las áreas o vías saturadas por concepto de congestión vehicular o contaminación, en el marco de los criterios que determine el Reglamento Nacional de Administración de Transportes.
- Dan en concesión, en el ámbito de su jurisdicción, los servicios de transporte terrestre de ámbito provincial en áreas o vías que declaren saturadas; así como otorgan permisos o autorizaciones en áreas o vías no saturadas, de conformidad con los reglamentos nacionales respectivos, así como habilitan conductores y vehículos para tales servicios e implementan y administran los registros que los reglamentos nacionales establezcan.
- Recaudan y administran los recursos provenientes del pago de multas por infracciones de tránsito en la red vial urbana. Esta función se ejercerá como mecanismo persuasivo, ejemplarizador y también punitivo, el cual se ejercerá de manera razonable, proporcional y en el marco de los principios de la potestad sancionadora establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General.



- Instalan, mantienen y renuevan los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción, conforme al reglamento nacional respectivo.
- Supervisan, detectan infracciones e imponen sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al servicio de transporte que autorizan y al tránsito terrestre de la red vial urbana de su jurisdicción.
- Las Municipalidades Distritales.

Las Municipalidades Distritales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, ejercen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

- En materia de transporte en general, las que los reglamentos nacionales y las normas emitidas por la Municipalidad Provincial respectiva les señalen y en particular, la regulación del transporte menor (mototaxis y similares).
- En materia de tránsito, la gestión y fiscalización, dentro de su jurisdicción, en concordancia con las disposiciones que emita la municipalidad provincial respectiva y los reglamentos nacionales pertinentes.
- En materia de vialidad, la instalación, mantenimiento y renovación de los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción, conforme al reglamento nacional respectivo.
- La Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú, ya sea a través de la Policía de Tránsito en área urbana o la Policía de Carretera en las carreteras, es la autoridad responsable de fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito por parte de los usuarios de la infraestructura vial, es decir, conductores y peatones, haciendo las veces de denunciante de la infracción ante la autoridad competente (que puede ser la Municipalidad o SUTRAN, según se trate de red vial urbana o redes viales nacional y regional, respectivamente), mediante la papeleta de tránsito que es el documento en que consta la infracción.

Esta labor se cumple, inclusive, cuando el control del tránsito se realiza mediante el empleo de medios electrónicos (láser o fotopapeletas), pues en estos casos el efectivo policial debe estar presente en el centro de gestión de tránsito en que se administra la red de cámaras a efectos de validar la acción de control, debiendo suscribir la foto papeleta.

En los últimos años, como consecuencia de los bajos presupuestos que se asignan a la Policía Nacional del Perú, las autoridades competentes del tránsito, como son la Sutran y las Municipalidades, han optado por celebrar convenios con la institución policial brindándoles una participación porcentual en la recaudación de multas del tránsito, a efectos de que puedan cubrir los costos logísticos que su participación requiere en el control del tránsito, como es el caso de combustible para los vehículos de patrullaje en las vías, alcoholímetros para verificar el grado alcohólico de los conductores, radios, celulares, etc. También se da el caso de que las autoridades competentes, frente a los bajos sueldos de los efectivos policiales, compren los días de descanso de éstos utilizándoselos en las acciones de control.



Tratándose de los servicios de transporte de personas y mercancías y de las actividades complementarias al transporte, el rol de la Policía es muy distinto al que cumple tratándose de la fiscalización del tránsito terrestre, pues en estos casos el efectivo policial no es el denunciante de la infracción ni el que hace constar su ocurrencia, pues esta labor (tratándose de la fiscalización de campo) la cumplen los inspectores de transporte de la SUTRAN, de las Regiones o de las Municipalidades, según el ámbito en que se preste el servicio), limitándose la Policía Nacional del Perú a brindar el apoyo de la fuerza pública a las autoridades competentes.

- El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)

De conformidad con la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, son aplicables en materia de transporte y tránsito terrestre las normas sobre protección al consumidor que, en la actualidad, se encuentran contenidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, siendo entes competente para la supervisión de su cumplimiento la Comisión de Protección al Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el que deberá velar por la permanencia de la idoneidad de los servicios y por la transparencia de la información que se brinde a los consumidores, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte.

Asimismo el INDECOPI está facultado según sus propias normas a aplicar la legislación de acceso al mercado, libre y leal competencia, supervisión de la publicidad y demás normatividad del ámbito de su competencia.

- El rol del Congreso de la República.

Siendo atribución del Congreso de la República, conforme al numeral 1 del Art. 102º de la Constitución Política del Perú, dar leyes, así como modificar, interpretar y derogar las existentes, sin duda alguna el Congreso de la República se convierte en el ente normativo por excelencia en materia de transporte y tránsito terrestre, pues tanto la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, como otras tantas leyes que conforman el marco jurídico nacional en esta materia, se han emitido por este Poder del Estado. De allí la necesidad de que existan Políticas de Estado en la materia para que el Congreso de la República pueda cumplir su labor legislativa en base a un parámetro nacional preconcebido y no suceda lo que ha sucedido muchas veces en que, mediante normas poco meditadas, como por ejemplo con la Ley N° 29303 que prorrogó el funcionamiento de los talleres de reparación y reacondicionamiento de vehículos usados en CETICOS y ZOFRATACNA o con la Ley N° 28839 que creó las Afocat, el Congreso termine neutralizando las acciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones por mejorar el sector.

También es importante que los congresistas tengan la capacidad de distinguir claramente entre los aspectos políticos y técnicos de la labor normativa y centrar su función legislativa únicamente en los primeros, es decir, crear el marco jurídico general y trazar los lineamientos de política generales para que, posteriormente, los órganos sectoriales especializados del Poder Ejecutivo, mediante la labor reglamentaria, puedan regular los aspectos técnicos. Muchas veces el Congreso a sucumbido a la tentación de invadir las esferas técnicas y, casi siempre, con magros resultados.



- El rol del Poder Judicial.

Conforme al Art. 138º de la Constitución, “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes”, de manera tal que los órganos del Poder Judicial no son ajenos al transporte y tránsito terrestre, pues este Poder del Estado interviene en la solución de cualquier conflicto intersubjetivo o incertidumbre jurídica que se genere ya sea en las relaciones propias del mercado de transporte terrestre y de sus actividades complementarias, como también durante la circulación en la vía pública, ya sea que estos conflictos se den entre ciudadanos, entre éstos con el Estado o entre entidades del Estado.

Así por ejemplo, la ocurrencia de accidentes de tránsito, especialmente cuando existan daños personales o materiales, puede determinar la intervención del Poder Judicial para determinar las responsabilidades del accidente y la obligación de pago de las indemnizaciones por daños y perjuicios, como también la aplicación de penas por homicidio o lesiones por negligencia o por simple peligro común, en caso que en el accidente se acrediten estos extremos.

Asimismo, las normas y demás decisiones en materia de transporte y tránsito terrestre emitidas por el Poder Legislativo o por las autoridades del transporte y tránsito pueden ser cuestionadas en el Poder judicial a través de la acción contenciosa administrativa y las acciones de tutela constitucional, quien puede llegar a inaplicar o dejar sin efecto tales disposiciones o decisiones.

También pueden existir conflictos de competencia entre las propias entidades del Estado, siendo más bien éstas sometidas al arbitrio y solución del Tribunal Constitucional mediante las acciones competenciales.

En ese orden de ideas, resulta trascendental que el Poder Judicial se encuentre sintonizado, capacitado y sensibilizado con la problemática de la seguridad vial, transporte y tránsito terrestre a efectos que sus decisiones no acaben socavando los esfuerzos de los otros poderes del Estado por mejorar tal problemática en beneficio de la colectividad, pues en los últimos años ha sido moneda corriente observar como los jueces expiden sentencias de amparo o medidas cautelares permitiendo el ingreso al país de vehículos usados de mayor antigüedad a la permitida o que no cumplen los requisitos de calidad, permitiendo la circulación y prestación del servicio de transporte de personas en los denominados “buses camión” pese a su peligrosidad, permitiendo que operen establecimientos de salud que no cuentan con el equipamiento psicossomático requerido para evaluar la aptitud psicossomática de los conductores y así otras decisiones por el estilo.

h) Continuidad urbana y régimen de gestión común.

El crecimiento de las ciudades, el desarrollo de la red vial y la consecuente conversión de las áreas rurales o eriazas en zonas de expansión urbana han permitido que en el Perú muchas ciudades antes separadas por extensos territorios dedicados a actividades agrícolas se lleguen a fusionar formando en la práctica una sola metrópoli en la cual se prestan servicios de transporte a los que ya no es posible aplicar los mismos criterios de un servicio en carretera, sino más bien de uno de carácter urbano.



Este fenómeno ha sido abordado por la Ley General del Transporte y Tránsito terrestre, la misma que en el numeral 17.2 de su Art. 17º ha establecido que "Cuando dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas conforman un área urbana continua que requiere una gestión conjunta del transporte y tránsito terrestre, las municipalidades correspondientes deben establecer un régimen de gestión común. De no establecerse dicho régimen, cualquiera de las municipalidades puede solicitar una solución arbitral. Si ninguna de las municipalidades solicita el arbitraje o alguna de ellas se niega a someterse a este procedimiento, corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones establecer el régimen de gestión común".

Por cierto, el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto supremo Nº 017-2009-MTC, del cual hablaremos más adelante, ha definido al área urbana continua como el "Espacio territorial constituido por dos (2) ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas que, por su crecimiento, han llegado a conformar una situación de conurbación", fijando como factores técnicos que determinan su existencia las estructuras de accesibilidad, los equipamientos urbanos, las redes de servicios básicos y las funciones urbanas que hacen tangible la integración social, económica y física entre el conjunto, al establecer y consolidar relaciones de conectividad entre unidades urbanas originalmente separadas.

Asimismo, de acuerdo a la norma reglamentaria antes citada, la continuidad urbana debe ser declarada de manera conjunta por las Municipalidades provinciales correspondientes a las dos ciudades o áreas urbanas contiguas, en concordancia con sus respectivos planos urbanos o mediante constataciones especiales conjuntas. La determinación conjunta deberá ser aprobada por cada municipalidad mediante Ordenanza Municipal.

El Reglamento Nacional de Administración de Transportes ha establecido, asimismo, como características del área urbana continua, las siguientes:

- Conectividad efectiva y potencial, según las relaciones funcionales entre las ciudades originales, determinada por la prolongación real o la tendencia a la continuidad de una o más vías locales, y las edificaciones y usos urbanos sobre un espacio integrado;
- Densidades poblacionales brutas mayores de 50 habitantes por hectárea, considerada como mínima densidad bruta urbana;
- Territorio ocupado por construcciones que, aunque relativamente separadas, se distribuyen a distancias no mayores de 40 metros, conservando cierto alineamiento, según las vías locales prolongadas;
- Flujos constantes de población generados por los equipamientos y servicios del núcleo central o de las ciudades originales;
- Integración de las áreas de expansión urbana de las ciudades matrices; y
- Ambientes, actividades, usos y paisajes característicos distintos a los del espacio rural.

Ahora bien, determinada la existencia de continuidad urbana y, por tanto, que el transporte que se presta en el área urbana continua no es uno interprovincial sino urbano, surge el complejo dilema de determinar cómo se administra este transporte, es decir, quien lo norma de modo complementario, quién lo autoriza y quién lo fiscaliza, considerando que existen 2 autoridades municipales para una sola metrópoli. Al



respecto, la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre ha establecido que ambas municipalidades deben ponerse de acuerdo mediante un acto jurídico denominado "Acuerdo de gestión Común".

Sobre el particular, el numeral 14.1 del Art. 14º del Reglamento Nacional de Administración de Transportes ha establecido que "El establecimiento del Régimen de Gestión Común del Transporte por acuerdo de las municipalidades podrá incluir la creación de un organismo conjunto para gestionar y fiscalizar el transporte en rutas de interconexión, con las facultades que el acuerdo mismo establezca". De igual forma, el numeral 14.2 del mismo artículo ha dispuesto que, "De conformidad con lo establecido en la Ley, en caso de no existir acuerdo, cualquiera de las municipalidades involucradas puede plantear a la otra la realización de un arbitraje de derecho para el establecimiento del Régimen de Gestión Común del Transporte. Este arbitraje se realizará en instancia única, mediante un tribunal arbitral nombrado de acuerdo con las normas establecidas en la Ley General de Arbitraje, la que resulta aplicable al tema". Por su parte, el numeral 14.3 ha limitado los alcances del acuerdo estableciendo que "El Régimen de Gestión Común del Transporte que se establezca comprende solamente el área urbana continua declarada como tal y no la integridad del territorio de las provincias involucradas". Por último, el numeral 14.4, recogiendo el mandato de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, prevé que "La inexistencia del Régimen de Gestión Común del Transporte no faculta a ninguna de las municipalidades a otorgar autorizaciones en ámbitos territoriales fuera de su jurisdicción".

Por cierto, la norma reglamentaria también ha fijado, en su Art. 15º, como contenido mínimo del Acuerdo de Gestión Común el siguiente:

- Determinación de los servicios de transporte que comprende el Régimen de Gestión Común.
- Determinación del Plan Regulador de Rutas de Interconexión del transporte urbano de personas entre las provincias, precisando entre otros aspectos, el origen, destino, itinerario y paraderos.
- Condiciones de acceso para el otorgamiento de autorizaciones y/o concesiones de los servicios de transporte.
- Determinación del tratamiento de los servicios de transporte autorizados con anterioridad al inicio de la negociación.
- Condiciones de operación del servicio de transporte.
- Fiscalización del servicio de transporte.
- Plazo de vigencia del Régimen de Gestión Común del Transporte y fórmulas de renovación, actualización o modificación.
- Penalidades por incumplimiento de los términos de la Gestión Común del Transporte.

El caso más característico e importante de continuidad urbana en el Perú es, sin duda alguna, la existente entre Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, no solamente por estar involucrado en este caso la Capital de la República, sino fundamentalmente porque en esta gran metrópoli habitan casi nueve millones de



habitantes y está concentrado aproximadamente el 70% del parque vehicular nacional. La paradoja reside en que, a pese a concurrir en su área urbana continua los factores y características fácticas establecidas en la normatividad, no existe una declaración formal, al menos no en la forma que establece el ordenamiento jurídico, sobre continuidad urbana y, por tanto, tampoco un acuerdo de gestión común para administrar el transporte interconectado entre ambas provincias que, curiosamente, en el marco del proceso de regionalización que vive el país, son al mismo tiempo Regiones.

Entre las Municipalidades de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao únicamente han existido acuerdos aislados en relación a las rutas de interconexión del servicio de transporte urbano de pasajeros entre Lima Metropolitana y el Callao, sin que exista previa declaración de área urbana continua, sin intervención de sus respectivos Alcaldes (pues a lo mucho tuvieron intervención los Gerentes de Transporte Urbano) y sin aprobación de los respectivos Consejos, los mismos que referimos a continuación:

- Acta de 1986, mediante la cual ambas Comunas suscribieron el Primer Acuerdo de Cooperación para la gestión de las rutas de interconexión del servicio de transporte urbano de pasajeros entre Lima y Callao.
- Acta del 12 de junio de 1996, mediante la cual ambas comunas aprobaron el Plan de Rutas de Interconexión del servicio de transporte urbano de pasajeros entre Lima y del Callao, integrada por 157 rutas, de las cuales 150 comprenden vías de acceso restringido y 7 de libre acceso.
- Acta del 05 de enero de 1997, mediante la cual ambas comunas establecieron los Códigos de ruta CR, OM y IO para las rutas interconectadas del servicio de transporte urbano de pasajeros entre Lima y Callao, se definieron las adjudicaciones de las rutas que quedaron desiertas en las licitaciones y se dispuso la distribución de flota de acuerdo a longitud del recorrido.
- Acta del 16 de diciembre de 1999, mediante la cual ambas comunas acordaron proporcionar recíprocamente información referida a rutas, empresas, plaqueos, flota vehicular y tipo de unidades con las que se presta el servicio de transporte urbano de pasajeros en rutas interconectadas de Lima y Callao; se dispuso la suspensión de operativos contra vehículos contenidos en la información remitida y se acordó realizar un análisis especial para las rutas con el código OM y CR (5,430 unidades) que el Callao autorizó al margen de los convenios celebrados.
- Acta de Acuerdo del 22 de diciembre del 2000, mediante la cual ambas comunas acordaron la cancelación de 27 de las 88 rutas de los Códigos CR y OM que la Municipalidad Provincial del Callao autorizó fuera de convenio, dejando constancia que las rutas de los Códigos CR y OM restantes continúan siendo evaluadas.
- Acta N° 01-2004 de fecha 19 de abril del 2004, mediante la cual ambas comunas acordaron establecer criterios para las modificaciones de ficha técnica de las rutas de interconexión del servicio de transporte urbano de pasajeros entre Lima y Callao (modificación de recorrido, ampliación de recorrido, reubicación de paraderos inicial y/o final, incremento y/o disminución de la flota), así como también la obligación de ambas municipalidades de requerir la previa opinión técnica de la otra municipalidad para aprobar tales modificaciones de ficha técnica.



- Acta de Acuerdos N° 001-2010-MML-MPC de 22 de noviembre del 2010, mediante la cual ambas comunas fijaron parámetros de gestión sobre las actuales rutas de interconexión del servicio de transporte regular de personas entre Lima Metropolitana y Callao, estableciendo lo siguiente:
 - Que las condiciones de acceso, permanencia y operación de cada ruta de interconexión, entre ellas la vigencia de las autorizaciones, se determinará por la administración de cada municipalidad.
 - Que la fiscalización de las rutas de interconexión se realizarán por cada municipalidad.
 - Diferenciación a las rutas de interconexión autorizadas por ambas comunas y servidas por diferentes operadores, mediante la utilización del literal "A" para Lima y el B" para el Callao.
 - Actualización del total de las rutas de interconexión por cada municipalidad, incluyendo los registros, para la facilitación del trabajo de administración, gestión y fiscalización.
 - Compromiso de impulsar políticas municipales para la racionalización y modernización del servicio de transporte.
 - Obligación de desestimar de plano las solicitudes de que contengan propuestas de creación de nuevas rutas de interconexión, de autorizaciones provisionales y/o otros actos similares que tengan por propósito brindar servicio entre ambas jurisdicciones, debiendo considerar ambas comunas como inválidos los actos administrativos que contravengan tal compromiso.
 - Ratificación del punto 9 del Acta N° 01-2004, referida al requerimiento de opinión técnica de la otra municipalidad en caso que una de ellas pretende modificar la ficha técnica de la ruta,

Ta vez la falta de capacidad o de voluntad política de las autoridades de turno de Lima y Callao para ponerse de acuerdo, aunado a su poca capacidad financiera y a la presión ejercida por los empresarios del transporte beneficiados con el actual sistema atomizado, hayan influido para que en esta gran metrópoli todavía no exista un Sistema de Transporte Integrado de gran capacidad, eficiente, ambientalmente limpio, accesible y que integre todos los modos de transporte, orientado hacia adecuadas condiciones de movilidad sostenible que eleven la calidad de vida de los ciudadanos de Lima y Callao, satisfaciendo sus necesidades de transporte pero también recuperando los espacios públicos perdidos como consecuencia de la congestión vehicular y la sobreoferta. Por cierto, el Corredor Segregado de Alta Capacidad COSAC, más conocido como "El Metropolitano I", ejecutado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, y la Primera Etapa del Tren Eléctrico ejecutado por la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE)⁶, todavía no llegan a constituir un Sistema Integrado de Transporte que satisfaga e interconecte las dos provincias. Tal vez por esa misma razón, es decir, la falta de acuerdos que logren estructurar un plan a largo plazo y con visión de futuro y no solamente acuerdos aislados sobre temas concretos del actual sistema colapsado, han

⁶ Transferido de la Municipalidad Metropolitana de Lima al Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante fusión por absorción dispuesto por Decreto de Urgencia N° 063-2009.



propiciado que el Poder Ejecutivo haya decidido ejecutar directamente el proyecto de tren eléctrico para satisfacer la demanda de transporte masivo actual y la del futuro.

i) Conflictos de competencias.

La limitada concepción del rol del Estado en el transporte y tránsito terrestre y seguridad vial, que lo reduce solamente al ejercicio de competencias normativas, de gestión y fiscalización, sin posibilidad legal de ejercer un auténtico rol regulador; la diversidad de organismos estatales que tienen injerencia en estas actividades; la frondosa, muchas veces ambigua y poco estructurada normatividad en la materia que no llega a recoger las necesidades, características e idiosincrasia de todos los pueblos del interior del país; la escasa institucionalidad de los niveles de gobierno regional y local y los diversos intereses en conflicto, han devenido en una serie de conflictos de competencia, algunos de ellos declarados y sometidos a la decisión del Tribunal Constitucional, en tanto que otros no declarados pero que coexisten en el sistema sin solución alguna y agravando la problemática descrita.

Estos conflictos los podemos dividir en tres tipos:

- Conflictos territoriales.

Son aquellos que se presentan cuando una autoridad de transporte ejerce su competencia normando, autorizando y/o fiscalizando fuera de su jurisdicción territorial, amparándose en caprichosas interpretaciones de la Ley o simplemente burlando ésta. Entre los casos más típicos de estos conflictos, podemos mencionar los siguientes:

- El que existió cuando la Municipalidad Provincial de Huarochirí, amparándose en una supuesta continuidad urbana con Lima Metropolitana, emitió las Ordenanzas Municipales Nros. 0006-2003-CM-M, 018-2004-CM-M y 040-2004-CM-MPH-M, publicadas en el Diario Oficial "El Peruano" el 22 de junio de 2003, el 15 de agosto y 24 de noviembre de 2004, respectivamente, que permitían a dicha comuna el otorgamiento de autorizaciones provisionales para prestar servicio de transporte urbano de pasajeros en Lima Metropolitana. Dichas ordenanzas fueron declaradas inconstitucionales mediante Sentencias de Inconstitucionalidad expedidas por el Tribunal Constitucional de fechas 10 de noviembre del 2003 (expedida dentro del Exp. N.º 0016-2003-AI/TC) y 13 de abril del 2005 (expedida por dentro del Exp. 0054-2004-PI/TC), las que se suman a una previa Sentencia de Conflicto de Competencia expedida en el Exp. N.º 001-00-CC/TC.
- Un conflicto aún no declarado es el existente entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, como consecuencia que la primera viene ejecutando un conjunto de reformas orientadas a implementar un Sistema Integrado de Transporte en Lima Metropolitana en base a un Corredor Segregado de Alta Capacidad (COSAC), 5 corredores complementarios, corredores de integración, corredores de interconexión, rutas de aproximación o alimentadores de corredores de integración y sistemas de transporte no motorizado como ciclovías, senderos peatonales, escaleras, etc., lo que en general pueden observarse en el siguiente gráfico.





Para brindar las debidas condiciones de estabilidad jurídica a los concesionarios que ganaron la licitación para la operación del COSAC I, así como los que resultaron ganadores de las licitaciones de los 5 corredores complementarios, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha declarado intangible para la prestación de otros servicios de transporte regular de pasajeros al área de influencia de "El Metropolitano" y de los citados corredores, así como, mediante la Ordenanza N° 1538, congeló la flota vehicular y suspendió el otorgamiento de nuevas autorizaciones. Sin embargo, es el caso que, amparado en una continuidad urbana no declarada entre Lima y Callao y en sucesivos acuerdos de interconexión no suscritos por los respectivos Alcaldes ni aprobados por los respectivos Consejos Municipales, la Municipalidad Provincial del Callao ha otorgado autorizaciones por el plazo de 10 años en rutas de interconexión que se sobrepone al corredor segregado y a los 5 corredores complementarios que deben licitarse y entregarse en concesión próximamente y con vehículos que no reúnen las características del denominado "Bus Patrón", lo que se contrapone a la intangibilidad declarada por Lima y que obviamente conlleva el riesgo de socavar el proyectado Sistema Integrado de Transporte.

De hecho, muchos operadores autorizados por la Municipalidad Provincial del Callao han iniciado procedimientos sobre barreras burocráticas ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI para neutralizar las reformas de Lima, alegando que éstas constituyen un desconocimiento de los acuerdos de interconexión o actos revocatorios de sus respectivas autorizaciones y otros argumentos por el estilo.

Para solucionar este conflicto, se han lanzado diversos planteamientos, como por ejemplo, la creación de una autoridad única en materia de transporte de Lima y Callao, lo que desde luego no significa que las autoridades municipales involucradas deban dejar de realizar todos los esfuerzos para arribar a un verdadero acuerdo de gestión común que contemple la implementación de un Sistema Integrado de



35

Transporte e involucre a los operadores afectados y, de ser posible, se planteen mecanismos compensatorios a favor de éstos, como beneficios económicos por el desguace de sus unidades, reubicación de rutas, reconversión laboral, etc., haciendo presente que en la búsqueda de soluciones a este impase deben ponderarse los diversos intereses en conflicto con criterio de razonabilidad y proporcionalidad, de manera que prime el interés de la colectividad, pero haciendo esfuerzos por minimizar los impactos sociales, pues tampoco puede perderse de vista que los acuerdos de interconexión, a despecho del incumplimiento de la formalidad, han venido siendo aplicados por ambas comunas.

- Otra modalidad no declarada de conflicto de competencia territorial que se presenta a menudo en el transporte se presenta cuando, no pudiendo algunos operadores del servicio de transporte interprovincial de ámbitos nacional o regional obtener una autorización de la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o de la Gerencia de Transporte del Gobierno Regional correspondiente, según corresponda, para rutas que unen 2 ó más provincias contiguas, por no reunir sus vehículos las condiciones técnicas establecidas para tal servicio, optan por solicitar un permiso de transporte de ámbito provincial a cada Municipalidad de las provincias contiguas, de manera tal que con permisos municipales realizan un servicio que en realidad es nacional o regional, "sacándole la vuelta" de este modo al Reglamento Nacional de Administración de Transportes. Por cierto, este tipo de maniobras se facilitan por la inexistencia de un Registro Nacional de Transporte Terrestre que involucre a los niveles de gobierno regional y municipal, lo que permitiría detectar estos casos, los que se presentan fundamentalmente en la sierra central, especialmente en las rutas que unen las ciudades de Huancayo, Cerro de Pasco, La Oroya.
- Otro conflicto territorial muy frecuente en nuestro país se presenta cuando las redes viales nacional o regional cruzan centros poblados, generando confusión sobre quien es la autoridad competente para fiscalizar el tránsito en los mismos, pues el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene competencia para fiscalizar el tránsito en redes viales nacional y regional, en tanto que en las redes viales urbanas la competencia la tiene la Municipalidad. Por cierto, la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre y el TUO del Reglamento Nacional de Tránsito son muy claros en dirimir la competencia a favor del órgano rector; sin embargo, ha sido frecuente ver que algunos Municipios, como por ejemplo los de Huarochirí, Chepén y Ascope, hayan suscrito convenios con empresas privadas para fiscalizar el tránsito en la carretera que cruza el centro poblado por los elevados índices de accidentalidad. Para estos supuestos, siempre es un buen recurso de solución los convenios de delegación de competencias, pues éstos dejan a buen recaudo las competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y, al mismo tiempo, permiten implementar a los Municipios mecanismos de control del tránsito en zonas de la ciudad de alta siniestralidad.
- Conflictos materiales.

Los conflictos materiales se presentan cuando los niveles de gobierno regional o municipal ejercen su potestad normativa sobre materias que, por Ley, han sido reservados para el Gobierno Nacional o que contravienen las políticas nacionales. Entre éstos podemos mencionar los siguientes:

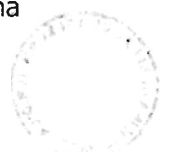


- De conformidad con los Art. 32º y 33º de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, la clasificación, características, manufactura y el procedimiento para la emisión de la placa de rodaje corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en tanto que la administración del Registro de Propiedad Vehicular y la emisión de la tarjeta de identificación vehicular corresponde a la SUNARP. Sin embargo, mediante con las Ordenanzas Municipales Nros. 004-2004-MPC y 004-2005-MPC expedidas por la Municipalidad Provincial de Cajatambo; 015-2004-A-MPY expedida por la Municipalidad Provincial de Yauyos; y 038-MPC expedida por la Municipalidad Provincial de Canta, se establecieron sistemas de placas de rodaje y registros paralelos para vehículos menores de 3 ruedas a los implementados por el Gobierno Nacional, generando el descontrol del parque vehicular nacional y que, actualmente, nadie pueda indicar con precisión el número de mototaxis que existe en el país. Para la solución de este conflicto de competencia se tuvo que emitir la Ley N° 28325, Ley que Regula el Traslado de las Inscripciones de Vehículos Menores y su Acervo Documentario de las Municipalidades a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP y, posteriormente, se emitió la Sentencia de 28 de septiembre del 2010 del Tribunal Constitucional, dentro del Exp. N° 00006-2010-PI/TC promovido por el Procurador Público del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que declaró inconstitucionales las citadas ordenanzas por contravenir la normatividad nacional de la materia.
- Según los Artículos 29º y 30º de la Ley General del Transporte Tránsito Terrestre, la responsabilidad civil derivada de accidentes de tránsito y la obligación de contratar el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) son materias reguladas por el gobierno nacional. Pese a ello, muchas Municipalidades como la Del Santa, Utcubamba y Huarmey se han permitido regular sobre la materia, la primera creando el SOAT Regional, la segunda creando una Afocat Municipal y la tercera promoviendo una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 29º y 30º antes citados. Por cierto, respecto a esta última, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia de 06 de junio del 2005, expedida dentro del Exp. N° 0001-2005-PI-TC, ha declarado infundada la demandada inconstitucionalidad promovida por la Municipalidad Provincial de Huarmey, estableciendo que la regulación de responsabilidad civil por accidentes de tránsito y el SOAT es de exclusiva competencia nacional.

- Conflictos entre Poderes del Estado.

Los conflictos entre Poderes del Estado han estado marcados fundamentalmente por los excesos de algunos jueces del Poder Judicial de autorizar la importación de vehículos usados sin cumplir los requisitos técnicos de calidad establecidos en el Decreto Legislativo N° 843 y la circulación de los denominados buses camión, mediante sendas sentencias de amparo y medidas cautelares.

Éstos han merecido importantes pronunciamientos del Tribunal Constitucional, como es el caso de la Sentencia de 23 de febrero de 2006 expedida dentro del Exp. N° 7320-2005-PA/TC sobre acción de amparo promovido por la Empresa de Transportes y Turismo Pullman Corona Real S.R.L que pretendía la inaplicación del Decreto Supremo N° 006-2004-MTC que, a su vez, dispuso la erradicación gradual del servicio de transporte interprovincial de pasajeros del denominado “bus camión” (vehículo artesanal de transporte de pasajeros cuya carrocería había sido montada sobre un chasis usado de camión, al que inclusive se le cortaba el bastidor para aumentarle un eje). En dicha



sentencia el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de amparo interpuesta por la citada empresa, dejando establecido que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se encuentra constitucionalmente legitimado para emitir medidas como la del Decreto Supremo N° 006-2004-MTC en resguardo de la vida y seguridad de las personas.

Con relación a los vehículos usados, mediante Sentencia de 12 de agosto de 2010, expedida dentro del Exp. N° 00001-2010-CC/TC sobre contienda de competencia promovida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en representación del Presidente de la República y con la aprobación del Consejo de Ministros, en contra el Poder Judicial, se declaró fundada en parte, la demanda y, en consecuencia, se estableció como precedente vinculante las reglas siguientes:

- Las resoluciones judiciales que dispongan la inaplicación del Decreto Legislativo N° 843, o de los Decretos Supremos Nros. 045-2000-MTC, 053-2000-MTC, 017-2005-MTC y 042-2006-MTC o de los Decretos de Urgencia Nros. 079-2000, 086-2000, 050-2008 y 052-2008 (todos sobre requisitos para importar vehículos usados), o que resuelvan en contravención, apartándose o inobservando las reglas establecidas como precedente vinculante en la STC 05961-2009-PA/TC, son nulas de pleno derecho por ser inconstitucionales.
- Los jueces que hayan emitido resoluciones judiciales, disponiendo la inaplicación del Decreto Legislativo N° 843, o de los Decretos Supremos Nros. 045-2000-MTC, 053-2000-MTC, 017-2005-MTC y 042-2006-MTC o de los Decretos de Urgencia Nros. 079-2000, 086-2000, 050-2008 y 052-2008, o que resuelvan en contravención, apartándose o inobservando las reglas establecidas como precedente vinculante en la STC 05961-2009-PA/TC, deben ser procesados y sancionados por el Consejo Nacional de la Magistratura y la Oficina de Control de la Magistratura.
- Las entidades de la Administración Pública se encuentran impedidas de acatar cualquier resolución judicial emitida a partir del 18 de junio de 2010 que inaplique el Decreto Legislativo N° 843, o los Decretos Supremos Nros. 045-2000-MTC, 053-2000-MTC, 017-2005-MTC y 042-2006-MTC o los Decretos de Urgencia Nros. 079-2000, 086-2000, 050-2008 y 052-2008 o que contravenga o inobserve las reglas establecidas como precedente vinculante en la STC 05961-2009-PA/TC.
- Los jueces que hayan emitido resoluciones judiciales que dispongan la inaplicación del Decreto Legislativo N° 843, o de los Decretos Supremos Nros. 045-2000-MTC, 053-2000-MTC, 017-2005-MTC y 042-2006-MTC o de los Decretos de Urgencia Nros. 079-2000, 086-2000, 050-2008 y 052-2008, o que resuelvan en contravención, apartándose o inobservando las reglas establecidas como precedente vinculante en la STC 05961-2009-PA/TC, deben ser denunciados penalmente por el Ministerio Público por el delito de prevaricato.

Las medidas cautelares que dispongan la inaplicación del Decreto Legislativo N° 843, o de los Decretos Supremos Nros. 045-2000-MTC, 053-2000-MTC, 017-2005-MTC y 042-2006-MTC o de los Decretos de Urgencia N° 079-2000, 086-2000, 050-2008 y 052-2008, además de ser nulas de pleno derecho por ser inconstitucionales, generan que se promueva la declaración de responsabilidad civil tanto de jueces, abogados y demandantes.



1.4. Ley Orgánica de Gobierno Regionales, Ley N° 27867

La Ley orgánica de Gobiernos Regionales, promulgada y publicada en noviembre del 2002, ha delineado en los literales g) y h) de su Art. 56º las funciones de los Gobiernos Regionales en materia de transporte terrestre, los mismos que establecen que corresponde a los Gobiernos Regionales "Autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales" (literal g) y "Regular, supervisar y controlar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir, de acuerdo a la normatividad vigente (literal h).

En lo que respecta a la prestación de los servicios de transporte de personas de ámbito regional, curiosamente esta Ley no les ha conferido a los Gobiernos Regionales ninguna atribución normativa ni siquiera complementaria para normar sobre la prestación de servicios de transporte que gestionan y fiscalizan. Sin embargo en el segundo párrafo del Art. 16º de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, sí se advierte tal atribución sujetándola a lo que establezcan los reglamentos nacionales. Precisamente, al amparo de tal disposición, los Gobiernos Regionales han venido expidiendo una serie de ordenanzas no siempre arregladas al ordenamiento jurídico nacional, como es el caso de la Ordenanza N° 000012-2012 del Gobierno Regional del Callao que establece un Registro de Transporte de Mercancías paralelo al que administra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, pese a no tener competencia para ello.

1.5. La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, promulgada en mayo del 2003, al establecer las funciones específicas exclusivas de las Municipalidades Provinciales en materia de tránsito, vialidad y transporte público, no ha hecho sino recoger el modelo de regulación, gestión y supervisión diseñado en la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, para los servicios públicos de transporte urbano e interurbano de pasajeros. En efecto, el artículo 81º de la referida Ley asigna a las municipalidades provinciales las funciones de "Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia" (numeral 1.2), "Otorgar autorizaciones y concesiones para la prestación del servicio público de transporte provincial de personas en su jurisdicción" (numeral 1.7) y "Supervisar el servicio público de transporte urbano de su jurisdicción, mediante la supervisión, detección de infracciones, imposición de sanciones y ejecución de ellas por incumplimiento de las normas o disposiciones que regulan dicho servicio, con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control de tránsito" (numeral 1.9).

En buena cuenta, al disponer que la potestad normativa y regulatoria de las Municipalidades provinciales se realiza con arreglo a las leyes y reglamentos nacionales, la Ley Orgánica de Municipalidades no ha hecho sino limitar dicha facultad a los aspectos complementarios, de manera tal que se mantiene el modelo de gestión de los servicios públicos de transporte urbano e interurbano de pasajeros en base a áreas y vías saturadas y áreas y vías no saturadas, lo que supone que el acceso de los agentes privados a los servicios públicos de transporte urbano e interurbano de pasajeros puede ser restringido a través de concesiones o abierto a través de permisos o autorizaciones.

Por lo demás, resulta curioso que, mientras la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, no califica a los servicios de transporte terrestre como "públicos", la Ley Orgánica de Municipalidades si lo hace, lo cual no solamente tiene una



repercusión en el ámbito normativo formal, sino que además deja traslucir una importante evolución que se ha venido dando en los últimos años con relación a los alcances e intensidad del rol regulatorio del Estado en los servicios de transporte, luego del fallido modelo de desregulación de dichos servicios que caracterizó la década de los 90` y que, de alguna manera, ha repercutido en la problemática estructural que afecta al transporte terrestre en el Perú caracterizado por su informalidad, falta de competitividad de los operadores, precariedad en cuanto a condiciones de calidad y seguridad vial, sobreoferta, precios predatorios, sobre combustión, altos índices de accidentalidad y de contaminación ambiental, etc.

La calificación de los servicios de transporte como "públicos" no solamente denota una recuperación de la presencia del Estado para cautelar los derechos de la colectividad que se ven altamente comprometidos en la actividad del transporte, sino también un intenso rol regulatorio de éste, sin que ello desvirtúe su intervención únicamente subsidiaria en la actividad económica del transporte ni su rol promotor de la inversión privada en el mercado. Dicho carácter (el de "servicio público") no supone tampoco, como han sostenido algunos extremistas liberales, que el Estado tenga "patente de corso" para imponer barreras irracionales de acceso o para imponer irracionalmente tarifas u otras decisiones que son privativas del derecho de autodeterminación que asiste a los agentes económicos y que constituye el contenido constitucionalmente protegido del derecho constitucional a la libertad de empresa consagrado en el artículo 59º de la Constitución Política del Perú.

El modelo superado de desregulación que caracterizó a la década de los 90` sería incompatible con las preocupaciones actuales del Estado por promover los sistemas de transporte masivo, la renovación del parque vehicular, la racionalización de la capacidad vial, etc., pues dicho modelo partía del sofisma de que la dinámica del mercado es capaz de eliminar sus propias distorsiones, por lo cual consideramos que el aporte en esta materia de la Ley Orgánica de Municipalidades resulta relevante.

1.6. El Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC

El Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC⁷, el mismo que ha reemplazado a 2 reglamentos anteriores (los aprobados mediante Decretos Supremos Nros. 040-2001-MTC y 009-2004-MTC ya derogados), es el cuerpo normativo que tiene por objeto regular la prestación de los servicios de transporte de personas y de mercancías en el Perú dentro de los lineamientos provistos en el literal d) del artículo 23º de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181.

Dicho Reglamento, en sus artículos 4º al 7º, incorpora la clasificación de los servicios de transporte terrestre en función al ámbito territorial en que se presta el servicio, clasificándolo de acuerdo a este criterio en servicios de transporte provincial, regional y nacional; por el elemento transportado, clasificándolo en virtud de este criterio en transporte de personas, mercancías y mixto; y por la naturaleza de la actividad, clasificándolo en servicio de transporte regular y servicios de transporte especial, como son el transporte turístico, el transporte en taxi, el transporte escolar, el transporte de trabajadores, etc.



⁷ Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 22 de abril del 2009 y en vigencia a partir del 01 de julio del mismo año.

Cumpliendo lo establecido en la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, el Reglamento Nacional de Administración de Transportes ha establecido en su artículo 16° que, para el acceso a cualquier servicio de transporte, se requiere acreditar el cumplimiento de las condiciones técnicas, legales y de operación, según lo establecido en el citado Reglamento.

En cuanto a las condiciones técnicas, denominadas en la Ley antes citada como requisitos técnicos de idoneidad, los artículos 18° al 36° del Reglamento las sub clasifican en condiciones técnicas de los vehículos (entre ellas el cumplimiento de las características técnicas vehiculares y la exigencia de que cuenten con el Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito SOAT o Certificado contra Accidentes de Tránsito CAT⁸ y la inspección técnica vehicular), de los conductores (exigencia de contar con la licencia de conducir de clase y categoría del vehículo que conduce y no sobrepasar la edad máxima de conducción) y de la infraestructura complementaria (como es el caso de los terminales terrestres, estaciones de ruta, talleres de mantenimiento, etc.).

Por su parte, conforme se advierte de los artículos 38° al 40° del Reglamento, las condiciones legales son básicamente las referidas a la personería, objeto social, organización empresarial, vinculación laboral con el personal, exigencia de un patrimonio neto mínimo y la verificación de los antecedentes del transportista a efectos de que éste no se encuentre inhabilitado o suspendido para la prestación del servicio, todo ello con el propósito de cautelar la seguridad de los usuarios y minimizando el riesgo de accidentes de tránsito u otros siniestros, así como las consecuencias negativas a la salud de las personas.

Finalmente, las condiciones de operación reguladas entre los artículos 41° al 48° del Reglamento son las referidas a las obligaciones que deben cumplir la empresa de transporte, los vehículos, los conductores y la infraestructura complementaria, una vez obtenida la autorización y que consisten básicamente en el mantenimiento de las condiciones que permitieron el acceso al servicio y otras vinculadas al cumplimiento de las rutas y frecuencias, jornadas máximas de condición y, en general, de los términos de las autorizaciones y/o concesiones.

Como aspectos importantes de destacar, podemos mencionar que este Reglamento dispone que las características de los vehículos que, en general, se destinen a los servicios de transporte deben encontrarse en buen estado de funcionamiento, corresponder a la clasificación vehicular y reunir los requisitos técnicos generales y los requisitos especiales por la categoría del vehículo señaladas en el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, así como las características específicas del servicio señaladas en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes o normas complementarias, según corresponda. Asimismo, todos vehículos destinados a un servicio de transporte deben llevar en las partes posterior y laterales material retroreflectivo en láminas que cumplan con las especificaciones técnicas establecidas en el Reglamento Nacional de Vehículos antes aludido. Ahora bien, para los servicios de transporte de personas, los vehículos deben estar diseñados originalmente de fábrica para este propósito y su chasis no debe haber sido objeto de modificación, estando igualmente proscritos cualquier modificación del diseño original de fábrica en cuanto fórmula rodante y carrocería, con los cual se bloquea cualquier posibilidad de que se habiliten los denominados buses-camión (buses

⁸ El Certificado contra Accidentes de Tránsito (CAT) fue introducido como una opción al SOAT, exclusivamente para los servicios de transporte urbano e interurbano de pasajeros, incluyendo el servicio de transporte en taxi y servicio público de transporte especial en vehículos menores, mediante la Ley N° 28839 que modificó los artículos 30° y 31° de la Ley General de Transporte y Tránsito terrestre, Ley N° 27181.



ensamblados sobre chasis de camión) o cualquier vehículos transformado de manera artesanal.

Es importante destacar, también en relación a los vehículos, que el Reglamento ha establecido en su Art. 25º, tratándose de los destinados a los servicios de transporte, que éstos, para acceder al servicio, no deben exceder la antigüedad de 3 años, contados a partir del año siguiente al de su fabricación y, para permanecer en él, no deben exceder los 15 años de antigüedad, pudiendo los gobiernos regionales y locales extender esta última hasta los 20 años tratándose de los servicios de su competencia, con lo cual se pretende garantizar la renovación del parque vehicular destinados a los servicios de transporte terrestre de personas.

Otro aspecto importante para destacar en cuanto a los vehículos es la exigencia contenida en el Art. 26º del Reglamento en el sentido que los vehículos, tanto de transporte de personas como de mercancías, deben ser de propiedad del transportista o tomados en arrendamiento financiero u operativo de empresas sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) o la Superintendencia Nacional de Valores (SNV), con lo cual se da un importante paso para dar por concluido el actual modelo atomizado que caracteriza al transporte urbano, en el cual el transportista únicamente es dueño de la autorización administrativa para prestar el servicio de transporte y, por tanto, de la ruta, pero carece de flota vehicular propia, la cual es proporcionada por los propietarios de los vehículos que pagan comisiones de afiliación al transportista para incluir a sus vehículos en la ruta, de manera tal que el transportista normalmente no se responsabiliza ni de la flota ni tiene vinculación alguna con los conductores. Ciertamente, el tránsito al nuevo modelo es complejo, tanto así que las Municipalidades Provinciales han sido bastante renuentes a acatar las disposiciones nacionales en este aspecto, pues los transportistas organizados en gremios han venido, de modo sistemático, ejerciendo presión para mantener el "statu quo".

Así por ejemplo en Lima Metropolitana inicialmente se optó por la continuidad del sistema atomizado con el Reglamento del Servicios de Transporte Regular de Personas, aprobado por la Ordenanza N° 1338, aunque con la Ordenanza N° 1599, la que sustituyó a la anterior y respecto de la cual más adelante trataremos con más detalle, el transportista debe ser titular de la flota bajo cualquiera de las modalidades permitidas, para lo cual se viene promoviendo la conformación de consorcios que hagan manejable el sistema.

En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, la Municipalidad Provincial de ese distrito todavía mantiene el modelo anterior, pues si bien la Ordenanza N° 000040-2009 que aprueba el Reglamento del Servicio de Transporte Regular de Personas de la Provincia Constitucional del Callao prevé que el transportista debe ser propietario de la flota o ésta debe ser tomada en arrendamiento financiero u operativo de entidades sujetas a la supervisión de la SBS o SNV, el Texto Único de Procedimientos Administrativos de dicha Comuna todavía permite habilitar vehículos con simples contratos de vinculación que amparan el comisionismo.

Sobre las características técnicas de los vehículos, el Reglamento ha establecido en su Art. 20º que, para prestar el servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, los vehículos deben pertenecer a la Categoría M3 Clase III⁹ con un Peso Neto

⁹ CLASIFICACIÓN VEHICULAR DE VEHÍCULOS MOTORIZADOS DE TRANSPORTE DE PERSONAS CONTENIDA EN EL ANEXO N° 1 DEL REGLAMENTO NACIONAL DE VEHÍCULOS, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 058-2003-MTC:



Vehicular mínimo de 8.5 ton. y una relación potencia motor de 12.2 HP/t; para el servicio de transporte regular de personas de ámbito regional, que pertenezcan a la misma clase y categoría, debiendo tener un Peso neto Vehicular mínimo de 5 ton, pudiendo los Gobiernos Regionales disponer mediante Ordenanza que se presten en vehículos de menor peso de la Categoría M2 (camionetas rurales, couster, etc.); y para el servicio de transporte de personas de ámbito provincial, que pertenezcan a la Categoría M3 Clases I, II y III, con un Peso Neto Vehicular no menor de 5 ton, pudiendo las Municipalidades Provinciales, mediante Ordenanza, disponer que el servicio se preste en vehículos de la Categoría M2.

Tales características orientan las políticas de transporte público de personas hacia los sistemas de transporte masivo, por su mayor eficiencia y racionalidad en el uso de la capacidad vial. La Municipalidad de Lima, con la Ordenanza N° 1538, acatando estas disposiciones, ha establecido el denominado "bus patrón", de manera tal que con tal disposición ya no puede ser habilitado ningún vehículo que, como mínimo, no tenga por los menos 8.10 metros de largo y un Peso Bruto Vehicular no menor de 7 ton, disposición que ha sido igualmente recogida por la Ordenanza N° 1599. En el caso del Callao, la Ordenanza N° 000051-2010 también ha establecido que los vehículos destinados al transporte regular de personas en dicha Provincia deben tener como mínimo 6.50 metros de largo y un Peso Bruto Vehicular no menor de 6.50 ton.; sin embargo, mediante sucesivas normas transitorias en el Callao siguen habilitando taxis y couster.

Categoría L: Vehículos automotores con menos de cuatro ruedas.

- L1 : Vehículos de dos ruedas, de hasta 50 cm³ y velocidad máxima de 50
- L2 : Vehículos de tres ruedas, de hasta 50 cm³ y velocidad máxima de 50 km/h
- L3 : Vehículos de dos ruedas, de mas de 50 cm³ o velocidad mayor a 50 km/h
- L4 : Vehículos de tres ruedas asimétricas al eje longitudinal del vehículo, de más de 50 cm³ o una velocidad mayor de 50 km/h.
- L5 : Vehículos de tres ruedas simétricas al eje longitudinal del vehículo, de más de 50 cm³ o velocidad mayor a 50 km/h y cuyo peso bruto vehicular no exceda de una tonelada.

Categoría M: Vehículos automotores de cuatro ruedas o más diseñados y construidos para el transporte de pasajeros.

- M1 : Vehículos de ocho asientos o menos, sin contar el asiento del conductor.
- M2 : Vehículos de más de ocho asientos, sin contar el asiento del conductor y peso bruto vehicular de 5 toneladas o menos.
- M3 : Vehículos de más de ocho asientos, sin contar el asiento del conductor y peso bruto vehicular de más de 5 toneladas.

Los vehículos de las categorías M2 y M3, a su vez, de acuerdo a la disposición de los pasajeros se subclasifican en:

- Clase I: Vehículos construidos con áreas para pasajeros de pie permitiendo el desplazamiento frecuente de éstos
- Clase II: Vehículos construidos principalmente para el transporte de pasajeros sentados y, también diseñados para permitir el transporte de pasajeros de pie en el pasadizo y/o en un área que no excede el espacio provisto para dos asientos dobles.
- Clase III: Vehículos construidos exclusivamente para el transporte de pasajeros sentados.



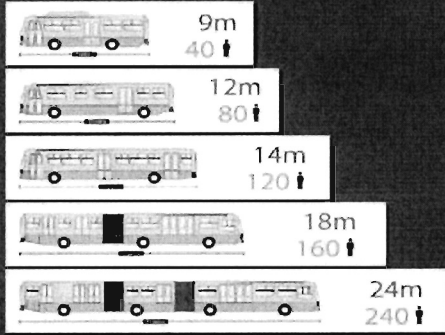
43

REORDENAMIENTO DEL TRANSPORTE EN LIMA

Proyecto de Ordenanza

EL BUS PATRÓN

- **Mayor tamaño:** 9, 12 y 14 metros de longitud. Los articulados de 18 y de 24 metros. El mayor de estos puede transportar hasta 240 personas.
- **Reduce contaminación:** Normativa Euro 4, que reduce 50 veces la emisión de gases nocivos, tanto para motores a gas como para motores diésel.
- **Vehículo Inclusivo:** Favorece el transporte de personas con discapacidad visual o en silla de ruedas.
- **Reduce ruido:** La contaminación acústica disminuye, debido al tratamiento de la carrocería aislante.



Lima

Como críticas a este Reglamento, podemos señalar que, por un lado, ha sido muy permisivo al restablecer en la clasificación de los servicios de transporte al transporte mixto prestado en vehículos que pueden transportar simultáneamente personas y mercancías, propiciando de este modo las transformaciones artesanales de los vehículos y, por otro lado, muy radical al eliminar los permisos excepcionales que permitían que, en rutas que no excedían de los 100 kilómetros en rutas nacionales y los 150 kilómetros en rutas regionales en las que no hubiera otra oferta de servicio con vehículos de 8.5 ton de Peso Neto Vehicular, pudiera prestarse el servicio en vehículos de las Categorías M1 (automóviles Sedan y Station Wagon) o de la Categoría M2 (camionetas rurales y couster), lo cual en la práctica ha propiciado mayor informalidad, pues ahora que ya no se otorgan tales autorizaciones este servicio se ha incrementado exponencialmente sin límites de distancia sin ningún control del Estado.

También resulta criticable la sobre regulación de la actividad de transporte privado de personas y mercancías, al punto de disponer indiscriminadamente que los que realizan esta actividad también deben estar registrados en los Registros Administrativos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y contar con una autorización, lo cual es irrealizable en la práctica.

De acuerdo a la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, la operación del servicio de transporte se apoya en la existencia de un Registro Administrativo a cargo de cada autoridad competente, el mismo que debe constituir un catastro global de información sobre los datos y características básicas de la oferta del servicio de transporte. Sin embargo, incumpliendo lo establecido en la Ley, el Reglamento ha omitido establecer las normas de diseño de los Registros Administrativos. En dichos registros se inscriben las autorizaciones, sus modificaciones, suspensiones, rectificaciones y actos de conclusión; los contratos de concesión en áreas y vías saturadas del transporte de ámbito provincial, sus modificaciones, suspensiones, rectificaciones y actos de conclusión; las habilitaciones vehiculares, sus modificaciones, rectificaciones y actos de conclusión; información sobre el Certificado de Inspección Técnica Vehicular y del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; rutas, itinerarios, origen y destino, escalas comerciales y colores distintivos cuando corresponda,



frecuencias, ámbitos de operación y sus modificaciones, tratándose de los servicios de carácter regular; nómina de conductores y sus modificaciones; accidentes de tránsito de responsabilidad de éstos acreditado con el atestado policial; el resultado de exámenes sicosomáticos o sicofísicos y de conocimientos de las normas de tránsito y seguridad vial practicados a los conductores y dispuestos por la autoridad; sanciones aplicadas al transportista, al conductor del servicio y al propietario por la autoridad del transporte; sanciones aplicadas al transportista, al conductor del servicio y al propietario por autoridades tributarias y aduaneras, conforme a sus propias normas; y otros actos que a juicio de la autoridad sean relevantes para la prestación del servicio de transporte.

Por último, con relación al régimen de fiscalización del servicio de transporte, el Reglamento establece que éste tiene que desarrollarse en base a un Plan Anual de Fiscalización y persigue como propósitos corregir los incumplimientos de las normas del transporte, así como promover y motivar la participación de los usuarios y ciudadanía en general en el control y fiscalización del servicio de transporte, en forma directa, denunciando la presunta infracción ante la autoridad competente o Policía Nacional del Perú, o a través de canales de comunicación y mecanismos para la recepción de quejas o denuncias. Sin embargo, el Reglamento ha introducido una innecesaria complejidad en la aplicación de este régimen que contraviene elementales principios de tipicidad y legalidad establecidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, pues ha diferenciado entre infracciones e incumplimientos, pero en ambos casos se aplican sanciones sin considerar que, conforme al Art. 246° del citado cuerpo normativo, sólo son sancionables las conductas tipificadas expresamente como infracción y no así los meros incumplimientos.

En nuestro concepto, pensamos que la problemática de los servicios públicos de transporte en el Perú es de carácter estructural y su solución pasa por la implementación de un Sistema de Transporte Integrado, eficiente y auto sostenible que priorice el transporte masivo y que sea accesible y ambientalmente limpio, así como por profundos ajustes en el modelo de acceso al mercado, en el régimen de administración de las empresas de transporte, en el de tenencia y administración de la flota y en el de vinculación laboral con los conductores.

1.7. Normativa específica aplicable al transporte público de pasajeros en la Región Metropolitana de Lima

a) Las primeras normas municipales en Lima Metropolitana.

Como antecedente de la normativa municipal del servicio de transporte público en Lima Metropolitana, debemos recordar que, mediante el Decreto Supremo N° 012-95-MTC, se aprobó el Reglamento Nacional del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros. Con esta norma ya derogada que rigió el transporte urbano antes de promulgada la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, por primera vez se regula específicamente este servicio, en mérito al Art. 192° inciso 4) de la Constitución Política del Estado y el Art. 10 Inc. 5) de la Ley 23853, Ley Orgánica de Municipalidades vigente en aquel momento, disponiendo que las Municipalidades Provinciales adecuen a su realidad la normatividad de la materia. La Municipalidad Metropolitana de Lima, el 4 de marzo de 1997, publica la Ordenanza N° 104, aprobando el Reglamento del Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros en Ómnibus y otras modalidades para la provincia de Lima.



45

El 8 de octubre de 1999, se publicó la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, siendo la primera norma de ese rango que establece los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 040-2001-MTC se aprobó el primer Reglamento Nacional de Administración de Transportes, en cuyo Título Segundo se regula el Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros. El Art. 2° de dicho Reglamento derogó el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 012-95-MTC, entre otras normas. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, se aprobó el segundo Reglamento Nacional de Administración de Transportes, derogándose el que fuera aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2001-MTC. Pese a estos marcos jurídicos, la Municipalidad Metropolitana de Lima continuó gestionando y fiscalizando el transporte urbano con la Ordenanza N° 104, desconociendo lo establecido en la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre y el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, situación que se mantuvo hasta el año 2010.

Luego de varias modificaciones al Reglamento Nacional de Administración de Transportes aprobado por el Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, se aprobó el tercer y actualmente vigente Reglamento Nacional de Administración de Transporte, mediante el DS N° 017-2009-MTC, en cuya Séptima Disposición Complementaria Final se dispuso que las Municipalidades Provinciales y expresamente las de Lima y Callao adecúen sus Ordenanzas sin transgredir ni desnaturalizar dicho Reglamento. Esta norma es de singular importancia puesto que establece el marco legal para encaminar una reforma progresiva en el transporte urbano. La Municipalidad Metropolitana de Lima finalmente se adecuó a la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre y al actualmente vigente Reglamento Nacional de Administración de Transportes publicando, el 3 de enero del 2010, la Ordenanza N° 1338 que Reglamenta la Prestación del Servicio Público de Transporte Regular de Pasajeros en Lima Metropolitana, la misma que fue modificada por las Ordenanzas Nros. 1419 (25/08/2010), 1534 (27/06/2011) y 1535 (1/07/2011),

Cabe precisar que, antes de la publicación de la Ordenanza N° 1338, mediante la Ordenanza N° 732 (25/11/2004) se creó el Instituto Metropolitano de Transporte PROTRANSPORTE, como un Organismo Público descentralizado, con personería jurídica de Derecho Público interno y con autonomía técnica, económica, presupuestaria y financiera, encargada de los Sistemas de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad COSAC, con lo que marca el inicio de la reforma del transporte urbano. Asimismo, para el transporte regular que no forma parte del COSAC, fortalece a la Gerencia de Transporte Urbano con una nueva estructura orgánica, lo que hace mediante la Ordenanza N° 812 (15/09/2005). Finalmente, por vez primera se establecen los Lineamientos de Política Municipal de Transporte Urbano para el Área Metropolitana, mediante la Ordenanza N° 954-2006 (1/09/2005).

b) La actual normativa municipal que regula el servicio de transporte público de pasajeros en Lima Metropolitana.

Habiendo entrado en operaciones el actual Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad COSAC, más conocido como "El Metropolitano" (1/5/2010), que viene perfeccionando su servicio ante la creciente demanda de viajes, así como también la Línea 1 del Sistema de Transporte en Trenes a cargo de la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE) adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y en construcción la Línea 2 del mismo, resultaba indispensable regular el transporte urbano que no formaba parte de estos sistemas de transporte masivo con miras a constituir un Sistema Integrado de Transporte que conectara a todos los modos existentes, toda vez



que el transporte existente se encontraba sobre dimensionado por el excesivo número de rutas, empresas operadores y flota vehicular.

Con la Ordenanza N° 1595 (04/04/2012) se establecen disposiciones aplicables a los programas de chatarreo. Finalmente, la Ordenanza N° 1338 es remplazada por la Ordenanza 1599 (17/04/2012) que contiene el nuevo Reglamento del Servicio de Transporte Regular de Pasajeros en Lima Metropolitana y con la Ordenanza N° 1613 (27/06/2012) que crea y reglamenta el Sistema Integrado de Transporte Público de Lima Metropolitana, aprobando asimismo esta última el Plan Regulador de Rutas y modificando el TUPA de la Municipalidad Metropolitana de Lima en lo que corresponde a los procedimientos que se desarrollan ante la Gerencia de Transporte Urbano. Posteriormente, con la Ordenanza N° 1683 (13/04/2013) se establece condiciones de acceso y permanencia complementarias para el servicio de transporte público regular de personas en Lima metropolitana, modificando asimismo el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones establecido con las Ordenanzas Nros. 1599, 1613 y 1595.

c) El reto del nuevo marco jurídico frente al sistema comisionista-afiliador.

Cabe precisar que, después de atravesar, en la década de los ochenta, un período de aguda crisis económica y convulsión social, a partir de 1990, en el contexto de una nueva Constitución Política (1993), se comienza a implementar el ejercicio del libre mercado, en el cual las tarifas fluyen de la libre competencia. En el transporte urbano, cuya prestación estaba a cargo de cooperativas, comités (de iguales características), empresas de propiedad social y una empresa paramunicipal (ENATRU PERU), se impulsó la reconversión de estas personas jurídicas a Sociedad Anónima, al amparo de la Ley de Sociedades. Este cambio, sin explicar las nuevas acciones a realizar y dejando a sus antiguos “dirigentes” la conducción de las empresas, fue distorsionando la visión empresarial y de servicio público.

Lo más pernicioso del transporte tradicional es la proliferación de empresas de transporte urbano sin suficiente capital social, pues no se exigía este requisito, incluso de empresas familiares que, con sólo haber constituido la empresa, se limitaban a afiliar a los propietarios de los vehículos para solicitar una o más rutas a la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima y “alquilar la ruta” por onerosas cifras, generándose así las empresas apodadas “cascarón” que, en la actualidad, representan más del 95% de los viajes de transporte urbano en Lima Metropolitana y son las que prestan a la colectividad el servicio de transporte, pero de manera deficiente, peligrosa e inhumana, enriqueciendo solo a los dueños de las empresas. Este hecho, exige a la autoridad Municipal perfeccionar las normas y sin perder la visión de implementar un Sistema Integrado de Transporte, lograr que las actuales empresas deban constituirse en consorcios solventes propietarios de la flota vehicular y trabajadores con derechos laborales, incorporando a los propietarios de vehículos para mitigar el impacto social.

II. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN EL PROYECTO DE LEY.

2.1. La naturaleza jurídica de la competencia administrativa como presupuesto para la creación de una Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao.

Antes de analizar la necesidad de una Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, constituye cuestión previa analizar la naturaleza jurídica y principios que rigen la competencia administrativa en general, para luego delinear cómo se llevaría a cabo un



eventual proceso de asignación, reasignación y/o transferencia de competencias en materia de transporte a una eventual nueva Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima Metropolitana y Callao, con el propósito de facilitar el mejor abordaje institucional del transporte terrestre para esta importante metrópoli.

Sobre el particular, la competencia es "La aptitud legal expresa que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar (o territorio), la materia, el grado, la cuantía y/o el tiempo. Se entiende por competencia, entonces, el conjunto de atribuciones de los órganos y entes que componen el Estado, las mismas que son precisadas por el ordenamiento jurídico"¹⁰.

Ahora bien, la competencia administrativa tiene las siguientes características:

- i) En primer término, se rige por el principio de legalidad, es decir, que necesariamente debe emanar de una norma jurídica que delimita la amplitud de actuación del órgano administrativo. Toda actuación del órgano que no esté determinado en el ordenamiento jurídico se califica legalmente como abuso de poder. Según Agustín Gordillo¹¹, "Hay quienes piensan que la competencia debe surgir de norma legal expresa, quienes consideran que puede surgir expresa o implícitamente de una norma legal y quienes consideran que surge en forma implícita del objeto o fin mismo del órgano; a esto último, algunos autores lo llaman principio de especialidad".

Más allá de las controversias que sobre el particular pudiera suscitarse en la doctrina, la normativa nacional ha optado en principio por la regla de la competencia expresa, según puede advertirse del numeral 70.1 del Art. 70º del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante simplemente "LPAG", que establece que "La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan". Sin embargo, el numeral 70.2 del mismo artículo permite, igualmente, la aplicación del principio de especialidad, al establecer que "Toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia".

- ii) En segundo lugar, la competencia administrativa tiene el carácter de inalienable. Para Dante Cervantes Anaya¹² "Entiéndase por carácter inalienable aquello a lo que no podemos renunciar y que incluso descarta hasta la posibilidad de contradicciones, ya que los órganos de la administración pública si bien tienen una relación entre ellos, la delimitación de sus funciones es evidente en sus leyes orgánicas, ROF y MOF". Por su parte, coincidiendo con esta posición, Christian Guzmán Napurí¹³ señala que "La autoridad administrativa no puede renunciar a la titularidad de la competencia, ni tampoco puede abstenerse del ejercicio de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo".

En efecto, nuestro ordenamiento ha recogido esta característica de la competencia

¹⁰ GUZMÁN NAPURÍ, Christian: Artículo denominado "La Competencia", publicado el 20 de febrero del 2014 en "La Cosa Pública", Blog conteniendo artículos y comentarios sobre temas de relevancia doctrinaria y práctica sobre Derecho Público, Administración Pública, Ciencia Política y Economía (blog.pucp.edu.pe). Lima-2014.

¹¹ GORDILLO, Agustín: Obra citada, Pág. VIII-25.

¹² CERVANTES ANAYA, Dante: "Manual de Derecho Administrativo", Pág. 619. VII Edición. Editorial Rodhas. Lima-2013.

¹³ GUZMÁN NAPURÍ, Christian: Artículo denominado "La Competencia", publicado el 20 de febrero del 2014 en "La Cosa Pública", Blog conteniendo artículos y comentarios sobre temas de relevancia doctrinaria y práctica sobre Derecho Público, Administración Pública, Ciencia Política y Economía (blog.pucp.edu.pe). Lima-2014.



administrativa en el Art. 72º de la LPAG con el siguiente texto normativo:

"Artículo 72.- Carácter inalienable de la competencia administrativa

- 72.1. Es nulo todo acto administrativo o contrato que contemple la renuncia a la titularidad, o la abstención del ejercicio de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo.
- 72.2. Sólo por ley mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa.
- 72.3. La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva.
- 72.4. Las entidades o sus funcionarios no pueden dejar de cumplir con la tramitación de procedimientos administrativos, conforme a lo normado en la presente Ley. Todo acto en contra es nulo de pleno derecho".

- iii) La competencia administrativa tiene como tercera característica la esencialidad, pues como bien lo anota el mismo Guzmán Napurí¹⁴ "La competencia es elemento esencial del acto administrativo y, en consecuencia, constituye un requisito de validez del mismo. Evidentemente, la ausencia de competencia, sea respecto al lugar (o territorio), la materia, el grado, la cuantía o el tiempo, acarrearía la nulidad del acto administrativo, teniendo en cuenta que en nuestra legislación no existe propiamente el concepto de anulabilidad del acto administrativo".

Sobre el particular, en esa misma línea de razonamiento, el numeral 1 del Art. 3º de la LPAG establece que "Son requisitos de validez de los actos administrativos: **1. Competencia.-** Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión (...)", norma que se complementa con el numeral 2 del Art. 10º de la misma LPAG que establece que "Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: (...) 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14", lo cual confirma la opinión del autor antes mencionado.

- iv) Como bien lo sostiene Guzmán Napurí¹⁵, la cuarta característica de la competencia administrativa "(...) está enfocada a una finalidad de interés común o, en todo caso, de utilidad pública. La autoridad administrativa ejerce su competencia en función del fin público que le da origen a la misma", de manera tal que, cuando el acto administrativo se ha dictado con un fin distinto al interés común previsto por el legislador, entonces estamos frente a un supuesto de desviación de poder. Al respecto, el numeral 8 del Art. 84º de la LPAG ha recogido esta característica al establecer que "Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes: (...) 8. Interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen, preservando razonablemente los derechos de los administrados (...)".
- v) Como quinta y última característica de la competencia administrativa, debemos indicar que ésta genera responsabilidad de la autoridad respectiva. En efecto, el numeral 72.3 del Art. 72º de la LPAG establece que "La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva", configurándose de este modo el ejercicio de la competencia como un deber público. Según Guzmán Napurí¹⁶, "Ello

¹⁴ GUZMÁN NAPURÍ, Christian: Artículo citado.

¹⁵ GUZMÁN NAPURÍ, Christian: Artículo citado.

¹⁶ GUZMÁN NAPURÍ, Christian: Artículo citado.



implica también responsabilidad imputable a la Administración como tal, si es que origina un daño a los particulares, así como a la autoridad administrativa propiamente dicha, siendo que ésta última no depende del régimen laboral al que esté sometido el funcionario público respectivo”.

2.2. El actual reparto competencial en materia de transporte en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.

Como hemos visto al analizar el marco legal y normativo del transporte urbano e interurbano de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, las competencias administrativas para normar, gestionar y fiscalizar los servicios de transporte terrestre, con las características reseñadas en los párrafos precedentes, se encuentran asignadas por Ley a los siguientes órganos:

- a) A la Municipalidad Metropolitana de Lima, para aquellos servicios de transporte terrestre de personas cuyo origen y destino se encuentra dentro de la Provincia de Lima Metropolitana, la cual es ejercida por sus órganos desconcentrados que son el Instituto Metropolitano del Transporte de Lima (PROTRANSPORTE), respecto del Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad (COSAC) y del Sistema de Corredores Complementarios, y la Gerencia de Transporte Urbano, respecto de los demás componentes del Sistema Integrado de Transporte, así como de los servicios de transporte regular y especial que no forman parte del sistema, entre ellos de los servicios convencionales del modelo comisionista-afilador.
- b) A la Municipalidad Provincial del Callao, para aquellos servicios de transporte terrestre de personas cuyo origen y destino se encuentran dentro de la Provincia Constitucional del Callao, la cual ejerce a través de la Gerencia General de Transporte Urbano.
- c) Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para aquellos servicios de transporte terrestre de personas cuyo origen se encuentra en Lima Metropolitana y su destino en la Provincia Constitucional del Callao y viceversa, la misma que debe ser ejercida a través de la Dirección General de Transporte Terrestre, pero que en realidad no ejerce en vista que esta competencia viene siendo ejercida “de facto” y en forma ilegal por las Municipalidades de Lima Metropolitana y Callao, pese a tratarse de un área urbana continua, ello considerando la inexistencia de una declaración formal de continuidad urbana y la ausencia de un régimen de gestión común del transporte, como hemos visto precedentemente.
- d) A la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE), que está adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, respecto a los servicios de transporte terrestre que se prestan mediante la Línea 1 del Metro de Lima, en el tramo que une Villa El Salvador y la Av. Grau y las nuevas líneas que se incorporan a este sistema de transporte masivo en el futuro.

2.3. Necesidad de una norma con rango de Ley para crear a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima Metropolitana y Callao (ATU).

En ese orden de ideas, a efectos de cumplir con los principios y características de la competencia administrativa, consideramos que, necesariamente, se requiere de una Ley del Congreso de la República no solamente para crear la Autoridad de Transporte Urbano de Lima Metropolitana y Callao (ATU) y dotarla de una adecuada estructura orgánica y reparto competencial, sino también para disponer que las competencias asignadas a los



actuales órganos que ejercen las mismas sean reasignadas o transferidas a la nueva autoridad en menor o mayor medida, dependiendo del modelo a adoptar, sin perjuicio de otros condicionamientos que analizaremos al tratar de los requerimientos legales e institucionales, entre los cuales tiene que estar la previa declaración mediante Ley en el sentido de que la integridad de los territorios de Lima Metropolitana y Callao constituyen un área urbana continua y que la nueva autoridad a crearse debe contar necesariamente en su organización con una representación de las Municipalidades de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao, pues de otro modo no se garantizaría el cumplimiento del requisito de finalidad de interés común y utilidad pública y se correría el riesgo de que la creación de esta autoridad afecte el principio constitucional de autonomía municipal.

Mientras que la propuesta conceptual elaborada por Deloitte Consulting S.L.U. de España GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) sugiere la posibilidad de creación de esta autoridad coexistiendo con las actuales autoridades de transporte municipales de Lima y Callao, así como de la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE), el proyecto plantea un modelo en el cual las Municipalidades Provinciales involucradas en la conurbación participan en el Gobierno de la ATU con representantes en su Consejo Directivo y sobre la base de lineamientos de política orientados a la movilidad, la creación de un Sistema Integrado de Transporte., sobre la base de las siguientes consideraciones:

- El actual reparto competencial no sólo compromete a las municipalidades mencionadas, sino también al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE), quien no tiene habilitada por Ley la posibilidad de llegar a un acuerdo de gestión común con las municipalidades involucradas, recordando que las competencias de estas autoridades están contenidas en la actualidad en normas con rango de Ley, como es el caso de la Ley N° 24565 del 30 de octubre de 1986 y el Decreto de Urgencia N° 063-2009, de manera tal que no sería posible crear una ATU con alcance para todos estos modos de transporte a través de un acuerdo de gestión común, requiriéndose necesariamente de una Ley.
- El régimen de gestión común regulado en la normativa vigente rompe el concepto de Sistemas Integrados de Transporte, pues separa el transporte interconectado que se presta en áreas urbanas continuas de aquel que se presta dentro de cada una de las provincias, siendo necesario que, mediante Ley, se declare la existencia de continuidad urbana en la integridad de los territorios de Lima Metropolitana y Callao. La separación antedicha permitiría la coexistencia de planes de transporte variados sobre la misma metrópoli con el peligro de agravarla con una autoridad adicional como es el caso de la ATU. Lo ideal sería que la nueva Ley establezca con claridad que la competencia de la ATU se extiende a la integridad de los territorios conurbados de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.
- La ATU, para cumplir sus funciones eficientemente, requiere competencias reguladoras y de planificación que no están contempladas en la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, como es el caso de promover la integración tarifaria y de medios de pago, las mismas que, por tanto, no podrían adicionarse mediante un simple Acuerdo de Gestión Común.

2.4. Justificación de la estructura de Organismo Técnico Especializado, en función a las características requeridas por la ATU.



Bajo la perspectiva de que la ATU se crea con la clara orientación hacia un Sistema Integrado de Transporte sostenible, eficiente, accesible, seguro, ambientalmente limpio y de amplia cobertura que permita satisfacer las necesidades de viaje de los pobladores de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, en base a lineamientos de política aplicables de manera uniforme en los territorios de Lima y Callao que, necesariamente, incluya la integración física y operacional de todos los modos o subsistemas de transporte, así como de medios de pago y tarifaria, la ATU, para conseguir los propósitos y niveles de integración antes referidos, tendría que reunir las siguientes características:

- a) Debe contar con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, pues si no está empoderada con estos tipos de autonomía no podría afrontar los retos propios de sus objetivos.
- b) Debe tener como funciones básicas la coordinación general con las otras autoridades de transporte, así como la regulación y planificación general del Sistema Integrado de Transporte. De igual forma, la gestión y fiscalización de los servicios públicos de transporte terrestre de personas en rutas interconectadas que unan el territorio conurbado constituido por Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. El objetivo concreto es que una sola autoridad establezca los lineamientos de política aplicables de manera uniforme en todo el territorio conurbado y promoviendo la movilidad sostenible, con medios de transporte seguros, integrados y eficientes, a efectos que dichos servicios y actividades se desarrollen con adecuadas condiciones de seguridad y calidad a favor de los usuarios y se garantice el cumplimiento por sus operadores de las normas legales que los regulan. En particular, la ATU debe estar premunida de las funciones para regular un régimen la tarifa integrada y el sistema de recaudo.
- c) Debe contar con una estructura orgánica inclusiva que involucre al Gobierno Central y a las Municipalidades de Lima Metropolitana y Callao, compuesta por un Consejo Directivo con representación proporcional de estos niveles de gobierno y con órganos de línea, de apoyo y de asesoramiento que permitan su adecuado accionar.
- d) Debe contar con los recursos presupuestales suficientes que, en nuestro concepto, deben incluir los procedentes del tesoro público que se le asignen en el presupuesto general de la república, los recursos propios que pudiera generar y los provenientes de la cooperación técnica y financiera no reembolsable.

En esa línea de razonamiento, la estructura organizativa del Organismo Técnico Especializado a que se refiere el Art. 33º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Nº 29158, es el que más se adapta a estas necesidades, pues dichos organismos se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:

- 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.
- 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.



Por lo demás, los Organismos Técnicos Especializados, tal como se ha planteado en el proyecto de ley tratándose de la ATU, están dirigidos por un Consejo Directivo, el que puede ser intergubernamental (pues incluye representantes del gobierno nacional y del local); se sujetan a los lineamientos técnicos del sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias, en el presente caso el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como órgano rector en la materia; y finalmente, su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.

2.5. Participación de las Municipalidades Provinciales en el gobierno de ATU como compensación por la afectación de los actuales órganos con competencia en el transporte de Lima Metropolitana y Callao.

El proyecto de ley de creación de la ATU supone que ésta se crea afectando las actuales competencias de gestión y fiscalización de los órganos desconcentrados en materia de transporte de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Protransporte y Gerencia de Transporte Urbano) y de la Provincia Constitucional del Callao (Gerencia General de Transporte Urbano), así como de la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE), pues la ATU asumiría todas las competencias en materia de servicios de transporte que en la actualidad éstas ejercen con toda la problemática antes descrita. Sin embargo, esta medida resulta a todas luces razonable y proporcional ante la necesidad de lograr un sistema Integrado de Transporte y la centralización de la administración del Sistema Único de Recaudo en esta nueva autoridad.

Por cierto, el objetivo de implementar un Sistema Integrado de Transporte que privilegie al ciudadano y la elevación de su calidad de vida, justifican razonablemente cualquier restricción o limitación que pudiera considerarse afecte la autonomía de los gobiernos locales, ello en sintonía con el régimen unitario de gobierno que ha consagrado el Art. 43º de la Constitución Política del Perú. No obstante, no puede soslayarse el esfuerzo de mantener a las autoridades locales dentro del Consejo Directivo de la ATU, de manera tal que únicamente variará la forma en que las Municipalidades Provinciales participan en la gestión y supervisión de los servicios de transporte, lo que revela que el presente proyecto ha buscado la solución menos gravosa a la problemática del transporte de Lima y Callao.

2.6. Situación actual de las competencias de gestión y fiscalización tratándose de rutas interconectadas.

Por cierto, sin perjuicio de lo antes manifestado, considerando la inexistencia de un régimen de gestión común entre Lima Metropolitana y Callao, no podría sostenerse válidamente que la asignación de competencias de gestión y fiscalización a la ATU, respecto de las rutas interconectadas entre Lima y Callao, implique un despojo de las competencias actuales que ostentan las Municipalidades de Lima y Callao, pues en realidad éstas nunca tuvieron tal competencia, la que en todo caso corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la Dirección General de Transporte Terrestre, a lo que se agrega que el numeral 17.3 del Art. 17º de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley Nº 27181, es muy clara cuando dispone que "La inexistencia del régimen común a que se refiere el párrafo precedente no faculta a la municipalidad a otorgar permisos, autorizaciones o concesiones en ámbitos



territoriales fuera de su jurisdicción”, de manera tal que los otorgados son nulos de pleno derecho.

En ese orden de ideas, habiendo las municipalidades otorgado autorizaciones sin que existe un régimen de gestión común, debe entenderse que la transferencia de competencias contenida en el proyecto no comprende a las rutas interconectadas entre Lima Metropolitana y Callao, pues no sería posible disponer una transferencia de competencias respecto a tales rutas interconectadas sobre la bases de actos administrativos nulos.

2.7. Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao.

En nuestro país no existe una norma nacional que oriente las políticas de transporte hacia la movilidad y, por tanto, dentro de este objetivo, hacia la implementación de Sistemas Integrados de Transporte. En efecto, las existentes son solamente normas del ámbito municipal aplicables exclusivamente en la jurisdicción de Lima Metropolitana, lo que de alguna manera explica las dificultades que ha tenido la Municipalidad Metropolitana de Lima para implementar sus reformas ante un transporte interconectado autorizado por la Municipalidad del Callao y el poco apoyo del Gobierno Central en este empeño.

En esa línea y con el objetivo de facilitar el accionar de la futura ATU, se ha visto por conveniente que tal situación debe cambiar mediante el reconocimiento formal del Sistema Integrado de Transporte de Lima Metropolitana y Callao, en forma similar a la creación, mediante Ordenanza Nº 1613, del Sistema Integrado de Transporte de Lima Metropolitana. En esa línea de razonamiento, se busca orientar las futuras políticas de transporte y el accionar de la ATU hacia la consecución de tal sistema integrado, razón por la cual el proyecto de ley incorpora una definición clara de Sistema Integrado de Transporte que involucra las distintas modalidades del servicio de transporte reconocidas en la normatividad legal vigente, es decir, además del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, del Metropolitano y de los Corredores Complementarios con sus respectivas alimentadoras, corredores de integración y de aproximación, a las rutas de interconexión con el Callao y futuros componentes que lleven la integración hasta esta provincia constitucional.

Adicionalmente, la Ley ha delineado como niveles de integración del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, los siguientes:

- a) Integración física, a través del desarrollo de infraestructura o mecanismos destinados a facilitar los transbordos de manera segura, coordinada, rápida, informada y utilizando un mismo sistema de validación de pasajes.
- b) Integración operacional con el resto de componentes del SIT (Sistema Eléctrico de Transporte Masivo, Sistema de COSAC, Sistemas Ferroviarios de Transporte de personas, Corredores de Integración, Corredores de Interconexión, servicios en rutas de aproximación, servicios en zonas no atendidas), así como con el transporte no motorizado y desplazamientos peatonales.
- c) Integración de medios de pago, mediante la utilización de un solo soporte o medio para el pago de la tarifa o pasaje por parte de los usuarios.
- d) Integración tarifaria, mediante la adopción de un sistema de coordinación de pagos



de los servicios (aplicable a todo el SIT).

Ciertamente, la Ley deberá respetar escrupulosamente, por elemental razón de estabilidad jurídica de la inversión, los contratos de concesión celebrados con los actuales operadores, los que, afortunadamente, en mayor o menor medida, han previsto cláusulas de facilitamiento para la integración.

Este aspecto que se plantea sea introducido en la Ley constituye el adecuado complemento normativo para los propósitos de implementación gradual de la integración tarifaria, de acuerdo al horizonte temporal y al objetivo final de la ATU.

2.8. Declaración de continuidad urbana entre Lima Metropolitana y Callao.

Es la existencia de continuidad urbana entre 2 provincias contiguas el elemento fáctico que justifica que al transporte terrestre que se realiza entre éstas se le aplique, por excepción, las normas del transporte urbano pese a que, desde el punto de vista de la división política territorial, se trata de un transporte de ámbito regional o nacional, dependiendo que éste se preste dentro de provincias de una misma región o de distintas regiones, como también es este mismo elemento el que justifica que, pese a que cada provincia continua tiene su propia autoridad local (la respectiva municipalidad provincial) con atribuciones y autonomía constitucional para regular el transporte dentro de su jurisdicción, dicho transporte esté sometido a un solo régimen jurídico regulatorio que, conforme al numeral 17.2 del Art. 17º de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley Nº 27181, se denomina régimen de gestión común y que debe ser establecido de común acuerdo por ambas municipalidades.

Sin embargo, en el caso de la gran metrópoli conformada por Lima Metropolitana y Callao, además de este elemento fáctico, existen otras razones justificantes que se han venido configurando en el tiempo que determinan no solamente la aplicación de un solo régimen jurídico para regular el transporte que se realiza entre ambas, sino que dicho régimen deba ser determinado por Ley en vista de la imposibilidad en los hechos de hacerlo de común acuerdo por las Municipalidades Provinciales. En efecto, el transporte terrestre entre Lima Metropolitana y Callao representa aproximadamente el 60% de viajes de transporte urbano a nivel nacional, el mismo que, como consecuencia de diversas razones ya analizadas, ha devenido en una compleja problemática de atomización, informalidad o sobreoferta que ha sido abordada por el Estado con un reparto competencial igualmente complejo que involucra no solamente a las Municipalidades, sino también al Gobierno Central a través de la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE), pues las municipalidades carecen de la espalda financiera que les permita afrontar por sí solas la necesidad de implementar un sistema de transporte masivo de gran capacidad, de manera tal que ya no es un problema estrictamente municipal sino que también involucra al Gobierno Central.

Por otro lado, tampoco escapa a este análisis que, desde la entrada en vigencia de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, han transcurrido más de 17 años sin que las Municipalidades de Lima Metropolitana y Callao hayan podido siquiera ponerse de acuerdo en la existencia de continuidad urbana, lo que hace mucho más difícil que se pongan de acuerdo en el establecimiento de un régimen de gestión común.

En consecuencia, bajo la perspectiva de que no existen principios ni derechos constitucionales absolutos, sino que, para la materialización de los mismos, es necesario



compatibilizar y armonizar unos con otros, queda claro que inclusive la autonomía que la Constitución Política del Perú reconoce a las Municipalidades en su Art. 194º es posible de ser restringida de manera adecuada, razonable y proporcional en nombre de un transporte eficiente, accesible, inclusivo, seguro y ambientalmente sostenible que permita implementar un Sistema Integrado de Transporte, pues detrás de este objetivo se encuentra el valor supremo de todo régimen jurídico constitucional que es, precisamente, el ser humano y la necesidad de elevar su calidad de vida.

En ese orden de ideas, consideramos que no existe inconveniente alguno en que una Ley del Congreso de la República, prescindiendo del acuerdo de ambas municipalidades, declare formalmente la existencia de una realidad fáctica innegable, como es el caso de la existencia de continuidad urbana entre Lima Metropolitana y Callao, pues dicha declaración constituye la base jurídica y cimiento que permitirá ulteriormente operar eficientemente a la ATU, la que estará encargada de implementar un Sistema Integrado de Transporte para Lima Metropolitana y Callao que, finalmente, viabilice también la integración tarifaria.

2.9. Sistema de Recaudo Único.

El proyecto de ley prevé que la ATU asuma la competencia exclusiva de administrar el recaudo único del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, pues de otro modo no podría aspirarse a la integración como característica esencial del citado sistema.

Afortunadamente para el proyecto de ley de creación de ATU, tanto la cláusula contractual del Contrato de Concesión celebrado entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones con GYM Ferrovías S.A., como también la Ordenanza Nº 1769 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, posibilitan la implementación de un sistema de recaudo único, lo que no necesariamente significa que deba haber un operador de recaudo único. Para esto último, que sería la situación ideal, sí consideramos necesario implementar una salida negociada, considerando que la Línea 1 del "Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao" y el "Servicio de Transporte de Pasajeros mediante Buses Troncales y Alimentadores en el Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad (COSAC I)" ya cuentan con sus propios operadores de recaudo y próximamente se licitará la concesión para el operador de recaudo del Sistema de Corredores Complementarios.

En ese orden de ideas, consideramos que una de las funciones que deberá cumplir la ATU será implementar un sistema de recaudo único, aunque coexistiendo distintos operadores. No obstante, no se renuncia al objetivo de llegar a la situación ideal de contar con un único operador de recaudo.

Para este propósito, en su momento, la ATU deberá definir la estrategia jurídica para llegar al operador de recaudo único, pudiendo por ejemplo llegarse a acuerdos concertados con los otros operadores de recaudo. Ello podría suponer de los contratos de concesión de los operadores de recaudo excedentes de mutuo acuerdo y con una compensación justipreciada. Esta acción deberá ser necesariamente negociada con los afectados.

La propuesta contempla la obligación de la ATU de implementar un sistema de recaudo único y, progresivamente, un único operador de recaudo, pero en estricto respeto de los contratos de concesión. "Servicio de Transporte de Pasajeros mediante Buses Troncales y Alimentadores en el Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad (COSAC I)".



2.10. Declaración del servicio de transporte de pasajeros como servicio público.

La propuesta de ley contempla la declaración del servicio de transporte terrestre de personas, en todos sus ámbitos (nacional, regional y local) como servicio público, declaración que se sustenta en lo anotado el Tribunal Constitucional en el fundamento N° 40 de la Sentencia de 05 de febrero del 2005¹⁷, en virtud de la cual "(...) 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".

Además de estos elementos, en el fundamento N° 37 de esta misma sentencia, el Tribunal sostiene que "(...) el contenido del concepto servicio público, así como, el hecho que determinadas actividades económicas califiquen dentro del mismo, resulta una tarea que se resuelve en cada ordenamiento jurídico de manera particular. Su importancia radica por el hecho que de tal definición, depende el régimen de obligaciones y cargas a distribuir entre el Estado y los particulares", de manera tal que existe un elemento adicional de carácter formal que es la declaración de un servicio público mediante Ley, posición que, por lo demás, es compartida unánimemente por la doctrina de la materia, entre los que citamos al prestigiado jurista nacional Jorge Danós Ordóñez¹⁸, a quien ya citamos precedentemente al tratar sobre los antecedentes del proyecto de ley, al sostener que "En el ordenamiento jurídico peruano vigente se consideran servicios públicos a aquellas actividades de contenido económico y de carácter prestacional expresamente calificadas como tales por el legislador, en virtud de su carácter esencial o indispensable para la vida de las personas en colectividad".

Si bien la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre se ha cuidado de calificar como servicio público del transporte terrestre de pasajeros, el propio Tribunal Constitucional, en los fundamentos Nros. 43 y 44 de la misma sentencia, ha sostenido que "(...) la posición legislativa respecto a si el transporte urbano e interurbano es considerado en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público en sentido estricto, ha sido fluctuante. No obstante, aun cuando se le reste tal calificativo de manera expresa, ello no exime al Tribunal de reconocer que esta actividad económica reviste un especial interés público", agregando luego que "En ese sentido, se justifica un especial deber de protección estatal a los usuarios del servicio y, con ello, una reglamentación más estricta del mismo, supervisando que la prestación se otorgue en condiciones de adecuada calidad, seguridad, oportunidad y alcance a la mayoría de la población. Por tanto, una potencial intervención Estatal en este supuesto también es aceptada, quedando únicamente por resolver el grado de intensidad permitido".

Por otro lado, pareciera ser unánime la posición doctrinaria en el sentido de que, para

¹⁷ Expedida dentro del Exp. N° 034-2004-PI-TC sobre acción de inconstitucionalidad promovida por 5,000 ciudadanos en contra de la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros.

¹⁸ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: Artículo denominado "La función que cumplen los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos en el Ordenamiento Peruano ¿Tutela de los Usuarios o Árbitros? que forma parte del Libro "Regulación Económica de los Servicios Públicos: Dos Décadas de Regulación de Servicios Públicos en Iberoamérica – Balance y Perspectivas". Pág. 177, Ara Editores, Primera Edición, Lima-2010.



poder instaurar una política de subsidios directos y cruzados, el elemento justificante sería la condición de servicio público de una determinada actividad. Por lo menos así se desprende de artículos como el de Eduardo Quintana Sánchez¹⁹, quien sostiene que "(...) existen varias modalidades y formas de subsidios que se aplican en las actividades de Servicios Públicos, tanto en el extranjero como en el Perú, sin que ello determine una ruptura del modelo de prestación privada de los Servicios Públicos, ni tampoco un desvío completo o arbitrario de los principios antes señalados. Esto se explica porque los referidos subsidios se utilizan como un instrumento de política regulatoria con motivaciones específicas y de temporalidad limitada, por ejemplo la búsqueda de objetivos de equidad (lograr el servicio universal), garantizar actividades de relevancia (asegurar retornos iniciales adecuados para la inversión en grandes infraestructuras), impulsar emprendimientos empresariales deseados (inversión en fuentes de energía limpia), entre otros".

En la legislación comparada de los países de la región, también encontramos casi unanimidad en la declaración formal del transporte terrestre de pasajeros como servicio público. Así el numeral 2 del Art. 3º de la Ley N° 105 de la República de Colombia promulgada en el año 1993, mediante la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones, se dispone que "La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad". La Ley del Transporte de Honduras, aprobada por Decreto N° 319 de la Jefatura de Estado, publicado en el Diario Oficial de la República de Honduras el 28 de febrero de 1976, en su artículo 1º declara que "El transporte terrestre remunerado en vehículos automotores constituye un servicio público del Estado que podrá ser directamente prestado por éste o por personas naturales o jurídicas a quienes expresamente autorice de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos".

En tal sentido, el proyecto de ley debería incluir la declaración formal del servicio de transporte terrestre de pasajeros como servicio público, incluyendo los de ámbito nacional y regional, pues no podría darse un tratamiento diferenciado en función de los ámbitos, a efectos de facilitar desde la perspectiva jurídica la intervención estatal fijando un régimen tarifario que incluya la integración de las tarifas y de los medios de pago. Igualmente, dicha declaración también facilitará la política de subsidios planteada. Por lo demás, consideramos que, habida cuenta de la existencia de diversas normas reglamentarias en las cuales se denomina tangencialmente al servicio de transporte de pasajeros como servicio público, una declaración formal no generará ningún impacto traumático, sino simplemente de formalización de una percepción ciudadana que ya existe y que, sin duda, será positiva en los objetivos de lograr un transporte eficiente para los ciudadanos.

2.11. Política de subsidios.

El proyecto de ley incluye una prescripción en el sentido que, para garantizar la sostenibilidad del servicio de transporte que se oriente hacia la movilidad y se incorpore al Sistema Integrado de Transporte y otros similares que se implementen en el país, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Economía y Finanzas

¹⁹ QUINTANA SÁNCHEZ, Eduardo: "Naturaleza y efectos de los subsidios en Servicios Públicos", artículo que forma parte de la Revista del Circulo de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Pág. 75, Lima-Perú.



aprobarán, dentro del plazo de noventa (90) días calendario, desde la entrada en vigencia de la Ley, las políticas y planes de subsidio directo a favor de este servicio, privilegiando a los sectores más vulnerables de la colectividad.

Sobre el particular, en el Perú no contamos con una política de subsidios para el transporte terrestre de pasajeros que parta de la premisa de que un transporte integrado y de acceso universal a todos los ciudadanos no necesariamente es auto sostenible, sino que, por lo general, requiere del soporte financiero del Estado. En efecto, la visión fundamentalista del libre mercado que caracterizó la desregulación del transporte y otras actividades del mercado durante los 90', acuñó mas bien el principio de internalización de costos, en virtud del cual todos los agentes que interactúan en el mercado deben asumir los costos de sus decisiones dentro de él.

En efecto, si bien mediante la Ley N° 26271 se normó el derecho de los pases libres a favor de los efectivos de la Policía Nacional del Perú y del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios y el de los pasajes diferenciados a favor de escolares y universitarios, en un modelo atomizado de autorizaciones en que los precios fluyen del libre juego de la oferta y la demanda y en que el Estado no cumple ningún rol de regulación económica para generar una sana competencia en el mercado, dicha subvención se ha venido tornando en una simple declaración de principios que en la realidad no se cumple, a lo que se agrega que la Ley nunca fijó la fuente de generación del beneficio de los pases libres ni del subsidio al pasajero escolar y universitario, de modo tal que, desde el 01 de enero de 1994 en que entró en vigencia la Ley hasta la fecha de la emisión de la sentencia en mención en el 2005, nunca se supo quién asumía el costo, es decir, si estábamos frente a un subsidio directo o un subsidio cruzado.

Recién con lo anotado por el Tribunal Constitucional en el fundamento N° 68 de la Sentencia de 05 de febrero del 2005²⁰, a efectos de sustentar la desestimación de la demanda de inconstitucionalidad que se interpuso en contra de la Ley N° 26271 y mantener los beneficios, se supo que el subsidio era cruzado, pues el Tribunal dijo que "(...) la medida adoptada es idónea para los fines establecidos, puesto que en una economía social de mercado, la subsidiariedad no excluye a la solidaridad como principio, encontrándose éste directamente relacionado con la naturaleza misma del Estado Social y Democrático de Derecho y derivada del principio-derecho de dignidad del artículo 1 de la Constitución. Cuando el Estado interviene en este sector liberalizado al mercado, no le impone una carga directa a los transportistas, sino que, siendo la tarifa fijada en oferta y demanda, se determina que a través del propio mercado sea donde finalmente se equilibre la carga, distribuyéndola entre el resto de los usuarios en base al principio del Estado solidario".

Por cierto, Eduardo Quintana Sánchez ²¹, ha sostenido que "La tarifa es la contraprestación que pagan los usuarios por el servicio recibido y, en principio, dicha tarifa debe cubrir todos los costos del servicio y solo los costos del servicio. Por ello, si quienes pagan el subsidio son usuarios del servicio (es decir se cobra a algunos usuarios tarifas mayores que el costo del servicio para subvencionar la provisión a otros usuarios que pagan tarifas menores), dicho subsidio tiene la naturaleza de una tarifa regulada", lo cual explicaría por qué en la práctica los beneficios de la Ley N° 26271 no se han

²⁰ Expedida dentro del Exp. N° 034-2004-PI-TC sobre acción de inconstitucionalidad promovida por 5,000 ciudadanos en contra de la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros.

²¹ QUINTANA SÁNCHEZ, Eduardo: "Naturaleza y efectos de los subsidios en Servicios Públicos", artículo que forma parte de la Revista del Circulo de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Pág. 77, Lima-Perú.



cumplido a plenitud.

En ese orden de ideas, el proyecto de Ley, de la mano con la declaración de “servicio público”, incorpora una prescripción en el sentido que el Estado, con el propósito de promover los Sistema Integrados de Transporte y la accesibilidad universal al servicio de transporte urbano e interurbano de pasajeros, debe aprobar una política de subsidios directos, la que debería ir orientada de manera general sobre la tarifa de equilibrio, como también subsidios a favor de los sectores vulnerables de la población, como es el caso de los policías, bomberos, estudiantes y pobladores de la tercera edad, delegando en una norma reglamentaria los mecanismos a través deben funcionar estos subsidios.

2.12. Transferencia de recursos

La transferencias de recursos se realizará acorde lo dispuesto por el numeral 15.2 del artículo 15º de la Ley Nº 30518 Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2017, debiendo aprobarse mediante sus respectivas ordenanzas y a través de decreto supremo en el caso de la AATE

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO.

Los beneficios y ventajas de contar con una autoridad única del transporte terrestre urbano son diversas. En primer lugar, contar con una gestión integral, que permita sumar sinergias y asegurar eficiencia en el transporte. En segundo lugar, facilitar la movilidad en la metrópoli de Lima y Callao, reduciendo los tiempos de viaje, los costos de operación del sistema, los costos del transporte para el usuario. Asimismo, permitirá gestionar nuevos proyectos con plazos de implementación más cortos y adecuadamente coordinados entre administraciones, entre otros muchos beneficios que se generan a usuarios, operadores y ciudadanos en general.

A continuación se describen los ahorros que se generarán con la creación de la nueva autoridad:

- Ahorro de costos de administración: producto de la fusión de la ATTE, PROTRANSPORTE, la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima Metropolitana y la Gerencia de Transporte de la Municipalidad Provincial del Callao.
- - Ahorros de tiempo: es el principal beneficio en el sistema de transporte y se deriva de una mayor eficiencia en la gestión del mismo. No es fácil delimitar cuales son los ahorros de tiempo que pueden ser imputables a la gestión de la ATU y lo que son por la propia eficiencia de los operadores o de los entes intermedios (en el caso del Modelo 2)
 - Ahorros de tarifa al usuario, al establecerse una tarifa integrada que despenalice total o parcialmente el transbordo
 - Ahorros en los costos de operación de los operadores por una mejor programación de la operación conjunta.



- Otras externalidades como reducción de la movilidad en automóvil, reducción de emisiones y ahorro en los costos de funcionamiento de los vehículos al estimarse transferencias de usuarios desde el vehículo privado al transporte público.

A efectos de mostrar los beneficios que se obtendrán con la creación de la nueva autoridad, a continuación se describen los beneficios monetarios derivados de los ahorros de tiempo y de la despenalización del transbordo, tal como se detalla en la propuesta conceptual "Autoridad de Transporte Urbano para Lima y el Callao", elaborado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en agosto de 2016:

a) Ahorros de tiempo

Como se indica, el ahorro de tiempo de los usuarios en el sistema es principal beneficio derivado de una mejora de la eficiencia. Recientes estudios de rentabilidad social realizados con nuevos proyectos de metro²², dan un peso a los ahorros de tiempo en el entorno del 80% del total de beneficios generados por el nuevo proyecto. Es indudable que existen otros beneficios como reducción de costos de operación, emisión de contaminantes, accidentes, etc., pero su peso es muy inferior al de la reducción del tiempo de viaje.

A partir del modelo de transporte del que dispone el consultor²³, se ha realizado un ejercicio de los beneficios derivados de una mayor eficiencia en el sistema, que se traduce en ahorros de tiempo para los usuarios.

El ejercicio consiste en estimar los ahorros de tiempo si las velocidades comerciales aumenta un 10 y un 20% y los tiempos de transbordo y espera se reducen en la misma proporción.

La tabla adjunta indica los ahorros totales de tiempo en el transporte público (sólo modos masivos), en minutos. La tabla indica los valores de ahorro para aumentos de velocidad comercial del 10 y 20%. Se presentan los ahorros por periodos punta y valle, calculándose la media diaria y anual²⁴. El valor del tiempo viene definido por el utilizado por el MEF (Valor del tiempo para los estudios de impacto social) que es de S/. 6,15/hora.

Tabla 1. Estimación de ahorros de tiempo en el Sistema, para usuarios del transporte público

Franja horaria	Viajes/ día prom	Actividad	Escenarios				Ahorros (minutos)	
			Base	10%	20%	10%	20%	
HPM	1.091.475	Andando	6.582.118	6.504.823	6.423.381	77.295	158.737	

²² Estudio de rentabilidad social de la Primera Línea de Metro de Bogotá (PLMB). Alcaldía de Bogotá. 2016

²³ Para este análisis y para las estimaciones de ingresos por recaudo en distintos escenarios, el consultor dispone de un modelo de transporte para Lima-Callao. Los resultados obtenidos son propios del modelo y no datos oficiales. En ese sentido, los resultados que se presentan en este y en el capítulo anterior son simples ejercicios sin el valor del dato oficial, debidamente validado por MTC.

²⁴ Se denomina factorización a la transformación de los viajes (u horas de viaje) en periodos pico de Mañana (HPM), Tarde (HPT) y Valle (HV) en viajes (u horas) diarios y valor monetario. La factorización a viajes diarios se hace mediante la fórmula $\text{Día} = 2 \times \text{HPM} + 2 \times \text{HPT} + 12 \times \text{HV}$.

Para calcular el valor anual, se multiplica el valor diario por 321 días promedio/año.

El cálculo del valor final se hace multiplicando por el valor del tiempo, estimado por el MEF en S/. 6,15 para los estudios de impacto social.



51

		Esperando	1.807.625	1.794.269	1.773.167	13.356	34.458
		En vehículo	30.869.830	29.553.530	28.439.594	1.316.300	2.430.235
HPT	Por viaje		35,97	34,68	33,57	1,29	2,40
	744.964	Andando	6.406.702	6.323.406	6.260.793	83.296	145.909
		Esperando	1.822.472	1.808.800	1.794.258	13.673	28.214
		En vehículo	27.290.727	26.149.278	25.146.031	1.141.450	2.144.696
	Por viaje		47,68	46,02	44,57	1,66	3,11
HV	571.591	Andando	6.311.566	6.231.225	6.161.479	80.341	150.087
		Esperando	1.886.301	1.864.631	1.853.567	21.670	32.734
		En vehículo	27.212.761	26.037.581	25.019.882	1.175.179	2.192.878
	Por viaje		61,95	59,72	57,79	2,23	4,16

Fuente: Elaboración Consultor Pedro Puig.

Los ahorros, una vez trasladados a medias diarias y anuales, y multiplicado por el valor del tiempo utilizado por el MEF para los estudios de rentabilidad social (S/. 6,15/hora) alcanzan las cifras indicadas en la tabla siguiente:

Tabla 2 ahorros de tiempo en el Sistema, traducidos a términos monetarios (S/.)

	Reduc. 10%	Reduc. 20%
Diario Medio	2.113.246	3.935.271
Anual (2015)	678.351.928	1.263.221.968

Fuente: Elaboración Consultor Pedro Puig.

Si el costo de la ATU es de unos S/. 120 millones en el Modelo 1 y de S/. 17,7 millones, en el Modelo 2, un ahorro del 10% en los tiempos de viaje representa para el conjunto de usuarios del transporte masivo un beneficio monetario de S/. 678 millones/año. Si el ahorro fuera del 20%, el beneficio sería de S/. 1.263 millones.

b) Despenalización del transbordo.

El desarrollo de nuevos corredores troncales va a dar lugar a un mayor número de transbordos por lo que una mejor integración tarifaria traducida en un menor costo del viaje es necesaria si no se quiere disponer de un sistema caro para el usuario.

Uno de los aspectos clave a considerar es el transbordo cuando se utilizan varios modos de transporte (varias etapas para un viaje). En la actualidad, los distintos modos de transporte no están integrados y el usuario de las rutas convencionales que utiliza el Metro o le Metropolitano debe pagar doble tarifa, al igual que los usuarios que transbordan entre los modos masivos (Metro, Metropolitano y Complementarios). En resumen, el usuario del transporte público en Lima-Callao paga tarifas más altas que si es sistema estuviera integrado.

Ya se ha indicado, en el capítulo de diagnóstico, que este impacto de costo es mayor en los viajes más largos que utilizan varios modos de transporte. Y los usuarios tipo de estos viajes suelen ser personas de renta baja. Por ello, la integración tarifaria tiene una fuerte componente de reequilibrio social que no debe despreciarse.



En el ejercicio realizado, se han establecido dos escenarios: a) se ha hecho una estimación de los transbordos en un escenario base, actual (2015) para los sistemas masivos, y b) en un escenario futuro en el que se implementen los nuevos corredores complementarios y sus rutas alimentadoras.

- Escenario base: modos troncales actuales incluidas dos rutas (Javier Prado y la ruta 412 del corredor San Juan de Lurigancho). La tabla adjunta indica los transbordos en cada período horario (hora pico de la mañana, de la tarde y hora valle) para el día medio.
- Escenario futuro: implementación de todos los corredores complementarios (5 corredores) y sus respectivas alimentadoras. Asimismo, se considera la flota completa en la Línea 1 de Metro.

Los transbordos estimados aumentan un 44 % aproximadamente.

Tabla 3 Transbordos en el escenario base y futuro. Ahorros de tarifa (S/.)

TRANSBORDOS SEGÚN ESCENARIOS					S/.,0,5
ESCEN	HPM	HPT	HV	DIA	Ahorro/año
BASE	498.568				751.175.310
		394.774	241.128	4.680.220	1.083.135.213
FUTURO	721.139	539.968	352.191	6.748.506	

Fuente: Elaboración de Consultor Pedro Puig

No es posible estimar cual será la tarifa integrada para los distintos modos de transporte ni si, en el futuro, esta tarifa integrada va a despenalizar total o parcialmente del transbordo (un solo billete para varios modos o un pago adicional por utilizar dos o más modos). En este ejercicio, se ha estimado una reducción de tarifa total de S/. 0,5.

Con estas hipótesis, el ahorro al usuario se situaría en torno a S/. 751 millones en la situación base 2015, y en S/. 1.083 millones en el escenario con más transbordos por la entrada al servicio de todos los Corredores Complementarios.

c) Mejora en la conectividad del transporte

Otro de los beneficios obtenidos, se encuentra en la mejora de la conectividad del transporte, la misma que se puede traducir en el desarrollo de competitividad e inclusión, sumando cualidades de eficiencia a nuestro país y garantizando un desarrollo sostenible y más inclusivo. Es precisamente la definición de una política nacional de transporte urbano a través de la ATU, que se logrará objetivos operativos de movilidad sostenible e inclusiva, así como una adecuada capacidad para la gestión de proyectos en el marco de una movilidad sostenible.

IV. EFFECTOS PRESUPUESTALES



Gran parte de las Autoridades de Transporte en el mundo son entidades de derecho público o sociedades en las que participan distintas Administraciones con competencias en transporte y movilidad. Por ello, una parte relevante de sus fuentes de ingresos proviene de los presupuestos de las administraciones participantes y, en particular, de la administración de la que depende la AT, si ésta tiene una relación orgánica de dependencia sobre la autoridad.

Pero, por otro lado, las AT gestionan servicios, principalmente el recaudo, y otros negocios complementarios que incluyen actividades comerciales en estaciones, publicidad, aparcamientos, etc. Esto permite una diversificación de fuentes de ingresos que hace financieramente autónomas a muchas autoridades o, al menos, menos dependientes del presupuesto público.

En el gráfico siguiente se muestran las principales fuentes de ingresos de las Autoridades de Transporte, que sirven para cubrir los gastos corrientes de las mismas que han servido de base para la determinación de las fuentes de ingreso para la Autoridad de Transporte Urbano de Lima – Callao.

Entendemos como gastos corrientes, los gastos de funcionamiento de una Autoridad y no el presupuesto de gasto que gestiona, muy superior, y que incluye partidas de compensación a operadores, partidas de inversión y otros gastos que no se dirigen a financiar la estructura de la AT. Véase, en ese sentido, la tabla final del apartado, que compara las fuentes de ingresos y gastos totales de cuatro autoridades europeas relevantes.

Gráfico 18 Fuentes de ingresos y aplicaciones de gastos corrientes de las ATU



Las fuentes de ingresos que se consideran en el régimen económico de la ATU son las siguientes:

Consignaciones presupuestarias del MTC



La forma jurídica de la ATU es la de Organismo Técnico Especializado dependiente del MTC. En consecuencia, el MTC tiene una participación notable en complementar aquella parte de financiación que no sea cubierta por fuentes de ingresos directos.

En este sentido, la ATU recibirá consignaciones presupuestarias del MTC que no representan nuevas partidas netas sino que hay que considerar que implican menores costos en otras entidades como la AATE o la propia Dirección de transporte Terrestre.

Consignaciones presupuestarias de las administraciones provinciales

Las autoridades de transporte suelen recibir consignaciones presupuestarias de todas las administraciones en presencia. Para el presente caso, la ATU absorbe las funciones de gestión en transporte público de las municipalidades provinciales por lo que la percepción de tasas, derechos y multas del transporte estarán entre las competencias de la ATU. En ese caso, la Municipalidades Provinciales no financiarían los gastos corrientes de la ATU.

Consignaciones presupuestarias del MEF

Se ha considerado esta posibilidad, en el caso de que la ATU asuma funciones de financiación de nuevos proyectos o facilite al MEF su función de revisión y validación de los mismos. También, en el caso de que el transporte urbano pasase a un régimen de servicio público, la ATU asumiría la función de entidad responsable de las compensaciones y subsidios a operadores, provenientes del MEF.

En todo caso, la potencial consignación del MEF puede estar incluida en la aportación del MTC.

Ingresos provenientes del recaudo

Es una fuente de ingresos principal y asumida generalmente por las AT. La gestión del recaudo integrado daría lugar al derecho de percepción de un porcentaje del mismo en concepto de gestión del sistema. Este mecanismo también es habitual en los entes gestores, como Protransporte, que se financian de un porcentaje del recaudo de los ingresos del Metropolitano y de las concesiones de los Corredores Complementarios.

En el caso del Metropolitano, las liquidaciones de los ingresos por tarifa incluyen pagos a terceros agentes como pagos al agente fiduciario (0,15%), al fondo de contingencias e infraestructura (4%), al supervisor



de la concesiones - INVERMET (1%) y a Protransporte (8%). Este porcentaje percibido por Protransporte puede compararse con otros gestores, como Transmilenio s.a., que perciben un porcentaje similar sobre los ingresos por tarifa (en este caso, una media en torno al 5% de la retribución neta a los operadores).

La ATU asume la función de recaudo de Protransporte y AATE, e implementa el recaudo integrado. En consecuencia, se diseñaría el porcentaje de percepción del recaudo en base a la penetración del recaudo actual en los distintos modos y del recaudo integrado, estando el rango de participación de la ATU en torno al 8% de los ingresos tarifarios.

Según las estimaciones de demanda e ingresos por tarifa, realizadas con el modelo del consultor, la percepción por este porcentaje se situaría en unos S/. 113,5 millones/año

Cabe señalar, que la percepción del recaudo implica la modificación de los contratos actuales, modificación que debe ser gestionada con las municipalidades provinciales.

Ingresos provenientes de negocios complementarios

Otras fuentes de ingresos están ligadas a negocios complementarios que puede gestionar la ATU. Por ejemplo, si la ATU gestiona estaciones y centros intermodales puede percibir ingresos de actividades comerciales, publicidad o aparcamientos asociados. En cualquier caso, se trata de una fuente menor de ingresos.

Fondos de cooperación técnica y donaciones reembolsables

Por último, mencionar que la ATU puede gestionar fondos de cooperación técnica o donaciones reembolsables de organismos multilaterales, agencias de cooperación exterior, fundaciones, etc, Se trata de una fuente de financiación menor dirigida a la realización de estudios, a apoyar las labores de base de información y observatorio, reforzando la actividad de cuerpo técnico de la ATU.

Gastos corrientes

Gastos corrientes o gastos ordinarios de la ATU son aquellos en los que se incurre para garantizar el funcionamiento de la misma. Principalmente, se trata de recursos humanos, equipos, alquileres de locales y consumos (agua, gas, electricidad, etc.).



Hay que diferenciar entre gastos corrientes y presupuesto de gasto, que en el caso de la ATU incluiría presupuestos de inversión y posibles futuros subsidios. Tampoco puede considerarse como gasto corriente la distribución de la percepción del recaudo integrado a los operadores dado que es una transferencia de ingresos por tarifa a las retribuciones por operación, considerándose sólo el porcentaje que percibe la ATU por su gestión.

La ATU debe disponer de recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones, En ese sentido, su presupuesto inicial estará constituido:

1. Transferencia de Recursos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Considerando que la creación del Pliego "Autoridad Autónoma de transporte Urbano-AATU" se aprobará en el mes de Agosto, se ha estimado que para la operatividad de dicha entidad en lo que resta del año (SET – DIC) requeriría un financiamiento que no excedería de S/ 100 millones de soles.

Este financiamiento será cubierto con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Para la implementación de lo indicado en los numerales precedentes, se requiere incorporar en la propuesta de Ley un artículo que exonere al MTC de algunas restricciones presupuestarias establecidas en la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, de acuerdo al siguiente Texto:

"Autorízase excepcionalmente, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, durante el año fiscal 2017, para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano, hasta por el monto de S/ 100 000 000,00 (CIEN MILLONES Y 00/100 SOLES) para financiar los gastos operativos, así como otros gastos relacionados con la implementación y equipamiento para el normal funcionamiento de dicha entidad.

Las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, autorizadas por la presente disposición, se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el ministro de Transportes y Comunicaciones, a propuesta de este último,

Para efectos de lo establecido en la presente disposición, exonerase al Ministerio de Transportes y Comunicaciones de las limitaciones establecidas en el literal c) del numeral 41.1 del artículo 41, del artículo 76 y el artículo 80 de la ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y de los numerales 9.4, 9.5, 9.7, 9.8 y 9.9 del artículo 9 de la ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

Lo establecido en la presente disposición se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público."



67

Adicionalmente, toda vez que la implementación de esta entidad implica la convergencia de otros órganos vinculados al Transporte Urbano, deberán irse estableciendo disposiciones de transferencia de recursos, provenientes de las fusiones de dicha entidades, según corresponda.

2. Transferencia de recurso producto de las fusiones que se realizarán en la nueva autoridad:

Producto de la creación de la nueva autoridad, se fusionarán la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao, el Instituto Metropolitano del Transporte de Lima (PROTRANSPORTE) y la Autoridad Autónoma del Sistema de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE). El presupuesto que financia dichas entidades será transferido al nuevo pliego de la ATU.

Presupuesto gestionado por la ATU

Las autoridades de transporte son gestores y, como tal, gestionan los presupuestos de transporte urbano en el ámbito de sus competencias. Estas entidades pueden ser modelos de eficiencia pues con gastos corrientes limitados tienen funciones muy relevantes en la gestión de los programas de inversión, en los subsidios o en el mecanismo de recaudo y su distribución entre operadores. La tabla adjunta da una idea de los presupuestos gestionados por algunas autoridades de referencia, entre las que mencionamos París, Lyon, Madrid y Barcelona.

Tabla 419 Presupuesto gestionado por algunas AT en Europa (en USD)

Autoridad	Habitantes	Staff	Gastos Corr	ppo. Gestion USD	Ppo/gastos	año
CRTM Madrid	6.466.996	137	19.522.181	2.093.990.000	10.726%	2015
ATM Barcelona	5.012.961	36	6.774.722	1.220.636.000	18.018%	2015
STIF París	11.978.363	365	70.620.000	9.242.000.000	13.087%	2015
SYTRAL Lyon	1.780.000	110	10.593.000	710.000.000	6.703%	2015

Fuente: Elaboración propia

Puede apreciarse claramente la eficiencia de una AT en la gestión de los presupuestos de transporte urbano con unos recursos limitados. Cabe indicar las áreas en las que la gestión sería más eficiente en términos de gastos corrientes, presupuesto gestionado. Serían las siguientes:

- **Recaudo**

La gestión del recaudo integrado, incorporando todos los sistemas masivos (Metro, Metropolitano y complementarios) puede representar ingresos anuales en torno a S/. 322 millones (USD 98 millones) en un escenario



base 2015 en el que se capta una demanda en día medio de un millón de viajes²⁵.

En el escenario futuro, con los cinco Corredores Complementarios en servicio, se estiman unos ingresos anuales por tarifa de S/. 1.420 millones (USD 435,4 millones) con una demanda en día medio de 3,26 millones de viajeros.

Una restructuración de las rutas convencionales y la incorporación de éstas al recaudo integrado elevarían los ingresos prácticamente al doble, sobre unos S/. 2.500 millones.

- **Subsidios**

Con la declaración del transporte como servicio público, se abre la vía de establecer subsidios o compensaciones al mismo, en base a la oferta que debe cumplir en áreas de baja rentabilidad; en particular en un escenario de rutas convencionales reordenadas y agrupadas en concesiones. La ATU es la entidad encargada de gestionar estos subsidios cuyo monto total no puede estimarse actualmente.

- **Inversión en infraestructura**

Como se ha indicado en capítulos anteriores, la ATU puede canalizar la financiación del MEF para proyectos de transporte urbano o promover la realización de proyectos específicos de nuevos corredores de transporte o infraestructura intermodal, en régimen de APP.

V. IMPACTO SOBRE LA NORMATIVIDAD VIGENTE

De aprobarse el proyecto de ley, ésta impactaría sobre los siguientes dispositivos legales:

- a) Ley General del Transporte Terrestre, Ley N° 27181, mediante la incorporación de un Art. 16-B y la modificación de los numerales 17.2 y 17.3 del Art. 17°.
- b) Derogación de los numerales 7.1 y 7.4 del Artículo 161° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.
- c) Derogación de la Ley N° 24565 y el Decreto de Urgencia Nro. 063-2009 y las demás disposiciones que regulan a la Autoridad Autónoma del Sistema de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE).
- d) Todas las disposiciones que se opongan a la Ley.



²⁵ Datos obtenidos con el modelo propio sobre estimación de un escenario base (Línea 1, Metropolitano y tres corredores complementarios) y un escenario futuro (Línea 1, Metropolitano y cinco corredores complementarios).