

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Aportes al diseño institucional de la Autoridad de Transporte Urbano
para Lima y Callao (ATU), un análisis a su naturaleza jurídica

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en
Derecho Administrativo

Autor:

Victor Eduardo Farfán De la Fuente

Asesor:

Vicente Alberto Cairampoma Arroyo

Lima, 2023

Informe de Similitud

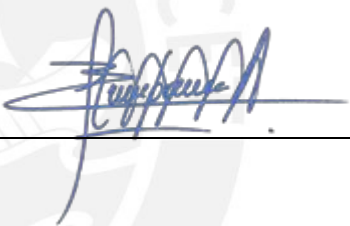
Yo, VICENTE ALBERTO CAIRAMPOMA ARROYO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “Aportes al diseño institucional de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), un análisis a su naturaleza jurídica”, del autor(a) VICTOR EDUARDO FARFAN DE LA FUENTE, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 30%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/12/2023.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 21 de febrero del 2024

<u>CAIRAMPOMA ARROYO, VICENTE ALBERTO</u>	
DNI: 40139896	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9706-4910	

RESUMEN

La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante ATU) es un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que posee competencias de planeamiento, otorgamiento de títulos habilitantes, emisión de normativa técnica, regulación tarifaria, fiscalización y sanción del cumplimiento de las obligaciones de servicio público del transporte urbano de pasajeros, que se configuró como una respuesta legal pragmática que intentó paliar los efectos generados por el régimen de permisos municipales que ha sido gestionado asimétricamente por la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, MUNILIMA) y la Municipalidad Provincial del Callao (en adelante, MUNCALLAO) que se configuró como una respuesta pragmática al régimen de liberalización del transporte de la década de los noventa, que a su vez fue una respuesta pragmática de la limitada capacidad de la empresa pública erigida durante un gobierno de facto; sin embargo, el transporte urbano de pasajeros es natural e históricamente un servicio público municipal que requiere tutela dada la autonomía municipal que se fundamenta en la teoría de la garantía institucional. Asimismo, ante las competencias otorgadas a la ATU se requiere un grado de autonomía elevado dada la potestad de intervenir en el mercado de transporte urbano, por consiguiente, se sugiere la creación de un organismo municipal paritario que se encargue de planificar y otorgar los títulos habilitantes del servicio público y se erija en la ATU la competencia normativa, reguladora, fiscalizadora, sancionadora y de atención quejas y reclamos, creándose un organismo regulador local que goce de autonomía de las autoridades subnacionales.

Palabras clave

Transporte Público Urbano de Pasajeros, Conurbanidad, Garantía Institucional, Organismo Regulador y Autonomía

ABSTRACT

The Urban Transportation Authority for Lima and Callao (hereinafter ATU) is a specialized technical public body attached to the Ministry of Transportation and Communications that has powers of planning, granting of enabling titles, issuance of technical regulations, tariff regulation, inspection and sanction of the compliance with the public service obligations of urban passenger transport, which was configured as a pragmatic legal response to try to alleviate the effects generated by the municipal permit regime that has been managed asymmetrically by the Metropolitan Municipality of Lima (hereinafter, MUNILIMA). and the Provincial Municipality of Callao (hereinafter, MUNCALLAO), which was configured as a pragmatic response to the transport liberalization regime of the 1990s, which in turn was a pragmatic response to the limited capacity of the public company erected during a de facto government; However, urban passenger transportation is naturally and historically a municipal public service that requires protection given the municipal autonomy that is based on the theory of institutional guarantee. Likewise, given the powers granted to the ATU, a high degree of autonomy is required given the power to intervene in the urban transport market, therefore, the creation of a joint municipal body that is responsible for planning and granting the enabling titles is suggested. of the public service and the normative, regulatory, supervisory, sanctioning and handling of complaints and claims is established in the ATU, creating a local regulatory body that enjoys autonomy from the subnational authorities.

Keywords

Urban Public Passenger Transport, Conurbanity, Institutional Guarantee, Regulatory Body and Autonomy

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
Subtítulo I.1: Transporte Urbano	2
Subtítulo I.2: Inicia el péndulo, la empresa pública del servicio público de transporte urbano de pasajeros, entre lo municipal y lo nacional	3
Subtítulo I.3: ¿Retorna el péndulo? el régimen de liberalización del mercado del transporte urbano de pasajeros.....	4
Subtítulo I.4: El péndulo en tránsito, el régimen municipal de autorizaciones	6
Subtítulo I.5: ¿Reinicia el péndulo?, la república del servicio público de transporte urbano de pasajeros y la recentralización de la actividad	7
Subtítulo I.6: Conclusiones parciales	9
Sección II: Competencia Administrativa del Transporte Urbano.....	10
Subtítulo II.1: Competencia Administrativa del Transporte Urbano en Lima y Callao	10
Subtítulo II.2. Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el expediente N.º 0008-2019-PI/TC.....	12
Subtítulo II.3. Autonomía Municipal y la Garantía Institucional	13
Subtítulo II.4. Mecanismo de coordinación en la prestación de servicios públicos en áreas conurbadas ¿Existía una medida menos gravosa?.....	14
Subtítulo II.5. Conclusiones parciales	15
Sección III: La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao como Organismo Público Especializado.....	17
Subtítulo III.1. El Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros	19
Subtítulo III.2. La Función de Planificación y Gestión del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros	20
Subtítulo III.3. La Función Normativa, Regulación, Fiscalización y Sanción del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros	21
Subtítulo III.4. Diseño Institucional de las Asociaciones Público-Privadas	23
Subtítulo III.5. Conclusiones parciales	24
CONCLUSIONES.....	25
BIBLIOGRAFÍA.....	27

INTRODUCCIÓN

El transporte urbano de pasajeros es un servicio público fundamental para el desarrollo de los ciudadanos, atendiendo a que los lugares de interés en donde se desenvuelven y satisfacen sus necesidades. A lo largo de los años, el diseño institucional de las entidades competentes es pragmático dado que se ha dictado soluciones fragmentadas.

El mercado del transporte urbano de pasajeros ha pasado de una sobredemanda a una sobreoferta al transcurrir de una gestión directa de servicio público a su despublificación. En tal contexto, las obligaciones de servicio público no se han logrado desarrollar plenamente, por lo que es necesario exponer una solución integral que respete las competencias establecidas en la Constitución Política y promueva la eficacia del sistema atendiendo a las fallas de mercado que el servicio presenta.

La solución planteada a través de la Ley N.º 30900 ha sustraído una competencia de los gobiernos locales que mantiene una tutela constitucional y legal. Asimismo, se aprecia que las competencias otorgadas por la referida Ley deberían ser acompañadas con una autonomía de nivel de un organismo regulador de la inversión privada.

El presente trabajo busca realizar aportes a efecto de mejorar el clima de negocios en el sector y promover la inversión privada extranjera en la actividad económica.

Sección I: El Transporte Urbano en Lima y Callao

Subtítulo I.1: Transporte Urbano

La necesidad de movilidad es intrínseca al ser humano, atendiendo a que los espacios en donde la ciudadanía ejerce sus actividades se encuentran separados; ya sea conduciendo, siendo transportado por un vehículo o caminando, el ser humano siempre ha vencido las limitaciones espaciales a efecto de satisfacer necesidades vitales.

En tal sentido, Escudero Peña considera que el concepto de movilidad urbana comprende una dimensión técnica basada en el transporte como una actividad de desplazamiento, una dimensión social y morfológica, siendo que estos dos últimos términos introducen los estilos de vida de los usuarios, los niveles de contaminación atmosférica y acústica, el tiempo de desplazamiento de una locación a otra, la tasa de atascos, el modelo de desarrollo urbano, los niveles de marginación social y la ubicación de las actividades necesarias para los ciudadanos en las áreas urbanas, etc. (2017, p. 42-43).

Sobre el transporte, el Tribunal Constitucional de España ha considerado que el objeto esencial de dicha actividad es "... la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro..." (Sentencia N.º 203/1992, 1992, párr. 4), por lo que núcleo fundamental son las actividades públicas relativas a la regulación de las condiciones en las que se presta el servicio (Sentencia N.º 203/1992, 1992, párr. 2).

Por lo que, el transporte urbano debe ser comprendido como una arista de la problemática de la movilidad urbana de los ciudadanos, por ende, resulta imposible ignorar las aristas restantes que comprenderían una reforma integral de la problemática señalada, así pues, el presente trabajo se enfocará en la movilidad prestada mediante vehículos automotores de mediana y alta capacidad, teniendo en cuenta los factores a los que se encuentra vinculada la dinámica del transporte urbano de pasajeros en territorio conurbanizado que

comparte Lima y Callao, que en la práctica, conforman una unidad territorial dado que sus límites se encuentran estrechamente vinculados ya sea por el crecimiento demográfico de sendas urbes y la dinámica económica mutua.

Subtítulo I.2: Inicia el péndulo, la empresa pública que prestaba el servicio público de transporte urbano de pasajeros, entre lo municipal y lo nacional

Tal como ha sido precisado con anterioridad, el transporte urbano de pasajeros representa una arista de la movilidad urbana que comprende el uso regular de vehículos automotores de capacidad media y alta. En tal contexto, el régimen legal del servicio público de transporte urbano de pasajeros ha sido objeto de diversas reformas. Primigeniamente, mediante el Decreto Ley N.° 18410 se instituyó la Administradora Para-Municipal de Transportes de Lima con la finalidad de gestionar directamente el servicio público de transporte urbano de pasajeros en Lima Metropolitana (1965, artículos 1 y 2). Posteriormente, a través del Decreto Ley N.° 21513 se fundó la Empresa Nacional de Transporte Urbano del Perú como empresa pública dedicada a la prestación directa del servicio público de transporte urbano de pasajeros (1976, artículos 1, 4 y 6), en tal sentido, se aprecia que para Lima y Callao se instituyó excepcionalmente la Empresa Nacional de Transporte Urbano del Perú, Lima-Callao (1976, artículos 30 y 31). Una vez restablecido en el orden democrático, la materia del transporte urbano en Lima fue tratado por el Poder Ejecutivo Nacional ante las potestades delegadas por el Poder Legislativo, siendo que a través del Decreto Legislativo N.° 101 se absorbió plenamente a la Empresa Nacional de Transporte Urbano del Perú, Lima-Callao en la Empresa Nacional de Transporte Urbano del Perú (1981, Disposición Preliminar).

Ahora bien, de acuerdo De Soto Polar, en 1984 el 91% del transporte masivo se desarrolló informalmente, el porcentaje restante se dividía entre la Empresa Nacional del Transporte Urbano del Perú, cooperativas, empresas obreras y una empresa de propiedad social (2009, p. 125). En el mismo orden de ideas, Sánchez León, Calderón Cockburn y Guerrero de los Ríos consideraban que en

los años setenta se advirtió una sobredemanda en el mercado del transporte urbano que incremento vertiginosamente la cantidad de unidades vehiculares (1978, p. 193)

Por consiguiente, a mediados y hasta la penúltima década del siglo XX, el servicio de transporte urbano de pasajeros se encontraba gestionado directamente por la Administración Pública, encontrándonos ante la tradicional noción de servicio público, es decir, una reserva en favor del Estado del servicio o titularidad de este, un régimen legal exorbitante y un servicio necesario para la comunidad. Sin embargo, la prestación del servicio mediante la gestión directa no lograba satisfacer la demanda, por lo que se generaron incentivos para la conformación de un mercado negro, vale decir, la prestación informal del referido servicio.

Subtítulo I.3: ¿Retorna el péndulo? el régimen de liberalización del mercado del transporte urbano de pasajeros

En contraste, a través del Decreto Legislativo N.º 651 se despublicó la actividad económica, estableciendo un régimen de libre competencia mediante la libertad de tarifas, de acceso y condiciones de servicio (1991, artículos 1, 2 y 4). En el mismo contexto, la libertad de precios quedó consagrada a través del Decreto Legislativo N.º 757 que precisa que sólo pueden ser fijados administrativamente las tarifas de los servicios públicos (1991, artículo 4), advirtiéndose una excepción a la libertad de empresa.

En tal sentido, se generaron las condiciones para el establecimiento del modelo *comisionista-afiliador* presenta un limitado control a los prestatarios finales del servicio que son empleados informales tercerizados o *inquilinos de la ruta* (Bielich Salazar, 2009, p. 70-71), desencadenando la denominada *guerra del centavo* que consiste en el uso de técnicas temerarias (Bielich Salazar, 2009, p. 102) que maximizan su rentabilidad dado que el incentivo de los prestadores

finales yace en el número de pasajeros transportados, sin mediar condiciones mínimas de seguridad.

Adicionalmente, Haro Seijas comentó que los problemas generados por la empresa pública fueron remplazados por un exceso de oferta de vehículos de baja capacidad, congestión de las rutas, provocando un acrecentamiento del tiempo requerido para trasladarse de una ubicación a otra. Adicionalmente, se apreció concentración de precios, incremento de la siniestralidad de la actividad e inurbanidad vial (Haro Seijas, 2005, p. 153). En la misma línea, Figueroa resaltó que el cambio de modelo acentuó prácticas temerarias de conducción de vehículos (2005, p. 486), asimismo, se apreció un mayor desgaste de los vehículos destinados para la prestación del servicio e incrementos discrecionales de las tarifas del servicio (Bielich Salazar, 2009, p. 30).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha identificado que la sobreoferta vehicular causada por la liberalización del transporte ha generado: pérdida de horas-hombre, ineficiente uso de carburantes, detrimentos de productividad, mayores costos de mantenimiento y pérdida de patrimonio monumental y desvalorización de la propiedad inmueble (Informe Defensorial N.º 137, 2008, p. 55).

En la misma línea, bajo una experiencia internacional, Cano Campos y Carbonell Porrás sostienen que, en atención a la experiencia anglosajona de desregulación del transporte de la década de los ochenta, se advirtieron efectos positivos como una reducción en los costes de producción, incremento de las frecuencias de prestación del servicio y la eliminación de subvenciones. Sin embargo, los operadores privados remplazaron los autobuses por minibuses, provocando congestión vehicular. Por lo que, sendos autores sugieren una gestión indirecta mediante concesionarios (2006, p. 43-47).

En suma, la libre competencia en el transporte urbano de pasajeros contrajo un incremento desmedido de la oferta que superó la demanda, provocando un

escenario de sobreoferta del servicio que saturó las vías de alto tránsito en la ciudad. Asimismo, en vista que el incentivo del prestador del servicio se enfocó en el transportar al mayor cantidad de pasajeros en el menor tiempo posible, se propiciaron medidas de conducción temeraria y se relajó el control por parte de las autoridades municipales.

Subtítulo I.4: El péndulo en tránsito, el régimen municipal de autorizaciones

Sin embargo, a través de la Ley N.° 27774 se determinó que el servicio de transporte urbano de pasajeros es libre bajo autorización del Gobierno Local (2002, artículo 1), dicha disposición concordaba con las competencias otorgadas por la Ley N.° 27972 en su artículo 73 y 81 y el artículo 195 de la Constitución Política del Perú.

En un extremo, la MUNILIMA mediante la Ordenanza N.° 1613 creó el Sistema Integrado de Transporte Público de Lima Metropolitana que tenía por finalidad la integración física, tarifaria, operacional y de los medios de pago del servicio de transporte urbano de pasajeros, atendiendo a que los servicios incluidos en el Sistema Integrado de Transporte era el Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad o COSAC, el Sistema Ferroviario de Transporte de Personas, el Sistema de Corredores Complementarios y los servicios de transporte regular (2012, artículos 4 y 5). En tal contexto, se asigna al Instituto Metropolitano Protransporte de Lima la responsabilidad de conceder, implementar, administrar y controlar el Sistema de COSAC y el Sistema de Corredores Complementarios. Por otro lado, el transporte regular de personas era concedido, implementado, administrado y controlado por la Gerencia de Transporte Urbano de la MUNILIMA (2012, artículos 9 y 10). Por lo que se puede apreciar que el diseño institucional empleado en Lima Metropolitana consiste en un bosquejo de responsabilidades mellizas, es decir, dos organismos que tienen funciones semejantes para actividades económicas similares.

Por otro extremo, la MUNICALLAO a través de la Ordenanza N.º 20, aprobó el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte público que corresponde a una responsabilidad de la Gerencia General de Transporte Urbano de la MUNICALLAO (2007, artículo 1 y 2).

Es menester destacar que en el año 2007 se emitió la Ley N.º 29029 que creaba un régimen de asociatividad municipal a efecto, que, entre otras responsabilidades, preste conjuntamente servicios entre dos o más municipalidades colindantes (Congreso de la República del Perú, 2007a, artículo 1 y 2). Aun así, de la revisión del Registro de Mancomunidades Municipalidades, se advierte que no se ha gestado una asociación municipal entre la MUNILIMA y la MUNICALLAO (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020), pese a que comparten entre sus límites la conglomeración más densa de nuestro país.

Ahora bien, se advierte que, ante los efectos directos de la liberalización absoluta del servicio de transporte urbano de pasajeros, se planteó apostar por un régimen de autorizaciones que plantease ciertos requisitos que permitiesen un servicio de transporte urbano de pasajeros con mayores garantías, actuación que no significó la república de la actividad. En tal contexto, la MUNILIMA estipuló un andamiaje institucional más sofisticado que comprendía sistemas ferroviarios y COSAC. En contraste, la MUNICALLAO apostó por un régimen de autorizaciones con condiciones más relajadas.

Subtítulo I.5: ¿Reinicia el péndulo?, la república de la actividad de transporte urbano de pasajeros y la recentralización de la actividad

En 2018, se publicó la Ley N.º 30900 que creó la ATU como un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones con autonomía funcional, económica y financiera con la finalidad de planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao dada la conurbanidad que presentan ambas demarcaciones territoriales (2018, artículos

3 y 5). Asimismo, el legislador nacional optó por declarar servicio público el transporte terrestre de personas (2018, primera disposición complementaria final).

Sobre el particular, ante una evaluación preparatoria, se considera que el diseño institucional de la ATU debía incidir en los problemas de coordinación de rutas, inversión e información entre la movilidad de Lima y Callao; empero, se destacaron limitaciones como las amplias y extensas funciones otorgadas a la ATU en planificación, gestión, fiscalización y regulación, el traslado de competencias en favor de un organismo de nivel nacional, omitiendo formulas mancomunadas, una gobernanza que favorece a las autoridades designadas por los gobiernos nacionales y el régimen económico (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2016, p.61-62)

Por otro lado, Poole Fuller estima que el diseño institucional de la ATU ha otorgado excesiva preponderancia al gobierno nacional, dependiendo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; adicionalmente, advierte una limitada participación de la ciudadanía, la falta de aplicación de un régimen laboral de servicio civil y la desarticulación de políticas de movilidad urbana con otros sectores (Poole Fuller, 2018, p. 109).

Por consiguiente, se advierte que el actual modelo institucional ha centralizado la competencia del transporte urbano, siendo que la Constitución Política del Perú ha calificado el transporte urbano como una competencia de gobierno local (1993, artículo 195). Adicionalmente, se puede apreciar que la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, atendiendo al diseño de Organismos Públicos Especializados comprende funciones de Organismo Técnico Especializado como el planeamiento de una actividad económica y el otorgamiento de títulos habilitantes (Ley N.º 29158, 2007b, artículo 33) y funciones de Organismo Regulador como la regulación tarifaria al integrar la tarifa del servicio a través de paquetizaciones de servicios y establecer el Plan

Maestro de Transporte y el Plan Regulador de Rutas que limitarán la forma de prestación del servicio.

Subtítulo I.6: Conclusiones parciales

El transporte urbano de pasajeros es una actividad económica que inicialmente se desarrolló mediante una empresa pública, es decir, el servicio se prestó mediante la máxima expresión de intervención estatal que comprende la gestión directa del servicio por parte de la Administración Pública, dicho modelo no satisfacía la demanda del servicio, por lo que se generó un mercado negro o informal del servicio público de transporte urbano de pasajeros. Producto de ello, se optó por la liberalización de la actividad económica, que originó la conocida guerra del centavo que generó varias externalidades negativas que fueron asumidas por los usuarios y la ciudadanía. Por consiguiente, se autorizó los gobiernos locales otorgar autorizaciones, por lo que la MUNILIMA y la MUNICALLAO, atendiendo a la competencia otorgada por la Constitución de 1993, emitió normativa con la finalidad de normar, fiscalizar y sancionar el transporte urbano, implementando Corredores Segregados de Alta Capacidad aislados, sin embargo, el limitado control de la actividad, mantuvo la *guerra del centavo* en sectores donde no se implementaron los referidos Corredores. Finalmente, la creación de la ATU presenta oportunidades de mejora en tanto, se ha sustraído una competencia de gobierno local en favor del gobierno nacional y se ha otorgado la autonomía de Organismo Técnico Especializado, cuando por las funciones ejercidas por la ATU, correspondería conceder garantías propias de la autonomía de un Organismo Regulador.

Sección II: Competencia Administrativa del Transporte Urbano

La competencia administrativa que habilita la actividad de la Administración Pública es consecuencia de las revoluciones liberales, estableciéndose una relación de subordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Morón Urbina, 2019, p. 76-77), es decir, que la Administración Pública sólo puede actuar en aquellas actividades estipuladas en la normativa emitida por el Congreso. En nuestro andamiaje legal, dicha regla se estipula en el artículo 45 de la Constitución Política del Perú que refiere que el poder público es delimitado por la Constitución y la ley (1993). Asimismo, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, a través del principio de legalidad, consume la regla planteada en la Constitución Política del Perú de 1993, al sujetar la actuación administrativa a la Constitución y la ley, atendiendo a las facultades otorgadas (2019).

Por consiguiente, la competencia habilita la actividad administrativa, distribuyendo las actividades entre los organismos de la Administración Pública mediante la Constitución y la ley; en ese contexto, el transporte urbano de pasajeros no es ajeno a dicha regla, siendo que la competencia de dicho sector económica ha variado como un péndulo entre el administración nacional y local.

Subtítulo II.1: Competencia Administrativa del Transporte Urbano en Lima y Callao

En primer lugar, la Constitución Política del Perú a través del numeral 8 del artículo 195, establece la potestad de desarrollar y regular el transporte colectivo (1993), el cual es una herencia de su antecesora que otorgó la misma competencia mediante el numeral 5 del artículo 254 (Constitución para la República del Perú, 1979); en la misma línea, la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte Terrestre establece que las autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre son, entre otros, las administraciones subnacionales descentralizadas (1999, artículo 15), por lo que no cabe duda,

que el Parlamento a través de la Ley Orgánica de Municipalidades en el numeral 7 del artículo 161, dispuso como competencia de la MUNILIMA planificar, regular y gestionar el transporte público, así como entregar concesiones, autorizaciones y permisos (Ley N.º 27972, 2003). En la misma, el citado cuerpo legal, estableció a la MUNCALLAO, en calidad de municipalidad provincial, competencias similares (Ley N.º 27972, 2003, artículo 81).

Por lo que primigeniamente el transporte urbano público era una competencia local, siguiendo la misma línea de subsidiariedad vertical que prioriza la intervención de una administración local por sobre una administración nacional, siendo que dicha distribución responde al estrecho vínculo de la administración local con los servicios públicos y el desarrollo económico-social (Caso Nesta Brero, 2003, fundamento 19).

Sin embargo, en diciembre de 2018 se emitió la Ley que crea la ATU, ante un escenario de conurbanidad que se presenta entre las jurisdicción de Lima Metropolitana y la Provincia del Callao, se planteó una modificación a la Ley Orgánica de Municipalidades, específicamente en su artículo 73, al precisar que al advertirse un caso de conurbanidad entre dos circunscripciones provinciales, la prestación de servicios públicos locales se regulará por ley expresa, determinando un organismo responsable de dicho servicio público local (Ley N.º 30900, 2018).

De tal manera, el Parlamento decidió crear la aATU como un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a efecto de organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao (Ley N.º 30900, 2018, art. 5), en otras palabras, el Congreso decidió sustraer la competencia del transporte urbano de pasajeros de los fueros locales a efecto de concedérsela a un organismo nacional, pese a existir mecanismos de asociatividad municipal como las Mancomunidades Municipales. Asimismo, a pesar de resaltar la autonomía administrativa, funcional, económica y financiera de la ATU, ésta depende del Ministerio de Transportes y

Comunicaciones que es el ministerio del sector, una entidad hondamente política.

Subtítulo II.2. Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el expediente N.° 0008-2019-PI/TC

Ahora bien, la MUNICALLAO planteó una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional del Perú, contra la Ley N.° 30900; la MUNICALLAO sostuvo que, a través de la referida normativa, se le despojaron sus competencias vinculadas al transporte urbano de pasajeros, a pesar de gozar de autonomía municipal a nivel constitucional.

Es menester destacar que la Ley N.° 30900 modificó el artículo 73 de la Ley N.° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidad–, en tanto, que, ante la conurbanidad de dos circunscripciones territoriales provinciales, el Parlamento a través de una Ley determina el organismo público responsable de la prestación del servicio público local en sendas demarcaciones, asimismo, se establece las competencias de cada nivel de gobierno (2018, artículo 2).

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional del Perú dictaminó que la reforma legal cuestionada -relativa a la conurbanidad-, no vulnera las competencias municipales dado que, el Parlamento decidió que los mecanismos de coordinación planteados en el texto original, ahora, se traten de un organismo creado por Ley. Asimismo, el Tribunal Constitucional considera que dicha interpretación se respalda por lo estipulado en el segundo párrafo del artículo 75 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Caso ATU, 2020, fundamentos 21-26).

En la misma línea, el fundamento de voto del Magistrado Miranda Canales quien reconoce un recorte de las competencias de la MUNILIMA y la MUNICALLAO en la gestión del transporte urbano, sin embargo, decidió utilizar el Test de Proporcionalidad a efecto de tomar de una decisión; por lo que, el referido Magistrado sentenció que la creación de la ATU sería una medida idónea para

garantizar los derechos fundamentales de los usuarios del servicio público de transporte urbano de pasajeros, la medida sería necesaria en vista que durante diecisiete (17) años la MUNILIMA y la MUNICALLAO no han generado un mecanismo de gestión de la conurbanidad y que la restricción de la autonomía municipal es leve en comparación de la protección de los derechos de los usuarios del transporte urbano de pasajeros (Miranda Canales, 2020, fundamentos 14-17).

Por lo tanto, el máximo intérprete de la Constitución ha resuelto que las competencias de la ATU son constitucionales por los argumentos expuestos.

Subtítulo II.3. Autonomía Municipal y la Garantía Institucional

La Constitución Política del Perú garantiza la autonomía política, económica y administrativa en favor de los gobiernos locales para el desenvolvimiento de sus competencias (1993, art. 191). Por un lado, la autonomía política comprende la potestad de autogobernarse, dado un grado de discrecionalidad que le permite emitir normativa propia y elegir sus propios órganos administrativos (Godos Rázuri, 2002, pág. 284). Por su parte, la autonomía económica comprende el poder de aprobar y ejecutar el presupuesto municipal, administrar bienes y rentas y crear o modificar tasas o arbitrios (Castro-Pozo Díaz, 2005, p. 1001). Finalmente, la autonomía administrativa es la facultad de los gobiernos locales de administrarse por sí mismos, es decir que implica disponer su propia estructura organizacional y la regulación normativa de los servicios públicos bajo su competencia (Andía Chávez, 2014, pág. 43).

Por lo que la autonomía municipal es una garantía que permite desarrollar sus actividades en el ámbito de sus competencias, siendo dicha tutela inspirada en la garantía institucional que es una doctrina planteada por Schmitt que no converge en una protección ilimitada de las competencias de un organismo, sino que se enfoca en tutelar la competencia dentro de sus límites y bajo una mirada teleológica (1928, p. 175). En la misma línea, Fernández Segado refiere que la

garantía institucional es un instrumento de tutela que comprende una protección que evita que la competencia concedida por el legislador constituyente no sea variada por el legislador ordinario (1992, p. 1019).

En tal orden ideas, resulta importante traer a colación que el Tribunal Constitucional de España a través la sentencia N.º 118/1996 declaró inconstitucional los artículos 113 a 118 de la Ley Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987, pese a que la propia normativa los considera normativa supletoria, dado que la regulación del transporte intracomunitario es competencia de las Comunidades Autónomas (1996, párr. 37). Es así que el señalado Tribunal resolvió tutelar la garantía institucional de las competencias de las administraciones subnacionales.

Por consiguiente, la autonomía municipal se ampara en la garantía institucional a efecto de evitar el desmedro de sus competencia, empero, el desenvolvimiento de las actividades de los gobiernos locales no pueden colindar con la autarquía, contraviniendo el principio de unidad del Estado, por lo que se requiere que la normativa subnacional no contravenga los espacios generales de la normativa nacional, sin embargo, de la misma manera, existe la expectativa de que el ordenamiento nacional no vacíe el contenido fundamental de las competencias subnacionales.

Subtítulo II.4. Mecanismo de coordinación en la prestación de servicio públicos en áreas conurbadas ¿Existía una medida menos gravosa?

Ahora bien, respecto al argumento planteado por la Sentencia emitida en el expediente N.º 0008-2019-PI/TC, considero que, la modificación realizada mediante la Ley N.º 30900 al artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades no es un mecanismo de coordinación dado que se ha sustituido por completo a la entidad responsable del transporte urbano de pasajeros en Lima y Callao. En tal sentido, el establecimiento de un procedimiento de creación de una entidad de nivel local que gestione paritariamente el servicio público habría sido una

solución que no vulneraría la autonomía política y administrativa que se encuentran garantizadas por la garantía institucional toda vez que el cambio realizado en la Ley N.º 30900 ha vaciado el contenido de las competencias locales.

Por otra parte, ante el argumento planteado, por Magistrado Miranda Canales, al analizar un Test de Proporcionalidad, se ha omitido que través de la Ley N.º 29029 que aprueba el régimen legal de las Mancomunidades Municipales, se presenta un mecanismo de coordinación que potencialmente significa un medio idóneo, necesaria y proporcional, que se diferencia de lo planteado por la Ley, en que resulta ser una medida menos gravosa a los intereses de la MUNILIMA y la MUNCALLAO.

Ahora bien, Herrera Arellano considera que se debe evitar el acaparamiento de competencia por parte de la organización mayor, considerando que la espontaneidad social se encuentra distribuida entre todos los intervinientes estatales menores o privados por su cercanía a la actividad económica. Sin embargo, ante la carencia de capacidad de la organización menor, el citado autor plantea la posibilidad de intervenir, sin abolir la competencia de la organización menor, ni convertir en ilusoria la competencia de ésta (2015, p. 102).

Subtítulo II.5. Conclusiones parciales

En suma, el andamiaje organizativo constitucional primigenio otorgó la competencia del servicio público de transporte urbano de pasajeros a los gobiernos locales, es decir, municipalidades provinciales y metropolitanas. Sin embargo, ante la desidia de los gobiernos locales comprometidos en la circunscripción que comprende el área conurbanizada que comparte Lima y Callao, el Congreso decidió crear un organismo adscrito a la gestión nacional, evidenciándose una vulneración a la autonomía municipal y a la garantía institucional.

El Tribunal Constitucional señaló que la figura de la conurbanización se encontraba establecida en el texto anterior a la modificatoria planteada por la ley ATU, sin embargo, el texto anterior resalta el uso de un mecanismo de coordinación, lo cual es contrario a otorgar la competencia a un organismo responsable, apreciándose que dicho organismo se vincula estrechamente al gobierno nacional, vaciando las competencias locales. Asimismo, se advierten medidas menos gravosas como la expuesta en ley de Mancomunidad Municipal.

En tal sentido, cabe la intervención del gobierno nacional frente a la desidia del gobierno local, sin embargo, dicha intervención no puede significar un despojo de las competencias otorgadas o convertir las potestades locales en estériles.

En suma, el transporte urbano de pasajeros es una competencia municipal dado su reconocimiento a nivel constitucional y legal, así como, por la cercanía de la actividad a la ciudadanía, encontrándose presente en el *día a día* de los ciudadanos, en tal sentido, el diseño institucional que planifique, gestione, regule, supervise y sancione debe encontrarse estrechamente vinculado a los gobiernos locales, cabiendo la posibilidad de plantear mecanismos de coordinación como las Mancomunidades Municipales, apreciándose que es una oportunidad la integración Lima-Callao a través de la referida modalidad de asociatividad municipal.

Sección III: La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao como Organismo Público Especializado

La ATU es creada como "... un Organismo Técnico Especializado... con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera a efecto de organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao" (Ley N.º 30900, 2018, artículo 3). Por consiguiente, el legislador nacional decidió instituir un organismo de naturaleza técnica especializada, siendo este un tipo de organismo público especializado connotado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; adicionalmente, el Congreso establece fundamentalmente autonomía administrativa y económica en favor de la ATU.

En tal contexto, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece dos clases de Organismos Públicos Especializados; los Organismos Técnicos Especializados y los Organismos Reguladores. En tal sentido, los Organismos Técnicos Especializados pueden planificar y supervisar o ejecutar y controlar políticas de Estado, y en el ámbito económico otorgar títulos habilitantes de actividades económicas (Ley N.º 29158, 2007b, artículo 33), es decir, que los Organismos Técnicos Especializados autorizan el ingreso al mercado de ciertas actividades económicas.

Por otro parte, los Organismos Reguladores tienen por objeto la regulación de mercados o garantizar el funcionamiento de mercados no regulados, tienen potestades supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, definen su política de gasto y se encuentran adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros (Ley N.º 29158, 2007b, artículo 32), en otras palabras, los Organismos Reguladores intervienen ante la existencia de fallas de mercado, por lo que sus potestades son amplias, adicionalmente, al administrar sus recursos y encontrarse adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, se garantizaría su autonomía económica y administrativa.

Por consiguiente, desde una perspectiva económica y atendiendo a la descripción apreciada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se puede apreciar que la diferencia preponderante entre ambos tipos de organismos yace en que los Organismos Técnicos Especializados se enfocan en establecer las condiciones de ingreso al mercado y los Organismos Reguladores se orientan a intervenir en el mercado a efecto tutelar su eficiencia. Adicionalmente, se aprecian distintos niveles de autonomía.

En opinión de Landa Arroyo, la nomenclatura de los organismos públicos especializados se dictó, de acuerdo, al nivel de autonomía que necesitaba cada entidad para ejercer sus funciones (2023, p. 186). En tal contexto, Morón Urbina sostiene que la presente autonomía permite un análisis técnico especializado y una debida motivación de las decisiones tomadas por dichos organismos (2011, p. 242). Por lo que se puede inferir que, a mayor intervención en la actividad económica se conceda mayor autonomía, es decir, que entre permitir el ingreso al mercado a una empresa o fijar la tarifa y cantidad de servicios a prestar, resulta más gravosa la segunda opción, por lo que resulta imperativo un mayor grado de autonomía.

Ahora bien, se puede destacar que se ha otorgado a la ATU la competencia de planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiencia de la operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao (Ley N.º 30900, 2018, artículo 5.1). Al desglosar dicha competencia, se advierten funciones normativas, reguladoras, fiscalización y sanción (Ley N.º 30900, 2018, art. 6.a, 6.b, 6.c, 6.e, 6.t). En tal contexto, en el Reglamento de la Ley N.º 30900, Ley que crea la ATU, se precisan las funciones señaladas con anterioridad, precisándose la atención de quejas y reclamos de usuarios (Decreto Supremo N.º 005-2019-MTC, 2019, art. 9, 10.13, 11 y 12).

Por otra parte, si bien se han resaltado funciones similares a la de los Organismos Reguladores, se aprecian funciones propias de un Organismo Técnico Especializado dado que la ATU tiene la función de promover, estructurar

y ejecutar procesos de promoción de inversión de inversión pública y/o privada (Ley N.º 30900, 2018, art. 5.1) (Decreto Supremo N.º 005-2019-MTC, 2019, art. 13).

Subtítulo III.1. El Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros

El servicio público es un concepto mutable, tal como lo ha anotado Solar & Cairampoma al precisar que primigeniamente se consideraba un privilegio de explotación por parte de la Administración Pública que varía un régimen de prestación por sociedades privadas (2010, p. 379), por lo que el debate respecto al contenido del servicio público se encuentra abierto. En ese marco, el Tribunal Constitucional del Perú ha considera que un servicio público se caracteriza por su naturaleza esencial para la ciudadanía que conlleva a que se garantice su continuidad, regularidad y accesibilidad; remplazando la titularidad pública como un elemento indispensable de la clásica noción del servicio público francés por la garantía de la prestación (Caso Maraví Arias, 2004, fundamento 40 y 41). Sobre este último punto, Cairampoma sostiene que la perspectiva del servicio público es objetiva o funcional y que, al momento de decidir el tipo de gestión directa o indirecta, se considera el principio de subsidiariedad horizontal por lo que la gestión directa del servicios público es excepcional (2023. p. 101).

Desde mi punto de vista, el servicio público es una actividad declarada por la administración mediante un instrumento legal que mantiene un régimen legal exorbitante dada su esencialidad para la comunidad, en tal sentido atendiendo a los principios de servicio público o *leyes de Rolland*, se garantiza la prestación del servicio a través de una gestión indirecta, es decir, una concesión o autorización o una gestión directa, en otras palabras a través de una de las modalidad de gestión empresarial estatal. En ese sentido, la obligación de garantizar los servicios públicos en el Perú ha conllevado a la creación de organismos independientes o agencias reguladores que tienen por objetivo brindar un marco reglamentario técnico-económico, regular las tarifas de la prestación del servicio, fiscalizar y, de ser el caso, sancionar el cumplimiento de

las obligaciones de servicio público y resolver controversias entre operadores y operador-usuario.

En el presente caso, el transporte urbano de pasajeros ha sido objeto de una declaración legal de servicio público (Ley N.º 30900, 2018, primera disposición complementaria final), por consiguiente es una actividad susceptible a un régimen legal exorbitante sustentado en las *leyes de Rolland*.

Subtítulo III.2. La Función de Planificación y Gestión del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros

De acuerdo con Martín Retortillo Baquer la planificación es un proceso que intenta alcanzar ciertos objetivos mediante la racionalización previa de los recursos disponibles (1911, p. 326), por tal motivo, en el ámbito del derecho administrativo económico, la planificación es una técnica de intervención pública, que a través de la racionalización de los recursos, promueve el desarrollo equilibrado y distribuido de un sector económico, presentándose como una herramienta de control del poder económico (De Juan Asenjo, 1984, p. 217).

En tal sentido, se advierte que la planificación es un encargo legal de la ATU (Ley N.º 30900, 2018, artículo 5), por lo que de acuerdo con el Reglamento, dicha función comprende fundamentalmente la planificación de la infraestructura y los servicios de transporte terrestre de personas del SIT, y la elaboración y aprobación de los Planes de Movilidad Urbana, el Plan Maestro de Transporte, el Plan Regulador de Rutas y el Plan de Desarrollo Logístico en materia de transporte de mercancía en el territorio de Lima y Callao (Decreto Supremo N.º 005-2019-MTC, 2019, artículo 8).

Ahora bien, se sugiere que la problemática de la movilidad sea considerada como parte integral de la planificación urbana (Escudero Peña, 2017, p. 192-193) dado que la demanda de desplazamientos dependerá del planeamiento

urbanístico que define los modelos de densidad y distribución espacial (Herce, 2009).

En tal línea, el numeral 6 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú ha estipulado que los Gobiernos Locales poseen la potestad de proyectar el desarrollo urbano y rural de sus jurisdicciones (1993), dicha premisa se justifica en el grado de acercamiento y conocimiento de la realidad de las Municipalidades en favor de sus jurisdicciones (Zegarra Valdivia, 2023, p, 233). Adicionalmente, es necesario enfatizar que el Tribunal Constitucional del Perú ha tutelado la presente competencia municipal, en cuanto a la determinación de la zonificación, el planeamiento urbano y la determinación de la altura máxima de los edificios (Caso de los parámetros urbanísticos II, 2023, punto resolutivo 1).

Por otro lado, de acuerdo con el Reglamento de la Ley ATU, función de gestión del transporte urbano de pasajeros comprende otorgar títulos habilitantes a operadores, conductores y vehículos, gestionar el Sistema de Recaudo Único y la infraestructura de transporte urbano, declarar áreas saturadas, elaborar, aprobar y ejecutar los Planes de Operación, y atender los reclamos de usuarios (Decreto Supremo N.º 005-2019-MTC, 2019, artículo 10).

Por consiguiente, en cuanto a las funciones de planificación, se advierte que estas deberían encontrarse más cercanas al nivel de gobierno local dado el principio de subsidiariedad vertical y la necesidad de mutar la planificación del transporte urbano a una planificación de la movilidad que se encuentra estrechamente vinculada a la planificación urbana, propia de los gobiernos locales.

Subtítulo III.3. La Función Normativa, Regulación, Fiscalización y Sanción del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros

Los servicios públicos económicos, es decir, el abastecimiento de agua potable, el saneamiento, la energía eléctrica, el gas natural por ductos, la telefonía fija y móvil, el internet y la televisión por cable; y la infraestructura de transporte de uso público, es decir, aeropuertos, puertos, vías férreas, carreteras e hidrovías; son servicios o activos sometidos a un régimen legal exorbitante cuyo principal regulador tarifario o de mercado y fiscalizador del cumplimiento de las obligaciones propias del servicio público es una autoridad independiente que es denominado organismo regulador de la inversión privada. En palabras de Huapaya Tapia, la regulación es una acción estatal, que, a través de mecanismos de Derecho público, influye en los mercados de ciertas actividades económicas a efecto de lograr tutelar el interés público (2010, p. 311).

La alteridad, control, continuidad y discrecionalidad son elementos que justifican la autonomía de los organismos reguladores, a efecto de generar una relación entre regulador y regulado que ofrezca garantías institucionales y procedimentales (Montero Pascual, 2018, p. 41-49), considerando el grado de intervención a la libertad de empresa.

La Ley de la ATU estipula como competencia de dicho organismo la regulación, supervisión y fiscalización del transporte urbano de pasajeros (Ley N.º 30900, 2018, artículo 5), en tal orden de ideas, se advierte que en cuanto al función normativa se otorga la responsabilidad de emitir normas y reglamentos que correspondan al servicio de transporte terrestre de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte. Asimismo, se enfatiza en al regulación de tarifas, intervención que será importante durante el proceso de integración tarifaria del Sistema Integrado de Transporte (Decreto Supremo N.º 005-2019-MTC, 2019, artículo 9). Finalmente, la fiscalización y sanción se enfoca en el cumplimiento de las obligaciones de la prestación del servicio de transporte urbano de pasajeros, los Sistemas de Recaudo Único y los servicios complementarios (Decreto Supremo N.º 005-2019-MTC, 2019, artículo 11 y 12).

Por consiguiente, se aprecian funciones que requieren un grado de autonomía similar a la de un organismo regulador dado que la intervención tarifaria es un mecanismo sensible a manipulación política, de esta manera se imitaría el diseño institucional de los servicios públicos económicos.

Subtítulo III.4. Diseño Institucional de las Asociaciones Público-Privadas

La inversión privada extranjera es vital para el diseño, construcción y operación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos toda vez que los costos de inversión son altos, en tal sentido, el Estado peruano ha gestado un régimen legal que promueva dicha inversión, que se concretiza en el denominado Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. En tal contexto, se advierte un diseño institucional que distingue entre las competencias del organismo titular del proyecto de inversión y el Organismo Regulador de la Inversión Privada del sector; entiendo que el organismo titular es quien se encarga de planificar la prestación del servicio público y otorgar el título habilitante de la actividad económica, que puede ser una concesión o una autorización. Por otro lado, el Organismo Regulador se encarga de emitir normativa técnica, fijar las tarifas del servicio público, fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las obligaciones del servicio público. Por consiguiente, es un diseño que se imita a efecto de promover la inversión privada extranjera en el sector del transporte urbano de pasajeros.

Ante tal división de competencias, en un trabajo anterior, evalué la legalidad de un organismo regulador local que fue ideado en tenor del Sistema Integrado de Transportes de Arequipa, en atención a las competencias otorgadas por la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades a las Municipalidades Provinciales, la declaración de servicio público del transporte urbano de pasajeros y las fallas de mercado presentes en la actividad económica (Farfán De la Fuente, 2022, p. 186-187). Por consiguiente, la propuesta puede factibilizarse a nivel local, respetando la autonomía municipal.

Subtítulo III.5. Conclusiones parciales

En otras palabras, la ATU mantiene competencias de Organismo Técnico Especializado y Organismo Regulador que requieren un distinto grado de autonomía; en tal sentido, cabe la posibilidad de distribuir las competencias en dos organismos que generen un mejor clima de negocios a la inversión privada extranjera.



CONCLUSIONES: ¿Cuál debería ser la naturaleza de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)?

La creación de la ATU fue la respuesta política ante los problemas generados por la *Guerra del Centavo*, que fue producto de la liberalización del Transporte Urbano de Pasajeros, que fue producto de la limitada prestación del servicio suministrada por una empresa pública. En otras palabras, el diseño institucional es pragmático dado que intenta resolver *por partes* una problemática holística; evidenciándose oportunidades de mejora que promuevan la inversión privada extranjera en el sector.

La creación de la ATU ha vulnerado la garantía institucional de la Municipalidad de Lima Metropolitana y la Municipalidad Provincial del Callao, en tanto, ha sustraído la competencia del transporte urbano de pasajeros en favor de un organismo nacional. Por lo que, a través de un mecanismo de articulación y coordinación, como la Mancomunidad Municipal, se debió promover la creación de una autoridad paritaria que gestione el transporte urbano.

La ATU fue creado como un organismo técnico especializado, sin embargo, se aprecian competencias de otorgamiento de títulos habilitantes y competencias de intervención en el mercado. Por lo que el nivel de autonomía debería ser mayor, a nivel de Organismo Regulador o, en su defecto, distribuir las competencias entre dos organismos.

Por consiguiente, la distribución de competencias entre un organismo que se encargue de las funciones de planificación y gestión y otro organismo que se encargue de la función normativa, reguladora, fiscalizadora y sancionadora mejoraría el diseño institucional, a efecto de favorecer la inversión privada del sector. En tal contexto, dichos organismos pueden pertenecer al nivel descentralizado de gobierno a efecto de respetar la autonomía municipal.

RECOMENDACIONES

Se sugiere que las competencias de planificar y otorgar títulos habilitantes sean propias de un Organismo Paritario Local que cuente con la participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao. La presente organización permitiría una mejor articulación con las políticas públicas de movilidad y uso de suelo que son competencia del gobierno local.

Se sugiere que las competencias normativa, reguladora, supervisora, sancionadora y de solución de quejas y reclamos permanezcan en la Autoridad Transporte Urbano para Lima y Callao, erigiendo dicha entidad como un Organismo Regulador Local.



BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente del Perú (1979). Constitución para la República del Perú. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Andía Chávez, Juan (2014). Gestión y Derecho Municipal: Comentarios a la Ley Orgánica de las Municipalidades. Lima: Ediciones "Arte & Pluma".
- Bielich Salazar, Claudia (2009). La Guerra del Centavo. Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cairampoma Arroyo, Alberto (2023). Los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento en el Perú. Lima: Palestra Editores S.A.C.
- Carbonell Porras, Eloísa y Cano Campos, Tomás (2006). Los Transportes Urbanos. Madrid: Iustel.
- Castro-Pozo Díaz, H. (2005). Artículo 194 Gobiernos locales. En W. Gutierrez Camacho, & otros, La Constitución comentada. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Congreso Constituyente Democrático del Perú (1993). Constitución Política del Perú de 1993. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Congreso de la República del Perú (1999). Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Congreso de la República del Perú (2002). Ley N.º 27774, Ley que modifica el Decreto Legislativo N.º 651 y deroga la Ley N.º 25457 y la Ley N.º 26719. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Congreso de la República del Perú (2003). Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Congreso de la República del Perú (2007a). Ley N.º 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Congreso de la República del Perú (2007b). Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Congreso de la República del Perú (2018). Ley N.º 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.

- Defensoría del Pueblo (2008). Informe Defensorial N.º 137. El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida. Lima: Cooperación Técnica Belga.
- De Juan Asenjo, Oscar (1984). La Constitución Económica Española. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- De Soto Polar, Hernando (2009). El otro Sendero. Una respuesta económica a la violencia. Lima: Grupo Editorial Norma S.A.C.
- Escudero Peña, Natalia (2017). La Movilidad Urbana y Ciudad Sustentable. Las experiencias de los casos de Curitiba y de Nantes desde la Perspectiva de la Sustentabilidad. Santiago: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
- Farfán De la Fuente, Victor Eduardo (2022). Análisis de la legalidad a la creación del Sistema Integrado de Transporte de Arequipa: ¿Organismo Regulador Local? Arequipa: Universidad Católica de Santa María
- Fernández Segado, Francisco (1992). El Sistema Constitucional Español. Madrid: Dykinson.
- Figueroa, Oscar (2005). "Nuevas inversiones en infraestructura y transporte en las ciudades latinoamericanas: ¿aggiornamento o innovación?". En C. de Mattos, & O. Figueroa, Gobernanza, competitividad y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI (págs. 458-503). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Godos Razuri, Victor (2002). Derecho Municipal. Lima: Editorial Moreno S.A.
- Haro Seijas, José Juan (2005). Contra los excesos de la regulación económica. Sobre monopolios naturales, instalaciones esenciales y otros fantasmas. THEMIS Revista de Derecho (50), 151-167.
- Herce, Manuel (2009). Sobre la movilidad en la ciudad. Barcelona: Editorial Reverte.
- Herrera Arellano, Hugo Eduardo (2015). Notas preliminares para una lectura No-Dogmática del Principio de Subsidiariedad. En: Subsidiariedad más allá del Mercado. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad.
- Huapaya Tapia, Ramón (2010). Algunos apuntes sobre las relaciones entre el Derecho Administrativo Económico y el concepto anglosajón de la "Regulación". Revista Ius et Veritas(40), 302-344.

- Martín Retortillo Baquer, Sebastián (1991). Derecho Administrativo Económico. Madrid: La Ley.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). Decreto Supremo N.º 04-2019-JUS: Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2016). Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao: Propuesta Conceptual. Lima: Cooperación Alemana.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2019). Decreto Supremo N.º 005-2019-MTC, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Miranda Canales, Manuel Jesús (2020). Fundamento de voto emitido en el expediente N.º 0008-2019-PI/TC. Lima.
- Montero Pascual, Juan José (2018). Regulación Económica. Valencia: Tirant lo Blanch
- Morón Urbina, Juan Carlos (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 (Décimo cuarta edición, Vol. I) Lima: Gaceta Jurídica.
- Morón Urbina, Juan Carlos (2011). Preocupaciones sobre los organismos administrativos independientes dentro del Poder Ejecutivo peruano. Lima: Ius et Veritas.
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2012). Ordenanza N.º 1613. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Municipalidad Provincial del Callao (2007). Ordenanza N.º 020. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.
- Landa Arroyo, Cesar (2023). La posición constitucional del Poder Ejecutivo. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Poole Fuller, Esteban (2018) La Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao: análisis comparativo de su diseño institucional con las autoridades de transporte público de Madrid y Santiago de Chile desde la perspectiva de la gobernanza. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.

- Presidencia del Consejo de Ministros (2020). Registro de Mancomunidades Municipales. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/520875/Mancomunidades-Municipales_2019_04_10.pdf?v=1581529654
- Sánchez León, Abelardo, Calderón Cockburn, Julio, y Guerrero de los Ríos, Raúl (1978). ¿Paradero final? El transporte público en Lima Metropolitana. Lima: Desco Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Schmitt, Carl (1928). Teoría de la Constitución. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Solar G. & Cairampoma, A. (2010). El Régimen Legal del Servicio Universal en Telecomunicaciones. (Adrus, Ed.)
- Tribunal Constitucional de España (1992). Sentencia N.º 203/1992 del 23 de diciembre de 1992. Madrid.
- Tribunal Constitucional de España (1996). Sentencia N.º 118/1996 del 27 de junio de 1996. Madrid.
- Tribunal Constitucional del Perú (2003). Sentencia emitida en el expediente N.º 0008-2003-AI/TC – Caso Nesta Brero. Lima.
- Tribunal Constitucional del Perú (2004). Sentencia emitida en el expediente N.º 0034-2004-PI/TC – Caso Maraví Arias. Lima.
- Tribunal Constitucional del Perú (2020). Sentencia emitida en el expediente N.º 0008-2019-PI/TC – Caso ATU. Lima.
- Tribunal Constitucional del Perú (2023). Sentencia emitida en los expedientes acumulados N.º 0001-2021-PCC/TC y 0004-2021-PCC/TC – Caso de los parámetros urbanísticos II. Lima.
- Zegarra Valdivia, Diego (2023). Ordenación del Territorio y Planificación Urbana en el Perú. Marcon institucional y jurídico. Su alcance en poblaciones vulnerables. Lima: Palestra Editores S.A.C.