

Proyecto de Ley N° 11.272 / 2024-CR



GUSTAVO CORDERO JON TAY
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL LITERAL Q DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 30900, LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALAO (ATU)

El Grupo Parlamentario **SOMOS PERÚ**, a iniciativa del congresista **LUIS GUSTAVO CORDERO JON TAY**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 22°, literal c), 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DEROGA EL LITERAL Q DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 30900, LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO (ATU)

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto derogar el literal q., del artículo 6, de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Artículo 2. Derogación

Se deroga el literal q., del artículo 6, de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Artículo 3. Vigencia

La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Lima, mayo de 2025



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 14:50:51-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161740126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/05/2025 16:34:02-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 12:22:16-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/05/2025 16:56:37-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/05/2025 16:56:15-0500



GUSTAVO CORDERO JON TAY

CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 12:32:58-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zaidith
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 12:54:38-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 09:48:26-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **22** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11272/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; Y**
2. **TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa parte de un análisis crítico del desempeño institucional de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), a más de seis años de su creación mediante Ley N° 30900. Si bien su concepción respondió a la necesidad de integrar y modernizar el sistema de transporte en el espacio metropolitano de Lima y Callao considerado uno de los más fragmentados y caóticos de América Latina, la evidencia acumulada hasta la fecha demuestra que dicha entidad no ha logrado alcanzar los fines públicos para los cuales fue constituida. Muy por el contrario, el uso de facultades coactivas ha generado efectos contrarios a los esperados, comprometiendo la eficacia institucional, la sostenibilidad del sistema de transporte, y la confianza ciudadana en el proceso de formalización.

PROBLEMA PÚBLICO QUE SE PRETENDE RESOLVER

A más de seis años desde su creación mediante la Ley N° 30900, la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) no ha logrado cumplir con su mandato fundamental: la integración del sistema de transporte urbano en las provincias de Lima y Callao, ni la consolidación de un sistema único de recaudo, supervisión y fiscalización del servicio público de transporte.

a. Incumplimiento estructural de sus fines institucionales

La ATU fue concebida como un organismo técnico especializado con autonomía funcional, administrativa y presupuestal, adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y dotado de amplias competencias para organizar, gestionar y fiscalizar el Sistema Integrado de Transporte (SIT) de Lima y Callao. Sin embargo, múltiples evaluaciones institucionales, incluyendo el Informe de Evaluación PEI-POI 2022 y el Informe de Evaluación Institucional 2024, evidencian una ejecución crítica de varias de sus acciones estratégicas prioritarias.

Por ejemplo, en el marco del Objetivo Estratégico Institucional OEI.01 –“Mejorar los servicios del Sistema Integrado de Transporte Urbano en Lima y Callao”– cinco de las diez acciones estratégicas vinculadas presentan un nivel deficiente o crítico de cumplimiento, incluyendo el recaudo único, el fortalecimiento institucional, la gestión del riesgo y la planificación urbana integrada.

b. Intensificación de la informalidad y retroceso en la formalización

El proceso de formalización del transporte público, lejos de consolidarse, se ha visto debilitado. El marco coactivo ejercido por la ATU, en lugar de generar cumplimiento normativo, ha incentivado una conducta evasiva por parte de los operadores, resultando en el abandono masivo de unidades en depósitos y en una creciente atomización del parque automotor.

Además, la existencia de una gestión basada en la ejecución coactiva sin una adecuada articulación interinstitucional, ni con los gobiernos locales ni con la PNP, ha desincentivado el cumplimiento voluntario y ha generado una percepción generalizada de arbitrariedad y falta de criterio técnico en los operativos de fiscalización.

c. Falta de integración del sistema de recaudo

A pesar de que uno de los pilares del SIT es la existencia de un sistema único de pago e interconectividad entre los distintos modos de transporte (metro, corredores, transporte convencional), a la fecha la ATU no ha podido implementar el denominado Sistema de Recaudo Único (SRU). Esta omisión ha afectado la experiencia del usuario, la trazabilidad de la demanda, y la eficiencia operativa del sistema.

FINALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene como finalidad derogar la facultad de ejecución coactiva conferida a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en el marco de su Ley de creación (Ley N° 30900), con el objetivo de corregir una distorsión institucional que ha demostrado ser ineficaz, costosa y contraproducente para los fines del servicio público de transporte urbano en el área metropolitana de Lima y Callao.

a. Restablecer el equilibrio entre autoridad reguladora y control ciudadano

La ejecución coactiva como mecanismo de cobro forzado de sanciones administrativas exige, para su legitimidad y eficacia, una institucionalidad sólida, procesos predecibles y capacidades logísticas, operativas y jurídicas consolidadas. La ATU, sin embargo, no ha logrado consolidar dichas condiciones.

Por tanto, el proyecto busca restringir el uso de instrumentos coactivos hasta que la entidad cuente con los estándares mínimos de capacidad administrativa y legal que exige el principio de legalidad, el debido procedimiento y la razonabilidad en el ejercicio del poder público.

b. Fortalecer la fiscalización preventiva y el cumplimiento colaborativo

El enfoque actual centrado en la sanción y la ejecución forzada ha fracasado en su objetivo disuasivo. Muy por el contrario, ha incentivado el incumplimiento, ha desbordado los depósitos vehiculares y ha promovido el abandono de unidades, alimentando el círculo vicioso de la informalidad.

Con esta derogación, se pretende reorientar las funciones de la ATU hacia una lógica de fiscalización preventiva, sensibilización ciudadana, gestión articulada con los gobiernos locales y reconstrucción del principio de autoridad mediante medios tecnológicos de fiscalización y sanción indirecta. **Esta medida está alineada con los principios de movilidad urbana sostenible, gobernanza intergubernamental y gestión moderna del transporte urbano señalados en el PEI 2024–2030 de la ATU.**

c. Reafirmar el rol subsidiario del Estado y evitar el abuso de poder

Desde el punto de vista constitucional y político, el ejercicio de facultades coactivas no debe transformarse en un instrumento de hostigamiento administrativo ni en una forma de suplantación de mecanismos judiciales.

La Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444) establece que todo acto que imponga restricciones o sanciones debe cumplir con los principios de

razonabilidad, legalidad, eficiencia y finalidad pública, en proporción con la capacidad del órgano ejecutante. Dada la limitada capacidad de ejecución de la ATU, mantener su facultad coactiva contradice el marco constitucional vigente y vulnera la garantía de tutela administrativa eficaz.

d. Optimizar el uso de los recursos públicos

La facultad de ejecución coactiva no solo ha generado un bajo rendimiento económico, sino que ha derivado en una gestión ineficiente de recursos operativos y logísticos, incluyendo el uso de grúas, almacenamiento de vehículos, contratación de ejecutores coactivos y procesos de cobranza sin retorno.

EVALUACIÓN TÉCNICA E INSTITUCIONAL DE LA ATU

La evaluación institucional de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), sustentada en sus propios instrumentos de planificación estratégica y seguimiento operativo, permite evidenciar graves limitaciones en el cumplimiento de sus funciones, especialmente en lo que respecta a la fiscalización efectiva, la mejora del servicio de transporte y el ejercicio responsable de la potestad sancionadora. Esta debilidad estructural justifica plenamente la necesidad de restringir sus facultades coactivas mediante la presente iniciativa de derogación legislativa.

a. Bajo desempeño institucional: una gestión sin capacidad coactiva eficaz

Según el **Informe de Evaluación Institucional 2024**, elaborado por la Oficina de Planeamiento y Organización de la ATU, solo dos de los cuatro Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) presentan un nivel de cumplimiento adecuado. El OEI.03, relacionado directamente con el **fortalecimiento de la gestión institucional**, registra un cumplimiento del 0%, es decir, un desempeño completamente deficiente, tal como se puede apreciar en los siguientes cuadros:

1.3. Objetivos Estratégicos Institucionales

El PEI 2024-2030 contempla 04 Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) generadores de cambios en el entorno de la gestión pública.

Tabla N° 01: Objetivos Estratégicos Institucionales del PEI 2024-2030

Tipo	Objetivos Estratégicos Institucionales
I	OEI.01 Mejorar los servicios del Sistema Integrado de Transporte Urbano en Lima y Callao
	OEI.02 Mejorar la infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Urbano en Lima y Callao
II	OEI.03 Fortalecer la gestión institucional
	OEI.04 Promover la Gestión del Riesgo de Desastres

Fuente: Elaborado por la Unidad de Planeamiento y Organización

Fuente:

[https://transparencia.atu.gob.pe/transparencia_atu/Documentos/33_INFORME%20DE%20EVALUACION%20INSTITUCIONAL\[R\]\[R\].pdf](https://transparencia.atu.gob.pe/transparencia_atu/Documentos/33_INFORME%20DE%20EVALUACION%20INSTITUCIONAL[R][R].pdf)

Tabla N° 07: Nivel de Cumplimiento de los Indicadores del OEI.03

INDICADOR DE OEI	VALORES		NIVEL DE CUMPLIMIENTO	
	ESPERADO	OBTENIDO		
OEI.03 FORTALECER LA GESTIÓN INSTITUCIONAL			0%	
IND.01.OEI.03 Índice de efectividad de la gestión institucional	0.985	0.899	0%	

Fuente: Elaborado por la Unidad de Planeamiento y Organización

Fuente:

[https://transparencia.atu.gob.pe/transparencia_atu/Documentos/33_INFORME%20DE%20EVALUACION%20INSTITUCIONAL\[R\]\[R\].pdf](https://transparencia.atu.gob.pe/transparencia_atu/Documentos/33_INFORME%20DE%20EVALUACION%20INSTITUCIONAL[R][R].pdf)

Esta deficiencia institucional compromete la base legal y operativa sobre la cual se sustenta cualquier potestad de coerción administrativa, incluida la ejecución coactiva. Permitir que una entidad con falencias tan estructurales conserve facultades que afectan derechos fundamentales contradice los principios del derecho público y el interés general.

b. Incumplimiento parcial de metas vinculadas a la fiscalización y la satisfacción ciudadana

Entre las razones de la insatisfacción ciudadana destacan los siguientes aspectos:

- Largos tiempos de espera y dificultades para abordar buses.
- Aglomeraciones e incomodidad en las unidades.
- Fallas en las recargas electrónicas y desinformación operativa.

Este contexto evidencia que la ATU no ha logrado posicionarse como una autoridad eficiente ni confiable ante los ciudadanos. Por tanto, reforzar su rol coactivo en este escenario institucional resulta contraproducente, innecesario y riesgoso desde una perspectiva política y social.

IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO

La derogación de la facultad de ejecución coactiva atribuida a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) tendrá efectos positivos directos e indirectos en términos sociales y económicos, tanto para los operadores del transporte como para los ciudadanos usuarios de este servicio. Esta medida, más que una simple supresión normativa, constituye un ajuste estructural orientado a restablecer la proporcionalidad en el uso del poder público, reducir los impactos negativos del actual modelo de fiscalización y avanzar hacia una gobernanza más justa y efectiva del transporte urbano.

a. Impacto social: corrección de un modelo regresivo y disuasivo de informalidad

El régimen coactivo que hoy ejerce la ATU ha producido consecuencias sociales adversas y ha generado un profundo rechazo entre los operadores del transporte, muchos de los cuales forman parte del sector informal, precario o en proceso de formalización.

Lejos de incentivar el cumplimiento normativo, la amenaza de sanción con internamiento vehicular y cobro forzoso ha generado:

- **Desaparición de miles de vehículos abandonados en depósitos**, sin trazabilidad ni recuperación.
- **Afectación directa a la economía de familias que dependen del transporte urbano**, al exponerlas a procedimientos administrativos inflexibles, onerosos y sin mecanismos de conciliación.
- **Desconfianza ciudadana hacia la institucionalidad del transporte**, alimentando una percepción de arbitrariedad, abuso de poder y ausencia de enfoque humano en la fiscalización.

En la práctica, el enfoque coactivo ha reproducido la informalidad, pues los operadores evaden el sistema, evitan inscribirse, y retornan a operar al margen de la ley. En lugar de convertirse en un mecanismo de cumplimiento, la ejecución coactiva ha actuado como un estímulo negativo, contrario al objetivo de formalización progresiva y sostenida.

b. Impacto económico: racionalización de costos públicos y eficiencia institucional

Desde el punto de vista económico, mantener la facultad de ejecución coactiva ha significado para el Estado:

- **Altos costos operativos en logística, personal, gestión de depósitos, grúas, y administración de sanciones**, sin una recuperación efectiva de dichos recursos.
- **Pérdidas patrimoniales no cuantificadas por abandono y deterioro de unidades internadas**, que además generan impactos ambientales y cargas administrativas innecesarias para la ATU.

c. Impacto en la imagen institucional

Eliminar la facultad coactiva no debilita a la ATU, la fortalece institucionalmente. Al centrar sus funciones en planificación, regulación, supervisión y coordinación con gobiernos locales, se rescata su rol técnico y se mitiga su desgaste institucional. La derogación es, por tanto, una medida de realismo institucional, que devuelve a la ATU un marco de acción coherente con sus capacidades reales y el contexto urbano metropolitano.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En la búsqueda en el portal institucional del Congreso de la República de iniciativas legislativas relacionadas a la presente propuesta legislativa, no se ha hallado proyectos de ley similares en el presente período parlamentario 2021 – 2026.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa propone derogar el literal q., de la Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). En este sentido, esta propuesta legislativa no colisiona ni afecta el orden constitucional o legal vigente.

En este sentido, a continuación detallamos, a través del siguiente cuadro lo que propone la presente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA
LEY QUE DEROGA EL LITERAL Q DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 30900, LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO (ATU) Artículo 1. Objeto de la Ley La presente ley tiene por objeto derogar el literal q., del artículo 6, de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). Artículo 2. Derogación Se deroga el literal q., del artículo 6, de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). Artículo 3. Vigencia La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO.

El análisis costo-beneficio de la derogación de la facultad de ejecución coactiva de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) permite demostrar que esta medida generará beneficios sociales, económicos e institucionales significativamente superiores a los costos derivados de su implementación. A continuación, se detallan los elementos clave de esta evaluación.

A. COSTOS DE MANTENER LA EJECUCIÓN COACTIVA

1. Costos operativos para el Estado:

- Elevado gasto en personal, logística de grúas, gestión de depósitos, ejecutores coactivos, y procesos administrativos.
- Mantenimiento de vehículos internados sin posibilidad de remate, uso, ni recuperación.
- Erosión de la imagen institucional de la ATU frente a los ciudadanos y operadores del sistema.

2. Costos sociales:

- Afectación directa a familias que dependen de sus unidades para subsistir, muchas de ellas sin recursos para costear defensa legal ni el retiro de sus vehículos.
- Incremento de la desconfianza ciudadana en las entidades estatales por percepciones de abuso o desproporción en las sanciones.
- Incentivo a la informalidad: el miedo a ser internados o embargados promueve la evasión del sistema.

3. Ineficiencia recaudatoria:

- El sistema coactivo representa más costos que ingresos, sin garantizar retorno económico ni mejora del cumplimiento normativo.

B. BENEFICIOS DE LA DEROGACIÓN

1. Reorientación institucional de la ATU hacia sus fines esenciales:

- Permite que la ATU centre sus esfuerzos en la planificación, integración, regulación, y fiscalización técnica del sistema de transporte, funciones para las cuales fue creada por la Ley N.º 30900.
- Fortalece la gestión del Sistema Integrado de Transporte, actualmente debilitada por las funciones accesorias que ha asumido sin capacidad operativa.

2. Liberación de recursos públicos para uso más eficiente:

- La supresión de la facultad coactiva reducirá costos operativos innecesarios, permitiendo redirigir el gasto hacia:
 - La mejora del Sistema de Recaudo Único,
 - La gestión de infraestructura urbana,
 - La formalización progresiva del transporte,
 - Campañas de sensibilización ciudadana.

3. Mejora en la gobernanza urbana y descentralización:

- La medida alienta a establecer esquemas colaborativos con los gobiernos locales, promoviendo una fiscalización coordinada y descentralizada.

4. Beneficio para los operadores y la ciudadanía:

- Se elimina un régimen que genera resistencia al cumplimiento de la norma.

- Se promueve una transición más sostenible hacia la formalidad y el cumplimiento colaborativo.
- Se alivia la presión económica sobre pequeños operadores, que podrán regularizar su situación sin verse expuestos a internamientos o embargos.

5. Mayor legitimidad y predictibilidad del sistema:

- Se evita la arbitrariedad en la ejecución de sanciones, reforzando los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.
- Se genera un entorno normativo más justo y creíble para todos los actores del transporte.

RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El Parlamento aprobó la agenda legislativa correspondiente al Período Anual de Sesiones 2024 — 2025, dando cumplimiento, de esta forma, a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República, que estipula que al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideran necesario debatir y aprobar durante dicho período.

La agenda legislativa es un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa y que los debates de los proyectos de ley ahí contenidos tienen prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso. En este sentido, mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025—CR, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 02 de noviembre de 2024, se aprobó la agenda legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024 — 2025.

Al respecto, el presente proyecto de ley guarda relación con los numerales 1, referido al "funcionamiento de los órganos y organismos del Estado", y 75, referido a la "normativa referida al transporte", de la citada agenda legislativa.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

La presente iniciativa legislativa guarda relación con las siguientes políticas de Estado:

Política N° 1: Fortalecimiento de régimen democrático y Estado de Derecho

Política N° 18: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica