

Lima, 06 de Marzo del 2026

**OFICIO N° D000073-2026-MML-OGSC**

Señor Congresista

**JUAN CARLOS MORI CELIS**

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar, Av. Abancay S/N

Cercado de Lima

Presente.-

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 138732025-CR.

Referencia : Oficio N° 01615-2025-2026-CTC-JCMC-CR (D/S 2026-32024)

En atención al oficio de la referencia y por encargo del Alcalde Metropolitano de Lima, se adjunta el siguiente documento que contiene la opinión de esta municipalidad:

- Informe N° D000202-2026-MML-OGAJ de la Oficina General de Asuntos Jurídicos.

Sin otro particular.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**JUANA ROSA BERROCAL YNDIGOYEN**

JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE

LA SECRETARÍA DEL CONCEJO (e)

Lima, 03 de Marzo del 2026

## INFORME N° D000202-2026-MML-OGAJ

A : **ALEJANDRO GUSTAVO JIMENEZ MORALES**  
GERENTE MUNICIPAL METROPOLITANO

De : **RAUL EDUARDO FERNANDEZ OLIVARES**  
JEFE DE OFICINA GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS

Asunto : Se atiende pedido de opinión del Proyecto de Ley N° 13873/2025-CR,  
Ley que establece la exoneración del pago de pasajes en el servicio  
de transporte urbano para las personas adultas mayores.

Referencia : Oficio N°01615-2025-2026-CTC-JCMC-CR

Me dirijo a usted en atención al asunto de la referencia, a fin de emitir el presente informe en los siguientes términos:

### I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante **Oficio N°01615-2025-2026-CTC-JCMC-CR**, de fecha 17 de febrero de 2026, el Congresista de La República, Juan Carlos Mori Celis, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, solicitó opinión a la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre el Proyecto de Ley N° 13873/2025-CR, "Ley que establece la exoneración del pago de pasajes en el servicio de transporte urbano para las personas adultas mayores".
- 1.2. Mediante **Proveído N° D001008-2026-MML-GMM**, de fecha 20 de febrero de 2026, la Gerencia Metropolitana Municipal remite los actuados a la Oficina General de Asuntos Jurídicos para que emita opinión legal sobre el Proyecto de Ley.

### II. ANÁLISIS

#### **Sobre la competencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Oficina General de Asuntos Jurídicos para emitir opinión**

- 2.1. Los artículos 28 y 29 del Texto Único Ordenado del Reglamento de Organización y Funciones de la MML, aprobado por Ordenanza N° 2537 y modificado por Ordenanza N° 2605 (en adelante ROF de la MML), establecen que la Oficina General de Asuntos Jurídicos constituye el órgano responsable de brindar asesoramiento y emitir opinión legal en asuntos jurídicos y normativos que requiere la Corporación Municipal.
- 2.2. El deber de asesoría antes descrito, versa, entre otros, en desarrollar, controlar y supervisar las actividades jurídicas de asesoramiento, opinión legal, absolución de consultas, interpretación de disposiciones y normas legales sobre asuntos administrativos o documentación de la MML. Por tanto, dicha asesoría está referida, en general, a la forma de aplicación e interpretación de las normas legales que son utilizadas por los diferentes órganos de la MML, en el ejercicio de las funciones que le son propias.

- 2.3. En esa línea, viene para opinión legal a esta Oficina General de Asuntos Jurídicos, el Proyecto de Ley N° 13873/2025-CR, "Ley que establece la exoneración del pago de pasajes en el servicio de transporte urbano para las personas adultas mayores", requerido mediante Oficio N°01615-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 17 de febrero de 2026, por el Congresista de La República, Juan Carlos Mori Celis, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones.
- 2.4. En principio, es importante señalar que el artículo 194 de la Constitución Política del Perú en concordancia con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que, las Municipalidades son órganos del gobierno local y gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Dicha autonomía radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.
- 2.5. En esa línea, es importante precisar que la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima, en materias municipales y regionales, tal como se establece en el artículo 2 del ROF de la MML, en concordancia con el artículo 198 de la Constitución Política del Perú, que señala que la MML ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima. En ese sentido, corresponde pronunciarse sobre las normas específicamente vinculadas al gobierno regional y local.
- 2.6. Bajo ese contexto, estando a la iniciativa legislativa y en estricta observancia de las funciones atribuidas a la Oficina General de Asuntos Jurídicos, se pronunciará dentro del ámbito de su competencia en cuanto a la emisión de opinión legal en asuntos jurídicos, interpretación de disposiciones y normas legales que requiere la MML.

**Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13873/2025-CR, "Ley que establece la exoneración del pago de pasajes en el servicio de transporte urbano para las personas adultas mayores".**

- 2.7. El señor Congresista de la República, Juan Carlos Mori Celis, en su calidad de Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, mediante Oficio N°01615-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 17 de febrero de 2026, remitió a la Municipalidad Metropolitana de Lima el Proyecto de Ley N° 13873/2025-CR, "Ley que establece la exoneración del pago de pasajes en el servicio de transporte urbano e interurbano para las personas adultas mayores", para la opinión pertinente.
- 2.8. Sobre el particular, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, una propuesta legislativa deberá contar con una exposición de motivos con los siguientes componentes: (i) fundamentos, (ii) el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, (iii) el análisis costo-beneficio de la futura norma legal, y (iv) un comentario sobre su incidencia ambiental, cuando corresponda. Tales requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

La misma norma desarrolla el procedimiento de solicitud de información a las instituciones de la Administración pública, en su artículo 87, donde se establece que dicho pedido deberá ser formulado por escrito, con fundamento, y preciso.

- 2.9. De esta manera, en atención a lo expuesto, corresponde a esta Oficina General de Asuntos Jurídicos emitir opinión respecto del Proyecto de Ley, para lo cual, de la lectura de este se verifica lo siguiente:

- (i) La fórmula legal denominada - Ley que establece la exoneración del pago de pasajes en el servicio de transporte urbano e interurbano para las personas adultas mayores, consta de cinco (5) artículo, dos (2) disposiciones complementarias y una exposición de motivos.
- (ii) El Proyecto de Ley propone modificar el artículo 1 y 2 de la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros. Su objetivo es garantizar al exoneración total del pago del pasaje en el servicio de transporte público urbano e interurbano a favor de las personas adultas mayores de sesenta y cinco años, como medida de protección especial y de promoción de sus derechos fundamentales.
- 2.10. En ese contexto, es importante mencionar que son atribuciones del Congreso de la república, dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes, esto de acuerdo a lo señalado en el artículo 102 de la Constitución Política del Perú. Así, también, dentro de la función legislativa, el artículo 103 de la citada Constitución, establece que la ley se deroga por otra ley, y puede quedar sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.
- 2.11. Por otro lado, y en la misma línea, el Reglamento del Congreso de la República, establece en su artículo 4, que la función legislativa comprende el debate y aprobación de reformas de la Constitución, leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo a los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.
- 2.12. Ahora, el Proyecto Ley propone modificar el artículo 1 y 2 de la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, conforme el siguiente detalle:
- (...)
- Artículo 1.-** *El derecho a pases libres y a pases diferenciados y el derecho a pases por las empresas de servicios de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país, sólo se aplicarán tratándose de:*
- (...)
- d) Adulto mayores de sesenta años de edad.**
- (...)
- Artículo 2.-** *Los pases libres son aplicables a los miembros de la Policía Nacional. De igual modo, a los adultos mayores de sesenta y cinco años previa verificación de la edad en su DNI (...)*
- (...)
- 2.13. En ese sentido, la exposición de motivos del Proyecto de Ley señala como problemática, la dificultad que tienen los adultos mayores para el uso de sus derechos fundamentales, con principal relevancia los relacionados a movilidad, autonomía, salud e inclusión social, más aun cuando la situación actual advierte una coyuntura de adultos mayores en situación de vulnerabilidad económica, y que en su gran mayoría con pensiones precarias o peor aún sin pensión, existiendo solo del apoyo familiar limitado. Siendo, el transporte urbano, en nuestro país específicamente para nada un lujo, que muy por el contrario, es una situación caótica pero requisito indispensables para el traslado adulto en temas de índole personal y su participación social.

- 2.14. Al respecto, cabe señalar que mediante Ley N° 30900 se crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, en adelante 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, y constituye pliego presupuestal; además, establece que la ATU tiene como objetivo organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, en el marco de los lineamientos de política que apruebe el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los que resulten aplicables.
- 2.15. Según lo establecido en el literal b) y u) del artículo 4 el ROF de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, señala que son funciones:
- (...)
- 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 de Lima y Callao;**
- (...)
- u) 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;**
- (...)
- 2.16. Estando a lo mencionado, cabe indicar que la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, al ser un organismo técnico especializado en materia de transporte urbano y con competencia en Lima y Callao, y que tiene como función organizar, planifica y gestionar, sería la entidad competente, por la especialidad que ejerce, para emitir de manera objetiva, clara y estructurada, las opiniones útiles para abortar en el tema en cuestión, al aprobar y establecer normas en el aspecto tarifario que busca generar un equilibrio armónico y sostenible entre el usuario y el servicio que se presta.
- 2.17. En ese sentido, esta Oficina General de Asuntos Jurídicos no tiene competencia para emitir comentarios sobre el Proyecto de Ley, ya que, conforme los artículos 28 y 29 del ROF de la MML, su función principal es brindar asesoramiento y emitir opinión legal en asuntos jurídicos y normativos que afectan directamente la gestión municipal. Dentro de sus atribuciones se encuentra la revisión de proyectos normativos de alcance municipal o aquellos que impacten en las competencias de la municipalidad, lo que no ocurre en el presente caso, dado que el proyecto de ley en cuestión se refiere a la exoneración del pago de pasajes para personas adultas mayores, a un aspecto del cual la comuna limeña no tiene atribución.
- 2.18. Asimismo, dado que el Proyecto de Ley se enmarca dentro de la política de transporte público urbano e interurbano, y específicamente relacionado a la exoneración del pago de pasaje para un determinado sector de la población, dada su vulnerabilidad, corresponde que dicho tema sea sometido a los ámbitos competenciales de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, al ser este último, el ente rector en el Perú, encargado de planificar, regular y supervisar la infraestructura y servicios de transporte (terrestre, aéreo, marítimo, fluvial) y comunicaciones; por tanto, **la Municipalidad Metropolitana de Lima no tiene competencia material sobre este proyecto de ley,**

ya que su ámbito de actuación está delimitado por la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, y se circunscribe a funciones vinculadas a la prestación de servicios públicos, ordenamiento territorial, seguridad ciudadana de alcance local, gestión ambiental, desarrollo urbano, entre otros. En ese sentido, no corresponde que la MML emita opinión al respecto.

### **III. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES**

Estando a las consideraciones precedentes, esta Oficina General de Asuntos jurídicos, arriba a las siguientes conclusiones:

- 3.1. El **Proyecto de Ley N° 13873/2025-CR, "Ley que establece la exoneración del pago de pasajes en el servicio de transporte urbano para las personas adultas mayores"**, propone modificar el artículo 1 y 2 de la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, para que se exonere a los adultos mayores de sesenta y cinco años, del pago de pasaje.
- 3.2. El citado Proyecto de Ley se plantea sobre la problemática de la dificultad que tienen los adultos mayores, por su vulnerabilidad, para el uso de sus derechos fundamentales, y el respeto del mismo, con principal relevancia los relacionados a movilidad, autonomía, salud e inclusión social, más aun cuando la situación actual advierte una coyuntura de adultos mayores en situación de vulnerabilidad económica, y que en su gran mayoría con pensiones precarias o peor aún sin pensión, existiendo solo del apoyo familiar limitado.
- 3.3. En ese sentido, conforme a los antecedentes expuestos y estando a la normativa esbozada, esta Oficina General de Asuntos Jurídicos considera que la Municipalidad Metropolitana de Lima no tiene competencia para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley, dado que la regulación en materia de transporte urbano cuenta con entidades que desarrollan competencias exclusivas en dichos aspectos técnicos-normativos, como lo son Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y del Ministerio de Transporte y Comunicaciones – MTC, no siendo la Municipalidad Metropolitana de Lima, por ámbito de actuación, competente para emitir opinión al respecto.

En este sentido, esta Oficina General de Asuntos Jurídicos cumple con dar atención a lo requerido por el Congresista de La República, Juan Carlos Mori Celis, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

Documento firmado digitalmente

**RAUL EDUARDO FERNANDEZ OLIVARES**

JEFE DE OFICINA GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS

RFO/fff