



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2370/2021-CR, QUE, PROHÍBE EL USO DE LAS GRÚAS EN LA INTERVENCIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022 – 2023

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el artículo 67 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 2370/2021-CR**, presentado por el grupo parlamentario **Bloque Magisterial de Concertación Nacional**, a iniciativa de la congresista Francis Paredes Castro, por el que se propone la ley que prohíbe el uso de las grúas en la intervención de las municipalidades.

La Comisión de Transportes y Comunicaciones, en su **VIII Sesión Ordinaria** del 16 de noviembre de 2022, acordó por **MAYORÍA** y con **TEXTO SUSTITUTORIO** la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el proyecto 2370/2021-CR, con el voto favorable de los congresistas **Luis Aragón Carreño, Yessica Amuruz Dulanto, Guido Bellido Ugarte, Paul Gutiérrez Ticona, Esdras Medina Minaya, Segundo Montalvo Cubas, Wilson Quispe Mamani, Magaly Ruíz Rodríguez, Nivardo Tello Montes, Elvis Vergara Mendoza y Norma Yarrow Lumbreras**. Con la abstención de los congresistas **David Jiménez Heredia, Auristela Obando Morgan y César Revilla Villanueva**. Asimismo, en la misma sesión, se aprobó por **UNANIMIDAD** la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados.

I. Situación procesal

Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 2370/2021-CR, fue presentado en el Área de Trámite Documentario el 16 de junio de 2022, siendo recibido en la Comisión de Transportes y Comunicaciones el día 20 de junio de 2022, como primera comisión dictaminadora.

II. Contenido de la propuesta legislativa

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2370/2021-CR, QUE, PROHÍBE EL USO DE
LAS GRÚAS EN LA INTERVENCIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE
TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE
PÚBLICO

El contenido de la propuesta legislativa presentado en el proyecto de ley original está enfocado en que se prohíbe el uso de grúas en la intervención de las municipalidades distritales en materia de transportes, tránsito y viabilidad.

Asimismo, la norma, pretende que la intervención de las municipalidades distritales en materia de transporte tránsito y viabilidad debe estar establecido en un convenio de cooperación interinstitucional con la municipalidad provincial el mismo que debe ser publicado en el portal institucional de las municipalidades intervinientes conforme podemos apreciar de la fórmula legal por el autor del proyecto de ley.

También, la norma señala que el 50% de los recursos obtenidos por las municipalidades, por la imposición de tasas por infracciones y/o sanciones, a las que se refiere el artículo 4 debe ser destinado a las funciones establecidas en los artículos 81 y 85 de la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades y por último la norma señala que las municipalidades deben informar diariamente a la municipalidad provincial para que incorpore las infracciones y sanciones en el Registro Nacional de Sanciones a cargo de la municipalidad provincial, SUTRAN o la Policía Nacional del Perú.

III. Marco Normativo

III.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Decreto Supremo 016-2009-MTC, Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito.

IV. Análisis de la propuesta legislativa

IV.1 Análisis técnico

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2370/2021-CR, QUE, PROHÍBE EL USO DE
LAS GRÚAS EN LA INTERVENCIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE
TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE
PÚBLICO

El problema público que esta propuesta busca atacar es aquel que afecta a los ciudadanos cuando son intervenidos por las grúas, las mismas que vienen siendo autorizadas por ordenanzas municipales para remolcar vehículos en diversas jurisdicciones de Lima. Por ejemplo, existen 14 municipalidades que tienen el permiso para ejercer las labores de fiscalización del tránsito, aplicar multas y remover vehículos, como son Miraflores, Santiago de Surco, San Isidro, Jesús María, Lince, Pueblo Libre, Los Olivos, San Martín de Porres, Ate, Santa Anita, Surquillo, Magdalena, San Miguel y San Borja, los que estarían contraviniendo la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que otorga a los municipios provinciales las tareas de fiscalizar, gestionar y crear las normas.

Ahora bien, de acuerdo al Reglamento Nacional de Tránsito, es la Policía Nacional de Tránsito quien debe intervenir cuando un vehículo tiene que ser removido por estar mal estacionado, debiéndose tener en cuenta que las competencias de las municipalidades distritales son de gestión y de fiscalización, lo cual no incluye emitir normas en materia de tránsito.

Es importante precisar que la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentos de transporte y tránsito terrestre que rige en todo el territorio del país.

Ahora bien, en el artículo 2 del Proyecto de Ley indica que la finalidad de la ley es otorgar un marco legal para la intervención de las municipalidades sobre tránsito, vialidad y transporte público en todo el territorio nacional.

En ese sentido, es necesario precisar que el artículo 81 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que las municipalidades provinciales en uso de sus funciones específicas y exclusivas norman, organizan y regulan el tránsito urbano de peatones y vehículos; sin embargo, también es importante precisar que de acuerdo a lo establecido en la ya mencionada Ley 27181 y el TUO del Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N 016-2009-MTC, las municipalidades provinciales y distritales tienen competencias diferenciadas, estableciendo que las primeras tienen competencia para supervisar, detectar infracciones, imponer sanciones y aplicar las medidas preventivas que correspondan por el incumplimiento de las disposiciones del Reglamento Nacional de Tránsito y sus normas complementarias.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2370/2021-CR, QUE, PROHÍBE EL USO DE
LAS GRÚAS EN LA INTERVENCIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE
TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE
PÚBLICO

Por otra parte, su artículo 4 del proyecto establece que el convenio de cooperación interinstitucional debe contener de manera clara los procedimientos y las tasas que deben ser cobradas por infracciones y/o sanciones de tránsito aprobadas por la municipalidad provincial, establecidas en el Decreto Supremo 016-2009-MTC, Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito. En su Segunda Disposición Complementaria Final establece que las municipalidades distritales incorporan en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, las tasas e infracciones que hayan sido establecidas en el convenio de cooperación interinstitucional al que se refiere el artículo 4.

En ese sentido mencionaremos que la Ley 27181 dispone que la competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la república y que son de observancia obligatoria por todas las entidades, entre otros, los gobiernos regionales y locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, comunicaciones, vivienda y construcción; asimismo, se establece que los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias sin transgredir ni desnaturalizar la referida ley y los reglamentos¹.

De igual modo el numeral 8 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú dispone que los gobiernos locales promueven el desarrollo y economía local; y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, para lo cual entre otros, son competentes para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, **transporte colectivo**, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a la ley.

El numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley 27181, por su parte, se define que competencia normativa consiste en la facultad de dictar los reglamentos de carácter general que rigen en todo el territorio de la república y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades

¹ Informe de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad de Lima.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2370/2021-CR, QUE, PROHÍBE EL USO DE
LAS GRÚAS EN LA INTERVENCIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE
TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE
PÚBLICO

No queda duda de que el Congreso de la República tiene facultad para emitir iniciativas legislativas correspondientes al sector de transporte y de conformidad con lo antes mencionado, se encuentra legitimado válidamente, según la Constitución y las normas vigentes, para la emisión de normas en materia del sector transporte no sólo por sus funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, sino también para garantizar y promover el cumplimiento de derechos fundamentales.

Por el lado del planteamiento concreto del proyecto -prohibir a las municipalidades el uso de grúas para remolcar vehículos que estarían vulnerando normas de tránsito—, esto se ha convertido en un problema vecinal por cuanto se han venido multiplicando las quejas y denuncias en contra de diversos ayuntamientos distritales que han sido sorprendentemente proactivos en utilizar grúas para remolcar vehículos estacionados en sus calles, mecanismo que les generaría importantes ingresos por concepto de multas y pagos que los propietarios tendrían que asumir para lograr que sus autos salgan del depósito municipal.

Una revisión de los medios informativos también da cuenta del punto de vista de expertos en materia vehicular y de transportes. Por ejemplo, el especialista Luis Quispe Candia, presidente de la ONG Luz Ambar, se ha manifestado frente a las numerosas quejas de usuarios respecto de esta práctica. Dicho experto ha cuestionado el uso de grúas porque ese procedimiento contraviene la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre. Aseveró que se trata de un exceso de los municipios distritales, sobre todo los de Lima, quienes dan la apariencia de desconocer la ley y se valen de ordenanzas municipales que desnaturalizan la norma sobre infracciones².

De hecho, si bien la ya referida Ley 27181 permite que los gobiernos regionales y municipales puedan emitir ordenanzas en su jurisdicción, pero no lo pueden hacer contraviniendo los reglamentos que rigen a nivel nacional. El especialista Quispe Candia añadió que la autoridad competente para actuar en este tipo de infracciones es la Policía Nacional del Perú asignada al control de tránsito, mientras que la Sutran es la responsable en las vías nacionales. En ningún caso, los inspectores municipales del transporte pueden cumplir esa función.

Como se puede advertir, se trata de una práctica perniciosa que se ha estado agudizando en algunos distritos, por lo que la propuesta bajo análisis resulta

² <https://rpp.pe/lima/actualidad/luz-ambar-es-legal-el-uso-de-gruas-para-llevar-vehiculos-a-los-depositos-municipales-noticia-1406462>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2370/2021-CR, QUE, PROHÍBE EL USO DE
LAS GRÚAS EN LA INTERVENCIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE
TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE
PÚBLICO

pertinente a efectos de contrarrestarla en base a la revisión normativa y técnica sobre lo que pueden hacer los municipios en materia de transporte urbano.

IV.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La presente iniciativa legislativa es necesaria, porque establece un ordenamiento normativo con medidas orientadas a respetar los derechos de los ciudadanos, permitiendo que "los gobiernos regionales y municipales puedan emitir ordenanzas en su jurisdicción, pero sin contravenir los reglamentos que rigen a nivel nacional", sin transgredir ni desnaturalizar la referida ley y los reglamentos.

La presente iniciativa legislativa es viable, ya que, como hemos evaluado en el presente documento, existe fundamento constitucional y legal para la emisión de normas del sector transporte en general, incluyendo medidas que ponderen el derecho de los ciudadanos en concordancia con la Ley.

La presente iniciativa legislativa es oportuna, porque permite precisar las competencias de los gobiernos regionales y locales; así como, los reglamentos nacionales y la competencia exclusiva del ministerio de transportes y comunicaciones. Además, porque permite contrarrestar un círculo vicioso que se habría estado poniendo "de moda" en algunas municipalidades, por el cual se estaría abusando de sus atribuciones, imponiendo penas excesivas a los conductores, como es el remolque de sus vehículos.

IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

De acuerdo con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público, por lo que la iniciativa materia de estudio cumple con lo señalado en las normas legales antes citadas y no contraviene la Constitución Política del Perú, ni ninguna norma legal peruana, en este aspecto.

La iniciativa legislativa contenida en el presente documento tiene como efecto único precisar las competencias de los gobiernos regionales y locales y el Ministerio de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2370/2021-CR, QUE, PROHÍBE EL USO DE
LAS GRÚAS EN LA INTERVENCIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE
TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE
PÚBLICO

Transportes y Comunicaciones; así como, los reglamentos nacionales y la competencia exclusiva del ministerio de transportes y comunicaciones.

IV.4 Análisis de las opiniones e información solicitadas

Opiniones solicitadas

Entidad consultada	N° de Oficio	Fecha	Respuesta
Ministerio de Transporte y Comunicaciones	Oficio N°1280 - 2021-2022-CTC/CR Reitero pedido de información	21 de junio de 2022	
Ministerio del Interior	Oficio N°1281- 2021-2022-CTC/CR	21 de junio de 2022	Oficio N°0591-MININTER
Municipalidad Metropolitana de Lima	Oficio N° 1282- 2021-2022-CTC/CR Reitero pedido de información	21 de junio de 2022	Oficio N°1084MML
SUTRAN	Oficio N° 1283- 2021-2022-CTC/CR	21 de junio 2022	

Opiniones recibidas

Entidad emisora	N° de documento	Fecha
Opinión ciudadana Ana Riofrio Chininín	Oficio N° 3868 OPC que deriva a la web Adjunto acceso a dichas opiniones en el siguiente enlace: https://bit.ly/3P6eYBm	15 de julio 2022

Análisis de las opiniones recibidas

En primer lugar, el Oficio N°0591-MININTER, de fecha, 13 de julio de 2022, suscrito por el Ministerio del Interior, contiene el Informe N°001239/IN/OGAJ, el cual concluye que "El Ministerio del Interior carece de competencia para emitir opinión respecto del Proyecto de Ley N°2370/2021-CR, que propone la Ley que prohíbe el uso de las grúas en la intervención de las municipalidades".

En segundo lugar, el Oficio N°1084-MML, mediante Informe N° D000129-2022-MML-GMU-SERSV de fecha 28 de junio de 2022, indicando lo siguiente:

De acuerdo al artículo 1 del Proyecto de Ley, su objeto es el siguiente: "La ley tiene como objetivo prohibir el uso de las grúas en la intervención de las municipalidades sobre tránsito, vialidad y transporte público, al que se refiere el Artículo 18 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre".

Al respecto, el numeral 26.2 del artículo 26 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, enumera las "medidas preventivas", encontrándose entre ellas, las siguientes:

- a) retención de la licencia de conducir;
- b) retención del vehículo;
- c) internamiento del vehículo;
- d) remoción del vehículo;
- e) clausura temporal del local;
- f) suspensión precautoria de la autorización;
- g) suspensión de la habilitación vehicular;
- h) interrupción del viaje;
- i) paralización de la actividad;
- j) Impedimento del administrado de solicitar la cancelación del título habilitante que se le otorgó, durante el tiempo que dure el procedimiento administrativo sancionador;
- k) Suspensión del postulante para iniciar el proceso de tramitación de la licencia de conducir en el Sistema Nacional de Conductores.

Asimismo, la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece que la competencia normativa consiste en la potestad de dictar los

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2370/2021-CR, QUE, PROHÍBE EL USO DE
LAS GRÚAS EN LA INTERVENCIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE
TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE
PÚBLICO

reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional.

Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades, entre otros, los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

Asimismo, establece que los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la referida ley ni los reglamentos nacionales.

La Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo –cuarta edición corregida, aumentada y actualizada– del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, establece que la formulación de una propuesta normativa debe guardar coherencia interna y con el resto del ordenamiento jurídico, debiéndose respetar el principio de legalidad.

Por lo tanto, se evidencia que, el proyecto normativo, desde un aspecto de fondo, no estaría guardando coherencia entre el texto que se propone y la normativa vigente, ya que se estaría extralimitando las competencias dadas a las municipalidades provinciales y distritales a través de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, resultando de esta manera no viable legalmente.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del Proyecto de Ley 2370/2021- CR, con el siguiente:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2370/2021-CR, QUE, PROHÍBE EL USO DE
LAS GRÚAS EN LA INTERVENCIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE
TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE
PÚBLICO

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE PROHÍBE EL USO DE GRÚAS SIN LA INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DE TRÁNSITO

Artículo 1. Objeto de la ley

La ley tiene como objeto prohibir que las municipalidades hagan uso de grúas sin la presencia de la Policía Nacional de Tránsito, cuando realicen intervenciones en materia de tránsito, vialidad y transporte público.

Artículo 2. Prohibición

Se prohíbe a las municipalidades la utilización de grúas cuando realicen intervenciones en materia de tránsito, vialidad y transporte público en sus jurisdicciones. Su uso solo está permitido bajo la presencia obligatoria de la Policía Nacional de Tránsito.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. De la modificación

Modifíquese el literal l) del inciso 17.1, correspondiente al artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, acerca de las competencias de las municipalidades provinciales, en los términos siguientes:

"(...) Competencias de fiscalización:

l) Supervisar, detectar infracciones e imponer sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, **previo informe y coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.**

Salvo mejor parecer

Dese cuenta.

Sala de Comisión

Lima, 16 de noviembre de 2022.

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2370/2021-CR, QUE, PROHÍBE EL USO DE
LAS GRÚAS EN LA INTERVENCIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE
TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE
PÚBLICO



Firmado digitalmente por:
MEDINAMINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2022 15:08:25-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2022 11:02:49-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2022 14:29:23-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2022 15:46:47-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2022 17:08:22-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2022 16:08:09-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARAMENDOZA Bvis
Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/11/2022 17:43:57-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS SEGUNDO
TORIBIO FIR 16655831 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2022 14:20:05-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2022 09:50:16-0500