



RESOLUCIÓN DE DIRECCION DE OPERACIONES

Lima, 03 de octubre de 2022

VISTOS: El Expediente N° 0364-2021-02-0001559, el Informe N° D-002433-2021-ATU/DO-SSTR, el Informe N° 098-2022-ATU/DO-DSMC; y

CONSIDERANDO

Que, mediante la Ley N° 30900 se crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), como un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que tiene como objetivo organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao;

Que, por otro lado, a través del Decreto Supremo N° 005-2019-MTC, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30900, se regula la aplicación de la precitada Ley, desarrollando las competencias y funciones generales otorgadas a la ATU, del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao (SIT), así como los servicios complementarios, con la finalidad de contar con un sistema de transporte intermodal, eficiente, accesible, sostenible, seguro, de calidad y amplia cobertura al servicio de la población de las provincias de Lima y Callao;

Que, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 34-2019-ATU/PE se dispone que la ATU asume las funciones de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y de la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao (MPC), desde el 23 de octubre de 2019;

Que, de igual forma, la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 30900, establece que en tanto no se aprueben los reglamentos señalados en la Primera Disposición Complementaria Transitoria Final¹, la ATU debe aplicar las normas y disposiciones legales de la MML, la MPC y Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE), que hayan sido emitidos de conformidad con la Ley N° 27181 y sus Reglamentos Nacionales;

¹ "Decreto Supremo N° 005-2019-MTC
Disposiciones Complementarias Finales
Primera. Reglamentación de los Servicios de Transporte Terrestre de Personas y los Servicios Complementarios
En un plazo máximo de noventa (90) días hábiles, contados a partir de la vigencia del presente Reglamento, la ATU aprueba los reglamentos o lineamientos necesarios para regular los Servicios de Transporte Regular, los Servicios de Transporte Especial y los Servicios Complementarios."

Que, en atención a lo señalado en el párrafo precedente, se tiene que, la Ordenanza N° 1599-MML² y Ordenanza N° 00040-2009³ mediante las cuales se regula la prestación del Servicio de Transporte Público Regular de Personas en Lima y el Callao, así como las disposiciones legales en materia de transporte regular, se encuentran vigentes hasta la emisión del respectivo reglamento por parte de la ATU;

Que, el artículo 46° del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) aprobado por Decreto Supremo N° 003-2019-MTC, señala que la Dirección de Operaciones (en adelante, DO) es el órgano de línea responsable de la evaluación, otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, habilitaciones, entre otros, a los prestadores de servicios, conductores y vehículos; asimismo, el literal l) del artículo 47° del precitado reglamento establece como una de sus funciones: “l) Resolver en segunda instancia administrativa, los recursos impugnativos interpuestos contra actos administrativos emitidos por las Subdirecciones a su cargo, en el ámbito de su competencia”;

Que, en razón a ello, corresponde a la DO resolver entre otros, los procedimientos administrativos en segunda instancia recepcionados en materia de transporte regular, en su calidad de superior jerárquico, conforme a lo dispuesto en el artículo 87° del Reglamento de Organización y Funciones de la ATU;

Que, es el caso que, en mérito a las funciones asumidas, la Subgerencia de Servicios de Transporte Regular (en adelante, la SSTR) expidió con fecha 27 de agosto de 2020, la Resolución Subdirectoral N° 79-2020-ATU/DO-SSTR modificando de oficio la ficha técnica de la ruta IO-66 administrada por la EMPRESA DE TRANSPORTES PATRÓN SAN SEBASTIAN S.A.C. (en adelante, la empresa), la cual se encuentra sustentada en el Informe N° 94-2020-ATU/DO-SSTR-CRBM mediante el cual se realizó una evaluación y actualización del itinerario de dicha ficha técnica, por la superposición con los servicios 404, 405, 409 y 412 del corredor complementario N° 04⁴ por lo que, era necesario modificar de oficio el itinerario de dicha ruta, a fin de reducir dicha superposición;

Que, mediante el Expediente N° 0364-2021-02-0001559 de fecha 15 de noviembre de 2021, el FRENTE UNICO EN DEFENSA DEL USUARIO DE LIMA (en adelante, solicitante) interpone recurso de apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 79-2020-ATU/DO-SSTR que modificó de oficio la ficha técnica de la ruta IO66;

Que, el artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), señala que el recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que se eleve lo actuado al superior jerárquico;

Que, en ese sentido, se advierte del escrito del recurso de apelación que el solicitante sustenta el mismo, bajo los siguientes argumentos:

*«2.1 En primera instancia debemos señalar que la contradicción permite a los administrados interesados disentir con el acto administrativo emitido dentro de un procedimiento del cual forma parte o mediante uno nuevo una decisión de la administración preexistente.
(...)»*

² De fecha 17 de abril de 2012

³ De fecha 14 de agosto de 2009

⁴ Corredor morado

2.5 Debe sostenerse aquí que este inciso se enfoca dualmente en la petición administrativa – entendiéndola como el inicio de un expediente administrativo – formulada sobre la base del interés difuso como en la posibilidad de cuestionar decisiones administrativas siempre que, e igual medida, se afecte el interés citado, posibilidad de cuestionamiento que en el presente caso será presentado como un recurso para manifestar disconformidad con el procedimiento administrativo que contiene la resolución materia de apelación.

(...)

2.7 (...), los derechos difusos tienen unas características especiales, que le otorgan una particularidad, nadie en particular es titular exclusivo y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o categoría determinada son sus titulares (en este caso los miembros de la asociación frente único en defensa del usuario de lima por la RUTA IO-66).

(...)

2.9 Siendo así resulta evidente que el recorte de la RUTA IO-66 afectaría el cabal goce y ejercicio del derecho al trabajo, a la dignidad y a la vida (...).

- Sobre el Derecho al trabajo

(...)

En esa línea de ideas, resulta evidente que el recorte de la ruta IO-66 nos restringiría el poder llegar a nuestros centros de labores, afectando nuestro derecho constitucional al trabajo.

- Sobre el derecho a la dignidad

(...)

En dicho sentido, la desigualdad que se genera al restringirnos el uso del transporte público que se genera al restringirnos el uso del transporte público evidentemente se opone a la dignidad humana, por cuanto esta implica la necesidad de que todos los seres humanos sean tratados en un pie de igualdad y que puedan gozar de los derechos fundamentales que de ellos derivan.

(...)

4.4 (...) la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao, a través de la Resolución Gerencial N° 731-2011-MPC/GGTU de fecha 22.12.2011, resolvió: "Artículo primero. - Declarar procedente la solicitud presentada por la EMPRESA DE TRANSPORTES PATRON SAN SEBASTIAN S.A.C. sobre la adecuación de autorización para la prestación de servicios de transporte público de pasajeros en la ruta de interconexión LIMA – CALLAO, de código IO-66 (...).

4.5 En ese sentido, se desprende que la Municipalidad Provincial del Callao nos otorgó una autorización para que nuestras unidades vehiculares (buses) circulen por dicha ruta, hasta el 22.12.2021, ENCONTRÁNDOSE VIGENTE A LA ACTUALIDAD.

(...)

6.5 (...), debemos dar cuenta que la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, fue creada por la Ley N° 30900 como organismo técnico ESPECIALIZADO para implementar un sistema integrado de transporte de Lima y Callao que permite satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de las citadas provincias.

(...)

6.7 En ese sentido debemos hacer alusión al Art.76 del Código Civil el cual señala que la persona jurídica de derecho público interno SE RIGE POR LA LEY DE SU CREACIÓN.

6.8 Habiendo señalado esto, resulta pertinente señalar que, las facultades que ostenta la ATU son ÚNICAMENTE aquellas que se encuentran explícitas en la Ley con la que fue creada – Ley 30900 (...).

(...)

6.11 (...) la ATU no tiene competencia para emitir la Resolución materia de impugnación";

6.12 (...) la Subdirección de Servicios de Transporte Regular, no cuenta con competencia para modificar de oficio la ruta IO-66 (...);

(...)

vii.1 (...) la resolución materia de impugnación evidentemente vulnera las garantías de un debido procedimiento, por cuanto se están restringiendo nuestros derechos como usuarios al modificar nuestra ficha técnica, desconociendo de manera temeraria y arbitrariamente los acuerdos establecidos entre la Municipalidad de Lima y la Municipalidad del Callao y las correspondientes autorizaciones para la prestación de servicio de transporte LIMA – CALLAO

con los que cuenta la EMPRESA DE TRANSPORTES PATRON SAN SEBASTIAN S.A.C.
(...).

(...)

7.15 (...), sin observar las garantías del debido procedimiento por cuanto la administración ha emitido una resolución de oficio, sin observar las garantías del debido procedimiento, negándole a la empresa el derecho a la defensa, por cuanto nunca me permitieron realizar los descargos respectivos, sobre la decisión de modificar la ficha técnica de la ruta IO66, mucho menos de desvirtuar oportunamente lo señalado en el informe correspondiente 94-2020-ATU/DO-SSTR-CRB de fecha 27 de agosto de 2020, denotándose una clara parcialidad por parte de la administración, al no permitirnos realizar el descargo respectivo, a fin de que de esta forma pueda tomar una decisión que se ajuste a los cánones legales.

(...)

7.21 De lo señalado sale a relucir que, todas las entidades incluyendo a la ATU, deben adoptar las medidas necesarias a efectos de hacer respetar el mandato dispuesto por el numeral 14 del artículo 139 de la constitución, que establece que nadie puede ser privado de su derecho a la defensa en el procedimiento.

(...)

9.1 (...) en primera instancia la modificación no es un concepto que se encuentra regulado por nuestro ordenamiento, por lo que resulta totalmente arbitrario que la administración pretenda usar mecanismos no establecido en la ley.

9.2 Ahora, bien partiendo de esa premisa, se tiene por entendido que la única forma de dejar sin efecto la ficha técnica de la empresa para emitir una nueva ficha técnica, es habiendo declarado la nulidad de la primigenia".

(...)

10.2 (...) las ordenanzas de la Municipalidad de Lima y las del Callao aún siguen vigentes, en ese entendido resulta lógico, que habiendo sido emitida la autorización de la Empresa de transportes Señor del Mar por la Municipalidad Provincial del Callao, la ATU, aplique en nuestro caso en Particular normas y disposiciones legales emitidas por esa comuna (...).

(...)

10.10 (...) la autoridad de transporte Urbano no puede aplicar los dispositivos legales según le convenga, imponiendo condiciones menos favorables a las establecidas en la Ley 27444, como el ser debidamente notificado y participar activamente del procedimiento de oficios emitidos por la autoridad o de vulnerar el principio del debido procedimiento, pudiendo obtener una decisión fundada en derecho, EMITIDA POR UNA AUTORIDAD COMPETENTE.

(...)

11.5 En dicho sentido, solicito la suspensión de la ejecución del acto materia de impugnación.»

Que, en atención al expediente administrativo, y luego de efectuar un análisis se advierte que:

- a) El numeral 120.1 del artículo 120° del TUO de la Ley N° 27444, regula la facultad de contradicción administrativa, estableciendo que frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción, en la vía administrativa.
- b) En tal sentido, el numeral 217.1 del artículo 217° del TUO de la Ley N° 27444, dispone que aquellas personas naturales o jurídicas que no se encuentren satisfechos con algún acto administrativo, podrán ejercer su facultad de contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos, esto es, a través de los recursos de reconsideración y apelación conforme a lo establecido en el artículo 218° del referido cuerpo legal, los cuales serán resueltos por la primera y segunda instancia respectivamente.
- c) Asimismo, en virtud del artículo 220° del TUO de la Ley N° 27444, el recurso de apelación debe sustentarse en diferente interpretación de las pruebas producidas o sobre cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que se eleve lo actuado al superior jerárquico.

- d) Ahora bien, los recursos administrativos constituyen una garantía de los derechos de los particulares mediante los cuales estos últimos pueden cuestionar las decisiones administrativas dentro de los plazos legales establecidos; asimismo, su interposición constituyen actos que agotan la vía administrativa, de conformidad con lo establecido en el numeral 228.2 del artículo 228.2 del TUO de la Ley N° 27444⁵.
- e) A mayor abundamiento, Juan Danos Ordoñez⁶ comenta que “(...), los actos que causan estado, es decir los que agotan la vía administrativa, contra los cuales no cabe recurso alguno en sede administrativa porque sólo procede su cuestionamiento ante el poder judicial mediante el proceso contencioso administrativo”.
- f) En razón de ello, es oportuno señalar que el procedimiento administrativo iniciado mediante la Resolución Subdirectorial N° 79-2020-ATU/DO-SSTR, por medio de la cual, se modificó de oficio la ficha técnica de la ruta IO-66 operada por la EMPRESA DE TRANSPORTES PATRON SAN SEBASTIAN S.A.C., ha sido recurrida oportunamente por el titular de la autorización, habiendo esta Dirección como superior jerárquico emitido la Resolución Directoral N° 012-2021-ATU/DO.
- g) Por tanto, con la notificación de la Resolución Directoral N° 012-2021-ATU/DO a la empresa, quedo agotada la vía administrativa respecto a dicho procedimiento; siendo de esta manera, dicho acto administrativo no resulta recurrible en esta vía administrativa.

Que, en virtud de lo expuesto, y en atención a los principios de legalidad, eficacia y verdad material, y atendiendo a la situación fáctica de la falta de legitimidad para obrar del solicitante, corresponde declarar improcedente la pretensión contenida en el Expediente N° 0364-2021-02-0001559;

Que, las autoridades administrativas deben actuar de acuerdo a la Constitución Política del Perú, la Ley, y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidos, según lo estipulado por el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG;

Que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 30900, el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Decreto Supremo N° 003-2019-MTC, el Decreto Supremo N° 005-2019-MTC;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de apelación presentado por el **FRENTE UNICO EN DEFENSA DEL USUARIO DE LIMA** contra la Resolución Subdirectorial N° 79-2020-ATU/DO-SSTR emitida por la Subdirección de Servicios de Transporte Regular,

⁵ TUO de la Ley N° 27444

“Artículo 228.- Agotamiento de la vía administrativa (...)

228.2 Son actos que agotan la vía administrativa

a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o

b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; o a) El acto respecto del cual no procede legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa (...)”

⁶ Danós Ordoñez, José. La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja. Derecho & Sociedad. p268.

mediante el Expediente N° 0364-2021-02-0001559, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- NOTIFICAR la presente resolución al **FRENTE UNICO EN DEFENSA DEL USUARIO DE LIMA**.

Regístrese y comuníquese,

DAVID AUGUSTO HERNANDEZ SALAZAR
DIRECTOR DE LA DIRECCION DE OPERACIONES
Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU