



Firmado digitalmente por:  
TUESTA CASTILLO Miguel  
Angel FAU 20604932964 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 28/11/2024 16:34:47-0500



Firmado digitalmente por:  
PASCO HERRERA Juan Carlos  
FAU 20604932964 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 28/11/2024 16:17:50-0500



Firmado digitalmente por:  
DE POMAR VIZCARRA Edgardo  
Renan FAU 20604932964 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 28/11/2024 16:51:20-0500



## RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA EJECUTIVA

### N° 263-2024-ATU/PE

Lima, 29 de noviembre 2024

#### VISTOS:

El Informe N° D-000281-2024-ATU/DFS la Dirección de Fiscalización y Sanción; los Informes N° D-000312-2024-ATU/DIR-SR y N° D-000316-2024-ATU/DIR-SR de la Subdirección de Regulación; los Memorandos N° D-001337-2024-ATU/DIR, N° D-001359-2024-ATU/DIR y N° D-001395-2024-ATU/DIR de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo; el Informe N° D-000213-2024-ATU/GG-OPP-UPO de la Unidad de Planeamiento y Organización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; la Nota N° D-000315-2024-ATU/GG-OPP de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y, el Informe N° D-000641-2024-ATU/GG-OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica, y;

#### CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 30900, se crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, con el objeto de garantizar el funcionamiento de un Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao – SIT que permita satisfacer las necesidades de traslado de su población de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura;

Que, el artículo 5 de la Ley N° 30900 establece que la ATU es la autoridad competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del SIT, para lograr una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable, ejerciendo dichas atribuciones en la integridad del territorio conformado por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao y sobre el servicio público de transporte terrestre de personas que se prestan dentro de éste;

Que, el literal a) del artículo 6 de la Ley N° 30900, señala que la ATU tiene competencia para regular la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro de la integridad del territorio de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao; las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios, así como tipificar infracciones y sanciones administrativas en el ámbito de su competencia, aprobar su régimen de beneficios y ejecutoriedad, los cuales serán los establecidos en su marco normativo, sin perjuicio de la aplicación supletoria del régimen general;

Que, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900 declara al servicio



Firmado digitalmente por:  
DE POMAR VIZCARRA Edgardo  
Renan FAU 20604932964 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 28/11/2024 11:36:27-0500



Firmado digitalmente por:  
LEON BARRANZUELA Ronald  
Ivan FAU 20604932964 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 28/11/2024 13:12:35-0500

de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades, como servicio público;

Que, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1 del artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 30900, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2019-MTC, como parte de la función normativa la ATU aprueba las normas que regulen la gestión, supervisión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio;

Que, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 029-2022-ATU/PE se aprobó el “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”, con la finalidad de garantizar las condiciones de calidad y seguridad de la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en el Territorio, fomentando el uso racional de la infraestructura de transporte, la movilidad sostenible, la reducción de las emisiones de contaminantes de la calidad del aire, la mejora y modernización del servicio y de la calidad de vida de los usuarios, en concordancia con la implementación y operación del SIT;

Que, posteriormente mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 162-2023-ATU/PE se aprobó la versión V2 del “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”, en la cual se incorporó la respectiva tabla de infracciones y sanciones;

Que, de acuerdo con lo dispuesto en el literal c) del artículo 59 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones – TIROF de la ATU, aprobado mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 155-2024-ATU/PE, la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo tiene las funciones, entre otras, de proponer normas que regulen la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del Territorio; las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios, así como de los servicios complementarios a éstos;

Que, adicionalmente, el artículo 63 del TIROF de la ATU señala que la Subdirección de Regulación de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo, es la unidad orgánica responsable de la formulación de normas, lineamientos, estándares de calidad y demás disposiciones relacionadas con los servicios de transporte y su régimen tarifario, para el funcionamiento del SIT;

Que, en virtud del marco legal referido y la propuesta efectuada por la Dirección de Fiscalización y Sanción de la ATU, la Subdirección de Regulación de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo de la ATU ha formulado y propuesto el proyecto normativo que modifica el “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”, cuya Versión V2 fue aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 162-2023-ATU/PE;

Que, asimismo, la Subdirección de Regulación de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo de la ATU sustenta que el precitado proyecto normativo, conforme su exposición de motivos, se encuadra dentro de las causales de excepción al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante, en la medida que no establece, incorpora o modifica reglas, obligaciones, condiciones, requisitos, que impliquen una carga económica o costo de cumplimiento por parte de los administrados;

Que, respecto de la publicación de proyectos normativos, el numeral 19.1 del artículo 19 del Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, señala que los proyectos de normas jurídicas de carácter general deben ser publicados en las sedes digitales de las entidades de la Administración Pública a cargo de su elaboración o en otro medio, asegurando su debida difusión y fácil acceso;

Que, el literal c) del numeral 20.1 del artículo 20 del Reglamento previamente citado, dispone que el plazo para la recepción de los comentarios, aportes u opiniones, no debe ser menor a quince (15) días calendario contados desde el día siguiente de su publicación, salvo disposición normativa de rango superior que establezca lo contrario;

Que, el numeral 8.13 de la Directiva que regula la formulación, modificación y aprobación de documentos normativos en la ATU, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 058-2024-ATU/GG, establece que, para el caso de los reglamentos exceptuados del AIR Ex Ante, el proyecto normativo debe ser prepublicado mediante acto resolutivo en la sede digital de la ATU y en el diario oficial “El Peruano” para recibir comentarios, aportes y observaciones de otras entidades y/o particulares;

Que, en atención a las normas señaladas en los considerandos precedentes, resulta necesario emitir el acto resolutivo a través del cual se dispone la publicación del Proyecto de Resolución de Presidencia Ejecutiva que modifica el “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”, elaborado por la Subdirección de Regulación de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo;

Que, los literales j) y t) del artículo 17 del TIROF de la ATU establecen como funciones de la Presidencia Ejecutiva, aprobar las normas de competencia de la ATU y emitir resoluciones en los asuntos de su competencia, respectivamente;

Contando con el visado de la Dirección de Fiscalización y Sanción, la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Oficina de Asesoría Jurídica y la Gerencia General; y;

De conformidad con lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) y sus modificatorias, el Reglamento de la Ley N° 30900, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MTC, el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2024-JUS; el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la ATU, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 155-2024-ATU/PE; y, la Versión V03 de la Directiva N° D-001-2020-ATU/GG-OPP-PO, “Directiva que regula la formulación, aprobación y actualización de documentos normativos en la ATU”, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 058-2024-ATU/GG;

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1.-** Disponer la publicación del Proyecto de Resolución de Presidencia Ejecutiva que modifica el “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”, cuya versión V2 fue aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 162-2023-ATU/PE y su Exposición de Motivos, en la sede digital de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU (<https://www.gob.pe/atu>), el mismo día de la publicación de la presente Resolución de Presidencia Ejecutiva en el diario oficial “El Peruano”, con el objeto de recibir los comentarios, aportes y/o sugerencias de las entidades públicas, privadas y de la ciudadanía en general, dentro del plazo de quince (15) días calendarios, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Resolución.

**Artículo 2.-** Los comentarios, aportes y/o sugerencias sobre el proyecto al que se refiere el artículo 1 de la presente Resolución de Presidencia Ejecutiva, deben ser remitidas a la sede principal de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, con atención a la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo, ubicada en Calle José Gálvez N° 550, Miraflores, Lima, o vía correo electrónico a la dirección electrónica [normas@atu.gob.pe](mailto:normas@atu.gob.pe).

**Regístrese, comuníquese y publíquese.**

**DAVID AUGUSTO HERNÁNDEZ SALAZAR**  
Presidente Ejecutivo  
**AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO- ATU**



## RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA EJECUTIVA N° XXXXX-2024/ATU-PE

Lima,

### **VISTOS:**

El Informe N° D-000xxx-2024-ATU/DIR-SR de la Subdirección de Regulación de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo; el Memorando N° D-00xxx-2024-ATU/DIR, emitido por la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo; el Informe N° D-000xxx-2024-ATU/DFS-SF de la Dirección de Fiscalización y Sanción, el Memorando N° D-000160-ATU/DFS el Informe N° D-000xxx-2024-ATU/GG-OPP-UPO de la Unidad de Planeamiento y Organización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; la Nota N° D-000xxx-2024-ATU/GG-OPP de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y el Informe N° D-000xxx-ATU/GG-OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica; y.

### **CONSIDERANDO:**

Que, la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU, tiene por objeto garantizar el funcionamiento de un Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao – SIT que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de las provincias de Lima y Callao de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, sobre provincias conurbadas;

Que, el artículo 3 de la Ley N° 30900, crea a la 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, las que se ejercen con arreglo a dicha Ley, constituyéndola a su vez como pliego presupuestal; asimismo, establece que la ATU tiene como objetivo organizar, implementar y gestionar el SIT, en el marco de las normas de alcance general y los lineamientos de política que apruebe el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC y los que resulten aplicables;

Que, el literal a) del artículo 6 de la Ley N° 30900, señala que la ATU tiene competencia para aprobar normas que regulen la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao, las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios; así como tipificar infracciones y sanciones administrativas en el ámbito de su competencia, aprobar su régimen de beneficios y ejecutoriedad, los cuales serán

los establecidos en su marco normativo, sin perjuicio de la aplicación supletoria del régimen general;

Que, los literales m) y p) del mencionado artículo 6 de la Ley N° 30900, establecen que la ATU tiene competencia para supervisar, controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulan los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio, asimismo, aplicar las medidas preventivas que establezca el Reglamento Nacional de Administración de Transporte;

Que, el literal ñ) del artículo citado en el párrafo precedente precisa que la ATU ejerce la potestad sancionadora respecto a los operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre de personas, así como de los operadores y usuarios del Sistema de Recaudo Único, en el marco de la normatividad sobre la materia; así como ejecutar las sanciones que se impongan con arreglo a lo establecido en el marco normativo sobre la materia;

Que, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900 declara al servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades como servicio público;

Que, mediante Decreto Supremo N° 005-2019-MTC, se aprueba el Reglamento de la Ley N° 30900, Ley que crea la ATU, que tiene por finalidad desarrollar las competencias y funciones generales otorgadas a la ATU, del SIT, así como los servicios complementarios, con el objeto de contar con un sistema de transporte intermodal, eficiente, accesible, sostenible, seguro, de calidad y amplia cobertura al servicio de la población de la provincia de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao;

Que, el numeral 9.1 del artículo 9 del Reglamento antes mencionado señala que, como parte de su función normativa, la ATU aprueba las normas que regulen la gestión, supervisión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del Territorio;

Que, por otro lado, el artículo 17 del Reglamento de la Ley N° 30900 señala cuáles son los servicios de transporte terrestre de personas que conforman el SIT, entre los cuales se encuentra comprendido el Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao;

Que, en atención a ello, el numeral 12.1 del artículo 12 de la norma en mención, establece que, la ATU fiscaliza la prestación de los servicios de transporte terrestre de personas y los servicios complementarios; de igual manera, los incisos 1, 2 y 3 del numeral 12.2 del artículo 12 señalan, entre otros aspectos, que la función de fiscalización y sanción comprende fiscalizar y controlar el cumplimiento de las normas que regulan los servicios de transporte terrestre de personas y los servicios complementarios que se prestan dentro del territorio, ejercer la potestad sancionadora respecto a los operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre de personas;

Que, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 029-2022-ATU/PE se aprobó el “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”, con la finalidad de garantizar las condiciones de calidad y seguridad de la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en el Territorio, fomentando el uso racional de la infraestructura de transporte, la movilidad sostenible, la reducción de las emisiones de contaminantes de la calidad del aire, la mejora y modernización del servicio y de la calidad de vida de los usuarios, en concordancia con la implementación y operación del SIT;

Que, posteriormente mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 162-2023-ATU/PE se aprobó la versión V2 del “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”, en la cual se incorporó la respectiva tabla de infracciones y sanciones;

Que, el mencionado Reglamento en su artículo 1 precisa que tiene como finalidad establecer las condiciones de acceso y permanencia, los requisitos, títulos habilitantes y obligaciones exigibles

para la prestación del servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi, así como establecer, entre otros, los deberes de los conductores y operadores del servicio, en el Territorio en el cual la ATU ejerce su competencia;

Que, mediante el Informe N° D-000xxx-2024-ATU/DIR-SR, la Subdirección de Regulación de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo, en atención al sustento técnico formulado por la Dirección de Fiscalización y Sanción en el Informe N° D-000xxx-2024-ATU/DFS, se recomienda la modificación del “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”, incorporando un tipo infractor en la Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas, sobre el ofrecimiento o prestación del transporte, o ambos, en una modalidad no permitida en un vehículo que cuenta con la habilitación para prestar el servicio público de transporte especial en la modalidad de taxi;

Que, en atención de las normas antes indicadas y de la evaluación por parte de las unidades de organización de la ATU, a través de los documentos de vistos, se sustentó y dio conformidad a la necesidad de modificación del “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao” incorporando un tipo infractor en la Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas, el mismo que atiende a la realidad y las necesidades del servicio público de transporte que se presta en el territorio bajo competencia la ATU;

Que, mediante correo de fecha xxxxxxxx, la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria de la Presidencia de Consejo de Ministros declaró que, en virtud al numeral 18 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, la incorporación de un tipo infractor en la Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas del “Reglamento que regula la Prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de taxi en Lima y Callao” se considera excluida del alcance del AIR Ex Ante;

Que, la propuesta de modificación del referido Reglamento ha sido elaborada conforme al marco normativo de la materia, asimismo, cumple con los requisitos y procedimientos establecidos en la Versión V03 de la Directiva N° D-001-2020-ATU/GG-OPP-UPO, “Directiva que regula la formulación, modificación y aprobación de documentos normativos en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao”, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 058 -2024-ATU/GG; contando con las conformidades e informes técnicos y legales favorables correspondientes, emitidos por la Dirección de Integración de Transportes Urbano y Recaudo, la Dirección de Fiscalización y Sanción, la Unidad de Planeamiento y Organización, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina de Asesoría Jurídica;

Que, los literales j) y t) del artículo 17 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la ATU, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 155-2024-ATU/PE establecen como funciones de la Presidencia Ejecutiva, aprobar y, por ende, modificar las normas de competencia de la ATU y emitir resoluciones en los asuntos de su competencia;

Contando con el visado de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo, Dirección de Fiscalización y Sanción, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina de Asesoría Jurídica y la Gerencia General; y;

De conformidad con lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) y sus modificatorias, el Reglamento de la Ley N° 30900, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MTC, el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2024-JUS; el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la ATU, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 155-2024-ATU/PE; y, la Versión V03 de la Directiva N° D-001-2020-ATU/GG-OPP-PO, “Directiva que regula la formulación, aprobación y

actualización de documentos normativos en la ATU”, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 058-2024-ATU/GG;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- Incorporación al “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”**

Incorpórese la infracción T.1-A en la Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas del “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”, aprobado mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 162-2023-ATU/PE y sus modificatorias, en los términos siguientes:

**“ANEXO N° 1**

**Tabla de Infracciones y Sanciones del “Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao”.**

(...)

Código	Infracción	Calificación	Consecuencia	Medidas Preventivas aplicables según corresponda
T.1-A	<b>INFRACCIÓN DEL OPERADOR Y CONDUCTOR</b>  Ofrecer o prestar el servicio de transporte, o ambos, en una modalidad no permitida en un vehículo que cuenta con la habilitación para prestar el servicio público de transporte especial en la modalidad de taxi.	Muy Grave	<u>Al operador</u> Multa de 1.5 UIT.  <u>Al conductor:</u> Multa de 0.75 UIT.  <b>CON ACCIDENTE DE TRÁNSITO</b>  <u>Al operador</u> Multa de 3 UIT.  <u>Al conductor:</u> Multa de 1.5 UIT.	- Al vehículo: Internamiento preventivo del vehículo.  - Al conductor: Retención de la licencia de conducir

**Artículo 2.-** Disponer la publicación de la presente Resolución en el diario oficial “El Peruano” y en el Portal web Institucional de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU ([www.atu.gob.pe](http://www.atu.gob.pe)).

**Regístrese, comuníquese y publíquese.**

**DAVID AUGUSTO HERNÁNDEZ SALAZAR**

Presidente Ejecutivo

AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO- ATU

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### INCORPORACIÓN DE UN TIPO INFRACTOR EN EL REGLAMENTO REGULA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE ESPECIAL EN LA MODALIDAD DE TAXI EN LIMA Y CALLAO

#### I. OBJETO

El presente documento tiene por objeto sustentar la propuesta de incorporación de un (1) tipo infractor en la Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas del Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 162-2023-ATU/PE.

#### II. FINALIDAD

Incorporar un tipo infractor en el Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao que establezca de forma precisa que el operador y conductor de taxi se encuentran prohibidos de ofertar o prestar servicio de transporte, o ambos, en una modalidad no permitida en el territorio bajo competencia de la Autoridad de Transporte urbano para Lima y Callao (ATU).

#### III. ANTECEDENTES

- 3.1. Con fecha 26 de enero de 2022, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 029-2022/ATU-PE, se aprobó el Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao el cual fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 27 de enero del 2022, con el objeto de establecer las condiciones de acceso y permanencia, los requisitos, títulos habilitantes y obligaciones exigibles para la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi (en lo sucesivo, Servicio de Taxi), así como los derechos y deberes de los usuarios, conductores y operadores del servicio, en el Territorio en el cual la ATU ejerce competencia.
- 3.2. Posteriormente, con Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 162-2023-ATU/PE, publicada el 14 de julio de 2023, se aprobó la Versión V2 del Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de taxi en Lima y Callao (en adelante, el Reglamento de Taxi), asimismo se aprueba su Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas.
- 3.3. Mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 125-2024-ATU/PE, publicada el 10 de junio de 2024, se modificó el numeral 14 del artículo 5 y el numeral 13 del artículo 38 del Reglamento de Taxi y se incorporó al mismo la Octava Disposición Complementaria Transitoria.
- 3.4. Con fecha 17 de octubre, con Informe N° D-000281-ATU/DFS la Dirección de Fiscalización y Sanción (DFS) formula el proyecto de incorporación de un tipo infractor al Anexo I – Tabla de infracciones y sanciones del Reglamento de Taxi; teniendo como sustento que operadores del servicio de taxi, que cuentan con título habilitante, ofertan o prestan un servicio de transporte en una modalidad no permitida.

#### IV. MARCO JURÍDICO

- 4.1. Conforme lo establecido en el artículo 3 de la Ley N° 30900, Ley que crea ATU, la ATU es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y

Comunicaciones (MTC) y tiene como objetivo organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao (SIT), en el marco de los lineamientos de políticas que apruebe el MTC y los que resulten aplicables.

- 4.2. El artículo 5 de la mencionada Ley, precisa que la ATU es el organismo competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del SIT, para lograr una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable. Asimismo, precisa que la ATU ejerce competencia en la integridad del territorio de Lima y Callao y sobre el servicio público de transporte terrestre de personas que se prestan dentro de este. Y agrega que, se encuentran sujetos a la ATU los operadores y los conductores de los servicios de transporte que se prestan dentro del territorio y los prestadores de servicios complementarios a los mismos, en especial los que operan el Sistema de Recaudo Único (SRU).
- 4.3. A través del Decreto Supremo Nro. 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 SIT, así como los servicios complementarios, con el objeto 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.
- 4.4. Por otro lado, el artículo 6° de la Ley N° 30900<sup>1</sup> establece como funciones de la ATU, entre otras, las siguientes:
- a. Aprobar normas que regulen: la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio, las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios; así como **tipificar infracciones y sanciones administrativas en el ámbito de su competencia, aprobar su régimen de beneficios y ejecutoriedad**, los cuales serán los establecidos en su marco normativo, sin perjuicio de la aplicación supletoria del régimen general.*  
(...)
  - m. Supervisar, **controlar y fiscalizar** el cumplimiento de las normas que regulan los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio; (...)*
  - ñ. **Ejercer la potestad sancionadora** respecto a los operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre de personas, así como de los operadores y usuarios del Sistema de Recaudo Único, en el marco de la normatividad sobre la materia; así como **ejecutar las sanciones** que se impongan con arreglo a lo establecido en el marco normativo sobre la materia (...)*
- 4.5. Asimismo, se tiene que el numeral 1 del artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 30900, establece que la ATU, aprueba en el marco de sus competencias, las normas y otros dispositivos legales que correspondan para regular el servicio de transporte terrestre de personas del SIT, entre estas, las normas que regulen la gestión, supervisión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio. En esa misma línea, el numeral 12.1 del referido cuerpo normativo precisa que la ATU, fiscaliza la prestación de los servicios de transporte terrestre de personas y los servicios complementarios, así como el SRU, e imponer sanciones a los operadores y conductores.
- 4.6. Ahora bien, el artículo 17° de referido Reglamento, precisa que los servicios de transporte terrestre de personas bajo competencia de la ATU, comprenden los siguientes:

---

<sup>1</sup> Modificada por la ley 31596, Ley que establece medidas a fin de garantizar la cobertura adecuada, continuidad y calidad del servicio de transporte público en Lima y Callao.

**Tabla 1.** Clasificación de los servicios de transporte terrestre de personas

Servicio de Transporte Regular	Servicio de Transporte Especial
a) Servicios de transporte ferroviarios masivos: metros, monorrieles, tranvías y otros	a) Turístico
b) Servicios de transporte basados en autobuses: buses de tránsito rápido – BRT, buses, microbuses u otros	b) Trabajadores
c) Servicios de transporte no convencional: cables, funiculares u otros	c) Estudiantes
	d) Taxis

Fuente: Reglamento de la Ley N° 30900

- 4.7. De lo anteriormente señalado, se evidencia que la ATU es la Autoridad competente para expedir las normas que regulen la gestión, supervisión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio, y que se encuentren bajo sus competencias, conforme al marco normativo citado previamente.

### **Sobre el ejercicio de la fiscalización y potestad sancionadora**

- 4.8. Al respecto, el ejercicio de las potestades de la administración pública, se debe actuar en estricta observancia del principio de legalidad, bajo el cual establece que las autoridades administrativas, y en general, todas las autoridades que componen el Estado, deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le son atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades; conforme lo señala el numeral 1.1 del inciso 1 del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la LPAG).
- 4.9. En aplicación del principio de legalidad, la Administración Pública solo puede actuar cuando se encuentra habilitada por norma legal específica; es decir que, las entidades que integran la Administración Pública solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permita.
- 4.10. En ese orden de ideas, se concluye que tanto la actividad de fiscalización como la potestad sancionadora, se encuentran sujetas al principio de legalidad, tal como ha quedado establecido en el segundo párrafo del numeral 239.1 del artículo 239 y el numeral 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>2</sup>.
- 4.11. En relación con el mencionado principio, Morón Urbina precisa que este se desdobra en tres elementos esenciales e indisolubles: “(...) *la legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas; la legalidad sustantiva, referente al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación; y la legalidad teleológica, que obliga al cumplimiento de los fines que el*

<sup>2</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización**

(...)

Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades.

(...)

**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

- 1. Legalidad.-** Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

(...)

*legislador estableció, en la forma tal que la actividad administrativa es una actividad funcional*<sup>3</sup>.

- 4.12. Asimismo, resulta pertinente señalar que, la ATU se encuentra comprendida en el ámbito de aplicación de la Ley N° 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la LGTT), por cuanto realiza funciones vinculadas al sector transporte terrestre de personas. De lo que se puede colegir que las facultades de la ATU no solo derivan de su Ley de Creación, sino también de la LGTT, conforme ya lo ha señalado el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del Informe N° 0866-2024-MTC/18.01 (0302-2024-02-0064581), como sigue:

*“(...) 4.14 De otro lado, el TC ha observado que el principio de unidad (art. 43 de la Constitución) resulta determinante al momento de evaluar la atribución de competencias que no se encuentren definidas normativamente de manera clara y precisa. Conforme a este principio, los Gobiernos regionales y locales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido, correspondiendo el resto de las competencias al Gobierno nacional bajo una cláusula de residualidad. A esto se conoce como el principio de taxatividad, el cual se desprende del artículo 195 de la Constitución, que establece cuáles son las competencias de los Gobiernos locales, y de la ATU como organismo local. (...)”*

- 4.13. En dicho contexto, a efectos de evaluarse las competencias de las autoridades de transporte, entre ellas la ATU, debe tenerse en consideración lo dispuesto en la LGTT, la cual establece los lineamientos generales económicos, organizaciones y reglamentarios del tránsito terrestre, que rige en todo el territorio nacional y, a su vez, establece las competencias exclusivas del gobierno central y se abordan complementariamente las competencias de los gobiernos locales.

#### **Sobre los títulos habilitantes**

- 4.14. Respecto de determinadas actividades económicas, la Administración Pública, con la finalidad de armonizar los intereses particulares y de colectivos, interviene para ordenar su ejercicio, imponiendo determinadas cargas y restringiendo ciertos derechos de los agentes económicos<sup>4</sup>. Por tanto, el hecho de que la Actividad de Policía incida sobre la libertad de empresa supone que las autoridades administrativas emitan determinados actos administrativos -otorgamiento de títulos-, para el ejercicio de las actividades económicas, que pretendan realizar los particulares; para, de esta manera, cautelar el bienestar general y el interés colectivo, en el caso de los servicios públicos o la explotación de recursos naturales.
- 4.15. En ese sentido, los títulos habilitantes responden a un sistema preventivo por el cual se corrobora que la iniciativa privada del particular y el ejercicio de su libertad de empresa, cumple con la normativa vigente a efectos de poder llevarla a cabo y, además, suponen una de las principales formas jurídicas por medio del cual se imponen limitaciones, siendo una de las principales: la Autorización, la cual consiste en la remoción de límites para el ejercicio de derechos de particulares; es decir, algunos derechos subjetivos necesitan, para ser ejercidos en plenitud y válidamente, el permiso de la administración pública correspondiente quien antes de otorgarlo, comprueba que el derecho preexistente se va a ejercitar de manera adecuada<sup>5</sup>, dicho de otro modo, corresponde a la administración verificar que el ejercicio previsto del derecho sea adecuado a las reglas jurídicas que lo condicionan.

<sup>3</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. *“Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”*. Decimocuarta Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. abril 2019. pág.64.

<sup>4</sup> FORNO CASTRO POZO, Xennia, *“El Título Minero como Acto Administrativo Habilitante”*. En: Revista del Círculo de Derecho Administrativo CDA – PUCP, N° 8, Año 4, 2009. Pág. 52-53.

<sup>5</sup> BERMEJO VERA, José. *“Derecho Administrativo: Parte Especial”*. Editorial Civitas, Madrid 2001. Pág. 60.

- 4.16. Ahora bien, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, en su numeral 3.11 del artículo 3 define la autorización, como aquel *“acto administrativo otorgado por la autoridad competente mediante el cual se autoriza a una persona, natural o jurídica, que cumpla con los requisitos exigidos en el presente Reglamento, a prestar el servicio de transporte terrestre de personas o mercancías **conforme a la clasificación establecida en el título I del presente reglamento.**”*; y en ese contexto califica como infracción administrativa, la prestación del servicio de transporte en una modalidad distinta a la autorizada.
- 4.17. En esa misma línea el Reglamento de Taxi, en el numeral 3 del artículo 5 define a la a Autorización de Servicio, como el *“título habilitante que autoriza a una persona natural o jurídica, a prestar el Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en el Territorio, **según la modalidad correspondiente** y previa verificación del cumplimiento de todos los requisitos y condiciones de acceso y permanencia”*.
- 4.18. En tal sentido, la Autorización implica que el administrado que se beneficia con la obtención de este título habilitante, se sujeta a las normas que establece el marco normativo vigente y las disposiciones que establezca la autoridad competente; asimismo, el ejercicio del derecho alcanzado, solo puede ser realizado en la forma y modo en que ha sido otorgado y siempre dentro de los límites establecidos en las normas aplicables sobre la materia; pues lo contrario, significaría la desnaturalización del título habilitante al exceder las actividades para las cuales ha sido otorgado, y tal como se ha señalado, esta conducta es pasible de ser sancionada por la autoridad administrativa.

#### **El servicio público de transporte especial en la modalidad de taxi bajo competencia de la ATU**

- 4.19. Sobre el particular, el Reglamento de Taxi, precisa en el numeral 19 de su artículo 5, que el Servicio de Taxi, es *“aquel que tiene por objeto **el traslado exclusivo de personas desde un punto de origen hasta uno de destino señalado por quien lo contrata.** El cobro por este servicio puede estar determinado mediante sistemas de control (taxímetros), precios preestablecidos, el libre mercado o cualquier otra modalidad permitida por la ley”*.
- 4.20. De esta forma, la prestación del Servicio de Taxi, debe realizarse cumpliendo, entre otros, con las características de “exclusividad” y de control o definición respecto de la ruta y destino requerido por parte del usuario; y conforme se ha señalado en el acápite anterior, el operador con título habilitante vigente debe ejercer la actividad autorizada bajo estas características.
- 4.21. Siendo así, aquel operador del Servicio de Taxi i, así como el vehículo y conductor habilitados, se encuentran proscritos de ejercer cualquier actividad de transporte que no reúna estas características. Ejemplo, utilización del vehículo habilitado para el servicio de taxi en servicio temporal de transporte de pasajeros en automóvil colectivo. Cabe señalar que estos hechos constituirían, una actividad distinta a la autorizada, y por ende sancionable administrativamente.
- 4.22. Al respecto, el Reglamento de Taxi precisa que el mismo tiene como objeto establecer las condiciones de acceso y permanencia, los requisitos, títulos habilitantes y obligaciones exigibles para la prestación del Servicio de Taxi, así como los derechos y deberes de los usuarios, **conductores y operadores** del servicio, en el territorio en el cual la ATU ejerce competencia.
- 4.23. Por tanto, corresponde a la ATU regular, y por ende fiscalizar permanentemente, las conductas desplegadas por sus administrados, en este caso, verificar que los operadores

y conductores presten el servicio para el cual han sido autorizados, en la forma y modo previstos en la normatividad vigente.

4.24. Ahora bien, de acuerdo a lo señalado anteriormente, con relación al Servicio de Taxi, este se encuentra regulado en el Reglamento de Taxi, en el cual se establecen las responsabilidades de los operadores. Al respecto, el referido reglamento, en su artículo 35 es claro en señalar que *“los operadores son responsables ante la ATU por el debido cumplimiento de las normas que regulan el Servicio de Taxi de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento”*.

4.25. Así también, el artículo 36 del referido Reglamento detalla las obligaciones generales de los operadores y conductores:

**Artículo 36.- De las Obligaciones Generales**

*Los operadores y sus conductores están obligados a:*

*(...)*

*3. Cumplir con lo dispuesto en el presente Reglamento, las resoluciones emitidas por la ATU y la normativa legal vigente.*

*(...)*

4.26. Asimismo, en el artículo 37 se establecen las obligaciones específicas de los operadores:

**“Artículo 37.- De las Obligaciones específicas de los Operadores**

*Los Operadores se encuentran sujetos a las siguientes obligaciones específicas:*

*1. Contar con los títulos habilitantes requeridos para la prestación del servicio.*

*2. Cumplir y mantener en todo momento las condiciones de acceso y permanencia del servicio.*

*(...)*

4.27. Al respecto, el Reglamento de Taxi establece como primera obligación, contar con el título habilitante y en consecuencia prestar el servicio para el cual fue autorizado; y como correlato, de acuerdo con lo desarrollado en los párrafos precedentes, se obliga a realizar dicha actividad en la forma y modo señalados en la normatividad vigente.

4.28. En ese sentido, de las normas citadas se determina que, si un operador cuenta con una autorización para brindar el Servicio de Taxi y se le detecta realizando un servicio en una modalidad no permitida, llámese una actividad distinta o con características diferentes a la autorizada, también estaría incumpliendo dicha obligación; toda vez que, el operador estaría desnaturalizando el título habilitante otorgado.

4.29. Por tanto, a fin de reforzar el cumplimiento de las obligaciones generales específicas previamente establecidas en los artículos 35 al 37 del Reglamento de Taxi, así como las obligaciones que se desprenden con la obtención de la autorización para dicho servicio, sobre la prestación del Servicio de Taxi, para el cual fue autorizado el operador, resulta necesario incorporar un tipo infractor en la Tabla de Anexo de Infracciones y Sanciones del Reglamento del servicio de Taxi.

## **V. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA**

### **A) Identificación de la problemática**

5.1. En el contexto de la implementación del Reglamento de Taxi, la ATU, a través de la DFS, realiza acciones de fiscalización sobre los vehículos que ofrecen este servicio. En este sentido, según el informe elaborado por la Subdirección de Fiscalización (SF) de la DFS,

se ha constatado que vehículos clasificados en la categoría vehicular M1 están operando bajo una modalidad no permitida en Lima y Callao: el transporte colectivo<sup>6</sup>.

- 5.2. Sobre el particular, el tipo infractor que la DFS viene imputando por la comisión de dicha conducta, es el código infractor N01 de la Ordenanza N° 1599<sup>7</sup>, esto es, “*prestar servicio sin contar con la Autorización de Servicio emitida por la GTU de la MML*”. Es importante destacar que esta sanción se aplica de manera indistinta, tanto a operadores<sup>8</sup> con autorización vigente o aquellos agentes económicos que ofrecen o brindan el servicio de transporte en una modalidad no permitida y que a su vez no cuentan con ninguna autorización (en adelante, agente económico informal).
- 5.3. De acuerdo a la DFS<sup>9</sup>, entre los años 2023 y 2024, a través de las acciones de fiscalización de campo y mediante medios electrónicos, se han advertido treinta y seis mil doscientos noventa y ocho (36,298) casos en los que vehículos de categoría M1, ofertaron o prestaron un servicio de transporte en una modalidad no permitida en Lima y Callao. Este número revela no solo la magnitud del problema de las infracciones en el sector, sino también la respuesta activa de la ATU ante situaciones de incumplimiento normativo. Asimismo, es importante señalar que 5 353 operadores con autorización vigente incurrieron en la infracción N01, lo que equivale aproximadamente al 15% del total de conductas identificadas por la DFS durante el período 2023-2024.

**Tabla 2.** Número de infracción N01 durante los años 2023 y 2024 (conductas advertidas)

Año	Operadores autorizados			Agente económico informal			Total general
	Fiscalización de campo	Fiscalización electrónica	Total	Fiscalización de campo	Fiscalización electrónica	Total	
2023 y 2024*	2 597	2 756	5 353	7 100	23 845	30 945	36 298

(\*) La información considera los registros desde el mes de enero del año 2023 hasta julio de 2024

Fuente: Informe N° 000281-2024-ATU-DFS

Elaboración: Propia

- 5.4. De acuerdo con la Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas del Reglamento de la MML<sup>10</sup>, la multa impuesta por la infracción N01 es una de las más gravosas, alcanzando cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UITs), y en caso de reincidencia, se incrementa a ocho (8) UITs y su medida preventiva es el internamiento del vehículo. Cabe señalar que, este tipo de sanción se enmarcaría dentro de un esfuerzo por desincentivar prácticas informales y garantizar un transporte seguro y regulado. La preocupación por la informalidad en el transporte ha llevado a la implementación de sanciones severas para garantizar que los operadores se alineen con las regulaciones establecidas, lo cual es crucial para el desarrollo y sostenibilidad del sistema de transporte formal.
- 5.5. Ahora bien, respecto a la causa que genera la prestación de una modalidad de transporte no permitida por parte de operadores del servicio especial en la modalidad de taxi,

<sup>6</sup> Esta “modalidad” no se encuentra contemplada en la respectiva la norma sectorial, siendo por tanto una actividad “no permitida”.

<sup>7</sup> El presente código infractor se aplica de conformidad con la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

<sup>8</sup> Entiéndase como aquellos Operadores de taxi formales que cuentan con el título habilitante que los autoriza a prestar el Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en el Lima y Callao. Este título se otorga previa verificación del cumplimiento de todos los requisitos y condiciones establecidos en el Reglamento del Servicio de Taxi, proceso que se formaliza mediante la emisión de una Resolución de Autorización por parte de la Subdirección de Servicios de Transporte Especial (SSTE).

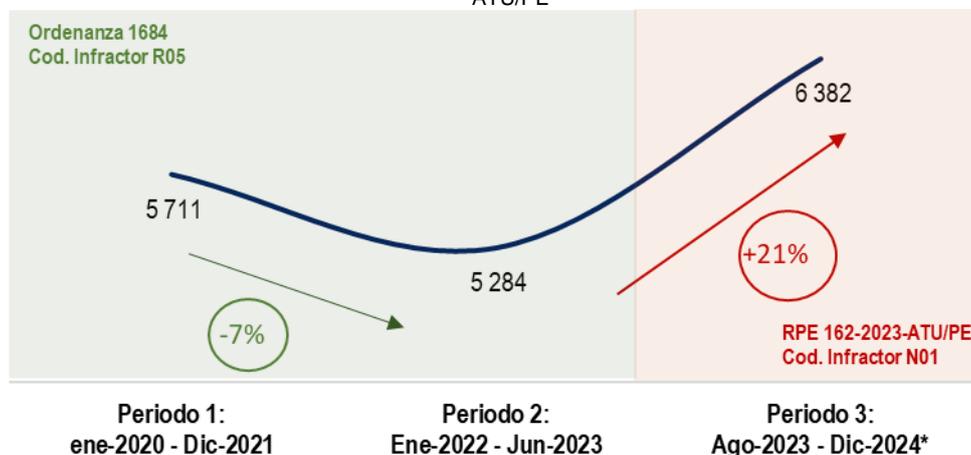
<sup>9</sup> Informe N° 000281-2024-ATU-DFS

<sup>10</sup> Anexo 1 – Transporte Público Regular Lima (Ordenanza N° 1974). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2781017/TABLA\\_1974-1684.pdf?v=1643041227](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2781017/TABLA_1974-1684.pdf?v=1643041227)

podríamos señalar que existiría una concepción errada por parte de los mismos, en el sentido de que la habilitación obtenida ampararía la prestación de servicios con características diferentes (en el cual existe frecuencia y un recorrido determinado), por cuanto, en el Reglamento del servicio de taxi se tiene como una de las conductas tipificadas el ofrecer o prestar el Servicio de Taxi sin contar con la Autorización de Servicio otorgada por la Subdirección de Servicio de Transporte Especial (SSTE).

- 5.6. En este punto, conviene mencionar que, con anterioridad al vigente Reglamento de Taxi, la Ordenanza N° 1684 contemplaba una conducta infractora referida a: prestar el servicio con uno o más vehículos habilitados para el Servicio de Taxi de manera distinta al servicio autorizado o en una modalidad no autorizada<sup>11</sup>, entendiéndose aquella prestación de servicio que realiza en condiciones distintas a las autorizadas.
- 5.7. A fin de evidenciar la concepción errada de los operadores autorizados como causa de la problemática identificada, resulta importante establecer cuál ha sido el comportamiento de los mismos en dos momentos, (i) cuando existía un tipo infractor como el señalado previamente y (ii) a partir de que este fue excluido. Respecto de lo último, cabe señalar que lo pretendido con dicha exclusión fue desterrar la prestación de una conducta no regulada independientemente del agente que la comete, esto es, si se trata de un operador con autorización vigente para prestar el servicio de taxi, o un agente económico informal.
- 5.8. Como se muestra en la siguiente Figura, de acuerdo a la información reportada por la DFS, las infracciones correspondientes al código R05 de la Ordenanza 1684, entre el Periodo 1 y el Periodo 2 presentaron una reducción del 7%, lo cual significó una disminución de 5711 a 5284 en los periodos evaluados. Sin embargo, en el Periodo 3, mediante la implementación de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 162-2023-ATU/PE, el número de infracciones se incrementó significativamente en un 20.8%, alcanzando un total de 6382 infracciones.

**Figura 1.** Número de infracciones a los operadores autorizados mediante Ordenanza 1684 y RPE 162-2023-ATU/PE



(\*) Los meses de octubre a diciembre de 2024 fueron proyectados utilizando una variación porcentual, basada en el número de casos reportados entre enero y septiembre de 2024.

Fuente: Informe N° 000281-2024-ATU-DFS

Elaboración: Propia

- 5.9. Por tanto, la aplicación de la infracción N01, aunque diseñada para reducir a los agentes económicos informales, podría tener efectos adversos. Si bien la intención es limitar las actividades económicas de los agentes informales, la medida podría resultar en el retiro

<sup>11</sup> Tipo infractor R05.

del mercado de un número significativo de operadores autorizados. Esta situación se agravaría en un contexto donde la informalidad ya predomina en el servicio de transporte público, dificultando el crecimiento del servicio formal y generando un vacío que podría ser llenado por operadores no regulados, poniendo en riesgo la seguridad de los usuarios (Redes, 2023<sup>12</sup>).

- 5.10. Dicho de otro modo, aunque la infracción N01 busca fortalecer el marco normativo, su aplicación actual podría afectar desproporcionadamente a los operadores autorizados, ya que esto implicaría que el riesgo de que los operadores, con autorización vigente, se vean forzados a retirarse del mercado sea considerable. Asimismo, esto podría resultar en un aumento de la informalidad, contraviniendo los objetivos iniciales de la regulación y afectando la competitividad y la calidad del servicio en el sector.
- 5.11. Para ilustrar el impacto de esta situación, es pertinente analizar el comportamiento de pago de las sanciones impuestas a los operadores, con autorización vigente para prestar el Servicio de Taxi, por la comisión de la infracción N01. De acuerdo a la DFS, de las infracciones registradas, solo 111 han sido pagadas, lo que representa un 2% del total. Esto sugiere que un 98% de los operadores sancionados no están en condiciones de afrontar las multas impuestas. Este alto porcentaje de incumplimiento revela una realidad preocupante: la posibilidad de que 5242 vehículos habilitados sean excluidos del mercado, lo cual no solo afectaría la oferta de servicio formal, sino que también perpetuaría la informalidad en el transporte, un fenómeno que obstaculiza el desarrollo de un sistema de transporte eficiente y seguro.

**Tabla 3.** Pago de multa por infracción N01 según años y estado de pago

Período	Pagadas	No pagadas	Total
2023	32	2 226	2 258
2024	79	3 016	3 095
2023 y 2024	111	5 242	5 353

Fuente: Informe N° 000281-2024-ATU-DFS  
Elaboración: DFS

- 5.12. Asimismo, como un corolario adicional de la aplicación de la infracción N01, se advierte que los operadores – vehículos habilitados estarían expuestos a migrar a realizar la actividad como un agente económico informal por la limitada condición de pago por la sanción impuesta. Así Schneider, F. & Asllani, A (2023)<sup>13</sup> y Pisani, M & Ovando, F. (2019)<sup>14</sup> señalan que poner sanciones relativamente gravosas implica que los agentes económicos prefieran migrar a la informalidad, ya que, además de evitar sanciones, enfrentarían costos burocráticos para el procedimiento de su formalización respectiva.
- 5.13. En ese orden de ideas, debe tomarse en cuenta que, en atención al principio de razonabilidad<sup>15</sup>, las decisiones que adopte la autoridad administrativa deben mantener la

<sup>12</sup> Redes (2023). Impacto del transporte público formal sobre el bienestar de los usuarios.

<sup>13</sup> Schneider, F. & Asllani, A (2023). A Review of the Informal Economy Driving Forces and Policy Measures against it: An Analysis of Six EU Countries. SprigerLink.

<sup>14</sup> Pisani, M & Ovando, F. (2019). Understanding the Determinants of Economic Informality in Paraguay. SprigerLink.

<sup>15</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2018-JUS

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

**1.4 Principio de razonabilidad.**- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse

debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido. Este principio aplicado al ejercicio de la potestad sancionadora prescribe que las autoridades deben prever que las sanciones a ser aplicadas deban ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción (García, E., & Fernández, T. 2016)<sup>16</sup>.

- 5.14. Es importante destacar el contexto social actual, en el cual los costos operativos del servicio de transporte han experimentado un aumento significativo, principalmente debido a los incrementos en los precios de los combustibles<sup>17</sup>.
- 5.15. Finalmente, a partir de lo analizado, se evidencia un problema público relacionado con los operadores de Servicio de Taxi, con autorización otorgada por la autoridad competente, que prestan servicios bajo una modalidad no permitida, como el "transporte colectivo". Esta situación ha sido generada en gran parte por la omisión de incluir en el Reglamento del servicio de taxi un tipo infractor específico para este escenario particular. Siendo que, como consecuencia, los operadores, con título habilitante vigente, están siendo objeto de las mismas sanciones que se aplican a los agentes económicos informales, lo cual resulta en una afectación desproporcionada a los primeros; lo cual puede generar que se ponga en riesgo la sostenibilidad del servicio formal y el desarrollo de un servicio de transporte de calidad, seguro y eficiente en Lima y Callao.

## **B) Análisis del estado de la situación fáctica que se pretende regular o modificar**

- 5.16. En el presente caso, el problema público identificado se encuentra relacionado con una conducta realizada por operadores, cuya autorización se otorgó para prestar el Servicio de Taxi; en ese sentido, resulta pertinente conocer las características de dicho servicio. Al respecto, el servicio en la modalidad de taxi es prestado sin continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, teniendo por objeto el traslado exclusivo de personas desde un punto de origen hasta uno de destino señalado por quien lo contrata. El cobro por este servicio puede estar determinado mediante sistemas de control (taxímetros), precios preestablecidos, el libre mercado o cualquier otra modalidad permitida por la ley.
- 5.17. De acuerdo a la información proporcionada por la Dirección de Operaciones (DO), actualmente se cuenta con 84976 vehículos habilitados para prestar el servicio de transporte especial en la modalidad de taxi<sup>18</sup>, de los cuales 28367 corresponden a taxi ejecutivo, 56 a taxi estación, 56363 a taxi independiente y 190 vehículos a taxi remisse, respectivamente. Cabe resaltar que el servicio de taxi independiente representa la principal modalidad de servicio brindado ya que cuenta con el 66.33% de participación en el mercado, seguido del servicio de taxi ejecutivo. En suma, ambos conforman el 99% de la flota, como se puede ver a continuación.

---

dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido..

<sup>16</sup> García, E., & Fernández, T. (2016). Curso de derecho administrativo.

<sup>17</sup> El impacto en el precio del petróleo ha sido particularmente severo para el sector transporte en Perú, donde una parte significativa de los vehículos, especialmente taxis, opera con GNV y GLP debido a su menor costo frente a la gasolina. Sin embargo, el alza en estos combustibles reduce los márgenes de ganancia de los taxistas, quienes enfrentan dificultades para mantener sus operaciones sin trasladar estos costos a los usuarios, esta situación dificulta la sostenibilidad de su actividad, poniendo en riesgo su principal fuente de ingresos.

<sup>18</sup> Los títulos habilitantes, vinculados a las modalidades de Taxi Estación y Taxi Remisse corresponden a autorizaciones y habilitaciones vigentes otorgadas en el marco de la aplicabilidad de la Ordenanza Municipal N° 1684, que regula el servicio de Taxi en Lima Metropolitana, y la Ordenanza Municipal N° 047-2010 que aprueba el Reglamento del servicio de Taxi en la Provincia Constitucional del Callao.

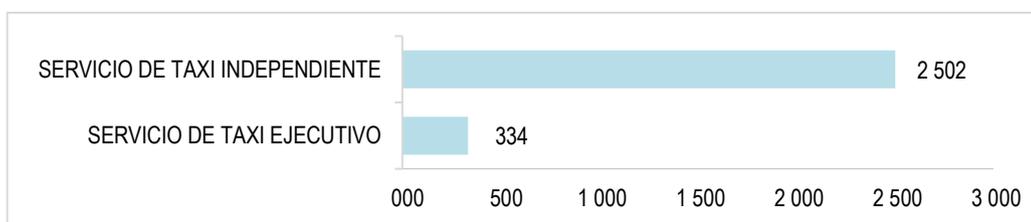
**Tabla 4.** Número de vehículos de acuerdo al tipo de servicio (2024)

Tipo de servicio	Número de vehículos	Porcentaje (%)
Servicio de taxi ejecutivo	28 367	33,38%
Servicio de taxi estación	56	0,07%
Servicio de taxi independiente	56 363	6,33%
Servicio de taxi remisse	190	0,22%

Fuente: DO

Elaboración: Propia

- 5.18. En línea con lo anterior, información proporcionada por la DO reportan 84976 vehículos habilitados para prestar el servicio de transporte especial en la modalidad de taxi. Ahora bien, como es sabido, de acuerdo al artículo 16 del el Reglamento del servicio de taxi <sup>19</sup>, la antigüedad máxima de permanencia de los vehículos del Servicio de Taxi en el Territorio es de quince (15) años, contados a partir del año siguiente del año modelo que figure en la Tarjeta de Identificación Vehicular. En línea con ello, se advierte que existe aproximadamente un total de 2836 vehículos que poseen más de 15 años de antigüedad (2502 y 334 vehículos de servicio de taxi independiente y ejecutivo respectivamente), como se muestra en la siguiente Figura.

**Figura 2.** Vehículos con más de 15 años de antigüedad en Lima y Callao (oct - 2024)

Fuente: DO

Elaboración: Propia

- 5.19. Además, se prevé que, a la salida de aproximadamente 2 836 vehículos, se deben sumar los 5 242 vehículos sancionados con la infracción N01, cuyo retiro es altamente probable debido al potencial incumplimiento en el pago de las sanciones impuestas. En conjunto, esto representaría la baja de aproximadamente 8078 vehículos formales, lo que constituiría una reducción significativa del 9,5% de la flota vehicular habilitada para prestar servicio especial en la modalidad de taxi en Lima y Callao. Este descenso en la cantidad de vehículos autorizados podría impactar negativamente en la oferta de transporte formal, exacerbando la problemática de informalidad en el sector.

**Tabla 5.** Pago de multa por infracción N01 según años y estado de pago

Período	Pagadas	No pagadas
2023 y 2024	111	<b>5 242</b>

Fuente: Informe N° 000281-2024-ATU-DFS

- 5.20. En este punto, es importante destacar otros efectos adversos, que resultan como consecuencia de la aplicación actual del tipo infractor para la prestación de una modalidad de transporte no permitida, tal como sería el aforo de los depósitos de vehículos de Lima y Callao administrado por la ATU.

<sup>19</sup>**Artículo 16.- De los años de antigüedad de los vehículos**

La antigüedad máxima de permanencia de los vehículos del Servicio de Taxi en el Territorio es de quince (15) años, contados a partir del año siguiente del año modelo que figure en la Tarjeta de Identificación Vehicular, en su defecto se considera el año de fabricación.

5.21. Conforme se ha evidenciado en la tabla 2 en el numeral 5.3 del presente documento, los operadores que cuentan con título habilitante del servicio de taxi vienen ofertando o prestando servicios de transporte en una modalidad no permitida (transporte colectivo), escenario que se ha incrementado entre el 2023 y 2024; esta situación, a su vez, se traduciría en un potencial incremento del número de vehículos en los depósitos de la ATU por aplicación de la medida preventiva de internamiento vehicular, siendo que a la fecha, según la información reportada por la DFS, solo se cuenta con el 10% de la capacidad disponible, y lo cual impactaría negativamente en la eficacia de las acciones de fiscalización.

**Tabla 6.** Disponibilidad de los depósitos

Deposito	Espacios ocupados					Espacios Ocupados (A + B + C + D + E)	Capacidad disponible	Capacidad total
	Por medida preventiva - DFS (A)	Por medida preventiva - SAT (B)	Por medida preventiva y coactiva - UFEC (C)	Por medida coactiva - UFEC (D)	Por medida coactiva - SAT (E)			
Argentina	131	0	95	0	0	226	35	261
Ate - Circunvalación	87	0	32	0	0	119	16	135
Campoy	164	4	99	11	5	283	37	320
Comas - Santa Ana	260	14	104	19	170	567	23	590
Huachipa	20	0	21	28	309	378	2	380
Lurín 1	180	14	54	30	0	278	85	363
Lurín 2	214	35	38	30	0	317	22	339
Lurín 3	5	0	2	4	430	441	2	443
Lurín 4	0	0	111	29	18	158	89	247
<b>TOTAL</b>	<b>1 061</b>	<b>67</b>	<b>556</b>	<b>151</b>	<b>932</b>	<b>2 767</b>	<b>311</b>	<b>3 078</b>
						<b>90%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe N° 000281-2024-ATU-DFS

Nota: Información actualizada al 03 de octubre de 2024

5.22. Por otro lado, con relación a la demanda del Servicio de Taxi, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), esta habría experimentado una caída considerable en los últimos años, lo que está estrechamente relacionado con el aumento de la informalidad en el sector. Como se muestra en la Figura 3, la demanda ha disminuido de manera constante desde el 2014, pasando de un 9,5% a solo un 5,2% del total de la población en el año 2023. Cabe precisar que la caída del año 2020 se debió principalmente a la pandemia por la Covid-19, y pese a las condiciones de normalidad social y económica esta no se habría recuperado en el año 2023.

**Figura 3.** Demanda del servicio de taxi en Lima y Callao, año 2014 – 2023 (en %)

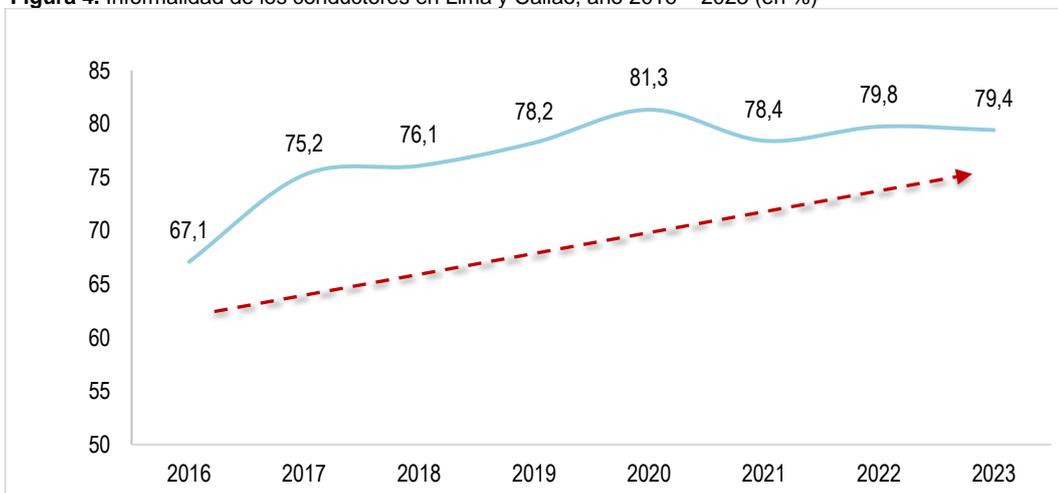


Fuente: Enaho 2014 - 2023

Elaboración: Propia

- 5.23. Cabe precisar que la demanda del Servicio de Taxi analizada en la figura anterior fue atendida por la oferta formal e informal. Sobre este punto resulta importante destacar que este hecho empeoraría la situación del servicio de transporte formal de taxi, sobre todo por la proliferación de conductores informales, quienes no están sujetos a las regulaciones y requisitos del transporte formal, ofreciendo servicios con menor costo, pero con estándares de calidad y seguridad más bajos. La informalidad entre los conductores de taxi no solo representa una amenaza para los taxistas que operan de manera legal (operadores autorizados), sino que también supone un riesgo a los usuarios, quienes podrían verse expuestos a condiciones de transporte inseguras o de menor calidad. Este contexto plantea un desafío significativo para la formalización del sector y la regulación adecuada del transporte urbano; pues termina afectando la sostenibilidad del servicio de taxi y la confianza de los usuarios.
- 5.24. De acuerdo a la ENAHO, existe una tendencia preocupante de alta informalidad en el sector, con cifras que oscilan entre el 67,1% y el 81,3% en Lima y Callao desde el año 2016 hasta el 2023. En los años evaluados, la informalidad ha aumentado o se ha mantenido cercana al 80%, mostrando una estabilidad preocupante en los últimos años, con un 79,4% de informalidad en 2023.

**Figura 4.** Informalidad de los conductores en Lima y Callao, año 2016 – 2023 (en %)



Fuente: Enaho 2016 - 2023  
Elaboración: Propia

- 5.25. Este alto nivel de informalidad representa un riesgo considerable para el transporte formal en Lima y Callao. La presencia de un gran número de conductores informales impacta en la calidad y seguridad del servicio de transporte, generando dificultades en la regulación del sector. Además, la informalidad está frecuentemente asociada con una falta de control sobre el cumplimiento de normas de tránsito, estándares de seguridad y las condiciones laborales de los conductores. Esto no solo pone en riesgo a los usuarios del servicio, sino que también aumenta la competencia desleal hacia los operadores formales, que deben cumplir con regulaciones y costos adicionales.

### **C) Desarrollo de la Propuesta Normativa**

- 5.26. Conforme a lo señalado en la sección A) Identificación de la problemática, el marco normativo actual que regula la actividad económica de los vehículos M1, que cuentan con autorización para prestar Servicio de Taxi, y que se les detecta ofreciendo o prestando un servicio de transporte en una modalidad no permitida en Lima y Callao (transporte colectivo), conlleva a un potencial riesgo del retiro de los operadores autorizados, conductores y vehículos habilitados del mercado del servicio público de transporte especial de taxi, dado que estos estarían expuestos a migrar a realizar la actividad como un agente

económico informal por la limitada condición de pago por la sanción impuesta, lo que repercute de manera negativa en la situación actual del Servicio de Taxi.

- 5.27. Al respecto, el artículo 3 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT), establece que el objetivo de la acción estatal en materia de transporte y tránsito es el siguiente:

**“Artículo 3.- Del objetivo de la acción estatal**

*La acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto”.*

- 5.28. Por lo tanto, la ATU busca defender los intereses sociales de los usuarios y garantizar las condiciones de seguridad bajo las cuales los agentes fiscalizados están obligados a realizar sus actividades, con el fin de proteger los bienes jurídicos conformados por la salud y la vida de las personas, así como los bienes y actividades de los agentes económicos.
- 5.29. En esa misma línea, mediante el Informe N° 000281-2024-ATU-DFS la DFS manifiesta que, el Estado debe implementar sanciones que desincentiven la realización de infracciones a la normativa en materia de transporte; es decir, debe garantizarse que las sanciones aplicadas disuadan al sujeto infractor de volver a incurrir en la misma conducta (desincentivo específico) y que, al mismo tiempo, disuadan al resto de administrados de incurrir en una conducta similar (desincentivo general). Asimismo, las sanciones deben tener como finalidad adecuar la conducta a la legalidad y enmarcarse dentro de los parámetros del principio de razonabilidad.
- 5.30. Por consiguiente, considerando lo expuesto, resulta pertinente incluir en el Reglamento de Taxi una infracción asociada a la prestación del servicio de transporte en una modalidad no permitida, haciendo uso de un vehículo que cuenta con la Autorización de Servicio otorgada por la SSTE para prestar el Servicio de Taxi, incorporando un tipo infractor al Anexo I – Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas, a fin de salvaguardar los alcances de los títulos habilitantes otorgados a los operadores y conductores, para garantizar la prestación segura y de calidad en dicha modalidad de transporte en Lima y Callao:

**Tabla 7.** Propuesta de modificación del ANEXO I del Reglamento que regula la prestación del servicio público especial en la modalidad de taxi en Lima y Callao

Código	Infracción
T.1-A	Ofrecer o prestar el servicio de transporte, o ambos, en una modalidad no permitida en un vehículo que cuenta con la habilitación para prestar el servicio público de transporte especial en la modalidad de taxi.

Fuente: Informe N° 000281-2024-ATU-DFS

## 1. De la propuesta de graduación de las multas

- 5.31. Al respecto, en línea con el marco teórico de la Exposición de Motivos del Reglamento de Taxi, la presente propuesta se desarrolla en el marco teórico de las sanciones disuasivas, el cual establece que las multas deben reflejar el beneficio ilegalmente obtenido por el agente infractor como consecuencia de la infracción, considerando además la probabilidad de ser detectado y sancionado por la comisión de esta.
- 5.32. De ese modo, sobre la base de la información observada sobre los beneficios y costos ahorrados ilícitamente, la propuesta metodológica que se presenta consiste en el cálculo de multas preestablecidas por la ATU y siguiendo los lineamientos de la LGTTT y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT) en cuanto a la gravedad de las infracciones, tipos de sanción y medidas preventivas.

- 5.33. Es importante precisar que, el establecimiento de las multas, debe efectuarse en estricta observancia del principio de razonabilidad, regulado en el numeral 1.4 del artículo 1° del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual establece que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
- 5.34. Según este principio, las autoridades deben asegurarse de que infringir la norma no sea más beneficioso para el infractor que cumplirla o asumir la sanción correspondiente. En otras palabras, la sanción impuesta debe ser suficiente para desincentivar la conducta ilícita, garantizando que no resulte más ventajoso para el infractor violar la ley que cumplir con sus obligaciones legales.
- 5.35. En ese contexto, en el marco del RNAT, y sobre la base de la metodología propuesta previamente en el Informe N° 000281-2024-ATU-DFS, la infracción propuesta se clasifica como muy grave, dado que la prestación de un servicio de transporte no permitido, tiene un impacto significativo en el riesgo a la salud de las personas, lo que justifica un tratamiento riguroso por parte de las autoridades.

### **Metodología<sup>20</sup>**

- 5.36. Al respecto, de acuerdo con la teoría económica, la DFS propone la siguiente fórmula:

$$M = \left(\frac{B}{p}\right) * F$$

Donde:

*M*: Magnitud de la multa

*B*: Beneficio ilícito al realizar la falta

*p*: Probabilidad de detección

*F*: Factores agravantes y atenuantes

a. Probabilidad de detección (p)

- 5.37. La probabilidad de detección hace referencia a la capacidad de la autoridad fiscalizadora para identificar o detectar la comisión de una infracción, la cual está vinculada al esfuerzo requerido para lograr dicha detección<sup>21</sup>. Esta probabilidad aumenta en la medida en que la infracción pueda ser identificada con mayor facilidad por la autoridad.
- 5.38. Para la medición de la probabilidad de detección de infracciones, se ha procedido a analizar la experiencia de otros organismos técnicos líderes y especializados en sus respectivos sectores, como Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura

---

<sup>20</sup> La propuesta metodológica se desarrolló con base a los argumentos desarrollados por la DFS en el Informe N° 000281-2024-ATU-DFS, donde se precisa que para determinar la metodología de cálculo más apropiada, se revisaron principalmente las metodologías empleadas por las siguientes instituciones públicas con experiencia en la detección y sanción de infracciones: i) El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN); iii) El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y iv) La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

<sup>21</sup> Indecopi (2020). Propuesta metodológica para el cálculo de multas en Indecopi. Documento de Trabajo: N.º 01-2020/GEE. Información disponible en el siguiente enlace web: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1815788/Propuesta%20metodol%C3%B3gica%20para%20el%20c%C3%A1lculo%20de%20multas%20en%20el%20Indecopi.pdf>

de Transporte de Uso Público (OSITRAN)<sup>22</sup>, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)<sup>23</sup> y Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)<sup>24</sup>, de manera que proporcionan modelos efectivos de cómo establecer, graduar y ejecutar sanciones de manera que sean justas, proporcionales y disuasivas.

- 5.39. En el Perú, la mayoría de las instituciones establece tres niveles de probabilidad claramente definidos: alto, medio y bajo, en ese sentido, se considera adecuado adoptar estos tres niveles de probabilidad, asignándoles los factores correspondientes de la siguiente manera:

**Tabla 8.** Probabilidades de detección de la infracción propuestas

Niveles de probabilidad (p)	Número de niveles de probabilidad
Alta	1 (100%)
Media	0,5 (50%)
Baja	0,1 (10%)

Fuente: Informe N° 000281-2024-ATU-DFS

- 5.40. Asimismo, se establecen los siguientes criterios para cada uno de los escenarios de probabilidad expuestos en la tabla anterior:

**Tabla 9.** Criterios para establecer el nivel de probabilidad de detección de la infracción

Niveles de probabilidad (p)	Criterio
Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la infracción es detectada mediante procedimientos ordinarios de supervisión programados por la ATU.</li> <li>• Cuando la infracción es identificada a través de medios electrónicos, como cámaras de vigilancia.</li> </ul>
Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la infracción es detectada a partir de reportes o denuncias presentadas por usuarios o terceros.</li> </ul>
Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la infracción es detectada mediante actividades de supervisión no programadas por la ATU.</li> </ul>

Fuente: Informe N° 000281-2024-ATU-DFS

- 5.41. Sobre el particular, se considera que la ATU programa periódicamente operativos en diversos puntos de Lima y Callao, en ese sentido, la probabilidad de detección para el cálculo de la sanción pecuniaria de la infracción propuesta es 1.

#### **b. Factores agravantes y atenuantes (F)**

<sup>22</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 0009-2018-CD-OSITRAN (04 de abril de 2018). Reglamento de Incentivos, infracciones y Sanciones. Información disponible en el siguiente enlace web: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2018/06/009CD2018.pdf>

<sup>23</sup> Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.° 035-2013-OEFA/PCD (11 de marzo de 2013). Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones. Información disponible en el siguiente enlace web: <https://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/SE2013031200.pdf>

<sup>24</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 021-2018-SUNASS-CD (01 de junio de 2018). Modificación del Reglamento General de supervisión, Fiscalización y Sanción aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS-CD. Información disponible en el siguiente enlace web: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1552761/Resoluci%C3%B3n%20de%20Consejo%20Directivo%20N%C2%B0%20021-2018-SUNASS-CD..pdf>

- 5.42. El factor F se obtiene como resultado de la suma de los criterios establecidos como factores agravantes y atenuantes de la multa base, calculada a partir del beneficio ilícito y la probabilidad de detección y cuyo propósito es ajustar la multa según las circunstancias particulares de cada caso. Estos factores reflejan hechos o situaciones que pueden aumentar o disminuir el monto de la sanción. Así, el valor del factor F aumentará a medida que se identifiquen más factores agravantes y, por el contrario, disminuirá en presencia de factores atenuantes que moderen la conducta infractora.
- 5.43. El factor F se define como la suma de 1 más la sumatoria de todos los valores individuales asignados a cada factor  $f_n$ , que corresponden a las circunstancias agravantes o atenuantes. De esta manera, el factor F se calculará de la siguiente forma:

$$F = 1 + \sum_{n=1}^3 f_n = 1 + (f_1 + f_2 + f_3)$$

- 5.44. Para determinar los valores individuales de cada factor  $f_n$ , se realizó un análisis de los criterios comúnmente utilizados en la experiencia de otras instituciones públicas, como OEFA, SUNASS, OSITRAN y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)<sup>25</sup>. Posteriormente, con las valoraciones asignadas a cada factor  $f_n$ , se estima una valoración promedio con el propósito de que puedan ser aplicados de manera objetiva y predecible en cada caso particular:

**Tabla 10.** Determinación de la valoración de los factores agravantes y atenuantes

f	Factores	Valoración
f1	<b>Circunstancias de comisión de la infracción (Atenuante)</b>	
	Contar con una autorización para brindar servicio de taxi	-0,21
f2	<b>Afectación a la salud de las personas</b>	
	Afecta la salud de las personas (daño potencial)	0,43
	Afecta la salud de las personas (daño real) <sup>26</sup>	1,18

Fuente: Informe N° 000281-2024-ATU-DFS

Elaboración: Propia

- 5.45. Con relación a los atenuantes, en este caso, corresponde aplicar el f1, lo cual implica que el vehículo cuente con la autorización y habilitación para brindar el servicio especial en la modalidad de taxi y cumpla con determinadas características o requisitos como la de contar con un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), Certificado de Inspección Técnica Vehicular (CITV) y entre otros.
- 5.46. Mientras que, en relación a los agravantes, corresponde aplicar el f2, el cual involucra una afectación a la salud por brindar un servicio de transporte en una modalidad no permitida. En caso la falta no incurra en un accidente de tránsito, corresponde aplicar la afectación a la salud de las personas con daño potencial (0,43), mientras que en caso la infracción esté acompañada de un accidente de tránsito corresponde aplicar la afectación a la salud de las personas con daño real (1,18).

### **c. Beneficio ilícito (B)**

<sup>25</sup> Se agrega dicha información de acuerdo al Documento de Trabajo: N.º 01-2020/GEE, Propuesta metodológica para el cálculo de multas en Indecopi, en adición al sustento remitido por la DFS mediante Informe N° 000281-2024-ATU-DFS.

<sup>26</sup> Información adicional a la remitida mediante Informe N° 000281-2024-ATU-DFS de la DFS.

- 5.47. El beneficio ilícito se refiere a la ventaja económica que un infractor espera obtener, o efectivamente obtiene, al cometer una infracción, es decir, es lo que percibe como resultado de incumplir una norma<sup>27</sup>.
- 5.48. A continuación, se presenta la propuesta del beneficio ilícito generado por la realización de un servicio no permitido por el vehículo habilitado para prestar el Servicio de Taxi:

$$B = \left[ \frac{T}{R/V} \times Cpas \times Fcap \times Fcarg \right] \times Fl \times P \times D$$

Donde:

*T*: Horas que los vehículos informales operan durante un día.

*R*: Kilómetros totales recorridos desde el punto de inicio al final de las rutas informales.

*V*: Velocidad promedio de los vehículos en estas rutas.

*Cpas*: Número de pasajeros que cada vehículo puede transportar por viaje.

*Fcap*: Factor por capacidad de transporte, toma el valor de 100% cuando son vehículos pequeños o medianos, y toma el valor de 75% cuando son vehículos grandes.

*Fcarg*: Factor de carga y descarga, toma el valor de 1.5 cuando son vehículos pequeños o medianos, y toma el valor de 2 cuando son vehículos grandes.

*Fl*: Flota promedio a cargo del agente infractor (operador o conductor).

*P*: Precio entablado en el mercado por el servicio brindado no autorizado.

*D*: Días Laborados durante el mes.

- 5.49. Este cálculo nos permitirá estimar el beneficio ilícito mensual al evaluar el número de viajes<sup>28</sup> y el precio (tarifa) establecido para dicho viaje.
- 5.50. A continuación, se muestra la información de cada variable prevista en la dicha ecuación, de acuerdo a la información contenida en el Informe N° 000281-2024-ATU-DFS de la DFS:

**Tabla 11.** Variables de entrada para el cálculo del beneficio ilícito

Variable	Valor
Horas de los vehículos habilitados que laboran durante el día (T)	5 horas <sup>29</sup>
Dimensión de la Ruta (R)	25,2 km en promedio
Velocidad promedio de los vehículos en estas rutas (V)	24,08 km/h (kilómetros por hora) <sup>30</sup>
Número de pasajeros que cada vehículo puede transportar por viaje (Cpas) <sup>31</sup>	4 mínimo y 8 máximo
Factor por capacidad de transporte (Fcap)	100%
Factor de carga y descarga (Fcarg)	1,5

<sup>27</sup> Para estimar el beneficio ilícito, es necesario tomar en cuenta todos los conceptos que puedan representar un beneficio o ventaja para el infractor. Su cálculo dependerá tanto de la cantidad y calidad de la información disponible como de las circunstancias específicas de cada caso.

<sup>28</sup> El traslado que realiza una persona desde un punto de partida hasta un punto de llegada.

<sup>29</sup> LR Data (2023). Taxis colectivos le ganan la carrera a los corredores: más de 40 rutas ilegales circulan en Lima y Callao. Información disponible en el siguiente enlace web: <https://data.larepublica.pe/corredores-complementarios-taxis-colectivos-ganan-la-carrera-mas-de-40-rutas-ilegales-circulan-en-lima-y-callao-mtc-atu/>

<sup>30</sup> Información brindada por la Dirección de Operaciones sobre la velocidad promedio del Metropolitano.

<sup>31</sup> Sin contar con el asiento del conductor.

Flota promedio a cargo del agente infractor (FI) <sup>32</sup>	1,8 para operador y 1 para conductor <sup>33</sup>
Precio (P)	oscila entre 5 o 6 soles por ruta <sup>34</sup>
Días Laborados durante el mes (D)	20

Fuente: DFS y SR  
Elaboración: Propia

Nota: Se asume que los vehículos colectivos operan durante veinte (20) días laborables al mes (de lunes a viernes: cinco [5] días cada semana), correspondientes a lunes a viernes. Esta suposición se basa en el patrón de demanda de movilidad de la mayoría de personas en los sectores público y privado, que suele concentrarse en los días hábiles de la semana, cuando los traslados hacia centros de trabajo y estudio son más frecuentes.

- 5.51. Al respecto, aplicando la fórmula de cálculo del beneficio ilícito, se obtienen los siguientes valores:

**Tabla 12.** Beneficio ilícito para el operador y conductor

Cantidad de asientos	Agente infractor	
	Operador	Conductor
4 asientos	S/ 6 192,00	S/ 3 440,00
8 asientos	S/ 10 320,00	S/ 5 733,33
Promedio ponderado	S/ 6 790,39	S/ 3 772,44

Fuente: DFS y SR  
Elaboración: Propia

### Cálculo de la multa

- 5.52. Tomando como referencia los valores calculados previamente, se procedió a realizar el cálculo de la sanción pecuniaria utilizando la fórmula de la magnitud de la multa para el operador y conductor de la siguiente forma:

Para el operador:

Sin accidente

$$M = \left( \frac{S/ 6 790,39}{1} \right) * (1 - 0,22 + 0,43) = S/ 8 205,05 = 1,59 UIT$$

Con accidente

$$M = \left( \frac{S/ 6 790,39}{1} \right) * (1 - 0,22 + 1,18) = S/ 13 297,85 = 2,58 UIT$$

Para el conductor:

Sin accidente

$$M = \left( \frac{S/ 3 772,44}{1} \right) * (1 - 0,22 + 0,43) = S/ 4 558,36 = 0,89 UIT$$

Con accidente

$$M = \left( \frac{S/ 3 772,44}{1} \right) * (1 - 0,22 + 1,18) = S/ 7 387,69 = 1,43 UIT$$

- 5.53. Considerando los valores anteriores, se propone ajustar la sanción pecuniaria de acuerdo a la siguiente tabla.

<sup>32</sup> Variable adicional a la remitida mediante Informe N° 000281-2024-ATU-DFS de la DFS.

<sup>33</sup> De acuerdo a la información remitida por la Dirección de Operaciones de la flota habilitada para prestar el servicio público de transporte especial en la modalidad de taxi.

<sup>34</sup> Díaz C. (2022). *Taxis colectivos: ¿Por qué los usuarios prefieren este servicio de transporte urbano en San Isidro?* Información disponible en el siguiente enlace web: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/22748/DIAZ\\_MATSUMOTO\\_CINTIA\\_TAXI\\_S\\_COLECTIVOS\\_POR.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/22748/DIAZ_MATSUMOTO_CINTIA_TAXI_S_COLECTIVOS_POR.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

**Tabla 13.** Propuesta de sanción pecuniaria

Agente infractor	Sanción pecuniaria (UIT) <sup>35</sup>	
	Sin accidente	Con accidente
Operador	1,50	3,00
Conductor	0,75	1,50

Fuente: DFS y SR  
Elaboración: Propia

- 5.54. Este valor promedio redondeado tiene como objetivo simplificar la aplicación de las sanciones, manteniendo un equilibrio entre los diferentes tipos de vehículos sancionados. Por tanto, de acuerdo al cálculo realizado, los operadores que presten un servicio no permitido por la autoridad competente, a pesar de contar con una autorización, deberán ser sancionados con una multa equivalente a 1,5 UIT y en caso tenga como consecuencia la ocurrencia de un accidente de tránsito la multa asciende a 3 UIT. De manera análoga, en caso del conductor la multa equivale a 0,75 UIT cuando la infracción no tenga como consecuencia un accidente de tránsito, y 1,5 UIT en caso se incurra en un accidente de tránsito.
- 5.55. Es pertinente mencionar que la comisión de la infracción puede ser realizada por más de un agente infractor, es decir, si bien el conductor realiza la acción infractora con un vehículo, este último puede no ser de su propiedad por lo cual no es quien solicitó la autorización y habilitación del vehículo para prestar el servicio permitido. En esa línea, el propietario del vehículo o el operador forma parte de la conducta infractora ya que es quien solicita la autorización o la habilitación para prestar el Servicio de Taxi, tiene influencia directa sobre las acciones del conductor y es el principal beneficiario económico del servicio, por lo que se consideran tanto al conductor y el operador como agentes infractores para la graduación de la multa. De esta forma, se minimizan los incentivos para que los propietarios ignoren las infracciones cometidas por los conductores de sus respectivos vehículos.
- 5.56. Lo antes expuesto, resulta concordante con el principio de razonabilidad desarrollado líneas arriba, asegurando que la sanción sea proporcional a los agentes involucrados y la gravedad de la infracción; además, garantiza que las sanciones aplicadas no solo sean proporcionales, sino también efectivas para disuadir la conducta infractora, reforzando la legalidad y el correcto funcionamiento del servicio de transporte terrestre de personas en Lima y Callao.

## 2. Aplicación de medidas preventivas

- 5.57. En relación a las medidas preventivas propuestas para las infracciones previamente mencionadas, conforme al principio de razonabilidad establecido en el TUO de la LPAG, dado que el tipo infractor que se propone incluir en el ANEXO I de la Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas del Reglamento del Servicio de Taxi, tiene como propósito el desincentivar la prestación de una modalidad de transporte no permitida por parte de los operadores autorizados y conductores habilitados del servicio especial en la modalidad de taxi, es importante destacar los siguientes aspectos:
- Conforme al literal p) del artículo 6° de la Ley N° 30900, la ATU tiene competencias para aplicar las medidas preventivas que establezca el RNAT y demás normas sobre la materia;
  - Las medidas preventivas constituyen mandatos provisionales dictados antes y dentro del marco de un procedimiento administrativo sancionador, y tienen como objetivo salvaguardar los bienes jurídicos tutelados ante la existencia de indicios de un riesgo

<sup>35</sup> Se propone expresar las multas en función de Unidades Impositivas Tributarias (UIT), con el objetivo de establecer un valor fijo y constante que no esté sujeto a variaciones monetarias. Esto permitirá que las sanciones mantengan su efectividad a lo largo del tiempo, sin perder su carácter disuasivo debido a la inflación u otros factores económicos. Se utilizó el valor de la UIT al 2024 (S/ 5,150.00)

inmediato o mediato de los mismos; así como, asegurar la eficacia de la eventual resolución de sanción; y,

- Se ha considerado, en la conducta infractora propuesta, aplicar como medida preventiva el internamiento del vehículo, así como la retención de la licencia de conducir, por cuanto estas resultan proporcionales considerando los bienes jurídicos tutelados. Así, dichas medidas permiten garantizar que, de forma provisoria e inmediata: a) el vehículo con el que se presta el servicio de transporte no permitido sea retenido en el depósito, impidiéndose su permanencia en el mercado; y, b) el titular de la licencia retenida, en este caso el conductor del servicio de taxi se vea imposibilitado de conducir vehículos y prestar servicio de taxi o servicios de transporte no permitido. En ese sentido, las medidas propuestas permiten que se evite la comisión de la conducta que se propone incorporar.

#### **D) Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo**

5.58. Como se ha precisado en los párrafos precedentes, esta propuesta es necesaria, viable y oportuna, conforme se explica a continuación:

- La propuesta de actualización resulta necesaria toda vez que, de acuerdo al problema público evidenciado, existe un alto número de operadores autorizados infraccionados bajo el código N01. Esto se debe a que la falta cometida no está contemplada como infracción en la normativa vigente<sup>36</sup>, lo que ha generado que los operadores autorizados reciban sanciones elevadas destinadas a infracciones propias de los agentes económicos informales. Esta situación podría desincentivar su permanencia en el mercado formal del transporte, afectando negativamente la sostenibilidad y crecimiento del sector.

Lo antes expuesto, representa una oportunidad para mejorar la normativa vigente que regula la prestación de este servicio, haciendo necesaria la incorporación de medidas pecuniarias razonables que desincentiven la conducta infractora identificada y así evitar los riesgos expuestos en el apartado de identificación del problema.

Es necesario que, además, se complemente con medidas preventivas a fin de evitar la comisión de futuras infracciones, esta vez desde la informalidad, práctica que indudablemente pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema de transporte de calidad, seguro y eficiente.

- **Por otro lado, la propuesta legislativa es viable**, ya que para el desarrollo de la propuesta normativa se ha considerado estudios y análisis de data relacionada con la conducta que se pretende regular, con la cual se evidencia la existencia de una problemática que afecta a todos los actores involucrados en la prestación del Servicio de Taxi.

En ese sentido, el proyecto normativo ha sido formulado bajo el criterio de razonabilidad, y tras formar parte de las competencias de la ATU establecidas en el marco normativo actual, se determina que la modificación propuesta resulta jurídicamente viable y alineada con el ordenamiento regulatorio vigente.

- **Finalmente, es importante resaltar que esta modificación resulta oportuna** en razón de que la entidad busca perfeccionar el marco normativo que regula la prestación del Servicio de Taxi, a fin de evitar el incremento de las externalidades negativas tras un potencial retiro del mercado formal de los prestadores del servicio.

---

<sup>36</sup> Refiérase al Reglamento que regula la prestación del servicio público de transporte especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao

Por consiguiente, la reforma se presenta como oportuna, dado que su implementación representa mejor precisión en la regulación del servicio público, en tanto la ATU se encuentra en un proceso permanente de actualización y mejora normativa.

#### **E) Nuevo Estado que genera la propuesta normativa**

- 5.59. El panorama actual evidencia un alto número de operadores autorizados-vehículos habilitados prestando el servicio de transporte en una modalidad no permitida y no contemplada en el actual reglamento<sup>37</sup>, viéndose obligados a aceptar una sanción elevada que corresponde a los prestadores informales del transporte regular, medida que carece de razonabilidad. De mantenerse este escenario, se genera un potencial riesgo de que los prestadores formales se retiren del mercado, agravando la situación actual de informalidad y las externalidades negativas generadas por esta.
- 5.60. Frente a ello, la propuesta normativa busca prevenir la salida del mercado de los prestadores formales, que, tras la obtención de la autorización, cumplen con importantes requisitos de seguridad para el vehículo y los pasajeros. De esa manera, la implementación de medidas pecuniarias bajo el criterio de razonabilidad, así como medidas no pecuniarias, como la retención de la licencia e internamiento del vehículo, se disponen como un mecanismo indispensable para redimir de la permanencia en la conducta infractora, estableciendo así un nuevo estado que promueve un entorno formal y confiable en el Servicio de Taxi, bajo la premisa de que las medidas impuestas tienen por finalidad garantizar la seguridad vial.
- 5.61. Asimismo, se pretende que, a través de un solo marco de referencia, los administrados tengan mayor claridad y precisión sobre el conjunto de faltas que atañen a la prestación del servicio especial de taxi, y así se sientan disuadidos de cometer faltas tipificadas como infracciones que les conlleven a asumir cargas financieras que pudieron ser evitadas.

#### **F) Desarrollo del objetivo de la modificación del marco normativo**

- 5.62. Conforme a la problemática expuesta, se ha considerado pertinente incorporar un tipo infractor en el Reglamento de Taxi que establezca de forma precisa que el operador y conductor de taxi se encuentran prohibidos de ofertar o prestar una modalidad no permitida en el territorio bajo competencia de la ATU.
- 5.63. Con dicha propuesta se busca garantizar las condiciones en el Servicio de Taxi, así como la aplicación de multas razonables a los operadores y conductores de taxi, evitando que estos potencialmente pasen a la informalidad.

### **VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS O CUALITATIVOS DE LA NORMA**

#### **A) Alternativas de Solución al Problema Público**

- 6.1. Para atender la problemática identificada, es preciso proponer opciones de política regulatoria y no regulatoria; es decir, se consideran las alternativas de efectuar la modificación propuesta al marco normativo actual, así como no hacerlo, teniendo en cuenta evidencia cuantitativa y cualitativa proveniente de fuentes de información segura, a fin de identificar los efectos sociales y económicos positivos y negativos que afectan a los usuarios, prestadores del servicio y a la administración pública.
- 6.2. La inexistencia de una infracción que tipifique la prestación del servicio transporte en una modalidad no permitida para los operadores autorizados para prestar el Servicio de Taxi, aunque diseñada para reducir a los agentes económicos informales, podría tener efectos adversos sobre la oferta formal de este servicio. Es decir, aunque la actual aplicación de la sanción N01 busca fortalecer el marco normativo, su aplicación actual podría afectar

---

<sup>37</sup> Reglamento que regula la prestación del Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de Taxi en Lima y Callao, aprobado mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 029-2022/ATU-PE

desproporcionadamente a los operadores, con autorización vigente-, ya que ello generaría que el riesgo de que los estos se vean obligados a abandonar el mercado sea significativo. Además, la confusión sobre la no regulación de la conducta bajo análisis generaría una exposición al riesgo de excluirlos del mercado.

- 6.3. Asimismo, mantener sanciones elevadas a operadores representa un elevado costo de permanencia en el mercado formal ante la dificultad o imposibilidad de pagarla, generando un ambiente donde la formalización puede ser vista como desventajosa, exhibiendo una oportunidad para migrar hacia la informalidad<sup>38</sup>. Bajo este escenario existe el riesgo de agravar la inseguridad, siniestralidad en la prestación del servicio, y otras externalidades negativas que generan las actividades económicas informales.
- 6.4. Sumado a lo anterior, si el resultado de la acción de fiscalización implica el internamiento vehicular, se incrementa la probabilidad de no pagar la deuda y abandonar el vehículo; situación que conllevaría a la saturación de los depósitos vehiculares, generando costos incrementales a la administración pública. Esta situación podría convertirse en un círculo vicioso, en el que los conductores lejos de erradicar la práctica, incrementaría la posibilidad de volver al mercado, esta vez desde la informalidad, reduciendo la capacidad de la ATU para fiscalizar y controlar el servicio de transporte bajo sus competencias.
- 6.5. En ese sentido, la opción de agregar un nuevo tipo infractor busca prevenir el incremento de agentes económicos informales, propiciando un entorno de seguridad para los usuarios del servicio, y en conjunto revertir el escenario antes expuesto.
- 6.6. Sobre el particular, se procede a desglosar los impactos positivos y negativos sobre los operadores y conductores que implica la opción regulatoria, así como no regular, como se detalla:

**Tabla 14.** Ventajas y desventajas de las alternativas identificadas

Alternativas	Ventajas	Desventajas
<b>Alternativa 1:</b> No regular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La administración no requiere realizar gastos adicionales en supervisión de las nuevas obligaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto riesgo de reducir la oferta formal del servicio de taxi</li> <li>• Mayor riesgo de que los operadores migren a la informalidad.</li> <li>• Potencial exposición a una mayor inseguridad, siniestralidad y congestión vehicular derivados de la informalidad, afectando principalmente a los usuarios.</li> <li>• Potencial acumulación de elevadas multas impagas por los administrados y abandono de vehículos en depósitos.</li> <li>• Saturación acelerada de depósitos vehiculares ante el internamiento inmediato de las unidades.</li> <li>• Mayor carga financiera para operadores, por ende, una menor disposición a pagar la multa impuesta.</li> </ul>

<sup>38</sup> Loayza Norman. Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>

Alternativas	Ventajas	Desventajas
<p><b>Alternativa 2:</b> Proyecto normativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir el riesgo de incremento de la oferta informal del servicio de taxi.</li> <li>• Reducir los desincentivos para la operación formal del servicio taxi.</li> <li>• Garantizar la continuidad en la atención de la demanda del servicio de taxi a través de operadores autorizados.</li> <li>• Menor exposición al internamiento de unidades formales al depósito vehicular, evitando la saturación acelerada del mismo</li> <li>• Mejor percepción por parte de los operadores y conductores sobre la razonabilidad de las medidas regulatorias implementadas.</li> <li>• Mayor predisposición por parte de operadores y conductores para pagar las multas impuestas.</li> <li>• Mayor confianza y seguridad para los usuarios al elegir el servicio de taxi formal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de recursos logísticos por parte de la entidad para reforzar acciones de fiscalización e incremento de carga administrativa.</li> </ul>

Elaboración: Propia

- 6.7. Por lo expuesto, se advierte que la alternativa de solución que comprende la inclusión de un nuevo tipo infractor presenta mayores impactos positivos respecto a la alternativa de seguir operando bajo la regulación actual. En ese sentido, conforme las normas legales vigentes y aplicables<sup>39</sup> se procede al análisis de los costos y beneficios relacionados a las alternativas planteadas.

## B) Análisis de costo beneficio

- 6.8. En relación con el análisis del costo-beneficio de una propuesta normativa, se procede a la identificación analítica de los costos y beneficios asociados a la misma. Este enfoque se ajusta a lo establecido en el artículo 9 del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Decreto Supremo N° 007-2022-JUS. Dicho reglamento reconoce que, frente a limitaciones de datos cuantitativos, el análisis costo-beneficio de forma cualitativa permite una apreciación analítica de beneficios y costos no cuantificables. Esta aproximación flexible se adapta a la disponibilidad de información y a la complejidad propia de la regulación propuesta.

<sup>39</sup>

Normativa aplicable al internamiento de vehículos, por aplicación de medidas administrativas:

- Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU.
- Reglamento de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MTC.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2018-JUS.

- 6.9. En ese sentido, es posible afirmar que la regulación propuesta no supone mayores costos económicos ni financieros a los administrados, y tampoco requiere obligaciones o requisitos adicionales de tramitación o de gestión para su cumplimiento.
- 6.10. La medida normativa propuesta, alineada con lo evaluado en la sección de identificación de la problemática, tiene como objetivo reducir potencialmente la oferta formal del servicio de taxi, al tiempo que busca evitar la migración de operadores autorizados hacia la informalidad. Es importante señalar que, para 2019, la informalidad ocupaba el 60% del espacio vial<sup>40</sup> en Lima y Callao, generando un costo económico aproximado de treinta mil millones de soles (S/ 30 000 000 000,00), según la Asociación Automotriz del Perú<sup>41</sup>. Esto resalta la urgencia de fortalecer la regulación para preservar la competitividad del servicio formal.
- 6.11. Como lo señala el MTC, los operadores informales generalmente prestan servicios sin contar con los requisitos establecidos como el SOAT y el CITV, escenario que incrementa la posibilidad de ocasionar accidentes de tránsito generados por fallas mecánicas y falta de luces<sup>42</sup>. En el 2009, la pérdida económica generada por la siniestralidad vial representaba entre el 1,5% y 2% del PBI nacional<sup>43</sup>.
- 6.12. Adicionalmente, los conductores que brindan servicios desde la informalidad asumen conductas que ponen en riesgo la vida e integridad física de los pasajeros, tales como manejar sin respetar los límites de velocidad, embarque y desembarque de pasajeros en la vía pública, no contar con medidas de seguridad adecuadas, etc.<sup>44</sup>, agravando el problema de inseguridad vial.
- 6.13. En relación a lo expuesto, a continuación, se presentan los costos y beneficios de implementar el nuevo tipo infractor en el Reglamento:

**Tabla 15.** Beneficios y costos identificados

Stakeholders	Opción: Inclusión de un nuevo tipo infractor en el Reglamento que regula la prestación del servicio público de transporte especial en la modalidad de taxi en Lima y Callao	
	Beneficios	Costos
<b>Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir el potencial riesgo de salida del mercado de los operadores autorizados.</li> <li>Prevenir la migración de los prestadores formales del servicio de taxi hacia la informalidad, evitando los costos asociados a esta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gasto en la implementación normativa, en supervisión y fiscalización, y el incremento de carga administrativa.</li> </ul>
<b>Usuarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atender la demanda del servicio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La norma no genera costo a los</li> </ul>

<sup>40</sup> Universidad Antonio Ruiz de Montoya. [Artículo] ¿Cómo reducimos la informalidad del transporte público en Lima?. Información disponible en el siguiente enlace web: <https://www.uarm.edu.pe/noticia/articulo-cmo-reducimos-la-informalidad-del-transporte-pblico-en-lima/>

<sup>41</sup> Asociación Automotriz del Perú (2022). El costo de la informalidad de un ministro como Juan Silva en el MTC. Información disponible en el siguiente enlace web: <https://aap.org.pe/el-costo-de-la-informalidad-de-un-ministro-como-juan-silva-en-el-mtc/>

<sup>42</sup> En el 2023 sumaron 629 casos de accidentes por esta causa, y 640 casos en el 2022 según el Anuario Estadístico Policial de la Policía Nacional del Perú.

<sup>43</sup> Avalos, et. al. (2022). Estimación de la cantidad de heridos en accidentes de tránsito dentro de la provincia de Lima utilizando modelos de regresión lineal múltiple y PCA. Universidad del Pacífico. Archivo en pdf.

<sup>44</sup> SUTRAN. Nota de prensa: Sutran advierte los riesgos de viajar en transporte informal. Información disponible en el siguiente enlace web: <https://www.gob.pe/institucion/sutran/noticias/923752-sutran-advierte-los-riesgos-de-viajar-en-transporte-informal>

Stakeholders	Opción: Inclusión de un nuevo tipo infractor en el Reglamento que regula la prestación del servicio público de transporte especial en la modalidad de taxi en Lima y Callao	
	Beneficios	Costos
	de taxi con prestadores formales, evitando los costos asociados a la informalidad (inseguridad, siniestralidad, congestión), garantizando mayor seguridad al momento de contratar el servicio de taxi	usuarios
<b>Administrados Operadores autorizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menor carga financiera por el pago de multas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La norma no genera costo a los operadores ni conductores</li> </ul>

Elaboración: Propia

- 6.14. Para el estado, el beneficio implícito de implementar la medida regulatoria radica en reducir el potencial riesgo de salida del mercado, de los operadores que prestan formalmente el Servicio de Taxi y, en consecuencia, prevenir el incremento de la informalidad en dicho sector y los costos asociados a esta, expuesta en los numerales que preceden. Sin embargo, la implementación de la alternativa regulatoria implica un incremento en los recursos logísticos o financieros a la administración pública para ampliar las acciones de supervisión fiscalización en el cumplimiento de la nueva medida.
- 6.15. Por parte de los usuarios, el beneficio se traslada a tener mayor disponibilidad de prestadores del servicio, que cumplan con los requisitos de seguridad que la formalidad exige para su incorporación al mercado, y de esa manera reducir el riesgo de afectación a la vida, la salud y la integridad física al momento de solicitar el Servicio de Taxi.
- 6.16. Por su lado, incluir un nuevo tipo infractor que sancione con un importe menor la falta cometida, reduciría la carga financiera de los operadores y conductores que brindan el Servicio de Taxi, influyendo positivamente en la predisposición de estos para afrontar el pago de las sanciones impuestas.

## VII. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

- 7.1. La propuesta de modificación del ANEXO I del Reglamento de Taxi, materia del presente documento, se propone en concordancia con lo establecido en la Ley N° 30900, la cual señala que el objeto de la ATU es garantizar el funcionamiento de un SIT que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de las provincias de Lima y Callao de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, sobre provincias conurbadas.
- 7.2. Asimismo, guarda concordancia con lo establecido en el Reglamento de la Ley N° 30900, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MTC, el cual contempla medidas que incluyen incentivos para el fomento de la formalidad para la prestación del Servicio de Taxi, lo cual se condice con lo previsto en la Novena Disposición Complementaria Final del RNAT.
- 7.3. En suma, la propuesta presentada no contraviene las disposiciones establecidas en las normas que regulan las competencias de la ATU en materia de transporte; ello en la medida que la propuesta normativa guarda relación con las atribuciones señaladas en las normas que contemplan las disposiciones para el ejercicio de las funciones de la ATU; y que, no altera, deroga, modifica, contraviene o colisiona con ninguna norma legal vigente en el ordenamiento jurídico peruano.

## **VIII. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO**

- 8.1. Al respecto, la propuesta de modificación del ANEXO I del Reglamento de Taxi, no constituye una propuesta normativa de carácter general que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social, de los administrados, sean personas naturales o jurídicas, como: operadores, conductores y los vehículos destinados a los servicios de transporte terrestre de personas, dentro del territorio bajo competencia de la ATU.
- 8.2. Asimismo, la presente propuesta normativa, busca brindar seguridad jurídica al administrado, otorgando reglas claras de interacción con la administración con motivo de la aplicación de medidas administrativas, aportando facilidades a los mismos; asimismo, no se establecen nuevos costos o cargas económicas al administrado, ni mucho menos nuevas condiciones, requisitos o actuaciones frente a la autoridad.
- 8.3. En ese sentido, no establece, incorpora o modifica reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de los administrados, en el marco del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (Reglamento del AIR Ex Ante), aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, y del Manual para aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado por Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM; por lo que, encontrándose en el ámbito del numeral 18 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR Ex Ante, la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria mediante correo electrónico de fecha XX de XXXX de 2024, declaró la improcedencia del AIR Ex ante del proyecto de Reglamento; esto es, que no corresponde realizar el AIR Ex ante por parte de la entidad.