

ALCANCES SOBRE EL DERECHO A LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN EL PERÚ

Humberto Valenzuela Gómez*

INTRODUCCIÓN

En la actualidad más del 50 % de la población mundial vive en las ciudades y se espera que para el año 2030 dicho porcentaje llegue a 60 %¹. En el caso de América Latina, se estima que el 80 % de su población vive en ciudades.² Por ello, millones de personas requieren satisfacer sus necesidades básicas, trabajo y ocio a través de desplazamientos, de una manera sostenible y salvaguardando su integridad. Sin embargo, gran parte de las veces dichas condiciones no se cumplen, siendo la situación claramente crítica en el Perú:

La población del país en el año 2017 alcanzó los 31.8 millones de habitantes, la dinámica poblacional ha tenido una clara tendencia a la urbanización del país en desmedro de la población rural, sobre todo de la sierra (...) El crecimiento de las ciudades por este acelerado proceso de urbanización, ha agudizado los problemas de dotación de infraestructura urbana y la atención de servicios de diversa índole, siendo el transporte urbano uno de los más complejos, generalmente con servicios de baja calidad, con el deterioro y en muchos casos inexistencia de sistemas de transporte público, proliferación de modos inadecuados de transporte (crecimiento de la motorización individual de autos, taxis y moto taxis), generando graves problemas de congestión, altos niveles de siniestralidad, con importantes niveles de emisiones de GEI y contaminantes locales del aire, que se traducen en un elevado costo social.³

* Abogado. Máster en Derecho y Gestión del Transporte. Las ideas y comentarios vertidos en el presente artículo son de responsabilidad de su autor y no comprometen a la entidad en la que éste desarrolla sus labores.

1 Sustainable mobility for all: “Global Mobility Report 2017” p. 16.

2 <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2019/07/ciudades-con-futuro-para-una-region-con-futuro/>

3 Política Nacional de Transporte Urbano, p. 19.

Durante la última década se introdujo con especial énfasis y desarrollo el concepto de *movilidad sostenible*, en virtud del cual se establece que los desplazamientos se realicen de manera accesible y eficiente, garantizando la conservación del ambiente a través de medios seguros y de esta forma se satisfagan las necesidades y derechos de las personas.

El presente artículo tiene por objeto efectuar una breve reseña del tratamiento legal —aún incipiente en el Perú— del derecho a la movilidad sostenible en el Perú, con la finalidad de efectuar algunos aportes dirigidos a una regulación sistemática y aplicable a nuestro país. En todo caso, es importante recordar que la *movilidad sostenible* nos comprende a todos sin excepción —o al menos así debería serlo, en un sentido propio— de ahí que resulta fundamental su abordaje desde el punto de vista jurídico, reconociendo su carácter transversal.

1. CONCEPTOS CLAVE

Todas las personas necesitamos desplazarnos para satisfacer nuestras necesidades de cualquier clase: ocio, trabajo, educación, aprovisionamiento, intercambio comercial, etc. Por ello, la movilidad no es fin en sí mismo, sino que es una *demandada derivada* (cf. infra). En ese sentido, la *movilidad sostenible* aparece directamente relacionada con el ejercicio de varios derechos fundamentales. Sin embargo, antes de abordar los aspectos estrictamente vinculados con la regulación de la movilidad, es pertinente traer a colación algunos conceptos clave que nos serán de utilidad durante el desarrollo del presente artículo.

Atributos

De acuerdo a la iniciativa *Sustainable Mobility for All* (Movilidad Sostenible para Todos)

auspiciada por el Banco Mundial, la movilidad debe poseer cuatro atributos: ser equitativa (acceso universal), eficiente, segura y ser sensible respecto del ambiente, así se garantizará que las necesidades de movilidad (desplazamientos) de la población actual⁴.

En cuanto a la *equidad*, ella se encuentra directamente relacionada con la inclusión. Esto es, que *todas* las personas tienen derecho a una movilidad sostenible independientemente, sin discriminación, pero considerando sus condiciones particulares (género, discapacidad, edad, entre otros aspectos). A su vez, el acceso universal debe facilitar que los medios puestos a disposición permitan satisfacer las necesidades de las personas. Por ejemplo, que las redes de transporte público comuniquen adecuadamente los orígenes y destino; y que existe integración entre los diferentes medios.

Con relación a la *eficiencia*, el traslado de las personas debe producir beneficios mayores que los insumos demandados para ello, esto es, poder trasladarse al menor costo posible. Nos referimos aquí a los recursos y *outputs* directamente relacionados con la movilidad (tiempo, energía, etc.) y no con los beneficios finales que se produzcan como resultado del desplazamiento, como la satisfacción de las necesidades que facilita la movilidad.

Por otra parte, la *seguridad* comprende una serie de aspectos que van más allá de la mera *seguridad vial*. Una movilidad segura implica que las personas puedan desplazarse no solamente en vías seguras, sino también que el pro-

⁴ SUSTAINABLE MOBILITY FOR ALL: “Global Mobility Report 2017” pp. 7-8.

pio medio que utilicen sea seguro respecto de su integridad física y considere las condiciones particulares de los usuarios, lo que se relaciona con el concepto de *calidad de servicio*⁵.

Finalmente, en cuanto a la *sensibilidad o sostenibilidad ambiental*, la movilidad —aunque suene redundante decirlo en el actual contexto del calentamiento global— debe desplegarse en condiciones que no comprometan el entorno, no solamente respecto de la situación actual, sino en consideración a las generaciones futuras. Por ejemplo, el Perú —años antes de la pandemia— se comprometió a reducir en 30 % la emisión de los gases de efecto invernadero hacia el año 2030.⁶ Cabe indicar que hacia el año 2015 —año en el que el país asumió dicho compromiso— era el que más contribuía en la generación de emisiones de gases de efecto invernadero en el Perú, con un 37.5 %.⁷

Ahora bien, cuando confrontamos las condiciones antes señaladas con la situación actual de nuestro país, apreciamos lo siguiente:

- Durante el primer semestre de 2020, a nivel nacional se registraron 26 347 accidentes de tránsito,⁸ con un saldo de 933 fallecidos y 18 410 lesionados.⁹
- Hacia 2015, el transporte contribuía con 12.3 % del total de emisiones de gases de efecto invernadero.¹⁰
- El Programa Presupuestal 0148 —“Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el Sistema de Transporte”¹¹ identificó como problema principal precisamente la existencia de elevada congestión, inseguridad y altos costos ambientales en el transporte urbano, situación que afecta directamente a más de 14 millones de habitantes en 11 ciudades del país.¹²
- En Lima, de los 10 millones de viajes diarios motorizados, más del 80% se realiza en transporte público. De ese total, menos del 15% se realiza en medios de transporte sostenibles.¹³

5 “La calidad del servicio de transporte público urbano en general, está estrechamente relacionada con el tiempo de viaje, la confiabilidad y regularidad del servicio, el nivel de seguridad, el costo del servicio, los medios de información al usuario, comodidad de los vehículos y el comportamiento de la tripulación.” (Política Nacional de Transporte Urbano, p. 26)

6 Informe Final de la Comisión Técnica Multisectorial de naturaleza temporal encargada de elaborar el informe técnico que contenga la propuesta de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2015), p. 32.

7 GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). “TRANSPerú: Sustainable Urban Transport NAMA Peru”, p. 13.

8 Nosotros utilizamos el término *accidente de tránsito*, en lugar del término *siniestro vial* de la fuente, toda vez que este último no está definido legalmente en nuestro ordenamiento jurídico. El término *accidente de tránsito* es el recogido en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito, así como en el Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguro Obligatorio por Accidentes de Tránsito. Asimismo, no es correcto dejar de utilizar dicho término porque se asemeje al caso fortuito o a la fatalidad.

9 Ministerio de Transportes y Comunicaciones, -. “Boletín Estadístico de Siniestralidad Vial: I Semestre 2020”, Dirección de Seguridad Vialp. 5.

10 GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit): op. cit., p. 16.

11 https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/prog_presupuestal/articulados/articulado_0148_2018.pdf

12 Ver mayor detalle en la Política Nacional de Transporte Urbano, aprobada por Decreto Supremo N.º 12-2019-MTC.

13 Ello se distribuye de la siguiente manera: 3,37 % corres-

- En Lima y Callao, 51% de la ciudadanía señaló que no se encuentra nada satisfecha con la seguridad para las mujeres y niñas en el transporte público.¹⁴

Si bien durante los últimos años, en nuestro país se han dado una serie de iniciativas dirigidas a la implementación de políticas de movilidad sostenible —las que veremos más adelante en la parte correspondiente a la situación en Perú— todavía queda un largo camino por recorrer. Empero, es importante tener presente que —debido a su propia esencia— la temática de la movilidad sostenible se mantiene en constante evolución, como en su momento ocurrió con el transporte y el tránsito, conceptos que resultaron insuficientes para abordar la magnitud de la problemática a resolver.¹⁵

ponde a la Línea 1 del Metro; 6,55 % al BRT (Metropolitano); y, 4,65 % a los Corredores Complementarios (Ver: Política de Subsidios del transporte urbano del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, Cuadro N.º 1).

14 INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA. “Estado de la Opinión Pública: el Sistema de Transporte en Lima y Callao”; *Boletín N.º 153*.; Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018, p. 6.

15 Por ejemplo, el concepto de *economía circular* que se viene introduciendo tiene implicancia directa en los procesos productivos, así como en el planeamiento de las ciudades y, por ende, en la forma en la que deben concebirse los servicios de movilidad. Ver: EUROPEAN COMMISSION. “Circular Economy Action Plan”, 2020.

En cuanto a las *ciudades circulares*, encontramos la siguiente definición:

“(…) a circular city embeds the principles of a circular economy across all of its functions, establishing an urban system that is regenerative and restorative by design. In such a city, the idea of waste is eliminated, with assets kept at their highest levels of utility at all times and the use of digital technologies a vital process enabler. A circular city aims to generate prosperity and economic resilience for itself and its citizens, while decoupling value creation from the consumption of finite resources.” (WORLD ECONOMIC FORUM. “White paper: Circular economy in cities: Evolving the model for a sustainable urban future”, 2018, p. 10).

La movilidad como demanda derivada

La movilidad de personas y mercancías es lo que se conoce como una *demanda derivada*, esto es, que no tiene un fin en sí mismo, sino que es un medio utilizado para la satisfacción de otras demandas: trabajo, estudio, aprovisionamiento de bienes, ocio, etc.

En concordancia con lo anterior, algunos especialistas en la materia conceptualizan la movilidad como un derecho de segunda generación, en la medida que contribuye a la satisfacción de otros derechos fundamentales y requieren de una intervención positiva del Estado a efectos de facilitar los desplazamientos mediante la implementación de infraestructura, tarifas inclusivas, entre otros aspectos, que permitan la vida en la ciudad y, por ende, garanticen la dignidad humana y el ejercicio de los derechos fundamentales.¹⁶

2. DERECHO A LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

La Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁷ —que data de 1948— prescribe lo siguiente:

“Artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.
(…)

Artículo 20

16 OLIVEIRA JUNIOR, João Alencar. “Direito a mobilidade urbana: a construção de um direito social”. *Revista dos Transportes Públicos - ANTP - Ano 33 - 2011 - 1º quadrimestre*, p. 66.

17 <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.
- (...)

Artículo 24

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (...)

Artículo 27

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. (...)

Por otro lado, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito (Ecuador), el 20 de octubre de 2016, aprobó la “Nueva Agenda Urbana”, la cual introduce una serie de normas y principios relacionados con la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas.

En lo que respecta a la movilidad, los representantes de los gobiernos de los distintos países, así como de organizaciones del sector público y privado, adoptaron una serie de lineamientos

relacionados con ella, de los cuales reproducimos sólo algunos a continuación:¹⁸

“13. Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que:

a) Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida;

(...)

f) Promueven la planificación basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, así como sistemas de transporte de pasajeros y de carga que hacen un uso eficiente de los recursos y facilitan un vínculo efectivo entre las personas, los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas;

(...)

113. Adoptaremos medidas para mejorar la seguridad vial y la integraremos en la planificación y el diseño de infraestructuras sostenibles de movilidad y transporte. Junto con las iniciativas de sensibilización, promoveremos el enfoque de sistemas seguros que se solicita en el Decenio de Acción para la Seguridad Vial, prestando especial atención a las necesidades de todas las mujeres y las niñas, así como de los niños y los jóvenes,

¹⁸ NACIONES UNIDAS: “Nueva Agenda Urbana (2017)” pp. 19-34

las personas de edad y las personas con discapacidad, y quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Trabajaremos para adoptar, aplicar y ejecutar políticas y medidas dirigidas a proteger y promover activamente la seguridad peatonal y la movilidad en bicicleta, con miras a obtener resultados generales en materia de salud, en particular la prevención de lesiones y enfermedades no transmisibles, y trabajaremos para elaborar y aplicar leyes y políticas integrales sobre la seguridad de los motociclistas, habida cuenta de las cifras crecientes y desproporcionadamente elevadas de muertes y lesiones que sufren en todo el mundo, en particular en los países en desarrollo. Promoveremos con carácter prioritario un viaje seguro y saludable a la escuela para todos los niños.
(...)

114. Promoveremos el acceso de todos a unos sistemas de transporte terrestre y marítimo y de movilidad urbana que sean seguros, asequibles, accesibles y sostenibles y tengan en cuenta las cuestiones de edad y género, que hagan posible una participación significativa en las actividades sociales y económicas en las ciudades y los asentamientos humanos, mediante la integración de los planes de transporte y movilidad en las planificaciones urbanas y territoriales y la promoción de una amplia gama de opciones de transporte y movilidad, en particular mediante el apoyo a:

a) Un crecimiento significativo de las infraestructuras de transporte público accesibles, seguras, eficientes, asequibles y sostenibles, así como opciones no motorizadas como la circulación peatonal y en bicicleta, a las que se dará prioridad frente al transporte motorizado privado;

b) Un “desarrollo orientado al tránsito” equitativo que reduzca al mínimo los despla-

zamientos, en particular los de los pobres, y prime la vivienda asequible para grupos de ingresos mixtos y una combinación de empleos y servicios;

c) Una planificación mejor y coordinada del transporte y el uso de la tierra, que permitiría reducir las necesidades de viaje y transporte y mejorar la conectividad entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, incluidos los cursos de agua, y una planificación del transporte y la movilidad, en particular para los pequeños Estados insulares en desarrollo y las ciudades costeras;

d) Conceptos de logística y planificación del transporte urbano de mercancías que permitan un acceso eficiente a los productos y servicios, reduzcan al mínimo sus efectos sobre el medio ambiente y la habitabilidad de las ciudades y aumenten al máximo su contribución a un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible.

De otro lado, al revisar la Constitución Política del Perú, encontramos que los mismos derechos se encuentran reconocidos en el Capítulo I (Derechos Fundamentales de la Persona):

“Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

(...)

11. A elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería.

(...)

15. A trabajar libremente, con sujeción a ley.
(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del

tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. (...)

Cabe indicar que el artículo 3 de la Constitución Política señala claramente que el listado de derechos de su Capítulo I no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

Como hemos visto en la parte inicial del presente artículo, el derecho a la movilidad sostenible contiene una serie de aspectos que van más allá de la mera circulación o del *libre tránsito*, en la medida que su ejercicio está dirigido a facilitar el desarrollo de la persona dentro de un entorno digno y saludable, a través de medios de desplazamiento seguros, eficientes, inclusivos y amigables con el ambiente. En ese sentido, puede considerarse que, a pesar de no estar reconocido expresamente por la Constitución Política,— sí forma parte de aquellos que son inherentes a la dignidad del hombre, en la medida que la garantía de su titularidad y ejercicio por parte del Estado le permite a la persona acceder al ejercicio de otros derechos fundamentales reconocidos en el artículo 2 de la Carta Magna.

Sin embargo, debemos reconocer que —sin perjuicio de la interpretación antes mencionada— aun en el Perú no se ha conceptualizado a nivel positivo a la movilidad sostenible *como derecho fundamental*, lo que puede dificultar la implementación de políticas sobre la materia. Si bien el término *movilidad* o *movilidad sostenible* se ha introducido hace relativamente poco tiempo en nuestra legislación (como se verá más adelante), este se vincula más a lo

que es una función o actividad y no como un derecho propiamente dicho. Por ejemplo, a nivel jurisprudencial, el derecho a la libertad de tránsito es analizado desde lo que es el desplazamiento en sí mismo:

2. El Tribunal Constitucional ha señalado respecto al derecho a la libertad de tránsito que “La facultad de libre tránsito comporta el ejercicio del atributo de *ius movendi et ambulandi*. Es decir, supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función a las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así como a ingresar o salir de él, cuando así se desee” (sentencia emitida en el Expediente 02876-2005-PHC/TC). Asimismo, ha señalado que el derecho al libre tránsito es un elemento conformante de la libertad y una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona; y que esta facultad de desplazamiento se manifiesta a través del uso de las vías de naturaleza pública o de las vías privadas de uso público, derecho que puede ser ejercido de modo individual y de manera física o a través de la utilización de herramientas tales como vehículos motorizados, locomotores, etc.”¹⁹

Apreciamos, entonces, que aún nos encontramos en una etapa previa a una conceptualización normativa, a diferencia de otros países de la región. En todo caso, consideramos que es ineludible el paso hacia adelante, tal y como se ha venido dando a nivel de propuestas presentadas en el Congreso de la República y por la sociedad civil.²⁰

19 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N.º 01538-2017-PHC/TC.

20 Véase por ejemplo, el Proyecto de Ley N.º 4405-2018-CR: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0440520190529.pdf

Antes de dar paso a la revisión de dos ejemplos de tratamiento del derecho a la movilidad sostenible en la región y a la situación en el Perú, queremos precisar que si bien este se encuentra directamente vinculado a la temática urbana no excluye (y no tiene por qué hacerlo) al mundo rural. La integración de las áreas urbanas y rurales es *crucial* para el desarrollo sostenible:

The transport options available in a country reflect its level of development. At the same time, transport is a driver as well as a marker of economic development. It enables individuals and communities to rise out of poverty and overcome social exclusion, connecting goods to markets and linking rural areas and market towns to large cities and the global marketplace.” [Las opciones de transporte disponibles en un país, reflejan su nivel de desarrollo. Al mismo tiempo, el transporte es un motor como una muestra del desarrollo económico. Él permite que los individuos y las comunidades salgan de la pobreza y superen la exclusión social, conectando los bienes a los mercados y relacionando las áreas rurales y mercados locales con las grandes ciudades y el mercado global.]²¹

Asimismo, no debemos limitar el concepto de la movilidad sostenible ni del derecho a ésta **únicamente a los medios de transporte terrestre, sino a todas las modalidades que se utilicen en una determinada localidad, lo que**, por ejemplo,- puede incluir el transporte fluvial.

21 UNITED NATIONS. “Mobilizing Sustainable Transport for Development”, 2016, p. 9.

3. DERECHO COMPARADO: BRASIL Y MÉXICO

a) Ley de Movilidad Urbana de Brasil

La Ley 12.587 de 2012 estableció las directrices de la Política Nacional de Movilidad Urbana en Brasil. Conforme a ella, la *movilidad urbana* es definida a nivel normativo como la condición en la que se realizan los desplazamientos de personas y cargas dentro del espacio urbano. A su vez, el *Sistema de Movilidad Urbana* es el conjunto organizado de los modos de transporte, servicios e infraestructuras que garantiza los desplazamientos antes mencionados dentro de un municipio.²²

A su vez, siempre conforme a la mencionada ley, la *Política Nacional de Movilidad Urbana* de la República Federativa de Brasil se basa en los siguientes principios:

- i. Accesibilidad²³ universal.
- ii. Desarrollo sustentable de las ciudades (en iii. la dimensión socioeconómica y ambiental).
- iii. Equidad en el acceso de los ciudadanos al transporte público colectivo.²⁴
- iv. Eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación de los servicios de transporte urbano.
- v. Gestión democrática y control social del planeamiento y evaluación de la Política Nacional de Movilidad Urbana.

22 Artículos 3 y 4 de la referida Ley.

23 A su vez, el numeral III del artículo 4° de la propia Ley 12.587 define *accesibilidad* como la facilidad puesta a disposición de las personas que posibilita a todas ellas la autonomía en los desplazamientos deseados, conforme a la legislación vigente.

24 El *transporte público colectivo* se encuentra definido en el numeral VI del artículo 4° de la misma ley como el servicio público de transporte de pasajeros accesible a toda la población mediante pago individualizado, con itinerarios y precios establecidos por el poder público.

- vi. Seguridad en los desplazamientos de las personas.
- vii. Justa distribución de los beneficios y costos resultantes del uso de los diferentes modos y servicios.
- viii. Equidad en el uso del espacio público de circulación y vías.
- ix. Eficiencia, eficacia y efectividad en la circulación urbana.

Otro de los aspectos relevantes e interesantes normados por la Ley 12.587, en su capítulo tercero, es aquel referido a los derechos de los usuarios. Entre ellos se encuentra: recibir el servicio adecuado; participar del planeamiento, fiscalización y evaluación de la política local de movilidad urbana; ser informado de los puntos de embarque y desembarque, de forma gratuita y accesible, así como sobre los itinerarios, horarios, tarifas, etc.; y, tener un ambiente seguro y accesible para el uso del Sistema Nacional de Movilidad Urbana.

Asimismo, el capítulo cuarto establece que el Gobierno Federal —entre otras atribuciones— presta asistencia técnica y financiera a los otros niveles de gobierno, contribuye a la capacitación continua para el desarrollo de las instituciones vinculadas a la Política Nacional de Movilidad Urbana, fomenta la implantación de servicios de transporte público de gran o mediana capacidad en las aglomeraciones urbanas y presta —directamente o por delegación o gestión asociada— los servicios de transporte público interestatales de carácter urbano—.

Aun cuando, la Ley de Movilidad Urbana de Brasil constituye un hito importante, algunos especialistas consideran que debe darse el salto cualitativo hacia la positivización del derecho a la movilidad urbana:

Instituir direitos tem por objetivo principal exigir uma ação do Estado em favor do cidadão (...) O reconhecimento do direito a mobilidade urbana como direito de segunda geração possibilitará prever no orçamento (...) os recursos necessários à mobilidade urbana, assim como a solidariedade social no provimento de fundos (tributos, receitas extra-tarifárias e subsídios) capazes de **universalizar a mobilidade urbana** por transporte público e por transporte não motorizado (...) Garante-se, assim, a todos, o **princípio constitucional da igualdade** em sua essência, ou seja, **tratamento desigual aos desiguais**. [Instituir derechos tiene por objetivo principal exigir una acción del Estado a favor del ciudadano (...) El reconocimiento del **derecho a la movilidad urbana** como derecho de segunda generación permitirá prever en el presupuesto (...) los recursos necesarios para la movilidad urbana, así como la solidaridad social en la provisión de fondos (tributos, ingresos no tarifarios y subsidios) capaces de **universalizar la movilidad urbana** por transporte público y por transporte no motorizado (...) Así, se garantiza, a todos, el **principio constitucional de igualdad**, en su esencia, es decir, tratamiento desigual a los desiguales.]²⁵

b) Ley de Movilidad de la Ciudad de México

A diferencia de la ley brasileña, la Ley de Movilidad de la Ciudad de México (en adelante, “LMCM”) establece expresamente que la movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se estable-

25 OLIVEIRA JUNIOR, João Alencar. Op. cit., p. 68.

cen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. Se recalca que el objeto de la movilidad es la persona.²⁶

Por otro lado, la LMCM señala que, para efectos del establecimiento de la política pública en la materia se considerará el nivel de vulnerabilidad de los usuarios, las externalidades que genera cada modo de transporte y su contribución a la productividad; estableciendo la jerarquía de la movilidad en concordancia con la pirámide que presentáramos en la introducción²⁷ y los siguientes principios, en concordancia con los atributos mencionados al inicio del presente artículo:

“Artículo 7.- La Administración Pública al diseñar e implementar las políticas, programas y acciones públicas en materia de movilidad, observarán los principios siguientes:

I. Seguridad. Privilegiar las acciones de prevención del delito e incidentes de tránsito durante los desplazamientos de la población, con el fin de proteger la integridad física de las personas y evitar la afectación a los bienes públicos y privados;

II. Accesibilidad. Garantizar que la movilidad esté al alcance de todos, sin discriminación de género, edad, capacidad condición, a costos accesibles y con información clara y oportuna;

III. Eficiencia. Maximizar los desplazamientos ágiles y asequibles optimizando los recursos disponibles, sin que su diseño y operación produzcan externalidades negativas desproporcionadas a sus beneficios.

IV. Igualdad. Equiparar las oportunidades de la población para alcanzar un efectivo ejercicio de su derecho a amovilidad, poniendo especial énfasis en grupos en desventaja física, social y económica, para reducir mecanismos de exclusión;

V. Calidad. Procurar que los componentes del sistema de movilidad cuenten con los requerimientos y las propiedades aceptables para cumplir con su función, producir el menor daño ambiental, ofrecer un espacio apropiado y confortable para las personas y encontrarse en buen estado, en condiciones higiénicas, de seguridad, y con mantenimiento regular, para proporcionar una adecuada experiencia de viaje;

VI. Resiliencia. Lograr que el sistema de movilidad tenga capacidad para soportar situaciones fortuitas o de fuerza mayor, con una recuperación de bajo costo para la sociedad y al medio ambiente;

VII. Multimodalidad. Ofrecer a los diferentes grupos de usuarios opciones de servicios y modos de transporte integrados, que proporcionen disponibilidad, velocidad, densidad y accesibilidad que permitan reducir la dependencia delusor (sic) del automóvil particular;

VIII. Sustentabilidad y bajo carbono. Solucionar los desplazamientos de personas y sus bienes, con los mínimos efectos negativos sobre la calidad de vida y el medio ambiente, al incentivar el uso de transporte público y no motorizado, así como impulsar el uso de tecnologías sustentables en los medios de transporte;

IX. Participación y corresponsabilidad social. Establecer un sistema de movilidad basado en soluciones colectivas, que resuelva los desplazamientos de toda la población y

26 Ley de Movilidad de la Ciudad de México, artículo 5.

27 Ley de Movilidad de la Ciudad de México, artículo 6.

en el que se promuevan nuevos hábitos de movilidad, a través de la aportación de todos los actores sociales, en el ámbito de sus capacidades y responsabilidades, y

X. Innovación tecnológica. Emplear soluciones apoyadas en tecnología de punta, para almacenar, procesar y distribuir información que permita contar con nuevos sistemas, aplicaciones y servicios que contribuyan a una gestión eficiente, tendiente a la automatización y eliminación del error subjetivo, así como a la reducción de las externalidades negativas de los desplazamientos.”

Luego de la breve revisión de estos dos marcos legales, podemos apreciar claramente que el concepto de movilidad —al comprender a todos los desplazamientos que se realizan para la satisfacción de las distintas necesidades— comprende al transporte, pero va mucho más allá de éste, como ya ha sido dicho aquí.

4. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL PERÚ

Como pudimos ver al inicio, no existe un reconocimiento explícito el derecho a la movilidad no ha recibido en nuestro país —todavía— el tratamiento holístico que requiere en atención a su condición de derecho fundamental para el desarrollo de las personas y para su relación con el entorno. Sin embargo, como veremos a continuación, existen disposiciones emitidas durante las últimas décadas, algunas de las cuales contienen varios de los principios de la movilidad sostenible, mientras que otras la definen y desarrollan, si bien aún no como un derecho específico distinto al derecho al libre tránsito.

Hemos visto ya las disposiciones que nuestra Constitución Política contiene y que se rela-

cionan con el derecho al libre desplazamiento, así como a otros derechos fundamentales, cuyo ejercicio se relaciona directamente con la movilidad, dado el carácter de demanda derivada de ésta. Corresponde, a continuación, revisar cómo ha sido el tratamiento normativo específico de la movilidad, en orden cronológico.

a) Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

La Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, LGTT) en concordancia con lo consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, que establece como fin supremo de la sociedad y del Estado la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, señala lo 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 a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.²⁸

Podemos ver claramente que la LGTT apostó desde un principio por colocar a la persona en el centro de la problemática, con la finalidad de garantizar la satisfacción de sus necesidades a través del transporte y tránsito. Nótese que ello es totalmente concordante con el concepto de *movilidad sostenible*.

²⁸ Ello se reitera en el numeral 4.3 del artículo 4 de la LGTT (sobre la libre competencia y el rol del Estado): “El Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente.”

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la LGTT define al *transporte* como el desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías; mientras que el *tránsito* lo conceptualiza como el conjunto de dichos desplazamientos. Sin embargo, desde el momento que establece como objetivo de la acción estatal la satisfacción de las necesidades de los usuarios en concordancia con la Constitución Política, la norma establece una base importante a ser utilizada en medidas vinculadas con la movilidad sostenible, aun cuando su carácter sectorial pueda limitar el contar con una perspectiva holística. Es tal la importancia que reviste este principio, que se reitera —una vez más— en el artículo 4 de la norma:

Artículo 4.- De la libre competencia y rol del Estado

4.1 El rol estatal en materia de transporte y tránsito terrestre proviene de las definiciones nacionales de política económica y social. El Estado incentiva la libre y leal competencia en el transporte, cumpliendo funciones que, siendo importantes para la comunidad, no pueden ser desarrolladas por el sector privado.

4.2 El Estado focaliza su acción en aquellos mercados de transporte que presentan distorsiones o limitaciones a la libre competencia. En particular dirige su atención a los mercados que se desarrollan en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos y a los existentes en áreas urbanas de alta densidad de actividades a fin de corregir las distorsiones generadas por la congestión vehicular y la contaminación.

4.3 El Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente. (...)

(...)

Artículo 6.- De la internalización y corrección de costos

6.1 El Estado procura que todos los agentes que intervienen en el transporte y en el tránsito perciban y asuman los costos totales de sus decisiones, incluidos los costos provocados sobre terceros como consecuencia de tales decisiones. Asimismo, promueve la existencia de precios reales y competitivos en los mercados de insumos y servicios de transporte y corrige, mediante el cobro de tasas u otros mecanismos similares, las distorsiones de costos generadas por la congestión vehicular y la contaminación.

6.2 Cuando la corrección de costos no sea posible, aplica restricciones administrativas para controlar la congestión vehicular y garantizar la protección del ambiente, la salud y la seguridad de las personas. (subrayado nuestro)

En lo que respecta directamente a los desplazamientos y servicios de transporte terrestre, las normas de desarrollo son: i) el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC —cuyo Texto Único Ordenado fue a su vez aprobado mediante Decreto Supremo N.° 016-2009-MTC— que establece normas que regulan el uso de las vías públicas terrestres, aplicables a los desplazamientos de personas, vehículos y animales y a las actividades vinculadas con el transporte y el medio ambiente, en cuanto se relacionan con el tránsito; y, ii) el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N.° 017-2009-MTC, el cual tiene por objeto regular el servicio de transporte terrestre de personas y mercancías de conformidad con los lineamientos previstos en la LGTT. Este último, sin embargo, no comprende al servicio de transporte ferroviario ni al servicio de transporte especial de usuarios

en vehículos menores motorizados o no motorizados.

b) Normas del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento

La primera vez que en el Perú se utilizaron —a nivel normativo— los **términos** *movilidad* y *movilidad urbana* fue a nivel del sector Vivienda, Construcción y Saneamiento. Así, la Ley N.º 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, contempla dentro de las funciones generales de dicha entidad el promover, desarrollar, contribuir y normar *la infraestructura de movilidad en el ámbito urbano y rural*, de manera coordinada, articulada y cooperante con los gobiernos regionales y locales.²⁹

Posteriormente, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo N.º 022-2016-VIVIENDA, utiliza el término en varias oportunidades. Así, al definir *Espacio público* como aquél en el que —entre otros— se desarrolla *la movilidad* de las personas y mercancías, utilizando a la vez el término *circulación* como algo distinto.³⁰

29 Numeral 5 del artículo 8 de la Ley N.º 30156.

30 **“Artículo 4.- Definiciones**

Para efectos de la aplicación del presente Reglamento se entiende como:

(...)

9. Espacio público: Espacios libres de edificaciones, dentro o en el entorno inmediato de los centros poblados, que permiten su estructuración y articulación, la movilidad de las personas y mercancías, la integración e interacción social, la recreación de las personas, la facilitación del tendido de redes de servicios de infraestructura y, la regulación de los factores medioambientales.

El espacio público de la ciudad lo constituyen: Las áreas requeridas para la circulación peatonal y vehicular; las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, las áreas para la seguridad y tranquilidad ciudadana; las fuentes de agua, los parques, las plazas, los jardines y similares.” (subrayado nuestro)

Es este reglamento el que —por primera vez en el país— define el término *movilidad urbana sostenible*, como “el conjunto de estrategias y medidas planificadas” destinadas a recuperar la calidad del espacio urbano y mejorar el desplazamiento de personas y mercancías (logística urbana), favoreciendo los modelos de transporte³¹ que menos recursos naturales consumen y menos costos ambientales provocan.³²

c) Normas relacionadas con la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)

A partir de una modificación a la Ley Orgánica de Municipalidades y ante la problemática subsistente por décadas en el área metropolitana de Lima y Callao derivada de la falta de coordinación entre las entidades involucradas, la Ley N.º 30900, creó la ATU como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, cuyo objetivo es organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao.³³

Entre las funciones de la ATU, se encuentra aprobar el Plan de Movilidad Urbana para las provincias de Lima y Callao, el cual debe considerar la integración multimodal de medios de transporte motorizados y no motorizados, así como los planes de desarrollo urbano vigentes

31 Debemos señalar que, el término *modelo de transporte* (no definido en el reglamento citado) no existe a nivel normativo. Ni la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ni el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N.º 017-2009-MTC lo emplean, por lo que no deja de llamar la atención la “introducción” de dicho término, más aún por un sector distinto al rector sobre la materia.

32 Numeral 63.1 del artículo 63 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.

33 Artículo 3 de la Ley N.º 30900.

en su ámbito; y desarrollar y aplicar políticas para promover, fomentar y priorizar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, accesibles, seguros, ambientalmente limpios y de amplia cobertura.³⁴

A su vez, el reglamento de la Ley N.º 30900, aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2019-MTC contiene dos definiciones importantes. En primer lugar, conceptualiza la *movilidad* como el desplazamiento de personas y bienes, cualquiera sea el modo utilizado; y, en segundo lugar —de una manera distinta a lo hecho por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible— define a la *movilidad urbana sostenible* como el desplazamiento de personas y bienes utilizando modos de transporte accesibles y seguros, con costos y tiempos razonables, eficientes en el consumo energético, que minimicen los efectos negativos sobre el medio ambiente y mejoren la calidad de vida de las personas. Por otro lado, su artículo 28 define que el *Plan de Movilidad Urbana* es el instrumento técnico normativo de planificación que, en el marco del conjunto de principios, objetivos y lineamientos de política, establece las formas de desplazamiento sostenibles dentro de una ciudad. Este plan considera las modalidades de transporte que hagan compatibles el crecimiento económico, la cohesión social, la defensa del medio ambiente y la calidad del espacio urbano, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

Es importante recordar, que las normas antes mencionadas, se aplican únicamente dentro de la jurisdicción territorial conformada por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, ámbito de competencia de la ATU.

34 Literales c) y d) del artículo 6 de la Ley N° 30900.

Finalmente, *last but not least*, la Ley N.º 30900 declaró el transporte público de personas en todas sus modalidades como *servicio público*, devolviéndole el estatus que había perdido en el texto original de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.³⁵ Esta última disposición si es aplicable a nivel nacional.

d) Política Nacional de Transporte Urbano

En ejercicio de su rectoría en materia de transporte, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) aprobó —a inicios de 2019— la Política Nacional de Transporte Urbano,³⁶ “con el propósito de explicitar los lineamientos que orienten el desempeño de los gobiernos locales, competentes en desarrollo y gestión del transporte urbano, y constituya también el marco para la intervención y apoyo que las entidades nacionales deben prestar a los citados gobiernos.”³⁷

35 El texto original de la LGTT, en el literal b) de su artículo 2, definía el servicio de transporte como la “actividad económica que provee los medios para realizar el Transporte Terrestre.” Posteriormente, luego de la promulgación de la Ley N° 30900, el Decreto de Urgencia N° 019-2020 modificó el artículo 2 de la LGTT, quedando la redacción de un nuevo literal e), de la siguiente manera:

“Artículo 2. De las definiciones

Para efectos de la aplicación de la presente Ley, entiéndase por:

(...)

e) Servicio de Transporte de Personas: Servicio público a través del cual se satisface las necesidades de desplazamiento de los usuarios de transporte, bajo condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente, haciendo uso del Sistema Nacional del Transporte Terrestre, terminales terrestres, estaciones de ruta u otro tipo de infraestructura complementaria que se considere necesaria para la adecuada prestación del servicio.” (subrayado nuestro)

36 Decreto Supremo N° 012-2019-MTC.

37 Política Nacional de Transporte Urbano, p. 4.

El problema público identificado y que da lugar a la PNTU es: “Personas y mercancías presentan limitaciones para el desplazamiento en el sistema de transporte urbano”. A su vez, el *sistema de transporte urbano* es definido como el conjunto de medios (infraestructura, vehículos, sistemas operativos, etc.) principios y reglas que permiten el desplazamiento de personas y mercancías en un área urbana o en un área urbana continua.³⁸ En consecuencia, el objetivo general de la PNTU es:

Dotar a las ciudades de sistemas de transporte seguros, confiables, inclusivos, accesibles, con altos estándares de calidad, institucionalmente coordinados, financiera, económica y ambientalmente sostenibles. Se espera: una disminución real de por lo menos 30% en el tiempo dedicado diariamente al transporte por los usuarios; disminución de número de muertes a nivel de 5 por 100,000 habitantes; y 20% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.³⁹

De acuerdo a lo anterior y a efectos de resolver el problema público que le da origen, la PNTU establece los siguientes objetivos prioritarios⁴⁰:

- Contar con sistemas de transporte urbano público eficaces para el desplazamiento de las personas.
- Mejorar la gobernanza del transporte urbano de personas y mercancías.
- Desarrollar servicios de transporte urbano con adecuada infraestructura, para los usuarios.
- Satisfacer las necesidades de transporte urbano de la población, en concordancia con el desarrollo urbano.

Precisamente con relación al primero de los objetivos señalados, uno de los lineamientos consiste en implementar sistemas de transporte sostenibles, lo que no implica autosostenibilidad, sino la posibilidad de contar con apoyos financieros, fuentes de ingreso diferentes a la tarifa y subsidios⁴¹. Esto es consistente con lo señalado en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 30900, Ley que crea la ATU, la que establece que con el propósito de garantizar la sostenibilidad de los servicios de transporte terrestre de personas que se orienten hacia la movilidad dentro de un Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas aprueban las políticas y planes de subsidio a favor de estos servicios, privilegiando a los sectores más vulnerables de la colectividad.

Dentro del texto de la PNTU, se encuentra un glosario de términos, el cual recoge la definición de *movilidad urbana sostenible* del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.

e) Política de subsidios del transporte urbano de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao

En virtud a lo señalado en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 30900, mediante Decreto Supremo N.º 022-2019-MTC se aprobó la Política de subsidios del transporte urbano de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima

38 PNTU, p. 16.

39 PNTU, p. 53.

40 PNTU, pp. 53-54.

41 Nótese la concordancia con lo señalado en la cita de OLIVEIRA JUNIOR, João Alencar (nota 26).

y Callao, la que tiene como objetivo general universalizar el acceso a los servicios de transporte público:

Sólo una nueva regulación económica de los servicios de transporte urbano utilizando subsidios permitirá garantizar la sostenibilidad de las prestaciones de servicios en el largo plazo y evitar la exclusión que sufren importantes segmentos de la población ya sea porque las tarifas de mercado actuales no son accesibles o porque la cobertura de los servicios sólo llega hasta la frontera de sostenibilidad.

Por todo lo anterior, el principal problema que justifica iniciar la implementación de una política de subsidios y de medidas para lograr la integración de los servicios de transporte urbano de pasajeros en Lima y Callao es la existencia de múltiples barreras de acceso que impiden que un importante sector de ciudadanos utilice los servicios de transporte público o que el uso y acceso de dichos servicios sea muy limitado.⁴²

A su vez, los objetivos específicos de esta política tienen relación con la eficacia, el cuidado del ambiente, la eficiencia y el acceso universal:

“4.1. (...)”

Los objetivos específicos de la política de subsidios son:

- Aumentar la tasa de uso del transporte público y limitar el transporte privado.
- Reducir los costos ambientales causados por la sobre-combustión generada por el parque automotor de transporte regular y especial
- Mejorar la eficiencia energética del sector del transporte urbano a través de la

modernización de la flota y el uso de motores menos contaminantes.

- Incluir a los sectores vulnerables de la población en el SIT.”

Finalmente, como parte de la implementación de la PNTU, mediante Decreto Supremo N.º 027-2019-MTC, se creó el Programa Nacional de Transporte Urbano Sostenible (PROMOVILIDAD). Dicho programa, adscrito al MTC, tiene por objetivo promover Sistemas Integrados de Transporte en las ciudades de su ámbito de intervención,⁴³ con un enfoque de movilidad urbana sostenible y de género, bajo estándares de calidad, eficiencia, confiabilidad, accesibilidad, sostenibilidad financiera, equidad vertical y horizontal, promoción del uso de energías limpias incluyendo las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático y trato prioritario a las personas en situación de vulnerabilidad y de grupos de especial protección.⁴⁴

V. UN ENSAYO DE CONCLUSIÓN

Luego de la rápida revisión que hemos realizado al concepto de movilidad sostenible, así como lineamientos y normas nacionales e internacionales, encontramos lo siguiente respecto de la situación en nuestro país:

- i. El derecho a la movilidad no se encuentra consagrado expresamente en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, existen derechos relacionados con él —derecho

42 Numeral 3.1 de la Política de subsidios del transporte urbano de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao.

43 Ciudades que cuenten con una población mayor a 100 000 (cien mil) habitantes y/o aquellas que constituyan capitales de departamento, con excepción de las ciudades bajo el ámbito de la ATU.

44 Numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Supremo N.º 027-2019-MTC.

a transitar libremente, al libre desarrollo y bienestar, al disfrute del tiempo libre, a gozar de un ambiente equilibrado y al adecuado desarrollo de la vida— que permiten contar con un sustento suficiente para su invocación, considerando además que nuestra Constitución Política establece un régimen de *numerus apertus* respecto de los derechos fundamentales.

- ii. Existen en nuestro país normas que recogen los principios relacionados con la movilidad sostenible, lo que es concordante con algunos compromisos internacionales contraídos por el Estado Peruano,⁴⁵ así como con sus políticas nacionales; aun cuando dichas normas se encuentran plasmadas en una serie de disposiciones de distintos sectores, diferentes ámbitos de aplicación y no necesariamente bajo una visión holística.
- iii. Las disposiciones antes mencionadas permiten la implementación de medidas relacionadas con la movilidad sostenible, como, por ejemplo: Sistemas Integrados de Transporte; modos eficientes (BRT, metros, corredores, etc.); uso de la bicicleta; medios de integración de pago; etc. Sin embargo, ello requiere de un eficaz nivel de coordinación de algunos sectores como Transportes

y Vivienda, así como de distintos niveles de gobierno, en la medida que el tránsito es una competencia de los gobiernos locales.

- iv. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, debemos reconocer que la consagración a nivel positivo de un derecho constitucional a la movilidad sostenible puede representar ciertas ventajas, además de honrar compromisos y declaraciones suscritas por el Perú, como la Nueva Agenda Urbana (Conferencia Hábitat III)⁴⁶. En primer lugar, su identificación como derecho genera a su vez la obligación por parte del Estado de proveer las facilidades para los desplazamientos de las personas, no como mera prestación de servicio público, sino como un medio de realización personal, considerando la preservación del entorno y el uso eficiente de recursos. De otro lado, dicha consagración podría facilitar la implementación de esquemas de gobernanza a nivel nacional — de los cuales la ATU y PROMOVILIDAD han sido pasos fundamentales— que permitan la articulación de los diferentes niveles de gobierno. Finalmente, el reconocimiento expreso de dicho derecho permitiría salvaguardar su ejercicio y respeto efectivo de las coyunturas y situaciones inciertas que normalmente enfrenta nuestro país en desmedro de sus ciudadanos.

45 Cf. *supra*, notas 7 y 8.

46 Cf. *supra*, acápite III sobre el derecho a la movilidad sostenible.

