Proyecto de Ley N° 5191/2022-CR

PAUL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO
REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
26 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:04pm

SUMILLA: LEY QUE MODIFICA LA LEY 28972, LEY QUE ESTABLECE LA FORMALIZACIÓN DEL TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS EN AUTOMÓVILES COLECTIVOS.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Bloque Magisterial de Concertación Nacional", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22 y los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28972, LEY QUE ESTABLECE LA FORMALIZACIÓN DEL TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS EN AUTOMÓVILES COLECTIVOS

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto fortalecer el sistema de transporte provincial e interregional asi mismo formalizar el transporte de automóviles colectivos, a fin de resolver el sistema de transporte provincial e interregional.

Artículo 2. - Modificación del artículo 1 de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos

Se modifican el artículo 1 de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, quedando redactado en el siguiente término:

> ***"Artículo 1.- Objeto de la Ley***
> *Se establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros interprovincial e interregional en automóviles colectivos de clasificación vehicular M1, regulado conforme su normativa, así mismo el proceso de implementación se sujetará a las normas reglamentarias contenidas en la presente Ley.*

Artículo 2.- Proceso de formalización

2.1 Los transportistas y propietarios de vehículos que brindan el servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos ***en el transporte terrestre de pasajeros interprovincial e interregional con automóviles colectivos de clasificación vehicular M1, deberán organizarse en empresas de transportes conforme a ley, bajo cualesquiera de las modalidades previstas en las normas legales pertinentes****, en la forma y plazo que determine el reglamento de la presente Ley.*

2.2 Las empresas de transportes constituidas conforme al numeral precedente, se obligan a brindar el servicio en automóviles operativos ***que garanticen su calidad y seguridad al usuario****.*

2.3 Los gobiernos regionales determinarán la antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte interprovincial de personas de su correspondiente jurisdicción ***en concordancia con las políticas nacionales en el sistema de transporte****.*

2.4 En el caso del servicio interregional, la antigüedad de los vehículos será determinada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ***en concordancia y armonía con la política nacional del sector****".*

Artículo 3. - Modificación del artículo 1 de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo

Se modifican el artículo 1 de la disposición complementaria final de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo, quedando redactado en el siguiente término:

"Artículo 1. Precisión de la formalización de automóviles colectivos

Se precisa, los automóviles colectivos a los que se refiere la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, son aquellos de clasificación vehicular M1, señaladas conforme su reglamento."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

UNICA. Vigencia de la norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 25 de Mayo de 2023

Paúl Gutiérrez T.

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
Congresista de la República
Vocera del Grupo Parlamentario
Bloque Magisterial de Concertación Nacional

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Pastor Dávila A

Segundo Quiroz B.

Francis S. Paredes Castro.

Germán Tacuri

NIVARDO EDGAR TELLO MONTES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Alex A. Paredes Y.

Alex A. Paredes Yonyales

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **30** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5191/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN Y MARCO NORMATIVO

En la presente iniciativa legislativa se busca proponer la modificación de la Ley 28972, conocida como la Ley de Formalización del Transporte de Pasajeros en Automóviles Colectivos, se promulgó con el objetivo de abordar el problema de los miles de transportistas que prestaban este servicio. Esta ley fue reglamentada por medio del Decreto Supremo 029-2007-MTC. Posteriormente, en 2009 se publicó el Decreto Supremo 017-2009-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Transportes. Este reglamento generó ciertas contradicciones con la norma anterior, ya que incorporaba más categorías de vehículos para servicios colectivos, mientras que la norma original solo establecía una categoría. Además, se establecieron autorizaciones excepcionales para otras categorías, dando prioridad al uso de vehículos de categoría M2 sobre los de categoría M1. El Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado el 7 de octubre de 2003 mediante el Decreto Supremo 058-2003-MTC, estableció en su artículo 25 los requisitos técnicos para los vehículos destinados al servicio de taxi, entre otros. Estos requisitos incluyen un peso neto mínimo de 1000 kg y una cilindrada mínima de 1450 cm3. Posteriormente, a través del Decreto Supremo 017-2009-MTC, fechado el 21 de abril de 2009, se aprobó el Reglamento Nacional de Administración de Transporte Terrestre. En el numeral 20.4.4 del artículo 20 de este reglamento se establece que los vehículos utilizados para el servicio especial de transporte público de personas en taxis deben pertenecer a la categoría M1 de la clasificación vehicular definida en el Reglamento Nacional de Vehículos (D.S. 058-2003-MTC). Además, deben cumplir con las características y requisitos establecidos en dicho reglamento, así como las normas nacionales y provinciales que sean aplicables.

Con el objetivo de formalizar el servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos de servicio interprovincial e interregional, específicamente en vehículos clasificados como M1 según el Reglamento Nacional de Vehículos aprobado por el Decreto Supremo 058-2003-MTC y sus modificaciones, se emitió una nueva norma en diciembre de 2020: la Ley 31096. Esta ley precisa los alcances de la Ley 28972, que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos. La Ley 31096 incorpora nuevos alcances y directrices en el servicio de transporte colectivo, lo que ha generado que la regulación no abarque el objetivo que ambas leyes pretendieron alcanzar. Por lo tanto, de acuerdo con el Artículo 1 de la Ley 31096, se aclara que los automóviles colectivos a los que se refiere la Ley 28972, que

establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, son aquellos clasificados como M1 según el Decreto Supremo 058-2003-MTC, y que poseen una carrocería tipo sedán o station wagon, esta precisión generó mucha discriminación entre los transportistas así mismo discriminó a otro tipos de carrocería monopolizando solo a unas empresas que fabrican esas carrocerías.

Si bien es cierto que los autos de carrocería tipo sedán o station wagon pueden ser adecuados para el transporte de personas a nivel interregional o interprovincial, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos y consideraciones. Estos tipos de carrocería ofrecen espacio interior y capacidad de asientos suficientes para transportar a varias personas de manera cómoda.

Sin embargo, en el transporte interregional es posible que se requiera un vehículo con mayor capacidad de carga y espacio para equipaje, especialmente si se trata de trayectos largos o con un número considerable de pasajeros. En ese caso, podrían ser más adecuados los vehículos de carrocería SUV (vehículo utilitario deportivo) o los monovolúmenes, también conocidos como minivans.

Los SUV y los monovolúmenes suelen tener una mayor capacidad de carga y espacio interior que los sedanes y las station wagon. Los SUV ofrecen una combinación de espacio para pasajeros y capacidad todoterreno, mientras que los monovolúmenes están diseñados específicamente para maximizar el espacio interior y la comodidad de los pasajeros. La elección de la carrocería adecuada para el transporte de personas a nivel interregional dependerá de factores como la cantidad de pasajeros, la necesidad de espacio para equipaje y las preferencias individuales. Es importante considerar también la eficiencia en consumo de combustible, la comodidad de los pasajeros y las características específicas del trayecto interregional al seleccionar un vehículo para este propósito. Es evidente que el artículo mencionado establece que los automóviles colectivos corresponden a la clasificación vehicular M1, y se busca formalizarlos como tales. Sin embargo, este mismo artículo también especifica que la carrocería debe ser sedán o station wagon, lo cual es una precisión excesiva y podría generar confusión, ya que la regulación de la carrocería de los automóviles está contemplada en el Decreto Supremo 058-2003-MTC.

Así mismo, la presente propuesta además busca modificar Ley 31096, que es contribuir efectivamente a la formalización del servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóviles

colectivos de la categoría M1. Se pretende permitir que las normas reglamentarias determinen el verdadero espíritu de las leyes, garantizando así un equilibrio en la oferta y la demanda que el mercado requiere con un transporte liviano y rápido, y sobre todo protegiendo el derecho al empleo de miles de transportistas que se dedican a esta actividad, al mismo tiempo que se garantice la seguridad, salud y comodidad de los usuarios. De esta manera, se busca satisfacer la demanda insatisfecha de las comunidades donde el transporte de un lugar a otro resulta muy difícil. En este sentido, esta propuesta legislativa establece de manera general la carrocería que deben utilizar los vehículos M1 destinados al servicio especial y temporal de automóviles colectivos, permitiendo que sea el reglamento, es decir, el Decreto Supremo 058-2003-MTC, el que determine a través de un estudio técnico el tipo de carrocería adecuada para el servicio especial de transporte temporal de pasajeros en automóviles colectivos. Además, otro aspecto que esta iniciativa legislativa pretende corregir es que, a pesar de la emisión de las normas mencionadas anteriormente, no se ha logrado implementarlas, lo que ha llevado a la persistencia de la informalidad en el transporte público hasta la fecha. Esta situación impide el adecuado funcionamiento del servicio de automóviles colectivos en el país.

Es importante destacar que la falta de implementación de estas normas hace imposible que las políticas estatales trazadas en ellas se cumplan y resuelvan las demandas sociales acumuladas durante años. Es en este contexto que el Congreso de la República, como órgano político del Estado por excelencia, interviene para contribuir a la solución de las demandas sociales insatisfechas, cuyas expectativas no se ven satisfechas mediante las políticas estatales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, las cuales a menudo se plasman únicamente en normas ineficaces y estáticas ante la necesidad urgente de abordar estas demandas populares. Por lo tanto, el Congreso, en cumplimiento de su rol legislativo, fiscalizador y representativo amparado por la Constitución y la ley, puede impulsar las medidas legislativas necesarias, especialmente si se considera el carácter excepcional y de plazo determinado de dichas medidas, cuyo único propósito es lograr la paz social, y la presente propuesta legislativa no contradice ninguna norma vigente, sino que contribuye efectivamente a la formalización del servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos de la categoría M1 y garantiza una implementación adecuada de la normativa reglamentaria, evitando distorsiones en el verdadero propósito de la Ley 31096, la cual aclara los alcances de la Ley 28972, que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo.

Así mismo por otra parte la Ley 27181, conocida como Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre (LGTT), establece los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre en todo el territorio de la República. El artículo 3 de la LGTT establece que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre tiene como objetivo satisfacer las necesidades de los usuarios, proteger sus condiciones de seguridad y salud, así como preservar el medio ambiente y el bienestar de la comunidad en general. Además, el literal b) del artículo 161 de la LGTT establece que el MTC tiene la facultad de interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la propia ley y sus reglamentos nacionales, y garantizar que se tomen las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país. Por su parte, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales tienen competencias específicas en materia de transporte y tránsito terrestre, según los artículos 16-A y 173 de la LGTT.

II. FUNDAMENTACIÓN

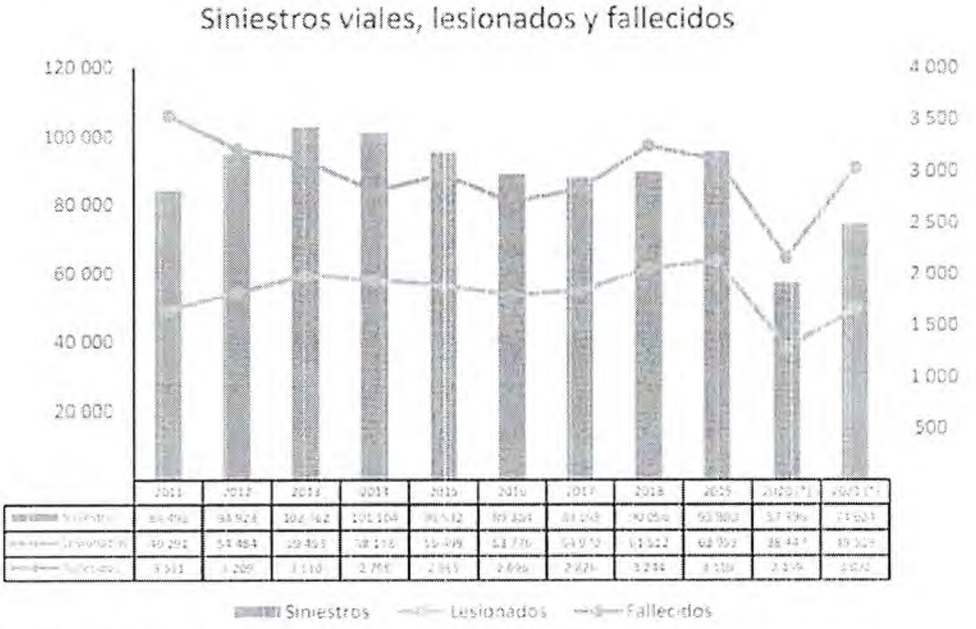
El presente proyecto de ley que se presenta, tiene como objetivo **fortalecer el sistema de transporte provincial e interregional así mismo formalizar el transporte de automóviles colectivos, a fin de resolver el sistema de transporte provincial e interregional**.

La Ley 31096 busca abordar la situación de las personas que prestan servicios de transporte colectivo en vehículos de categoría M1 y M2 a través de su formalización. Se destaca que el transporte colectivo en vehículos M1 y M2 a nivel nacional, interprovincial e interdistrital es una realidad social y se debe a la falta de mejores alternativas de movilidad para los usuarios. Además, se reconoce que este servicio satisface las necesidades de transporte de ciertos grupos de usuarios y constituye la principal fuente de ingresos para las familias que se dedican a esta actividad económica. Se señala que existe un déficit en el servicio de transporte en vehículos M2 y M3 en el interior del país debido a la geografía de las provincias y regiones, lo que hace que los vehículos M1 sean más adecuados para brindar el servicio de transporte.

En este contexto, se concluye en la necesidad de formalizar a las personas que ofrecen el servicio de transporte colectivo, lo que permitiría garantizar los derechos de los usuarios y aumentar la recaudación tributaria del Estado. Al formalizar esta actividad, el Estado podría intervenir de manera más efectiva en caso de posibles accidentes de tránsito y exigir el pago de impuestos a las personas autorizadas. Se establece que solo podrán beneficiarse de las disposiciones de la Ley 31096 aquellos transportistas que formen parte de empresas ya

constituidas en una de las modalidades permitidas por la ley. Para asegurar el buen estado de los vehículos, se establece un límite de recorrido de hasta 400 kilómetros. Además, se menciona que los vehículos M1 pueden transportar pasajeros en rutas donde no haya servicios disponibles en vehículos M3 debido a la geografía y la falta de opciones. Es importante destacar que ha habido un aumento significativo en el número de accidentes de tránsito, pasando de 84,000 en 2011 a 95,000 en 2019. Incluso durante los años 2020 y 2021, con las medidas tomadas durante la emergencia sanitaria por el COVID-19 que redujeron los viajes, se observó un número considerable de accidentes. Es relevante señalar que el número de personas lesionadas y fallecidas ha seguido una tendencia similar.

En cuanto a los accidentes de tránsito en Lima, se destaca que la ciudad ha concentrado más del 50% de los casos desde 2017 hasta 2022. Además, al cierre de 2022, registró la mayor cantidad de accidentes, con 41,095 casos.

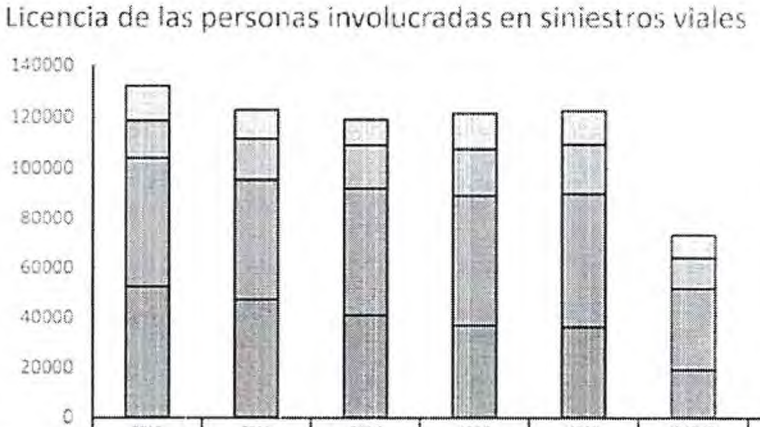


(*) años atípicos por la pandemia COVID-19
Elaboración: DGPRTM

Además, se observa un aumento en la participación de personas con licencia de conducir de categoría particular en accidentes de tránsito. En 2015, representaban el 39% de los involucrados en siniestros viales, mientras que en 2019 esa cifra aumentó al 44%. Por otro lado, los involucrados con licencia de conducir profesional disminuyeron del 40% en 2015 al 29% en 2019.

Durante los años 2020 y 2021, que fueron atípicos debido a la pandemia de COVID-19, se mantuvieron proporciones muy similares a las del 2019.

Figura 2: Licencia de las personas involucradas en siniestros viales



	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (*)	2021 (*)
otro	13430	11169	9958	13915	12864	9467	13062
Licencia vehículo menor	14762	16061	17000	12151	19534	12345	17042
Licencia particular	51626	48532	51410	52681	94121	32509	40791
Licencia profesional	52277	46968	40694	38593	35844	18862	25575

(*) años atípicos por la pandemia COVID-19
Elaboración: DGPRTM

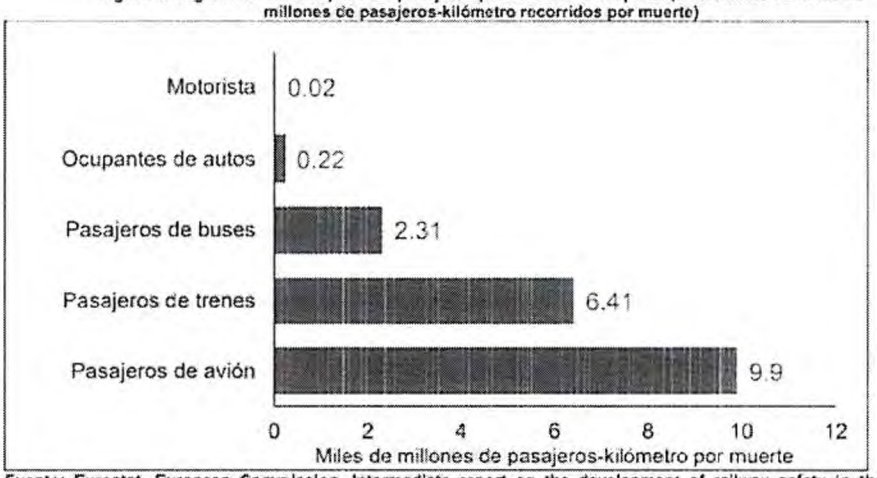
Asimismo, según los datos recopilados sobre siniestros viales entre 2010 y 2021, se destaca la predominancia del factor conductor como causa principal de los accidentes. Esto se refiere a situaciones relacionadas con el exceso de velocidad, la imprudencia del conductor y la conducción bajo los efectos del alcohol.

Figura 3: Factores que intervienen en siniestros de tránsito, 2010-2021

Elaboración: DGPRTM

En este sentido, es importante tener en cuenta que los vehículos de menor capacidad ofrecen menos seguridad en la prestación del servicio. Se ha observado que mientras que en el transporte realizado en autobuses (vehículos de mayor capacidad) se registra una muerte cada 2.310 millones de kilómetros recorridos, en el caso del transporte en automóviles (vehículos de menor capacidad) se registra una muerte por cada 220 millones de kilómetros recorridos. Esta afirmación tiene en cuenta los efectos de las diferentes capacidades de pasajeros entre los autobuses y los automóviles, ya que se están comparando los kilómetros recorridos por pasajero. En otras palabras, la evidencia demuestra que un pasajero que viaja en automóvil tiene aproximadamente 10 veces más probabilidades de morir que aquel que viaja en autobús. Los detalles de esta información se presentan en la siguiente figura:

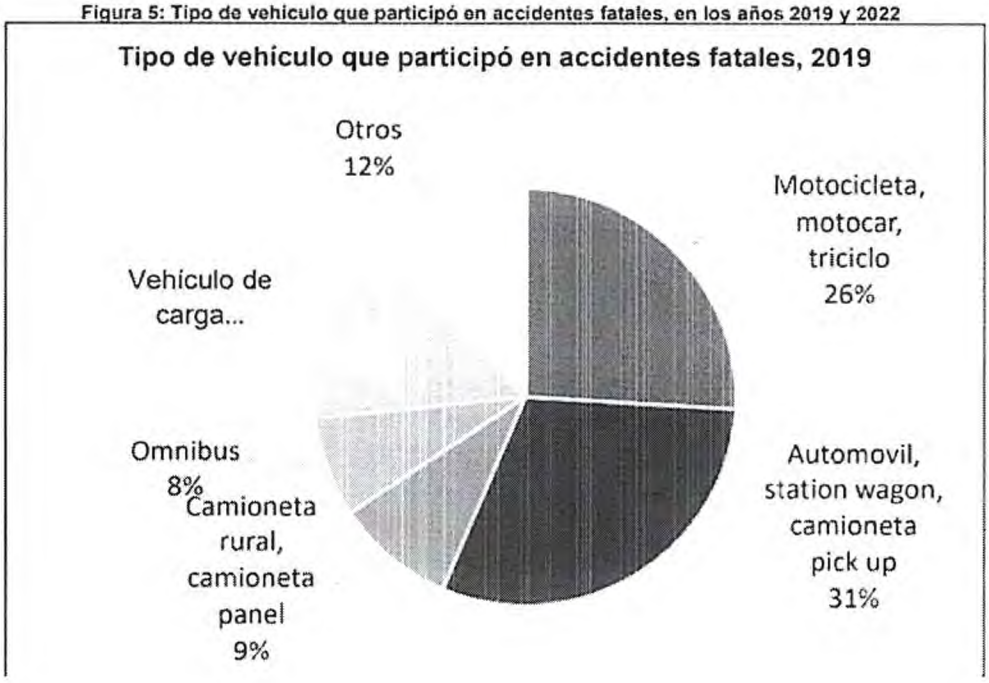
Figura 4: Seguridad del transporte de pasajeros por modo de transporte (en términos de miles de millones de pasajeros-kilómetro recorridos por muerte)

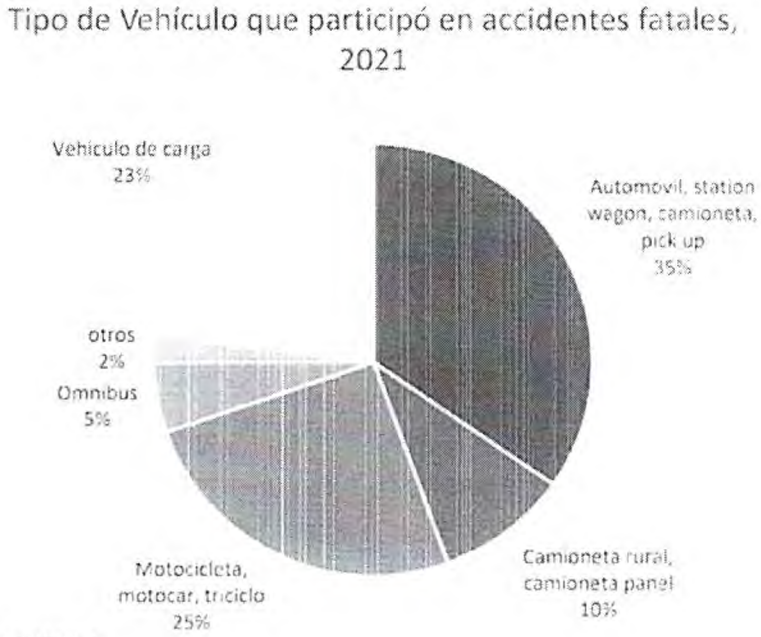


Fuente: Eurostat, European Commission. Intermediate report on the development of railway safety in the European Union, 2013. Tabla 1.

Estos hallazgos se fortalecen al considerar las estadisticas recopiladas en 2019, donde se observa que en el 31% de los accidentes fatales estuvieron involucrados vehículos de menor tamaño, como automóviles, station wagons o camionetas pick-up. Esta cifra es similar a la participación de vehículos más pequeños, como motocicletas, motocares y triciclos, que estuvieron presentes en el 26% de los accidentes fatales. En contraste, los autobuses solo estuvieron involucrados en el 8% de los accidentes fatales, debido a sus mayores dimensiones y velocidades más bajas, lo que brinda una mayor protección a los pasajeros. La siguiente figura proporciona una visión más detallada de esta información.

Figura 5: Tipo de vehículo que participó en accidentes fatales, en los años 2019 y 2022



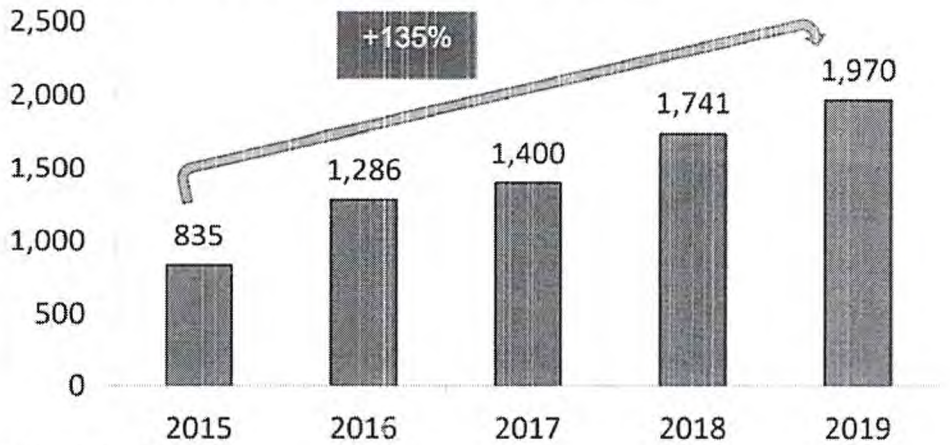


Elaboración: DGPRTM

Como se puede observar en la Figura 5, aproximadamente el 30% de los accidentes fatales involucran vehículos de menor tamaño, como automóviles, station wagons y camionetas pick-up. En contraste, los autobuses representan menos del 10% de los accidentes fatales. Es importante destacar que esta tendencia se ha mantenido incluso en el año 2021, a pesar de ser un año

atípico debido a la pandemia de COVID-19. Esta proporción es similar a la participación de vehículos más pequeños, como motocicletas, motocares y triciclos, que representan alrededor del 26% de los accidentes fatales. La diferencia se debe a las características de los autobuses, que cuentan con mayores dimensiones y desarrollan velocidades más bajas, brindando así una mayor protección y seguridad a los pasajeros. Además, en las Figuras 6 y 7 se muestra la participación de los vehículos de categoría M1 en los accidentes de tránsito, así como los casos de exceso de velocidad en los servicios informales:

Figura 6: participación de los vehículos M1 en accidentes de tránsito



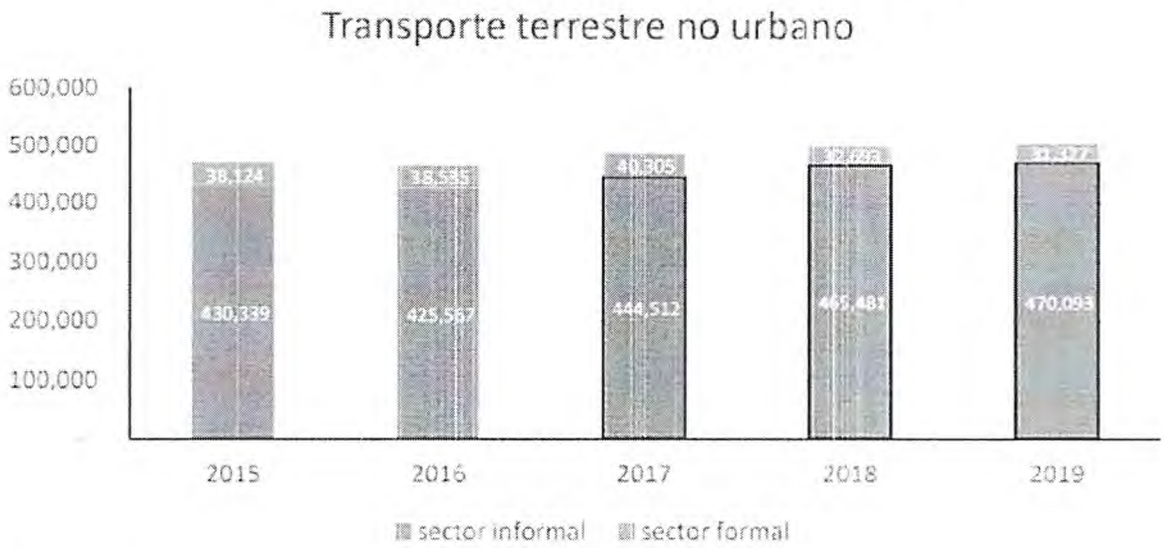
Elaboración: DGPRTM

Como se puede observar en la Figura 6, se ha registrado un aumento significativo en el número de vehículos de categoría M1 que han participado en accidentes de tránsito desde 2015 hasta 2019. En el año 2019, se reportaron 1,970 vehículos de categoría M1 involucrados en accidentes, en comparación con los 835 vehículos registrados en 2015. Esto representa un incremento del 135%. Por otro lado, la Figura 7 muestra los casos de exceso de velocidad en los servicios informales, los cuales suelen utilizar vehículos de menor capacidad para brindar el servicio.

Es importante destacar que existen diferentes perspectivas en cuanto a las razones detrás de la informalidad en el sector del transporte. Algunas explicaciones sugieren que las barreras burocráticas excesivas dificultan la formalización, mientras que otras argumentan que la informalidad representa una competencia "desleal" para el sector formal al no cumplir con los impuestos y regulaciones establecidas. Otra perspectiva considera que el sector formal e informal son sectores económicos diferentes que tienen poca interacción entre sí.

En Perú, según datos del INEI, el sector informal representó el 18.9% del Producto Bruto Interno en 2019 y el 52.7% del empleo. Además, se estima que aproximadamente el 18% del empleo dentro del sector formal tiene características de informalidad. Asimismo, el 83.6% de las unidades productivas se encuentran en la informalidad. En la Figura 8 se muestra que alrededor del 90% del empleo en el transporte terrestre no urbano, excluyendo Lima Metropolitana y Callao, es informal.

Figura 8: Índice de transporte terrestre no urbano informal



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares
Elaboración: DGPRTM

La informalidad en el transporte es un fenómeno presente tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, y ha sido objeto de estudio en la literatura especializada. Se han identificado diferencias significativas entre el transporte formal e informal, que afectan las características del servicio proporcionado y los usuarios a los que se dirige.

Tabla 1: Características del transporte formal y del transporte informal

	Transporte Formal	Transporte Informal
Del lado de la OFERTA		
Estructura del servicio	Estandarizado, con rutas definidas	Adaptativo, rutas variables
Prestación del servicio	Líneas de servicio, rutas troncales	Distribución, alimentador
Programación del servicio	Fija	Adaptativa, según mercado
Confiabilidad	Razonablemente confiable	inconsistente
Tipo de vehículo	Gran capacidad	Pequeño o mediano
Perspectiva de mercado	Monopolio	Competitivo, emprendimiento
Propiedad	Pública o privado	Privado
Trabajo	Calificado y no calificado	No calificado
Organización	Burocrática	Asociativa
Del lado de la DEMANDA		
Foco de mercado	Mixto (rutas rentables y no rentables)	Nichos de mercado
Principal propósito del viaje	Educación o trabajo	Acceso
Distancias recorridas	Largas y medianas	Cortas y medianas
Relación con los usuarios	Impersonal	Interpersonal
Grupo socioeconómico	Ingresos bajos y medios	Ingresos bajos
Estructura tarifaria	Fija y uniforme	Variable y diferenciada

Fuente: Cervero, Robert (2000). Informal Transport in the Developing World. UN-HABITAT.

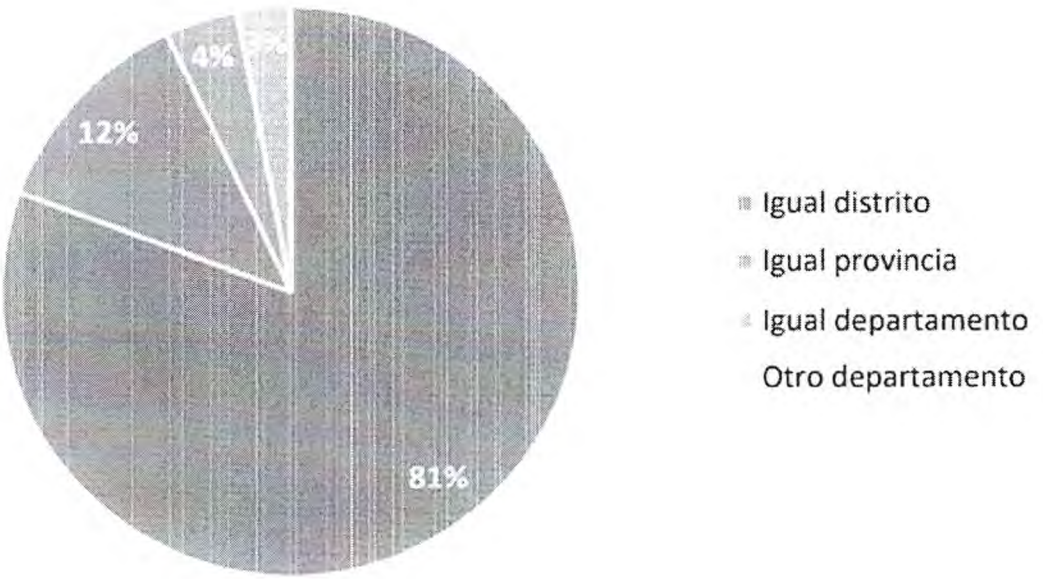
En este contexto, el sector del transporte informal se caracteriza por utilizar principalmente vehículos de baja capacidad que se llenan rápidamente con pocas paradas, y tienen un bajo rendimiento. Estos vehículos son operados de manera privada y se orientan hacia personas de bajos ingresos que no disponen de un automóvil propio, especialmente en áreas donde el transporte público no llega. El transporte informal desempeña un papel crucial al proporcionar servicios indispensables para que estas personas puedan llegar a sus lugares de trabajo o conectarse con rutas principales.

Se argumenta que no todos los operadores informales son ilegales en todos los aspectos, ya que generalmente poseen algunos permisos de conducir, incluso algunos seguros, y tienen límites territoriales establecidos. Además, suelen contar con mecanismos internos para racionalizar la prestación de servicios. Estos operadores se autoregulan mediante normas sociales, costumbres o "pactos de caballeros", y a menudo tienen alguna forma de cooperativa establecida por su propia iniciativa, lo que les brinda visión y control.

En términos financieros, dependen en gran medida de canales informales debido a la negativa o las altas tasas de interés de los bancos hacia los operadores informales o de pequeña escala. Esto los hace vulnerables a la influencia de mafias locales. Según la literatura revisada, el transporte informal también surge como respuesta a la necesidad de desplazamiento que no siempre es adecuadamente atendida por el transporte formal.

En el caso específico de Perú, se observa que el 81% de las personas trabajan en el mismo distrito en el que residen. Solo el 12% vive en otro distrito, el 4% vive en otra provincia y solo el 3% vive en otro departamento. Esto indica que, fuera de Lima y Callao, la gran mayoría de las personas trabaja en su propio distrito, mientras que una proporción muy pequeña trabaja fuera de su región de residencia. Esto nos brinda una idea del tamaño relativo de los mercados de transporte aplicables, siendo el mercado de transporte en automóviles colectivos a nivel nacional (interregional) bastante limitado. El transporte a nivel provincial (interdistrital) representa solo el 12% de la demanda potencial, el transporte a nivel regional (interprovincial) representa solo el 4%, y el transporte a nivel nacional representa solo el 3%.

Figura 9: Lugar de trabajo de la población, fuera de Lima y Callao.

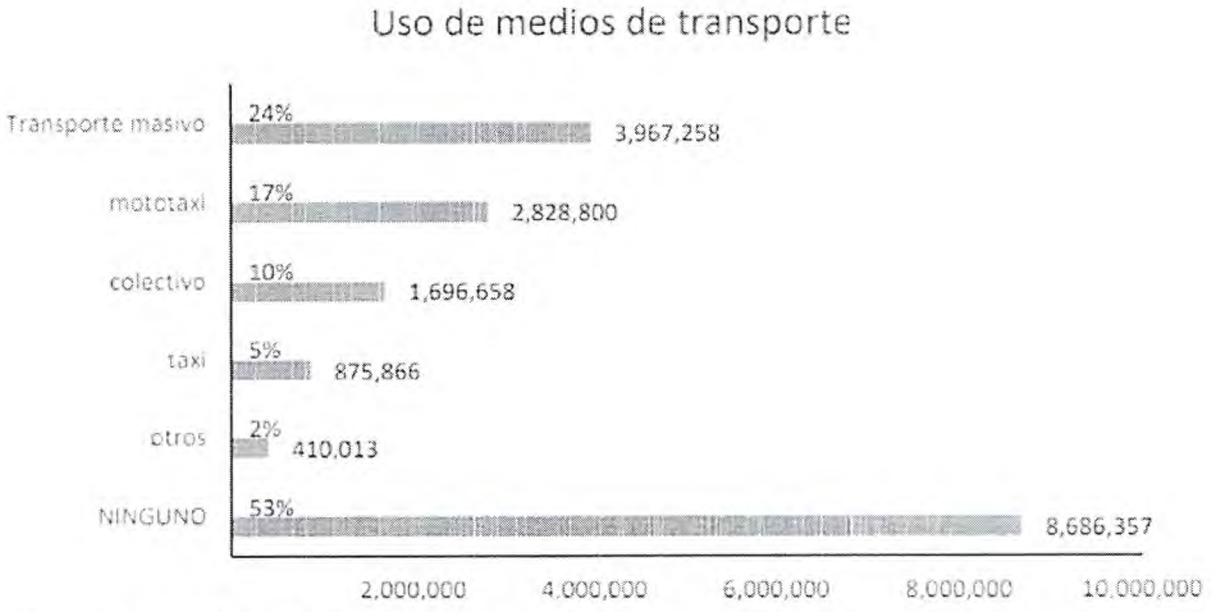


Elaboración: DPNTRA. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2019.

Según los datos del módulo de empleo de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), se observa que el 24% de la población en edad de trabajar utiliza el transporte masivo, que incluye microbuses, custers y combis, como su principal modo de transporte. En segundo lugar se encuentra el mototaxi, utilizado por el 17% de la población. El colectivo se sitúa como el tercer modo de transporte más utilizado, con un 10% de la población, seguido por el taxi (5%) y otros medios de transporte (2%), que incluyen los ómnibus. Es importante tener en cuenta que la mayoría de la población del país, incluso excluyendo a Lima y Callao, reside en áreas urbanas (74% en el caso de la población analizada).

Es relevante señalar que el 53% de las personas encuestadas declararon no utilizar ninguno de los modos de transporte enumerados. Entre aquellos que utilizan al menos uno de estos modos, el transporte masivo es empleado por el 41% de las personas, seguido por el mototaxi (24%), el colectivo (17%), el taxi (9%) y otros medios de transporte (4%). Es importante tener en cuenta que una persona puede utilizar más de un modo de transporte, lo que explica por qué la suma de los porcentajes de los diferentes medios de transporte supera el 100%.

Figura 10: Uso de medios de transporte



Elaboración: DPNTRA. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2019.

De acuerdo con un estudio realizado en una ciudad de Brasil ([1]), se identifican diversas opciones de políticas para abordar el problema del transporte informal, cada una con impactos diferentes en el bienestar general y en los distintos grupos analizados. Entre los escenarios considerados, que van desde no hacer nada hasta implementar restricciones más o menos severas a los vehículos informales, cambios en las condiciones de operación, regulación e inversión en el transporte formal, así como la legalización y regulación del transporte informal, se concluye que es prioritario dar preferencia a los modos de transporte masivo y simultáneamente regular tanto el sector formal como el informal.

La regulación del sector informal incrementa los costos y, por lo tanto, las tarifas, evitando que estas se incrementen de manera descontrolada. Además, la legalización del transporte informal reduce los riesgos de inversión, permitiendo la implementación de mejoras por parte de los operadores. Tomando en cuenta este contexto y considerando la problemática descrita anteriormente, así como los índices de accidentabilidad y su relación con la informalidad, por lo tanto en la presente iniciativa legislativa lo que se busca es regula y dar acceso a los colectivos con de categoría M1. Es necesario establecer en dicho reglamento las condiciones técnicas mínimas para acceder y operar el servicio, así como los mecanismos legales que garanticen su cumplimiento efectivo. Esto se hace con el objetivo de mitigar los riesgos asociados al servicio y garantizar condiciones mínimas de seguridad para los usuarios, respetando la dignidad humana, la vida, la integridad personal, el derecho a la salud, la protección de los usuarios y el derecho a un medio ambiente equilibrado, adecuado y sostenible.

En el artículo 1 de la Ley 31096 se especifica que los automóviles colectivos a los que se refiere dicha ley son aquellos clasificados como M1 con carrocería Sedán o Station Wagon, y M2, según lo establecido por el Decreto Supremo 058-2003-MTC. Esta norma es complementada por la Directiva 002-2006-MTC/15, denominada "Clasificación Vehicular y Estandarización de Características Registrables Vehiculares", la cual fue aprobada mediante la Resolución Directoral 4848-2006-MTC/15 y sus modificatorias. En consecuencia, los vehículos que podrían ser autorizados para este fin son los siguientes:

[1] Véase Golub, A; Balassiano, R, Araujo, A. & Ferreira, E (2009) Regulation of the informal transport sector in Rio de Janeiro, Brazil: welfare impacts and policy analisys

Figura 11: AUTOMOVILES COLECTIVOS CON CATEGORÍA VEHICULAR M1:

Código	Carrocería	Categoría	Definición	Gráficos referenciales (4)
SED	SEDAN	M1	Vehículo fabricado con carrocería cerrada, con o sin poste central, con techo fijo, rígido. La maletera constituye un volumen propio y definido, no pudiendo la luna posterior formar parte de la misma. Para cuatro (4) o más asientos en por lo menos dos filas. Con dos (2) o cuatro (4) puertas laterales. Con cuatro (4) ventanas laterales.	
SWG	STATION WAGON	M1	Vehículo desarrollado de un sedán, fabricado con una carrocería cerrada, con el techo fijo, rígido y extendido hacia atrás para incrementar el espacio de carga, de tal manera que el área de pasajeros y el área de carga conforman un solo volumen; para cuatro (4) o más asientos en por lo menos dos (2) filas. Los asientos pueden tener respaldos rebatibles o removibles para proveer mayor espacio de carga. Con dos (2) o cuatro (4) puertas laterales y apertura posterior. Con cuatro (4) o más ventanas laterales. Se diferencia del hatchback por tener la parte superior de la compuerta posterior claramente sobre el área de carga y alejada del respaldo de la segunda fila de asientos.	

Figura 12: AUTOMOVILES COLECTIVOS CON CATEGORÍA VEHICULAR M2:

MIC	MICROBUS	M2	Vehículo de diez (10) hasta diez y seis (16) asientos incluyendo el asiento del conductor y no más de 4 000 kg. de peso bruto vehicular	

Según lo estipulado en el artículo 2 de la Ley 31096, los vehículos de la categoría M2 son aquellos diseñados y fabricados para transportar pasajeros, con capacidad para más de ocho plazas (excluyendo al conductor) y una masa máxima que no exceda las cinco toneladas. Es importante destacar que los vehículos tipo SUV solo pueden ser autorizados si pertenecen a la categoría M2 y no a la M1, ya que la Ley 31096 solo permite vehículos de la categoría M1 con carrocería Sedán o Station Wagon. Además, se sugiere introducir parámetros de tolerancia en relación con la potencia máxima generada por el motor de los vehículos utilizados en el servicio de transporte de pasajeros en automóvil colectivo, debido a que estas tolerancias ya están reconocidas en nuestras regulaciones para los vehículos eléctricos. Por ejemplo, el Reglamento Nacional de Vehículos (RNV) permite una potencia nominal que supere en un 1% la potencia máxima establecida por el fabricante, tal como se indica en la Definición 77 del Anexo 2 del RNV.

Además, se reconoce que la cilindrada nominal puede exceder hasta en 15 cm3 la cilindrada técnica establecida por el fabricante, según lo establece la Definición 72 del Anexo 2 del RNV. En consonancia con esto, se propone establecer una tolerancia del 1% en la potencia máxima indicada por el fabricante del vehículo, para efectos regulatorios. Esto permitiría armonizar los criterios técnicos existentes y las tolerancias aplicadas a los parámetros técnicos de los vehículos.

En el Reglamento, se establecen ciertas condiciones técnicas para los vehículos destinados a la prestación del servicio temporal de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo a nivel nacional, interregional, interprovincial e interdistrital. Entre estas condiciones, se exige que los vehículos automotores utilizados en este servicio cumplan con las condiciones técnicas básicas establecidas en los numerales 19.1 y 19.2 del artículo 19 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT). Es importante destacar que los numerales 19.1 y 19.2 del artículo 19 del RNAT establecen los requisitos mínimos aplicables a todos los vehículos destinados al transporte de personas, lo cual también es válido para los vehículos utilizados en el servicio temporal de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo, independientemente del ámbito en el que se lleve a cabo. Estas condiciones son las siguientes:

- ✓ *Encontrarse en buen estado de funcionamiento.*
- ✓ *Cumplir con las características y condiciones técnicas establecidas en el RNV.*
- ✓ *Que hayan sido diseñados originalmente de fábrica para el transporte de personas.*
- ✓ *Que cuenten con chasis y fórmula rodante original de fábrica. El chasis no debe haber sido objeto de modificaciones destinadas a incrementar el número de ejes, alargarlo o cambiar su estructura. El chasis tampoco puede presentar fractura o debilitamiento. El vehículo cuyo chasis y/o carrocería ha sufrido daños como consecuencia de un accidente de tránsito, solo podrá volver a ser destinado a la prestación del servicio, siempre y cuando, luego de su reparación apruebe la inspección técnica en un CITV.*
- ✓ *Cuya carrocería no haya sido objeto de alteraciones o modificaciones destinadas a incrementar el número máximo de personas que pueden ser transportadas, según lo indicado por el fabricante; y que, tratándose de vehículos destinados al transporte de personas de ámbito nacional y regional, éstos deben cumplir con lo dispuesto en las Normas Técnicas Peruanas Nº 383.070 y 383.072.*
- ✓ *Que cuenten con una relación potencia/motor acorde con su peso bruto vehicular y configuración, de acuerdo a lo dispuesto por el RNV.*

✓ *Que utilicen neumáticos que cumplan con lo dispuesto por el RNV.*

Asimismo, se dispone que los vehículos deben cumplir en relación a este tema, es importante destacar que las categorías M1 con carrocería sedán o station wagon y M2 se establecen de acuerdo con lo expresado en los artículos 1 y 2 de la Ley 31096. Además, con el fin de contar con fundamentos técnicos para establecer las condiciones técnicas de los vehículos y los términos de las autorizaciones de transporte en automóvil colectivo, se contrató los servicios del Centro de Consultoría y Servicios Integrados Innova PUCP, una entidad especializada en estudios técnicos sobre transporte terrestre.

Dicha entidad ha contribuido en la definición de las condiciones técnicas mínimas requeridas para la prestación del servicio de transporte en automóvil colectivo. En este contexto, el Centro de Consultoría y Servicios Integrados Innova PUCP emitió el Informe Técnico 2021-01-09-R titulado "Definición de los requisitos técnicos para los vehículos que prestan el servicio de transporte en auto colectivo" (en adelante, Informe Técnico 2021-01-09). En relación al peso mínimo que debe tener un vehículo, el Informe Técnico 2021-01-09 destaca que en el sector automotriz, los fabricantes diseñan y construyen modelos de acuerdo a los requerimientos de los usuarios, definiendo tamaños y capacidades según segmentos que se asignan por letras. En el caso específico de sedanes y station wagons, la segunda fila de asientos de los modelos del segmento B está diseñada para llevar a dos adultos y un niño, mientras que en el segmento C se diseñan para llevar a tres adultos. En este sentido, el Informe Técnico 2021-01-09 agrega que, dado que las rutas a nivel nacional y regional implican mayores distancias, para el servicio temporal de transporte terrestre de personas en dichos ámbitos se requiere que los vehículos de la categoría M1 sedanes y station wagons sean del segmento C o superiores, para garantizar la comodidad de los pasajeros adultos. A partir del análisis de la oferta del mercado local de vehículos M1 sedán para el segmento C, donde se observa que dichos vehículos tienen un peso neto superior a 1100 kg, se concluye que los vehículos de categoría M1 con carrocería "Sedán" o "Station Wagon" deben tener un peso neto mínimo de 1100 kg. Por otro lado, el Informe Técnico 2021-01-09 señala que en el ámbito provincial se requieren vehículos con capacidad para llevar a pasajeros cómodamente sentados. Idealmente, se podría transportar a tres adultos en la segunda fila de asientos, aunque dado que los pasajeros en este ámbito recorren distancias más cortas y pasan menos tiempo en el servicio en comparación con el ámbito nacional o regional, sería adecuado establecer modelos de vehículos del segmento B. Al analizar la oferta del mercado local de sedanes del segmento B, se plantea un peso neto

mínimo de 1000 kg para vehículos de categoría M1 con carrocería "Sedán" o "Station Wagon" en el ámbito provincial o interdistrital.

Tabla 4: Oferta del mercado local de unidades sedán para el segmento B

Marca	*Modelo*	*Peso neto (Kg)*
Hyundai	Accent	1045
Citroen	Elysee	1055
Nissan	Versa	1077
Renault	Logan	1098
Jac	J4	1100
Great Wall	Voleex C30	1125
Kia	Rio	1127
VW	Virtus	1165
ByD	F3	1200
Chery	Arrizo 3	1208
Hyundai	Elantra	1223
Kia	Cerato	1223
MG	360	1235
Geely	Emgrand	1250
Toyota	Corolla	1315
Nissan	Sentra	1334

Fuente: Informe Técnico N° 2021-01-09

En concordancia con eso, y siguiendo la metodología establecida en el Anexo 1 del Informe 2021-01-09 y teniendo en cuenta la disponibilidad de vehículos en el mercado, el Centro de Consultoría INNOVAPUCP recomienda los siguientes rangos para la potencia y cilindrada de los vehículos. Para vehículos de la categoría M1 (sedán y station wagon) en el ámbito regional y nacional, se recomienda un peso bruto vehicular de 1600 kg y una velocidad extrema de 90 km/h en una pendiente del 15%. En base a esto, se establece una potencia requerida de 110 HP y una cilindrada mínima de 1600 cc, tomando en consideración la oferta de vehículos en el mercado local. Para vehículos de la categoría M1 (sedán y station wagon) en el ámbito provincial, se sugiere un peso bruto vehicular de 1500 kg y una velocidad extrema de 80 km/h en una pendiente del 15%. Según estos parámetros, se establece una potencia requerida de 100 HP y una cilindrada mínima de 1500 cc, teniendo en cuenta la oferta de vehículos en el mercado local. En cuanto a los vehículos de la categoría M2 (microbús y minibús), se considera un peso bruto vehicular de 3300 kg y una velocidad extrema de 60 km/h en una pendiente del 15%. Con base en esto, se recomienda una potencia requerida de 120 HP y una cilindrada mínima de 2400 cc, tomando en cuenta la oferta de vehículos en el mercado local. En resumen, se han identificado las siguientes características técnicas para los vehículos de la categoría M1 (sedán y station wagon) y M2 (microbús y minibús) en función de su peso, potencia, cilindrada y condiciones de

operación:

Tabla 6: Características técnicas los vehículos de la categoría M1 y M2

CONDICIONES TECNICAS ESPECIFICAS MINIMAS	AMBITO NACIONAL		AMBITO INTERPROVINCIAL		AMBITO INTERDISTRITAL	
	M1	M2	M1	M2	M1	M2
Que cuenten con un peso neto vehicular mínimo de:	1100 Kg.	2000 Kg.	1100 Kg.	2000 Kg.	1000 Kg.	2000 Kg
Que cuente con cilindrada mínima c.c o potencia de motor mínima HP (c.c / HP)	1600 / 110 HP	2400 / 120 HP	1600 / 110 HP	2400 / 120 HP	1500 / 100 HP	2400 / 120 HP

Elaboración: DGPRTM

Teniendo estas consideraciones técnicas y de atención urgente es necesario y oportuno regular de acuerdo a la necesidad real de la población.

- **PROYECTOS DE LEY DE NATURALEZA SIMILAR**

  En el congreso de la república existen diversos proyectos de ley en la misma línea y a fin de ampliar con mayor información que sustente el presente proyecto de ley, es oportuno señalar que existen diversos proyectos de ley en trámite:

  - Proyecto de Ley 04909/2022-CR, Ley que modifica la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, incluyendo a los automóviles colectivos de lima metropolitana y la provincia constitucional del callao.
  - Proyecto de Ley 02487/2021-CR, Ley de transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.

  Es así en conformidad a lo establecido en el literal d), numeral 2, del artículo 76 del Reglamento del Congreso, puntualizo expresamente que se han tornado como fuentes los Proyectos de Ley y el dictamen señalado en líneas arriba.

- **LA PROPUESTA MODIFICATORIA.**

  En la nueva disposición modificatoria en el artículo 2 de la Ley 28972 se presenta:

Ley N° 28972	Propuesta De Modificación

Artículo 2.- Proceso de formalización 2.1 Los transportistas y propietarios de vehículos que brindan el servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, deberán organizarse en empresas de transportes bajo cualesquiera de las modalidades previstas en las normas legales pertinentes, en la forma y plazo que determine el reglamento de la presente Ley. 2.2 Las empresas de transportes constituidas conforme al numeral precedente, se obligan a brindar el servicio en automóviles operativos. 2.3 Los gobiernos regionales determinarán la antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte interprovincial de personas de su correspondiente jurisdicción. 2.4 En el caso del servicio interregional, la antigüedad de los vehículos será determinada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.	***"Artículo 1.- Objeto de la Ley*** *Se establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros interprovincial e interregional en automóviles colectivos de clasificación vehicular M1, regulado conforme su normativa, así mismo el proceso de implementación se sujetará a las normas reglamentarias contenidas en la presente Ley.* ***Artículo 2.- Proceso de formalización*** *2.1 Los transportistas y propietarios de vehículos que brindan el servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos* ***en el transporte terrestre de pasajeros interprovincial e interregional con automóviles colectivos de clasificación vehicular M1, deberán organizarse en empresas de transportes conforme a ley, bajo cualesquiera de las modalidades previstas en las normas legales pertinentes****, en la forma y plazo que determine el reglamento de la presente Ley.* *2.2 Las empresas de transportes constituidas conforme al numeral precedente, se obligan a brindar el servicio en automóviles operativos* ***que garanticen su calidad y seguridad al usuario****.* *2.3 Los gobiernos regionales determinarán la antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte interprovincial de personas de su correspondiente jurisdicción* ***en concordancia con las políticas nacionales en el sistema de transporte****.* *2.4 En el caso del servicio interregional, la antigüedad de los vehículos será determinada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones* ***en concordancia y armonía con la política nacional del sector****".*

En la nueva disposición modificatoria en el artículo 1 de la Ley 31096 se presenta:

Ley 31096	Propuesta De Modificación

Artículo 1 . Precisión de la formalización de automóviles colectivos Precísase que los automóviles colectivos a los que se refiere laLey 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, son los de la clasificación vehicular M1, con carrocería sedán o station wagon, establecida por el Decreto Supremo 058-2003-MTC.	***"Articulo 1. Precisión de la formalización de automóviles colectivos*** *Se precisa, los automóviles colectivos a los que se refiere la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, son aquellos de clasificación vehicular M1, señaladas conforme su reglamento."*

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la norma tiene un efecto directo en la legislación nacional en relación a la autorización del servicio de los autos colectivos de categoría M1 para brindar servicio provincial e interregional. La norma establece las condiciones técnicas y requisitos que deben cumplir estos vehículos para poder operar en dichos ámbitos. Con la entrada en vigencia de la norma, las autoridades competentes encargadas de otorgar las autorizaciones de servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo deberán ajustarse a las condiciones técnicas establecidas en la norma para los vehículos de categoría M1. Esto implica que los vehículos que deseen brindar servicio provincial e interregional deberán cumplir con los requisitos de peso, potencia y cilindrada mínimos establecidos en la norma.

En consecuencia, la legislación nacional guarda absoluta coherencia con las disposiciones contenidas en la Constitución Política y así mismo deberá adaptarse y regular en base a las disposiciones de la norma vigente.

IV. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo-beneficio es una herramienta importante para evaluar la viabilidad de autorizar el servicio de los autos colectivos de categoría M1 para brindar servicio provincial e interregional. Este análisis implica comparar los costos asociados con la implementación de la autorización y los beneficios que se esperan obtener de dicha medida.

En términos de costos, se deben considerar diferentes aspectos. Por un lado, están los costos relacionados con la implementación y cumplimiento de las condiciones técnicas establecidas en la norma para los autos colectivos M1. Esto implica que los propietarios de los vehículos deberán realizar modificaciones o adquirir nuevos vehículos que cumplan con dichos requisitos, lo cual puede implicar una inversión significativa en el sector privado. Además, se deben considerar los

costos operativos asociados con el servicio provincial e interregional. Esto incluye gastos como combustible, mantenimiento, seguros, personal, entre otros. Estos costos pueden variar dependiendo de diversos factores, como la distancia recorrida, la demanda de pasajeros y las condiciones de las vías. Por otro lado, en términos de beneficios, se espera que la autorización del servicio de los autos colectivos M1 para brindar servicio provincial e interregional pueda generar diversos impactos positivos. Entre los beneficios potenciales se encuentran:

1. Mejora en la accesibilidad y disponibilidad del transporte para los usuarios en áreas provinciales e interregionales con un transporte ágil e inmediata.
2. Incremento de la competencia en el sector de transporte, lo que puede llevar a una mayor calidad de servicio y tarifas más competitivas en beneficio de la ciudadanía.
3. Generación de empleo en las áreas donde se brinde el servicio formal.
4. Potencial desarrollo económico en las zonas beneficiadas, al facilitar el acceso de personas a servicios y oportunidades en diferentes localidades.
5. Mayor integración y conectividad entre diferentes áreas geográficas, fomentando la movilidad de personas y mercancías.

El análisis costo-beneficio implica evaluar estos factores y determinar si los beneficios potenciales superan los costos asociados con la implementación y operación del servicio de autos colectivos M1 en los ámbitos provincial e interregional. Este análisis puede ayudar a tomar decisiones informadas y respaldadas por datos para determinar si la autorización de este servicio es conveniente desde una perspectiva económica y social.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral** III. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral** 17: AFIRMACIÒN DE LA ECONOMÌA SOCIAL DE MERCADO, y concordante con el **tema** 67. PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO; 68. MEDIDAS A FAVOR DE LOS CONSUMIDORES; 69. PROMOCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA. de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
Cong. PAUL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA