



YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"



Proyecto de Ley N° _____

La congresista de la República que suscribe,
YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO, integrante del **Grupo Parlamentario Integridad y Desarrollo**, en uso de las facultades de iniciativa legislativa prevista en los artículos 102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú, y en los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE FORTALECE LA COMPETENCIA SANCIONADORA DEL PRODUCE EN MATERIA DE AUTORIZACIÓN DE PLANTAS PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS INDUSTRIALES RELATIVAS A LOS VEHÍCULOS DE TRANSPORTE TERRESTRE

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

El objeto de la presente ley es establecer disposiciones que regulen la competencia de sancionar al Ministerio de la Producción (PRODUCE) en materia de Autorización de Plantas para actividades productivas industriales relativas a los vehículos de transporte terrestre, regulado por el Decreto Supremo N° 006-2021-PRODUCE o la norma que lo sustituya.

Artículo 2.- Alcance.

La presente Ley es de cumplimiento obligatorio por las personas naturales o jurídicas que cuenten con Autorización de Planta para el desarrollo de actividades de fabricación, ensamblaje, modificación o montaje de vehículos de transporte terrestre otorgada por el PRODUCE, en el marco de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 006-2021-PRODUCE o la norma que lo sustituya.

Artículo 3.- Potestad sancionadora.

La potestad sancionadora del PRODUCE implica la verificación del correcto cumplimiento de la normativa vigente en materia de Autorización de Plantas para actividades productivas industriales relativas a los vehículos de transporte terrestre, regulado por el Decreto Supremo N° 006-2021-PRODUCE o la norma que lo sustituya.

El PRODUCE, a través de sus órganos competentes, realiza acciones conducentes a determinar o no la existencia de infracciones administrativas, incluyendo la dación de medidas correctivas o cautelares, de acuerdo con la normativa vigente sobre la materia

Artículo 4.- Infracciones.

La tipificación de las infracciones, sus correspondientes sanciones y las medidas cautelares y correctivas a ser dictadas, por el incumplimiento de la normativa vigente en materia de Autorización de Plantas para actividades productivas industriales relativas a los vehículos de transporte terrestre, regulado por el Decreto Supremo N° 006-2021-PRODUCE o la norma que lo sustituya, serán establecidos en el reglamento de la presente Ley.

Artículo 5.- Sanciones.

Las sanciones a imponer contra las personas naturales y/o jurídicas que incumplían la normativa vigente en materia de Autorización de Plantas para actividades productivas industriales relativas a los vehículos de transporte terrestre, regulado por el Decreto Supremo N° 006-2021-PRODUCE o la norma que lo sustituya, serán de multa o cancelación de la autorización correspondiente

Artículo 6.- Financiamiento.

La presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del PRODUCE, sin generar mayores recursos al erario nacional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Autorización de suscripción de convenio con SUNARP.

Autorízase al PRODUCE a suscribir un convenio de cooperación interinstitucional con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) a efectos de intercambiar información pertinente, desarrollar actividades de asistencia técnica u otros, que facilite y permita un procedimiento idóneo en materia de Autorización de Plantas para actividades productivas industriales relativas a los vehículos de transporte terrestre, regulado por el Decreto Supremo N° 006-2021-PRODUCE o la norma que lo sustituya.

SEGUNDA.- Autorización de suscripción de convenio con los gobiernos locales.

Autorízase al PRODUCE a suscribir un convenio de cooperación interinstitucional con los gobiernos locales a efectos de intercambiar información pertinente, desarrollar actividades de asistencia técnica u otros, que facilite y permita un procedimiento idóneo en materia de Autorización de Plantas para actividades productivas industriales relativas a los vehículos de transporte terrestre, regulado por el Decreto Supremo N° 006-2021-PRODUCE o la norma que lo sustituya.

TERCERA.- Reglamento.

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo, aprueba el reglamento de la presente Ley, dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a su publicación en el diario oficial "El Peruano".



Firmado digitalmente por:
BAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/09/2022 18:08:45-05

Comuníquese al señor presidente de la República para su promulgación.

Lima, 20 de septiembre de 2022.

YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **setiembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3149-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS.



.....
JOSÉ F. CÉVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA

La presente proposición legal tiene como antecedente legislativo el Proyecto de Ley N° 1592/2021-PE, de fecha 01 de abril de 2022, así como del dictamen con texto sustitutorio de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República, recaído del citado proyecto de ley, el cual fue aprobado por unanimidad en la Vigésima Cuarta Sesión Ordinaria del periodo anual de sesiones 2021 – 2022, que se llevó a cabo el 27 de junio de 2022.

2. FUNDAMENTOS

Marco constitucional y jurisprudencia nacional

La Constitución Política del Estado con respecto al régimen económico, la libertad de empresa y la libre competencia, establece, que:

"Artículo 58. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura"¹ (el subrayado y resaltado son nuestros).

"Artículo 59. El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades"² (el subrayado y resaltado son nuestros).

"Artículo 60. El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de

¹ Ver en: [https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Politica-del-Peru-\(julio-2022\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Politica-del-Peru-(julio-2022).pdf)

² Ibídem



propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal"³ (el subrayado y resaltado son nuestros).

"Artículo 61. El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios. La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares"⁴ (el subrayado y resaltado son nuestros).

"Artículo 62. La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley. Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente"⁵ (el subrayado y resaltado son nuestros).

(...)

"Artículo 65. El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. **Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población**"⁶ (el subrayado y resaltado son nuestros).

³ Ibídem

⁴ Ibídem

⁵ Ibídem

⁶ Ibídem



Por su parte, el Tribunal Constitucional (TC), último interprete de la Constitución Política, ha desarrollado y reiterado su postura sobre el modelo de economía social de mercado que rige nuestra Carta Política, creando una línea jurisprudencial que ha sido base para diversos pronunciamientos sobre la libre iniciativa privada, la libertad de empresa y competencia, y el rol subsidiario del Estado, entre otros principios, como, por ejemplo, en la sentencia recaída en el expediente N° 00011-2013-PI/TC, de fecha de 27 de agosto de 2014; que establece sobre la materia lo siguiente:

"(...) La "Economía Social de Mercado", como modelo ius-fundamental económico, busca asegurar la competencia mediante el estímulo de la capacidad productiva individual, con el objeto no solo de generar la creación de riqueza, sino de contribuir con la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación [art. 44 de la CP]. Esta promoción del bienestar comprende la articulación de un diversificado sistema de protección [cf. art. 64 de la Constitución], especialmente de los sectores económicamente más vulnerables [STC 0008-2003-AI/TC, fundamento 16]. El modelo de economía social de mercado representa, por tanto, la condensación histórica de los valores constitucionales de la libertad y la justicia.

La economía social de mercado es un tertium genus frente a los modelos económicos del mero imperio del mercado o del puro direccionismo estatal, y pone el acento en el estímulo de la iniciativa privada y en el libre desenvolvimiento de los agentes económicos, con el objeto de producir riqueza y lograr el desarrollo del país, accionar que se complementa con los objetivos sociales de promoción del bienestar general y de igualdad material de las condiciones de vida

El primer componente de una economía social de mercado es la libre iniciativa privada. Es decir, la confianza en la persona y en su capacidad, no solo para producir riqueza y progreso material, sino



para administrar responsablemente el bienestar y el auge económico producidos. Este modelo rechaza todo perfil de desarrollo económico vertical y autoritario, que descree de la capacidad humana para auto regularse y que, desde el Estado, todo lo planifica, lo dirige y lo determina, anulando las posibilidades de libre creación del espíritu humano y de libre y responsable manejo de los bienes económicos producidos

La economía social de mercado se caracteriza por poner énfasis en las libertades económicas fundamentales y por asegurar que el Estado tenga un rol subsidiario en la economía, de manera que garantice el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana; es decir, la responsabilidad de cada persona sobre la planificación y realización de su proyecto vital en el marco de instituciones políticas, jurídicas y económicas orientadas por el valor de la equidad.

(...)

el Tribunal no comparte la afirmación según la cual el modelo económico que contiene la Constitución es tributario absoluto del "principio de la mano invisible". Considera, por el contrario, que se trata de un régimen de economía social de mercado, inspirado en el pleno desarrollo de todos los ámbitos de la personalidad y en el ejercicio de una actividad económica coherente con el bien común y el desarrollo social⁷ (el subrayado y resaltado son nuestros).

En esa misma línea, nuestro Alto Tribunal, abordó en su doctrina jurisprudencial los límites de la actividad estatal en la económica, conforme al principio de subsidiariedad regulado en la Constitución Política del Estado, así como también se ha pronunciado respecto a la función fiscalizadora, reguladora y correctiva del mercado, con la finalidad de salvaguardar derechos esenciales de la población nacional. Así pues, el TC en su sentencia recaída en el expediente N° 07339-2006-PA/TC, de fecha de 13 de abril de 2007, afirmó lo siguiente:

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00011-2013-PI/TC, de fecha 27 de agosto de 2014. Fundamento Jurídico 19, 20, 21, 22 y 24. En: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00011-2013-AI.html>



"(...) En efecto el principio de subsidiariedad económica del Estado o, lo que es lo mismo, la cláusula de actuación subsidiaria del Estado en la economía, consagrado en el artículo 60° de la Constitución, implica, de un lado, un límite a la actividad estatal, pues no puede participar libremente en la actividad económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto a la subsidiariedad, que debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado; y, de otro, reconoce que hay ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica su función de regulación y protección.

(...)

Si bien el principio de subsidiariedad al que debe atenerse el accionar del Estado, y el respeto al contenido esencial de las libertades económicas constituyen, básicamente, límites al poder estatal, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora. Ello, sin duda, es consecuencia de que, así como existe consenso en tomo a las garantías que deben ser instauradas para reservar un ámbito amplio de libertad para la actuación de los individuos en el mercado, existe también la certeza de que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva⁸ (el subrayado y resaltado son nuestros).

Normas nacionales en materia transporte de vehículos

El marco constitucional y la jurisprudencia citada precedentemente regula y fomentan la actividad económica privada como eje principal en una economía social de mercado, como en efecto, se establece en nuestra Constitución, y restringe la participación del Estado en dicha actividad, salvo su participación de forma subsidiaria; sin embargo, la Carta Política establece la función supervisora, reguladora y correctiva del mercado frente

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 07339-2006-PA/TC, de fecha 13 de abril de 2007. Fundamentos Jurídicos 8 y 12.
En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07339-2006-AA.pdf>

a las anomalías que surgen de la propia actividad en salvaguarda de los derechos esenciales de los ciudadanos.

Es en razón a ello, que la actividad privada en el sector transporte se encuentra regulada por distinta normativa nacional de distinta jerarquía, como, por ejemplo, la Ley N° 27181, *Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre*, publicada con fecha 08 de octubre de 1999, que entre otras disposiciones establece, *"(...) los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre y rige en todo el territorio de la República"*⁹, así como precisa el rol subsidiario que cumple el Estado en materia de transportes y tránsito terrestre al señalar que 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"*¹⁰, y, además *"(...) focaliza su acción en aquellos mercados de transporte que presentan distorsiones o limitaciones a la libre competencia"*¹¹. Asimismo, en dicho dispositivo se establece también que 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"*¹², entre otros aspectos.

Asimismo, el artículo 23¹³ de la citada norma (Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre), establece la necesidad de la aprobación de diversos reglamentos nacionales, con la finalidad de implementar los alcances de la norma. Dichos reglamentos son aprobados por decretos supremos y rigen en todo el ámbito de la República, y entre otros, podemos señalar los siguientes:

a) Reglamento Nacional de Tránsito¹⁴;

⁹ Ver en: <https://spij.minius.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H786969>

¹⁰ Ibidem

¹¹ Ibidem

¹² Ibidem

¹³ Ibidem

¹⁴ Ibidem

- b) Reglamento Nacional de Vehículos¹⁵;
- c) Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura¹⁶;
- d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte¹⁷;
- e) Reglamento Nacional de Cobro por Uso de Infraestructura Pública
- f) Reglamento de Jerarquización Vial¹⁸;
- g) Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito¹⁹; y,
- h) Reglamento Nacional de Ferrocarriles²⁰.

Para los fines del presente caso, la norma materia de análisis es el *Reglamento Nacional de Vehículos*²¹, que fue aprobado por el Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, con fecha de publicación el 12 de octubre de 2003, el cual tiene por objetivo "(...) establecer los requisitos y características técnicas que deben cumplir los vehículos para que ingresen, se registren, transiten, operen y se retiren del Sistema Nacional de Transporte Terrestre"²², y, adicionalmente, señala su objeto que "(...) los requisitos y características técnicas establecidas en el presente Reglamento están orientadas a la protección y la seguridad de las personas, los usuarios del transporte y del tránsito terrestre, así como a la protección del medio ambiente y el resguardo de la infraestructura vial"²³.

Esta norma reglamentaria, establece en su artículo 7²⁴, las disposiciones para la identificación y regulación de los códigos de identificación vehicular, que están conformados por 17 caracteres, de los cuales, los tres primeros corresponden a la identificación mundial del fabricante, conocido por sus siglas en inglés "WMI" o "*World Manufacturer Identifier*", y que en el país, el otorgamiento de dicha numeración inicial es competencia del Ministerio de la Producción (PRODUCE), de conformidad por el citado artículo del

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem

²¹ Ver en: <https://spji.minjus.gob.pe/spji-ext-web/detallenorma/H852428>

²² Ibidem

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem

reglamento y en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1451²⁵, *Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del gobierno nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones*. Además, dicho reglamento dispone en su artículo 11, que los "(...) vehículos sujetos al ámbito de aplicación del presente Reglamento, que ingresen, se registren, transiten y operen en el SNTT, deben cumplir como mínimo, con los requisitos técnicos y de seguridad"²⁶, así como las disposiciones complementarias en caso de los vehículos con características especiales.

Es así que, posteriormente, se publicó el Decreto Supremo N° 023-2016-PRODUCE²⁷, con fecha 14 de noviembre de 2016, que aprueba el *Reglamento para la Asignación del Código de Identificación Mundial del Fabricante (WMI) de Vehículos de Transporte Terrestre*, que estableció el procedimiento específico para la obtención del código WMI. Dicho reglamento fue actualizado por el Decreto Supremo N° 014-2020-PRODUCE²⁸, publicado con fecha 01 de agosto de 2020.

Finalmente, el 26 de febrero de 2021, se publicó el Decreto Supremo N° 006-2021-PRODUCE²⁹, que aprueba el *Reglamento para la Autorización de Plantas para actividades productivas industriales relativas a los vehículos de transporte terrestre*, y unifica al mismo instrumento, el reglamento para la asignación del código WMI citado precedentemente. Con respecto a la autorización de plantas, la norma acotada precisa que su finalidad es permitir "(...) la identificación y trazabilidad de los responsables de las actividades de fabricación, ensamblaje, montaje o modificación de vehículos de transporte terrestre"³⁰. Para dicho fin, se faculta al Ministerio de la Producción a liderar los procedimientos de autorización de plantas,

²⁵ Ver en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-fortalece-el-funcionamiento-de-las-e-decreto-legislativo-n-1451-1692078-26>

²⁶ Ibidem

²⁷ Ver en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-para-la-asignacion-decreto-supremo-n-023-2016-produce-1453077-1>

²⁸ Ver en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-para-la-asignacion-decreto-supremo-n-014-2020-produce-1874804-3>

²⁹ Ver en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-para-la-autorizaci-decreto-supremo-n-006-2021-produce-1930817-3>

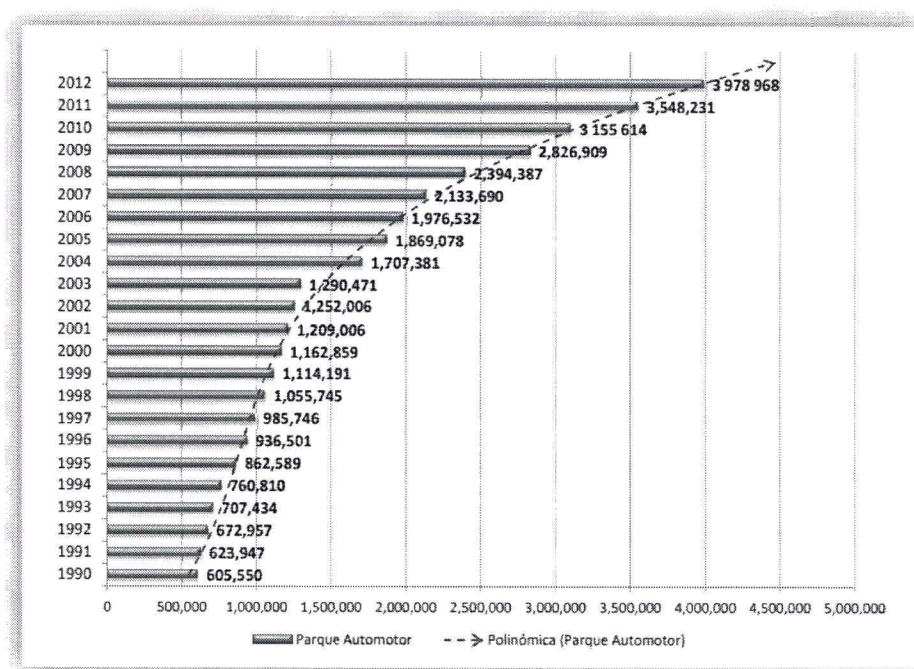
³⁰ Ibidem

siempre a pedido de los administrados que requieran renovar su autorización o participar en dicho rubro.

Problemática del sector

El incremento sostenido –y podría decirse desproporcional– del parque automotor en las últimas décadas es insoslayable. En el año 1990, el universo total de vehículos mayores y menores a nivel nacional era de 605,550 unidades. Diez años después, al iniciarse el nuevo siglo, la cifra fue de 1,162,859, es decir, casi se había duplicado. Al 2011 las cifras del parque automotor a nivel nacional se triplicaron al ser 3,548,231 vehículos; como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 1
PARQUE AUTOMOTOR NACIONAL, 1990 – 2012³¹



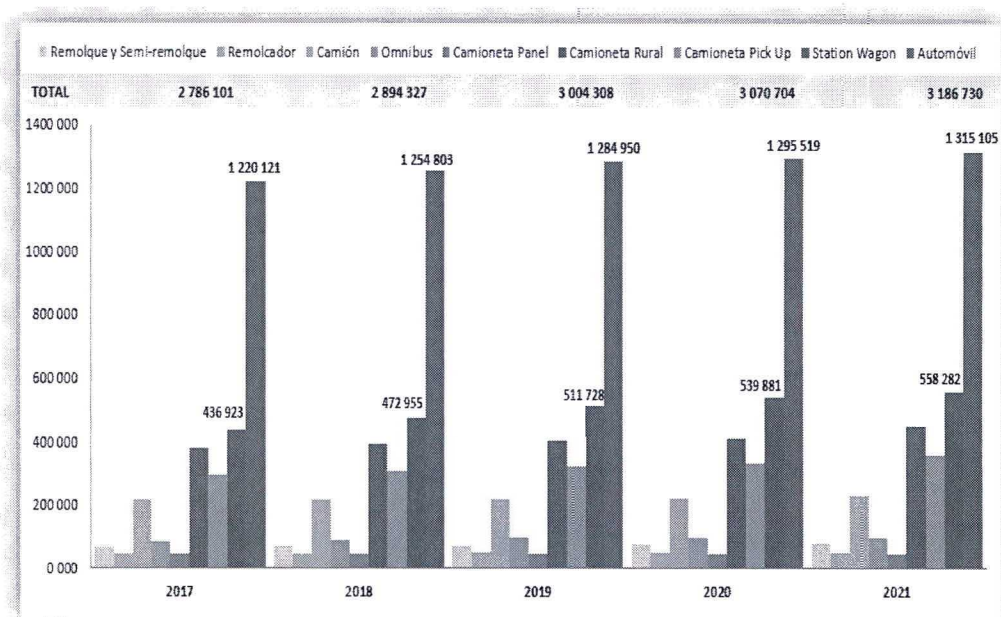
Fuente: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

Con respecto al parque vehicular nacional (sin considerar vehículos menores, tales como las unidades de dos y tres ruedas), del mismo modo

³¹ Informe elaborado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, según la información de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Ver en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7B159D5479D592E805257CA20077B2AE/\\$FILE/4_PARQUEAUTOMOTORNACIONAL1990-2012.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7B159D5479D592E805257CA20077B2AE/$FILE/4_PARQUEAUTOMOTORNACIONAL1990-2012.pdf)

se aprecia un incremento gradual en todas las variedades y/o modelos de vehículos livianos y pesados. Por ejemplo, dentro del último quinquenio, tenemos que el parque vehicular nacional al 2017 estaba conformado por un total de 2,786,101 unidades, y al 2021 se había incrementado a la cifra de 3,186,730 vehículos, lo cual representa un incremento del 12.5% en cinco años; de conformidad con el grafico siguiente:

GRÁFICO N° 2
PARQUE VEHICULAR NACIONAL, 2017 – 2021³²



Fuente: Asociación Automotriz del Perú y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Esta proliferación de vehículos mayores y menores en el parque automotor nacional, trajo consigo una nueva problemática en el sector transportes: una demanda desmedida y sin el debido control de la fabricación, ensamblaje, montaje y modificación de los vehículos en el país. Dicha situación redujo los estándares de calidad en la ejecución de las citadas acciones de fabricación y/o conversión, poniendo en grave riesgo la vida y la salud de la población nacional.

³² Informe elaborado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, según la información de la Asociación Automotriz del Perú. Ver en: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/344892-estadistica-servicios-de-transporte-terrestre-por-carretera-parque-automotor>



Según reportes oficiales de la Asociación Automotriz del Perú y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), en el periodo quinquenal de 2017 al 2021, se habían registrados más de 1,650.000 procedimientos de fabricación, ensamblado, modificación y montado de vehículos, entre las categorías de dos y tres ruedas para circular en las vías públicas, de cuatro ruedas o más para el transporte de pasajeros, de cuatro ruedas o más para el transporte de mercancías, entre otros; en los términos del cuadro siguiente:

CUADRO N° 1
VEHÍCULOS FABRICADOS, ENSAMBLADOS, MODIFICADOS Y MONTADOS
EN PLANTAS AUTORIZADAS POR PRODUCE, 2017 – 2021³³

CATEGORIA	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
L	276,675	284,508	286,117	285,661	425,612	1,558,573
M (BUSES)	4,105	4,714	4,302	2,136	1,971	17,228
N (CAMIONES)	9,739	9,922	9,995	9,030	12,919	51,605
O	5,061	4,557	4,572	4,730*	4,730*	23,650
PARQUE AUTOMOTOR						1'651,056

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1592/2021-PE.

Se presume que tales procedimientos habrían sido realizados en las 178 plantas que el Ministerio de la Producción (PRODUCE) ha autorizado para la fabricación, ensamblaje, montaje y modificación de vehículos a nivel nacional, de los cuales 86 de dichas plantas se encuentran ubicadas en el

³³ Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1592/2021-PE, pág. 6 y 7.
Ver en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTq1ODg=/pdf/PL0159220220401>

departamento de Lima; en Arequipa, 15 plantas; en La Libertad, 13 plantas; en el Callao y Lambayeque, 12 plantas respectivamente; en Ucayali, 11 plantas; en Piura, Junín, San Martín, 5 plantas en cada departamento; en Loreto, Puno, Madre de Dios y Cusco, 3 plantas en cada región; y en Apurímac y Tumbes, una planta respectivamente.

CUADRO N° 2
PLANTAS AUTORIZADAS POR PRODUCE PARA FABRICACIÓN,
ENSAMBLAJE, MODIFICACIÓN Y MONTADO DE VEHÍCULOS, 2022³⁴

ÍTEM	REGIÓN	CANTIDAD DE PLANTAS	REPRESENTACIÓN NACIONAL
01	LIMA	86	48.3%
02	CALLAO	12	6.7%
03	AREQUIPA	15	8.4%
04	LA LIBERTAD	13	7.3%
05	LAMBAYEQUE	12	6.7%
06	UCAYALI	11	6.2%
07	PIURA	5	2.8%
08	JUNIN	5	2.8%
09	SAN MARTIN	5	2.8%
10	LORETO	3	1.7%
11	PUNO	3	1.7%
12	MADRE DE DIOS	3	1.7%
13	CUSCO	3	1.7%
14	APURIMAC	1	0.6%
15	TUMBES	1	0.6%
TOTAL		178	100 %

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1592/2021-PE.

Y afirmamos que esta situación es una grave problemática que merece una urgente atención, porque es el propio gobierno quien ha señalado que existen dos situaciones que perjudican su actuación para afrontar la

³⁴ Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1592/2021-PE, pág. 7.
Ver en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg1ODQ=/pdf/PL0159220220401>

demanda desmedida de fabricación, ensamblaje, montaje y modificación de vehículos con un idóneo control de calidad por parte de las plantas autorizadas para dichos fines.

Así pues, por un lado, el sector encargado de otorgar la autorización de las plantas de fabricación y/o conversión de vehículos, ha advertido enfáticamente sobre la falta de cumplimiento de la normativa por parte de las empresas que realizan dichas actividades; y por otro lado, el propio sector ha reconocido la falta de normativa aplicable para establecer sanciones por incumplimiento del marco jurídico vigente, que permita otorgarles un control sobre la sobredemanda de fabricación, ensamblaje, montaje y modificación de vehículos en el país; conforme al siguiente detalle:

*"(...) **PRODUCE ha verificado que aproximadamente el 85% de plantas autorizadas fiscalizadas no cumplían con las disposiciones establecidas en la normativa que regulaba sus actividades, lo que resulta alarmante**, debido a que la fabricación, ensamblaje, modificación y/o montaje de un vehículo de transporte terrestre en condiciones que no son óptimas es altamente riesgoso, **pues expone al peligro a los trabajadores de las plantas del sector automotriz, los conductores y la sociedad en general.***

*Así, por ejemplo, desde hace algunos años, **la informalidad en la industria automotriz favoreció las actividades de modificación de camiones para convertirlos en buses de transporte interprovincial de pasajeros, denominados popularmente como "buses camión", cuyo tránsito evidentemente generó graves consecuencias para la vida y salud de las personas**, dado que su inestabilidad y baja calidad de su estructura fueron factores que originaron varios accidentes de tránsito*

(...)

*Es así que, **durante las acciones de fiscalización desarrolladas por la DSF en los años 2017, 2018 y 2019, se ha advertido incumplimientos***



al marco normativo vigente, no obstante, las vulneraciones detectadas no han sido tipificadas por una norma como infracciones administrativas y, por tanto, tampoco se han impuesto las consecuencias (sanciones) a las mismas. De lo expuesto, se advierte que en la actualidad, si bien existe un marco normativo que establece las obligaciones, prohibiciones y otras disposiciones a los administrados que desarrollan actividades vinculadas a la fabricación, ensamblaje, modificación y/o montaje de vehículos de transporte terrestre debidamente autorizados, *no es menos cierto que se carece de un régimen sancionador que permita al Estado (PRODUCE) determinar infracciones y aplicar sanciones,* a pesar de haberse advertido en las acciones de fiscalización realizadas por la DGSFS, el incumplimiento reiterado, por parte de los administrados, de las obligaciones y prohibiciones establecidas en el marco normativo vigente en dicho momento³⁵ (el subrayado y resaltado son nuestros).

Esta situación de falta de cumplimiento de la normativa técnica por parte de las empresas y la imposibilidad del Ministerio de la Producción (PRODUCE) de aplicar sanciones por dichas omisiones y negligencias, pone en grave riesgo a los ciudadanos que participan en la cadena productiva de transportes a nivel nacional, como, por ejemplo, a los propios conductores y trabajadores, a los usuarios del servicio y a la población en general, que son pasibles de sufrir accidentes de tránsito y/o desastres (explosiones) en perjuicio de su salud y su propia vida.

El propio Ministerio de Salud (MINSA), catalogó a los accidentes de tránsito –que incluyen aquellos por fallas técnicas en la fabricación y/o conversión de vehículos– como un problema de salud pública por la alta tasa de mortalidad y traumatismo en la población³⁶. Por su parte, la Defensoría del Pueblo, afirmó en un reporte sobre seguridad vial del año 2021, que "(...) en los últimos cinco años se han producido más de 420 000 accidentes de tránsito que han ocasionado la muerte de más de 14 000 personas y han

³⁵ Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1592/2021-PE, pág. 7, 8 y 12.
Ver en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg1ODQ=/pdf/PL0159220220401>
³⁶ Ministerio de Salud. Accidentes de Tránsito. Problema de Salud Pública. Informe Nacional, 2009.
Ver en: http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/829_MINSA1412.pdf



*dejado heridas o en situación de discapacidad a más de 272 000 personas*³⁷, y que dichas circunstancias perjudiciales para la vida de las personas llevan más de 20 años en el Perú.

Es innumerable las veces que el periodismo nacional ha reportado estos tipos de accidentes, con víctimas mortales y un importante número de personas lesionadas. En particular, los accidentes que ocasionan los denominados "buses camión" para el transporte de personas y de los camiones cisterna que transportan material altamente inflamable, los cuales, en muchos casos, tuvieron una conversión y/o adaptación sin las mínimas garantías técnicas. Lo antes mencionado puede cerciorarse en las diversas fuentes que consignamos en el siguiente pie de página³⁸.

Un caso que enmudeció a toda la población peruana, fue lo sucedido en el distrito de Villa El Salvador (Lima), ante la fuga de gas en un camión cisterna, que ocasionó una explosión y posterior incendio de grandes magnitudes en los alrededores de la zona. Este lamentable accidente ocasionó el fallecimiento de 34 personas, entre niños, jóvenes, adultos y adultos mayores, así como múltiples heridos de gravedad.

Una rápida investigación periodística determinó que el vehículo que transportaba el gas licuado de petróleo, había sido adaptado en el año 2014 para transportar dicho material, siendo utilizada previamente para otro tipo de servicios. La misma unidad sufrió un desperfecto en el 2018 (cuando transportaba gas licuado de petróleo) en plena carretera panamericana sur, ocasionando también la fuga del material en dicho accidente, debiendo que ser auxiliado entonces por varias unidades de los

³⁷ Comunicado de la Defensoría del Pueblo Ministerio sobre su reporte de seguridad vial, de fecha 20 de diciembre de 2021.

Ver en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-mas-de-14-000-personas-fallecieron-en-accidentes-de-transito-en-ultimos-cinco-anos/#:~:text=De%20acuerdo%20a%20las%20cifras,m%C3%A1s%20de%20272%20000%20personas>.

³⁸ Ver en: <https://diariocorreio.pe/peru/bus-camion-es-un-peligro-para-usuarios-545476/>

Ver en: <https://andina.pe/agencia/noticia-deflagracion-arequipa-sentencian-a-chofer-a-3-anos-pena-privativa-suspendida-900571.aspx>

Ver en: <https://elcomercio.pe/peru/arequipa/accidente-cisterna-gas-cobro-cuarta-victima-340965-noticia/?ref=ecr>

Ver en: <https://rpp.pe/lima/actualidad/san-isidro-chofer-resultado-con-quemaduras-tras-explosion-de-vehiculo-noticia-325476?ref=rpp>

Ver en: <https://ojo.pe/actualidad/incendio-en-la-carretera-central-policia-nacional-explica-como-se-produjo-la-explosion-e-incendio-en-cadena-de-vehiculos-video-nndc-noticia/?ref=ojo>

Ver en: <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/locales/auto-se-incendio-en-grifo-de-la-victoria>

Ver en: <https://www.lavanguardia.com/sucesos/20200124/473097161855/explosion-camion-cisterna-lima-peru-muertos.html>

Ver en: <https://rpp.pe/peru/iunin/carretera-central-explosion-de-camion-cisterna-provoca-incendio-de-al-menos-cinco-vehiculos-vehiculos-noticia-1328349?ref=rpp>

Ver en: <https://gestion.pe/peru/tragedia-en-villa-el-salvador-sobrevivientes-indican-que-se-archivo-el-caso-donde-murieron-34-personas-nndc-noticia/>



bomberos de la ciudad de Lima. Toda esta situación se pudo corroborar a través de las fotos papeletas que tenía en su haber dicho vehículo³⁹.

A continuación, resumimos la cronología de los hechos en Villa El Salvador y las imágenes de esta tragedia, con la finalidad de advertir el riesgo inminente que significa un bajo nivel de cumplimiento de las características técnicas en la fabricación, ensamblaje, montaje y modificación de los vehículos, lo cual podría causar nuevas deflagraciones con pérdidas irreparables; en los siguientes términos:

"(...)

- 06:45 am El chasis de un camión-cisterna de la empresa Transgas LG E.I.R.L., de placa A2X-847 y cargado con 2.500 litros de gas licuado de petróleo (GLP), impacta con un desnivel en el cruce de las avenidas Mariano Pastor Sevilla y Villa del Mar, en Villa El Salvador.
- En solo unos minutos, litros de GLP rodearon el vehículo, comenzaron a expandirse e ingresaron a las viviendas más cercanas.
- El combustible llegó hasta unos 200 metros de distancia de donde ocurrió la emergencia y el fuego regresó siguiendo el rastro del gas.
- Los vecinos no tuvieron escapatoria: las llamas los alcanzaron en la calle y en sus casas, donde creyeron hallar refugio.
- 06:57 am Los bomberos reciben la llamada de un vecino.
- 07:07 am Llega la primera unidad de bomberos.
- 07:49 am Los bomberos catalogan el incendio como código 3.
- 08:11 am Se confirma la muerte de la primera persona.
- 08:52 am Se logra extinguir las llamas en las viviendas.
- 09:00 am Ocho niños son trasladados al Hospital del Niño en San Borja. El Minsa confirma que hay 31 heridos.
- 09:42 am El Osinergmin inicia las investigaciones sobre el accidente.
- 10:47 am El director del Instituto Nacional de Salud del Niño confirma la muerte de una menor de 13 años⁴⁰

³⁹ Ver en: <https://caretas.pe/nacional/deflagracion-en-villa-el-salvador-camion-de-la-tragedia-era-furgoneta-de-carga-y-no-contaba-con-dispositivos-de-seguridad/>

⁴⁰ Ver en: <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/deflagracion-en-villa-el-salvador-10-minutos-que-paso-en-villa-el-salvador-multimedia-nndd/index.html>

IMAGEN N° 1

VILLA EL SALVADOR: ZONA AFECTADA POR LA DEFLAGRACIÓN, 2020⁴¹



Fuente: El Comercio.

IMAGEN N° 2

VILLA EL SALVADOR: CASAS DESTRUIDAS EN LA DEFLAGRACIÓN, 2020⁴²



Fuente: El Comercio.

⁴¹ Ver en: <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/deflagracion-en-villa-el-salvador-10-minutos-como-se-vivio-tragedia-como-lucen-calles-ahora-multimedia-nnndd/index.html>

⁴² Ibidem



YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

IMAGEN N° 3

VILLA EL SALVADOR: VEHÍCULO MENOR POR LA DEFLAGRACIÓN, 2020⁴³



Fuente: El Comercio.

IMAGEN N° 4

VILLA EL SALVADOR: CAMIÓN CISTERNA POR LA DEFLAGRACIÓN, 2020⁴⁴



Fuente: El Comercio.

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Ibidem

Es en razón a todo lo antes expuesto, que resulta necesario fortalecer la competencia sancionadora del Ministerio de la Producción (PRODUCE), con la finalidad de afrontar de forma apropiada la demanda desmedida de fabricación, ensamblaje, montaje y modificación de vehículos en el país, a treves de las plantas autorizadas para dichos fines, que permita una adecuada fiscalización y una oportuna sanción de las omisiones y negligencias por parte de las empresas del sector automotriz; asimismo, permitirá que las autoridades responsables del sector transportes tengan las herramientas básicas necesarias para ordenar dicha industria y combatir la informalidad a nivel nacional, ejerciendo cabalmente la facultad reguladora y supervisora del Estado en el mercado, de conformidad con el principio de subsidiaridad y los valores constitucionales que rigen en nuestro país; lo cual permitirá a su vez, hacer incidencia directa en una mejor protección de la integridad física y la vida de los trabajadores del sector transportes, los usuarios de estos servicios y de la población en general, en concordancia con la Constitución Política del Estado y la normativa nacional vigente.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La dación de la presente ley no tendrá efectos sobre la legislación nacional toda vez que no colisiona con ninguna norma del ordenamiento legal ni constitucional del Estado. Las disposiciones de la proposición legislativa buscan fortalecer el marco jurídico nacional de regulación de las plantas de fabricación, ensamblaje, montaje y modificación de vehículos en el país, con la finalidad de establecer la competencia sancionadora del sector correspondiente ante las omisiones y negligencias de las empresas que participan en las actividades industriales en el sector transportes, lo que no sucede en la actualidad, tal como lo ha advertido el propio gobierno a través del Ministerio de Producción (PRODUCE).



ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera ningún costo adicional para el presupuesto público, puesto que sus disposiciones, además de fortalecer los procedimientos de fiscalización y de sanción en el otorgamiento de autorización de plantas de fabricación, ensamblaje, montaje y modificación de vehículos de transporte terrestre que participan en actividades industriales, están íntegramente proyectadas y presupuestadas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2022⁴⁵, en lo que corresponde al área encargada de llevar a cabo dichas labores en el sector Producción.

Es decir, el presupuesto asignado del presente año para tales acciones de fiscalización y sanción, cubren los requerimientos de fortalecimiento de dichas políticas una vez aprobada la presente propuesta de ley, conforme lo ha señalado el propio sector competente en la exposición de motivos de su propuesta legislativa. En efecto, se ha estimado un presupuesto total de s/ 2,138,792 que como hemos precisado, esta garantizado con el presupuesto vigente; conforme al cuadro:

CUADRO N° 3
PRESUPUESTO PARA LA FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE PLANTAS DE
FABRICACIÓN Y/O CONVERSIÓN DE PRODUCE⁴⁶

Ítem	Concepto	Importe
1	Personal	S/ 2,003,132
2	Pasajes	S/ 17,600
3	Viáticos	S/ 31,360
4	Equipamiento	S/ 84,000
5	Materiales	S/ 2,500
6	Transporte	S/ 200
Total		S/ 2,138,792

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1592/2021-PE.

⁴⁵ Ver en: <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/27512-ley-n-31365/file>

⁴⁶ Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1592/2021-PE, pág. 26.

Ver en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg1ODg=/pdf/PL0159220220401>



Por otro lado, la materia que se propone legislar ha sido impulsada inicialmente por el Poder Ejecutivo, a través del Proyecto de Ley N° 1592/2021-PE, *Ley que regula la potestad fiscalizadora y sancionadora del ministerio de la producción en materia de autorización de planta para actividades productivas industriales relativas a los vehículos de transporte terrestre, y de la inscripción en el registro de organismo de evaluación de la conformidad autorizados*, que contó con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, razón por la cual, ha tenido opinión favorable del sector economía y finanzas para la sostenibilidad de dichas actividades en el corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, una agenda nacional que propugne el desarrollo del país y el bienestar de la población, no puede soslayar la problemática expuesta a lo largo de la presente exposición de motivos, referida especialmente a la proliferación del parque automotor peruano y la creciente demanda –sin el adecuado control y fiscalización de los requerimientos técnicos– en la fabricación, ensamblaje, montaje y modificación de los vehículos en el país, más aún todavía, si la propia cartera pública encargada de dicha labor ha expuesto abiertamente que no cuenta con el marco jurídico idóneo para hacer frente a la problemática planteada.

Finalmente, un aspecto que debe ponderarse especialmente en este análisis de costo beneficio, es que el Estado asume los efectos colaterales de una inadecuada política en materia de regulación del sector transportes, toda vez que, según las cifras oficiales, dicho sector tiene una alta tasa de mortalidad, que incluso ha sido catalogado por el MINSA como un problema de salud pública complejo, dado que sus consecuencias directas afectan no solo la vida y la salud de los trabajadores y usuarios de los servicios de transporte terrestre –lo que viene siendo una gran tragedia–, sino también pone en grave riesgo a la población nacional, como se ha dejado ver en las páginas anteriores, sucedió en la deflagración de Villa El Salvador (Lima), en el año 2020.



RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política de Estado N° 8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú⁴⁷;
- Política de Estado N° 9. Política de Seguridad Nacional⁴⁸;
- Política de Estado N° 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo⁴⁹;
- Política de Estado N° 17. Afirmación de la economía social de mercado⁵⁰;
- Política de Estado N° 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica⁵¹;
- Política de Estado N° 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente⁵²;
- Política de Estado N° 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial⁵³; y,
- Política de Estado N° 32. Gestión del Riesgo de Desastres⁵⁴.

Lima, 20 de septiembre de 2022.

⁴⁷ Ver en: <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>

⁴⁸ Ibidem

⁴⁹ Ibidem

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Ibidem

⁵² Ibidem

⁵³ Ibidem

⁵⁴ Ibidem