

Proyecto de Ley N° 1416/2016-CR

**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS VEHICULOS DE CATEGORIA M1 DENTRO DE LOS ALCANCES DE LA LEY N° 28972, LEY QUE ESTABLECE LA FORMALIZACION DEL TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS EN AUTOMOVILES COLECTIVOS.**

CONGRESO DE LA REPUBLICA  
 AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO  
 18 MAY 2017  
**RECIBIDO**  
 Firma: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_

El Congresista de la República que suscribe, **MIKY JOAQUIN DIPAS HUAMAN**, miembro del Grupo Parlamentario "Fuerza Popular", ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

**LEY QUE INCORPORA A LOS VEHICULOS DE CATEGORIA M1 DENTRO DE LOS ALCANCES DE LA LEY N° 28972, LEY QUE ESTABLECE LA FORMALIZACION DEL TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS EN AUTOMOVILES COLECTIVOS**

**Artículo 1°. Objeto de la Ley**

Incorpórese a los vehículos de la categoría M1- automóviles colectivos de transporte terrestre de pasajeros interprovinciales e interregionales, conforme los alcances de la Ley N° 28972 y el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC y sus modificatorias.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

**Primera.-** El Poder Ejecutivo en el plazo de 60 días naturales adecuará las normas reglamentarias existentes para el cumplimiento de la presente ley.


 DOMINGUEZ  
 JOAQUIN DIPAS HUAMAN  
 Congreso de la República  
 Victor Albuera  
 Lima, Mayo de 2017  
 Luis F. Galarreta Velarde  
 Portavoz (T)  
 Grupo Parlamentario Fuerza Popular  
 J. YUYES M.



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política del Perú faculta al Poder Ejecutivo a ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas, asimismo en el artículo 60° determina que la economía se sustenta en la coexistencia de diversas formas de empresa, es decir que deben coexistir ambos tipos de servicios basados en el Pluralismo económico que caracteriza a nuestro país.

Con fecha 29 de enero del 2007, se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 28972 "Ley que establece la Formalización del Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóviles Colectivos", el mismo que tiene por objeto solucionar la problemática de miles de transportistas y propietarios de vehículos que brindaban este servicio de transporte en automóviles de clasificación vehicular M1. Asimismo esta Ley limitaba la adecuación de la norma a la expedición de su Reglamento Nacional De Administración de Transportes y sus normas modificatorias y complementarias. Posteriormente a la promulgación de la Ley, se emitió su respectivo reglamento, el Decreto Supremo 029-2007-MTC, el cual si mantenía el espíritu de la misma, ya que definía a los autos colectivos de la siguiente manera:

- 3.4. *"Automóvil colectivo: Vehículo automotor perteneciente a la **Categoría a M1** de la clasificación vehicular establecida en el Reglamento Nacional de vehículos, con carrocería tipo sean o station wagon, con peso neto igual o superior a 1 tonelada, con motor de cilindrada igual o superior a los 1.450 centímetros cúbicos y que se encuentra habilitado por la autoridad competente para prestar el servicio de transporte terrestres interprovincial".<sup>1</sup>*

Sin embargo, ante la dación sorpresiva del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, de fecha el 22 de abril del 2009, aprobando el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, en el que se cambia inexplicablemente la definición de automóvil colectivo como:

- 3.10. *"Automóvil Colectivo: Vehículo automotor perteneciente a la **Categoría M2** de la clasificación vehicular establecida en el RNV que se encuentra habilitado para realizar el servicio de transporte de personas de ámbito regional".*

Como se puede visualizar en el texto, este cambia totalmente la definición de automóvil colectivo introduciendo a los vehículos M2 (las cuales son las famosas MINIVAN); asimismo dispone en su décimo cuarta disposición complementaria transitoria lo siguiente:

*"**Décimo Cuarta<sup>2</sup>- Automóviles colectivos.** Las personas jurídicas que a la fecha de entrada en vigencia del presente Reglamento se encuentren realizando transporte de personas, al interior de una región en vehículos de la categoría M1, así como en vehículo de la categoría M2 para el servicio de transporte de personas únicamente entre dos regiones contiguas, siempre y cuando no exista oferta del servicio en vehículos de la categoría M3; que acrediten como mínimo diez años brindado el servicio con dichos vehículos, podrán empadronarse hasta el 01 de octubre de 2009 ante la autoridad competente, a efectos de que ésta, de manera*

<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 017-2009-MTC

<sup>2</sup> Décimo Cuarta Disposición Complementaria transitoria del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC

*extraordinaria, las autorice para seguir realizando la actividad y a la vez habilite sus vehículos, sus conductores y la infraestructura complementaria empleada.*

*La autorización extraordinaria para prestar servicio, se otorgará por tres (3) años, prorrogables por un plazo igual, solo si al vencimiento del plazo original, no menos del 50% de la flota en operación, está compuesta por vehículos de la categoría inmediatamente superior permitida por el presente Reglamento. La prórroga sucesiva estará condicionada a completar el 100% de la flota. La operación de los vehículos que se incorporen en la forma prevista deberá cumplir con las condiciones de acceso y permanencia previstos en el presente Reglamento.*

*Una vez empadronados, no se podrá incrementar el número de vehículos señalados a efectos de la habilitación vehicular inicial, los vehículos que ingresen por sustitución, deberán cumplir lo previsto en el presente Reglamento. Constituirá un incumplimiento a las condiciones de acceso y permanencia que sustentan esta autorización extraordinaria prestar servicio con vehículos no habilitados o que excedan en número lo inicialmente habilitado.*

*En todos los casos, la habilitación vehicular, será renovada anualmente, cumpliendo lo que dispone el presente Reglamento. El vehículo que se encuentre habilitado en una región no podrá ser habilitado por otra autoridad regional y/o provincial.*

*Las autorizaciones extraordinarias se otorgarán a las empresas de transporte que hayan cumplido con empadronarse dentro del plazo establecido en el presente artículo."*

Es decir, este dispositivo legal que reemplazó el anterior Reglamento Nacional de administración de Transportes, introduce otras normas que se relacionan con autorizaciones, habilitaciones, empadronamientos, registro y renovaciones, condenando la extinción a los vehículos de tipo M1 y beneficia inexplicablemente a los de clasificación vehicular M2, asimismo restringe el incremento de número de nuevas unidades vehiculares M1. Lo que llama aún más la atención es que en la exposición de motivos del Decreto Supremo en mención, no especifica las razones para haber efectuado el cambio de definición tan intempestivamente, creando suspicacias respecto que se pretende monopolizar el tema del transporte interprovincial e interregional, porque indubitablemente ya habían derechos adquiridos con esta norma y hubieron vehículos de la categoría M2 que accedieron al permiso correspondiente, debido a que así lo establecía el Decreto Supremo N.º 009-2004-MTC, que era el anterior Reglamento Nacional de Administración de Transporte Terrestre.

Posteriormente dos meses después se publica el Decreto Supremo N.º 023-2009-MTC que modifica el Decreto Supremo N.º 017-2009-MTC. Esta modificación no sólo quebranta el aspecto constitucional sino se contraría al objeto primigenio con la que fue creada la citada Ley, que se promulgó para la formalización de los vehículos de categoría M1, sin embargo los dos Decretos Supremos emitidos con posterioridad y por ende considerados de menor jerarquía no han asegurado es espíritu sustancial de la Ley N.º 28972 "Ley que establece la Formalización del Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóviles Colectivos". Muy por el contrario acelera y perjudica a los vehículos M1, ya que los obliga a reemplazar su flota por vehículos M2 en un 50% cada tres años, asimismo los condiciona a laborar en rutas en los que no haya oferta "

vehículos M3, es decir donde no haya servicio de ómnibus interprovinciales. Además en su tercera disposición complementaria deroga el Decreto Supremo 029-2007-MTC, Reglamento de la Ley N° 28972

Por lo que del análisis de la Ley 28972 se evidencia, que la finalidad de la norma era formalizar los vehículos de categoría M1, sin embargo mediante los decretos supremos N° 017-2009-MTC y N° 023-2009-MTC, se dilucida un proceso de extinción de los automóviles colectivos de categoría M1 y aduciendo modificaciones técnicas y legales que benefician a los vehículos de categoría M2 y M3, han desnaturalizado el espíritu de la ley, por lo que se hace necesario cautelar el Derecho Constitucional que tienen los transportistas, los cuales tienen derecho a la igualdad ante la ley, a participar del desarrollo del país y a trabajar libremente.

Como se podrá advertir existe una distorsión de la voluntad de la Ley, desnaturalizándose el sentido de dicha ley con normas de menor jerarquía, eliminando a los vehículos M1 y favoreciendo a un tipo de vehículo en especial. Dos decretos supremos no pueden alterar el sentido de una Ley específica.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante Informe N° 1058-2012-MTC/ 08 de la Dirección General de Asesoría Jurídica manifiesta, en relación con el empleo de los vehículos de la Categoría M1 que **"este tipo de transporte no armoniza con la Política Nacional de Transporte que viene implementando el Poder Ejecutivo a efectos de lograr la completa formalización del sector, en salvaguardar de las condiciones de seguridad y salud de los usuarios; y la protección del medio ambiente"**.

Analizando dicho informe encontramos argumentos que no se ajustan a la realidad social por la cual atraviesa las diferentes regiones de nuestro país, porque la mayoría de los vehículos de la categoría M1 son a gas y por el contrario los M3 son petroleros, siendo sus propiedades más tóxicas para el ser humano, quedando la justificación ambiental sin sustento, asimismo las condiciones de seguridad de los pasajeros no guarda relación con el tipo de transporte.

La Federación de Autos Colectivos del Perú mediante su Informe Técnico de sustento para la Formalización del Servicio de Transporte en Vehículos de la Categoría M1-Autos sustenta en cuanto a la necesidad de plasmar las características de las diferentes categorías y las rutas operadas de:

- **Vehículos de Categoría M1 (Autos)**, son los que comunican primordialmente a las provincias de menor población y concentración de demanda, su capacidad de carga es de 4 a 6 pasajeros lo que facilita su rapidez de llenado (en horarios de baja y alta demanda- Horas pico/ Horas Valle), su servicio de transporte es directo sin escalas desde su origen hasta la provincia de destino. Mayormente se genera, entre una ciudad (urbana y una ciudad rural).
- **Vehículos de Categoría M2 (Minivan)**, es el que se concentra primordialmente entre ciudades urbanas, correspondiendo en menor porcentaje entre ciudades urbanas/ rurales. En comparación a las rutas operadas en vehículos de categoría M1 (Autos) poseen menor cobertura, pues la capacidad de carga es de 15 a 21 pasajeros, lo que demanda mayor tiempo para completar su capacidad total.



- **Vehículos de Categoría M3 (Bus- Microbús- Coaster)**, éste tipo de vehículos se encuentra en *Ámbito Regional* en muy bajo porcentaje de ya sea de *Autorización e Informales*; el motivo principal es que debido a atender provincias dentro de una Región su capacidad de Demanda es muy poca en función al tiempo, lo que hace que demore demasiado para completar la capacidad de pasajeros, otro factor a considerar es que algunas rutas circulan por vías con limitado diseño vial y/o debido a que son trochas carrozables, siendo riesgosa las maniobras para girar.

En consecuencia, el alcance de este estudio pretende abordar aspectos económicos, ambientales y sociales que garanticen el desarrollo formalmente de un servicio de transporte que ofrece una solución a los usuarios de transporte interprovincial complementario, a fin de asegurar la integración sinérgica con los otros sistemas de transporte, una cobertura eficiente y eficaz.

Según las estadísticas de la Superintendencia de Transporte Terrestre de personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), en estos últimos años se han registrado 4,470 accidentes de tránsito fatales y no fatales registrados por la Policía de carreteras en la clase de vehículos microbús y ómnibus.

**ACCIDENTES DE TRÁNSITO FATALES Y NO FATALES REGISTRADOS POR LA POLICÍA DE CARRETERAS, SEGÚN CLASE Y VEHÍCULOS PARTICIPANTES: 2006- 2015**  
(Unidades)

VEHÍCULOS PARTICIPANTES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>TOTAL VEHÍCULOS</b>	<b>501</b>	<b>525</b>	<b>447</b>	<b>454</b>	<b>459</b>	<b>456</b>	<b>382</b>	<b>462</b>	<b>389</b>	<b>395</b>
Microbús	13	0	1	10	2	12	13	35	22	30
Ómnibus	488	525	446	444	457	444	369	427	367	365
<b>ACCIDENTES FATALES</b>	<b>166</b>	<b>140</b>	<b>96</b>	<b>101</b>	<b>141</b>	<b>112</b>	<b>130</b>	<b>123</b>	<b>104</b>	<b>108</b>
Microbús	5	0	1	6	0	3	5	9	4	6
Ómnibus	161	140	95	95	141	109	125	114	100	102
<b>ACCIDENTES NO FATALES</b>	<b>335</b>	<b>385</b>	<b>351</b>	<b>353</b>	<b>318</b>	<b>344</b>	<b>252</b>	<b>339</b>	<b>285</b>	<b>287</b>
Microbús	8	0	0	4	2	9	8	26	18	24
Ómnibus	327	385	351	349	316	335	244	313	267	263

Fuente: PNP y MTC-OGPP-Oficina de Estadística  
Elaboración propia

Como se puede visualizar en la tabla, las unidades vehiculares M2 y M3 dedicados al servicio de transportes interprovinciales presentan entre los últimos años un elevado número de accidentes de tránsito, lo que origina en la realidad social es que los usuarios tengan un servicio alternativo que solucione la demanda de transporte vial a nivel interprovincial e interregional.

Como por ejemplo: existe una gran demanda de transporte público en las zonas rurales del Departamento de Ayacucho. Sin embargo pese a que sus usuarios integran y participan del desarrollo general, y por los intercambios comerciales, sociales y culturales, se acondiciono una norma que autorizaba que vehículos M-1 cubran rutas interprovinciales, de acuerdo a las características propias de Ayacucho. Sin embargo se consideró inconstitucional pese a que existe una creciente necesidad de trasladarse por parte de los usuarios en el ámbito regional.

Sobre el particular, la Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 11 de octubre de 2013, referida STC-04.14.PI, Caso Vehículos M1, precisa que la normativa no está sujeta a controversia, al excluir a los vehículos de la categoría M1 en la prestación del servicio de transporte público de personas, incluso en el caso de automóviles colectivos, de cara a los objetivos de satisfacción de las necesidades de los usuarios, siempre en resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, protección del ambiente y la comunidad en su conjunto<sup>3</sup>

Bajo este marco, se coincide con el Plan Nacional Sectorial Multianual Sector Transportes y Comunicaciones 2012-2016, en el que se señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene como tarea fundamental garantizar el desarrollo y la aplicación de la Política Nacional y Sectorial del Transporte y Comunicaciones en los tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local; para cumplir con este encargo es imprescindible fijar lineamientos precisos, transparentes y estables, de tal forma que sirvan y se conviertan en guía u orientación de los actores públicos y privados vinculados con las actividades de transportes y comunicaciones.<sup>4</sup>

Ante dicho escenario, los dirigentes del Vraem, representantes regionales y Congresistas que representan sus departamentos han sumado esfuerzos para buscar redimir esta situación realizando gestiones ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, obteniendo la negativa de parte de sus autoridades.

Adviértase que dicha iniciativa ya tiene antecedentes legislativos en la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, con Dictamen recaído en el Proyecto N° 552/2011-CR, que propone modificar el Artículo 1° de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, del Periodo Anual de Sesiones 2011-2012, de fecha 01 de Junio del 2012, y recepcionado por el Área de Trámite Documentario el 05 de Junio del 2012, el cual recomienda la APROBACIÓN.

Asimismo el Proyecto de Ley 4568/2010-CR, que también propone la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, data en el Portal Web del Congreso, que fue la comisión permanente del Congreso de la República quien aprueba el texto sustitutorio de la Comisión de Transportes, y la Junta de Portavoces exonera de Segunda Votación la propuesta en mención, pero pese a que algunos congresistas solicitaron el retiro de su firma ocasionaron que la autógrafa no pase para su promulgación por el Ejecutivo.

En ese orden de ideas, se aprecia que si bien es cierto existe una problemática aún no resuelta por el Poder Ejecutivo y sus dependencias, y que ahora se está buscando dar solución a través de esta propuesta legislativa, ya que se beneficiará a los miles de usuarios que requieren de dicho servicio en la ruta de los pueblos más alejados de nuestro país, así como también se pretende garantizar el equilibrio de la oferta y la demanda que los usuarios exigen.

Ante lo expuesto es necesario que se incorpore a los vehículos de la categoría M1 de transporte terrestre de pasajeros interprovinciales e interregionales, conforme a los alcances de la Ley N° 29872, para asentar que esta norma se refería explícitamente a la formalización de los vehículos de clasificación vehicular M1-automóviles colectivos y que no puede haber norma alguna de menor jerarquía que distorsione o excluya el verdadero sentido de la misma.

<sup>3</sup> Expediente 0002-2013-PI/TC - Sentencia Tribunal Constitucional

<sup>4</sup> Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016 del Sector Transportes y Comunicaciones, aprobado por Resolución Ministerial N°224-2012 MTC/01, de fecha 07 de mayo del 2012

## **EFFECTOS DE LA INICIATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa no contraviene norma existente, por el contrario restaurara la vigencia de la Ley 28972, la cual ha sido neutralizada con normas de menor jerarquía y que fueron emitidas con posterioridad.

## **ANALISIS COSTO BENEFICIO**

El proyecto de ley en mención no genera costo alguno al erario nacional, por el contrario contribuirá a la formalización efectiva del servicio de transporte terrestre de pasajeros, en automóviles colectivos en vehículos de la categoría M1, además permitirá que se implementen normas reglamentarias en los Gobiernos regionales para que circulen sin discriminación los miles de transportistas que tienen como fuente de ingreso y sustento de sus familias.