



PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

MOTOTAXI

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

31797

Lima, 31 DIC. 2018

OFICIO N° 1255-2018-MTC/01

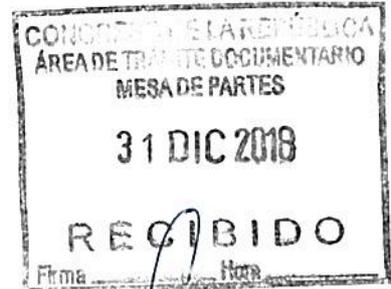
Señor

ZACARÍAS REYMUNDO LAPA INGA

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

Congreso de la República

Presente.-



Asunto : Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3529/2018-CR, Ley que precisa el acceso al sistema de seguridad social en salud y pensiones de los prestadores de servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores – Mototaxi.

Referencia: Oficio N° 096/2018-2019/CTSS-CR-(po.)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual su despacho solicita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 3529/2018-CR, Ley que precisa el acceso al sistema de seguridad social en salud y pensiones de los prestadores de servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores – Mototaxi.

Al respecto, adjunto al presente para conocimiento y fines, el Informe N° 3765-2018-MTC/08 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual se emite opinión en relación a lo solicitado.

Es propicia la oportunidad para expresar a usted los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

**EDMER TRUJILLO MORI**  
Ministro de Transportes y Comunicaciones

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
Proveído N°  
*Secretario Técnico*  
Fecha: 16/1/19  
Firma

A conocimiento de Secretario Técnico  
agregándose al proyecto  
17/01/19 *[Signature]*



PERÚ

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Oficina General de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**INFORME N° 3765-2018-MTC/08**



**A :** CARLOS ESTREMADOYRO MORI  
Viceministro de Transportes

**ASUNTO :** Remite opinión sobre Proyecto de Ley N° 3529/2018-CR, Ley que precisa el acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones de los Prestadores de Servicio de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores - Mototaxi.

**REF. :** a) Memorándum N° 2693-2018-MTC/15 ✓  
b) Informe N° 854-2018-MTC/15.01  
c) Memorándum N° 2393-2018-MTC/02.AL.AMGB  
d) Oficio N° 096/2018-2019/CTSS-CR-(po.)

**FECHA :** 29 NOV. 2018

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES:**

- 1.1 Con Oficio N° 096/2018-2019/CTSS-CR-(po.) recibido el 12 de noviembre de 2018, el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, opinión respecto del Proyecto de Ley N° 3529/2018-CR, Ley que precisa el acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones de los Prestadores de Servicio de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores - Mototaxi (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 1.2 Por Memorándum N° 2393-2018-MTC/02.AL.AMGB del 13 de noviembre de 2018, el Despacho Viceministerial de Transportes solicita a la Dirección General de Transportes Terrestre, opinión respecto al Proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante Memorándum N° 2693-2018-MTC/15 del 20 de noviembre de 2018, la Dirección General de Transporte Terrestre hace suyo el Informe N° 854-2018-MTC/15.01 de la Dirección de Regulación y Normatividad, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley.

**II. ANÁLISIS:**

**SITUACIÓN/ESTADO DEL PROYECTO DE LEY**

- 2.1 Con fecha 09 de octubre de 2018, el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso de la República presenta el Proyecto de Ley.
- 2.2 El 11 de octubre de 2018, el Proyecto de Ley fue decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Transportes y Comunicaciones y a la Comisión de Trabajo y



PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Seguridad Social, ambas del Congreso de la República, para su estudio y dictamen correspondiente.

- 2.3 A la fecha del presente informe, el Proyecto de Ley se encuentra en estudio en las citadas Comisiones.

### **SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

- 2.4 El Proyecto de Ley tiene por objeto precisar el acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones de los prestadores de servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores - mototaxi.

### **SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

- 2.5 De acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC), el MTC es competente de manera exclusiva, entre otros, de:

"(...)

- b) *Infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional.*
- c) *Servicios de transporte de alcance nacional e internacional.*
- d) *Infraestructura y servicios de comunicaciones."*

- 2.6 Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley antes citada, el MTC es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, entre otros, de la siguiente materia:

"(...)

- a) *Infraestructura de transportes de alcance regional y local.*
- b) *Servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.*
- c) *Promoción de la infraestructura de telecomunicaciones y el planeamiento de los servicios de telecomunicaciones de alcance regional."*

- 2.7 A su vez, el artículo 5 de la Ley N° 29370, dispone que el MTC tiene las siguientes funciones rectoras:

"(...)

1. *Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.*
2. *Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución, supervisión y evaluación de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, la fiscalización y ejecución coactiva en materias de su competencia.*
3. *Coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento."*

- 2.8 Así también, el artículo 16 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el





PERÚ

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Oficina General de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre,
asumiendo competencias normativas en:

"(...)

- a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.
b) Interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

(...)"

SOBRE LO SEÑALADO EN EL INFORME TÉCNICO LEGAL

2.9 La Dirección General de Transporte Terrestre mediante Memorandum N° 2693-2018-MTC/15 hace suyo el Informe N° 854-2018-MTC/15.01 de la Dirección de Regulación y Normatividad, a través del cual concluye que el Proyecto de Ley cuenta con observaciones, fundamentando su opinión en base a las siguientes razones:

Table with 2 columns: ANÁLISIS SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO EN ATENCIÓN A SU COMPETENCIA and Sobre el contenido del Proyecto de Ley N° 3529/2018-CR. The table contains numbered points 12, 13, 14, and 18 discussing legal aspects of the project.





Table with 2 columns and 3 rows. Row 1: Empty cell on the left, text on the right regarding legislative project and numbered points 19 and 20. Row 2: 'IMPACTO DEL PROYECTO NORMATIVO SOBRE EL MTC' on the left, text on the right. Row 3: 'CONCLUSIONES SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO' on the left, a table with 2 columns and 3 rows on the right.

DE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.10 El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer el acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones de los prestadores del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores – mototaxi, para lo cual se propone modificar el artículo 1 e incorporar los artículos 5, 6 y 7 de la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores.



Respecto al prestador del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores

- 2.11 El Proyecto de Ley propone la incorporación del artículo 5 a la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, en los siguientes términos:

Artículo 5.- Del prestador del servicio

Considérese a toda persona que brinda el servicio de transporte público y cumple con lo estipulado en los artículos 3 y 4 de la presente ley, así como lo señalado en el numeral 3.6 de su reglamento".



- 2.12 Al respecto, el numeral 3.6 del artículo 3 del Reglamento la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, aprobado por Decreto Supremo N° 055-2010-MTC (en adelante, el Reglamento), señala que se entiende por transportador autorizado a aquella "persona jurídica debidamente inscrita en los Registros Públicos y autorizada por la Municipalidad Distrital, para realizar Servicio de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores".
- 2.13 Por otro lado, en los literales c) y d) el artículo 19 del Reglamento se precisa que el transportador autorizado tiene entre sus obligaciones (El subrayado es nuestro):
- "(...)
- c) *Que los vehículos habilitados sean conducidos únicamente por conductores que cuenten con la licencia de conducir respectiva.*
- d) *Que los conductores de los vehículos habilitados sean capacitados anualmente en materia de seguridad vial de acuerdo a lo dispuesto por la Municipalidad Distrital.*
- (...)"
- 2.14 Asimismo, el artículo 23 del Reglamento de la Ley dispone que la Municipalidad Distrital Competente establecerá un Registro Municipal de Vehículos Menores del Servicio Especial, en el cual deberán inscribirse todos los transportadores autorizados, conductores y vehículos menores que autorice.
- 2.15 Sobre el particular, la propuesta normativa no ha considerado que el Reglamento establece la existencia de transportadores autorizados y conductores, siendo estos últimos las personas naturales, quienes se beneficiarían de la iniciativa planteada en el presente Proyecto de Ley, referida al acceso al Sistema de Seguro Social en Salud y Pensiones. En tal sentido, la incorporación de la figura de prestador del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores resulta innecesaria e incongruente con el marco normativo vigente, toda vez que señala como requisito para tener dicha condición, que cumpla con lo dispuesto en el numeral 3.6 del artículo 3 del Reglamento de la Ley, el cual hace referencia a personas jurídicas, lo cual no guardaría relación con el beneficio propuesto en la iniciativa legislativa, materia de evaluación.
- 2.16 En atención a lo indicado en el numeral precedente, la incorporación al Sistema de Seguro Social en Salud y Pensiones planteada en el Proyecto de Ley debería recaer sobre los conductores, no correspondiendo incorporar la categoría de prestador del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores, en los términos propuestos.

### Respecto a la Seguridad Social en Salud

- 2.17 El Proyecto de Ley plantea incluir el artículo 6 a la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, con el siguiente texto:



PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**"Artículo 6.- Seguridad social en salud"**

*Incorporese a los prestadores del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores al Sistema de Seguridad Social en salud, conforme lo establece el Artículo 3 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud".*

- 2.18 Sobre el particular, mediante la Ley N° 27056, se creó el Seguro Social de Salud (ESSALUD) como organismo público descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Sector Trabajo y Promoción Social, estableciéndose entre sus funciones las de administrar el régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud y otros seguros de riesgos humanos; inscribir a los asegurados y entidades empleadoras; recaudar, fiscalizar, determinar y cobrar las aportaciones y demás recursos establecidos por ley, pudiendo delegar o conceder tales funciones, en forma total o parcial, en entidades del Estado o privadas, según las normas legales vigentes; tal como se señala en el artículo 2 de la citada Ley.
- 2.19 A su vez, el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 002-99-TR, estableció que ESSALUD tiene por finalidad dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes, a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas y prestaciones sociales que corresponden al régimen contributivo de la seguridad social en salud, así como otros seguros en riesgos humanos. De igual manera, ESSALUD tiene la facultad para realizar directa o indirectamente, programas de extensión social para la atención de no asegurados de escasos recursos, cuya financiación deberá sustentarse en sus respectivos convenios suscritos para el efecto.
- 2.20 En tal sentido, se advierte que la evaluación de la propuesta de incluir a los prestadores del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores al Sistema de Seguridad Social en Salud, no se encuentra en el ámbito de competencia del MTC, sino del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a quién correspondería emitir opinión al respecto.



**Respecto a la Seguridad Social en Pensiones**

- 2.21 El Proyecto de Ley propone la incorporación del artículo 7 a la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, en los siguientes términos:

**"Artículo 7.- Seguridad social en pensiones"**

*Los prestadores del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores acceden al Sistema de Seguridad Social en pensiones; para tal efecto, el Poder Ejecutivo conformará una comisión multisectorial con la finalidad de realizar los estudios correspondientes y determinar el mecanismo de acceso y aportaciones para los conductores".*

- 2.22 Al respecto, mediante el Decreto Ley N° 19990, se creó el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, estableciéndose en el literal a) de su artículo 3, que son asegurados obligatorios del citado sistema, entre otros, los trabajadores



que prestan servicios bajo el régimen de la actividad privada a empleadores particulares, cualesquiera que sean la duración del contrato de trabajo y/o el tiempo de trabajo por día, semana o mes.

- 2.23 Asimismo, los literales a) y b) del artículo 4 del citado Decreto Ley, establecen que podrán asegurarse facultativamente en el Sistema Nacional de Pensiones, las personas que realicen actividad económica independiente; y los asegurados obligatorios que cesen de prestar servicios y que opten por la continuación facultativa.
- 2.24 Según el artículo 1 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Decreto Supremo N° 117-2014-EF, dicha entidad es un organismo del Poder Ejecutivo, cuyo ámbito es el Sector Economía y Finanzas, que cuenta con personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal; la cual tiene entre sus funciones, formular, proponer, ejecutar y evaluar las políticas, normas y lineamientos técnicos sobre materia tributaria, ingresos no tributarios, aduanera, arancelaria, de ingresos fiscales e ingresos públicos en general, tal como se advierte del literal l) del artículo 3 del citado Reglamento.
- 2.25 A su vez, los literales i) e j) del artículo 3 del citado Reglamento de Organización y Funciones, establecen que el Ministerio de Economía y Finanzas, se encarga entre otros, de formular, proponer, ejecutar y evaluar las políticas, normas y lineamientos técnicos en materia de gestión remunerativa y previsional del sector público, de conformidad con las leyes de la materia y en el ámbito de su competencia; y, de realizar el análisis fiscal y financiero de las medidas en materia de política remunerativa y previsional del sector público, para efectos de determinar su viabilidad y sostenibilidad financiera y presupuestal, en coordinación con las demás entidades públicas competentes, según corresponda.
- 2.26 En dicho contexto, la materia que se pretende regular con la incorporación del artículo 7 a la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, resulta de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, mas no del MTC; por lo que le correspondería al primero, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley, en dicho extremo.
- 2.27 En consecuencia, de acuerdo con la opinión técnica emitida por la Dirección General de Transporte Terrestre y el análisis legal efectuado en el presente Informe, se concluye respecto a la inclusión en la normativa de la figura de prestador del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores, es calificado con observaciones en los términos propuestos; asimismo, con relación a la incorporación del prestador del citado servicio en el Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, el MTC no es competente para emitir opinión.



#### **RESPECTO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y CALIDAD NORMATIVA DE PROYECTO DE LEY**

- 2.28 El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo N° 008-2006-JUS (en adelante, el Reglamento), que es aplicable a todas las entidades de la Administración Pública, señala entre



otros para la elaboración de anteproyectos de ley, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, lo siguiente:

#### 2.28.1 Artículo 2.- Exposición de Motivos.

*"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.*

*Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".*

#### 2.28.2 Artículo 3.- Análisis Costo Beneficio.

*"3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.*

*3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.*

*3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".*

#### 2.28.3 El artículo 4 del análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

*"El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa".*

#### 2.28.4 De la revisión del Proyecto de Ley y de su Exposición de Motivos, se advierte que no cumple con lo dispuesto en los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento, en tanto no hay un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional; así como, no se han cuantificado los impactos y efectos que tiene la propuesta normativa.



PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

### III. CONCLUSIONES:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, respecto al Proyecto de Ley N° 3529/2018-CR, Ley que precisa el acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones de los Prestadores de Servicio de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores – Mototaxi, se concluye lo siguiente:

- 3.1 Respecto a la incorporación del artículo 5 a la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, se considera CON OBSERVACIONES.
- 3.2 Con relación a la inclusión de los artículos 6 y 7 a la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones NO ES COMPETENTE para emitir opinión.

Atentamente,

Jorge Javier Sánchez Yactayo  
Asesor Legal

Sergio Silva Acevedo  
Director Ejecutivo

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.

FERNANDO ALARCÓN DÍAZ  
DIRECTOR GENERAL  
Oficina General de Asesoría Jurídica

