

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Periodo Anual de Sesiones 2018-2019



INFORME FINAL

GRUPO DE TRABAJO

“Evaluación de la problemática de los terminales terrestres informales para identificar los vacíos legales que permiten su funcionamiento”

2019

Presentación

"El periodo que corresponde a la Segunda Legislatura de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, en la ciudad de Lima se suscitaron algunos hechos que lamentablemente cobro la vida de muchas personas que buscaban movilizarse al norte del País, estas personas en su afán de trasladarse a sus destinos recurren muchas veces a terminales terrestres de empresas que no cuentan con las autorizaciones respectivas para su funcionamiento, poniendo en alto riesgo su integridad como las de sus familiares y amistades, aunado a una serie de accidentes en diversos terminales formales como informales que vienen operando incluso dentro del casco urbano del Cercado de Lima, a vista y paciencia de todas las autoridades ediles y ejecutivas del gobierno, por lo que en atención a estos hechos la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República acordó por unanimidad la formación de un Grupo de Trabajo que se avoque al análisis de la problemática de los terminales terrestres de las empresas de transporte interprovincial que operan en la capital como en el interior del país, incidiendo principalmente en aquellos que no cuentan con autorización alguna, los llamados "terminales terrestres informales", teniendo como único fin de proponer iniciativas legislativas que ataquen las debilidades en la legislación que permiten la proliferación de estos terminales terrestres salvaguardando la integridad de las personas y la defensa de la legalidad, con el apoyo de los especialistas y expertos de todas las instituciones públicas involucradas en esta problemática".



WUILIAN ALFONSO MONTEROLA ABREGU

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

I.- INSTALACION DEL GRUPO DE TRABAJO

El día viernes 5 de abril de 2019, en la sala "José Abelardo Quiñones", del Palacio Legislativo, el señor Congresista Wuilian Monterola Abregu, en su calidad de Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones y contando con la asistencia de los señores congresistas Aramayo Gaona Alejandra (FP); Figueroa Minaya, Modesto (FP); Palomino Ortiz, Dalmiro (FP); Aguilar Montenegro, Wilmer (FP); Martorell Sobero, Guillermo (FP); Schaefer Cuculiza, Karla (FP); y, Castro Bravo, Jorge (NA) y contando además con la presencia de las siguientes autoridades y funcionarios Jorge Muñoz Wells, Alcalde de la Municipalidad de Lima; Carlos Estremadoyro Mory, Viceministro de Transportes; Patricia Cama Meza, Superintendente de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN; Jorge Lam Almonte, Jefe de la Dirección de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial de la Policía Nacional del Perú; y, Luis Pacheco Mandujano, integrante del gabinete de asesores del Poder Judicial; se instaló la Mesa de Trabajo que abordó la problemática de los terminales terrestres informales para identificar los vacíos legales que permiten su funcionamiento.

II.- Acciones realizadas por el grupo de trabajo

2.1. Documentos

a) Remitidos

Se ha emitido la siguiente documentación:

- ✓ **Oficio N° 1289-2018-2019-CTC/CR**, de fecha 7 de mayo de 2019, dirigido a la señora María Esperanza Jara Risco, Ministra de Transportes y Comunicaciones, para que asista a la Vigésima Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, para que informe los problemas identificados en los terminales terrestres y empresas de transportes informales, no habiéndose recibido respuesta.
- ✓ **Oficio N° 1295-2018-2019-CTC/CR**, de fecha 13 de mayo de 2019, dirigido a la señora Zoraida Avalos Rivera, Fiscal de la Nación, para que remita su propuesta de iniciativa legislativa que permita solucionar la problemática con relación a los terminales terrestres informales existentes en nuestra capital, no habiéndose recibido respuesta.
- ✓ **Oficio N° 1315-2018-2019-CTC/CR**, de fecha 13 de mayo de 2019, dirigido a la señora Patricia Elizabeth Cama Meza, Superintendente de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías –SUTRAN., para que remita su propuesta de iniciativa legislativa que permita solucionar la problemática con relación a los terminales terrestres informales existentes en nuestra capital, no habiéndose recibido respuesta.
- ✓ **Oficio N° 1316-2018-2019-CTC/CR**, de fecha 13 de mayo de 2019, dirigido al señor Jorge Muñoz Wells, Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, para que remita su propuesta de iniciativa legislativa que permita solucionar la

problemática con relación a los terminales terrestres informales existentes en nuestra capital, no habiéndose recibido respuesta.

- ✓ **Oficio N° 1317-2018-2019-CTC/CR**, de fecha 13 de mayo de 2019, dirigido al señor Teniente General PNP, José Luis Lavalle Santa Cruz, Comandante General de la Policía Nacional del Perú, para que remita su propuesta de iniciativa legislativa que permita solucionar la problemática con relación a los terminales terrestres informales existentes en nuestra capital, no habiéndose recibido respuesta.
- ✓ **Oficio N° 1318-2018-2019-CTC/CR**, de fecha 13 de mayo de 2019, dirigido al señor José Luis Lecaros Cornejo, Presidente del Poder Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, para que remita su propuesta de iniciativa legislativa que permita solucionar la problemática con relación a los terminales terrestres informales existentes en nuestra capital, habiéndose recibido respuesta.
- ✓ **Oficio N° 1331-2018-2019-CTC/CR**, de fecha 13 de mayo de 2019, dirigido al señor Carlos Moran Soto, Ministro del Interior, para que remita su propuesta de iniciativa legislativa que permita solucionar la problemática con relación a los terminales terrestres informales existentes en nuestra capital, no habiéndose recibido respuesta.
- ✓ **Oficio N° 1332-2018-2019-CTC/CR**, de fecha 13 de mayo de 2019, dirigido a la señora María Esperanza Jara Risco, Ministra de Transportes y Comunicaciones, para que remita su propuesta de iniciativa legislativa que permita solucionar la problemática con relación a los terminales terrestres informales existentes en nuestra capital, no habiéndose recibido respuesta.

b) Recibido

- ✓ **Oficio N° 4838-2019-P-PJ**, de fecha 03 de junio de 2019, suscrito por el señor José Luis Lecaros Cornejo, Presidente del Poder Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, indicando que la institución que dirige no cuenta con iniciativas legislativas sobre el ordenamiento del transporte público, dentro del que se puede situar la problemática de los terminales terrestres informales, pues no es competencia del Poder Judicial.

2.1 Sesiones realizadas

Las sesiones que desarrolló el Grupo de Trabajo de la Comisión de Transportes y Comunicaciones fueron públicas y se realizaron en las instalaciones del Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso de la República y el Reglamento Interno de la Comisión.

Única Sesión Extraordinaria..... viernes 05 de abril de 2019. (sesión de instalación)

III.- ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA

3.1. Información recibida en la sesión

Se recibió los aportes de los representantes de las siguientes instituciones públicas:

a) Del señor **Jorge Muñoz Wells, Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima**, quien propuso:

- ✓ Descentralizar los terminales terrestres en zonas y zonificación más adecuadas.
- ✓ Aplicación estricta del principio de autoridad en todos los ámbitos, para lo cual su sector viene revisando el Reglamento de Aplicación de Sanciones (RAS) con la finalidad de tener sanciones más drásticas.
- ✓ Asimismo, a través del grupo conceptos parlamentarios de Lima, propondrán la modificación del Código Penal, para el endurecimiento de algunas penas, en relación al delito de resistencia o desobediencia a la autoridad, violencia contra la autoridad y conducción en estado de ebriedad, y en casos de flagrancia o cuando se haya ocasionado lesiones o muerte, incrementar las penas a más de cuatro años, estableciéndose la obligatoriedad que los fiscales tramiten estos procesos inmediatos.
- ✓ El Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe regular las condiciones de los terminales, conforme lo deriva la Ley 27181 al Decreto Supremo 00017-2009.

b) Del señor **Carlos Estremadoyro Mory, Viceministro de Transportes** del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, quien propuso:

- ✓ Se revise los procesos e identificar los vacíos legales para evitar y sancionar la informalidad en los terminales terrestres, así evitar la impunidad de aquellos inescrupulosos que aprovechan del fomento de la libre competencia para el beneficio de los ciudadanos.
- ✓ Vienen trabajando directivas internas, normas de mayor alcance y acciones para el corto plazo para afrontar este tipo de problemas.
- ✓ Se establezca, la competencia exclusiva dentro de la ciudad a las municipalidades, evitando multiplicar las responsabilidades.
- ✓ Modificar la normativa de seguridad vial y darle "fuerza de ley" para evitar acciones similares con lo ocurrido con los terminales terrestres.

c) De la señora **Patricia Cama Meza, Superintendente de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN**, quien propuso:

- ✓ Continuar con la fiscalización por parte de su sector y tener mayor presencia con una programación adecuada.
 - ✓ Trabajar con los usuarios, porque son ellos los que deciden qué tipo de servicios toman.
 - ✓ Se trabaje con todos los sectores correspondientes para el cumplimiento de normas.
- d) Del Señor **Jorge Lam Almonte, Jefe de la Dirección de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial de la Policía Nacional del Perú**, quien propuso lo siguiente:
- ✓ Reevaluar las autorizaciones emitidas para terminales terrestres, emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como las emitidas por las municipalidades.
 - ✓ Recomendó aplicar sanciones drásticas a las empresas de transportes formales e informales, evitando evadir a la autoridad.
- e) Del señor **Luis Alberto Pacheco Mandujano, integrante del Gabinete de Asesores del Poder Judicial**, quien propuso:
- ✓ Evaluar y discutir normas que incluyan la responsabilidad penal de las personas jurídicas, en los casos de accidentes donde se encuentren involucrados los buses de las empresas de transportes.
 - ✓ Trabajar con el Ministerio de Cultura, pues si bien, está de acuerdo con la propuesta de elevar la pena y modificar el tipo penal de violencia y resistencia a la autoridad, pero se debe tener en consideración que el derecho penal no soluciona los problemas sociales. Elevar las penas no solucionan los problemas.
 - ✓ En relación a la informalidad de los terminales terrestres, es un problema de orden económico, por lo que, en esta situación, debería intervenir el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central de Reservas y Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.



Visita técnica a las instalaciones del Terminal Terrestre Flores

IV. CONCLUSIONES

El Grupo de Trabajo ha llegado a las siguientes conclusiones:

- 4.1. La informalidad con la que vienen operando los terminales terrestres, es un problema de orden económico, por lo que, en esta situación, debería intervenir el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central de Reservas y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.
- 4.2. Que, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones coordine con los gobiernos y locales las competencias exclusivas que posee, con la finalidad de que realicen una adecuada sinergia y articuladamente emitan las autorizaciones de funcionamiento de los Terminales Terrestres.
- 4.3. Que, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía SUTRAN, el Ministerio del Interior, SUNAT, y los gobiernos locales debe realizar operativos conjuntos con la finalidad de combatir la informalidad en los terminales de transporte interprovincial y en el servicio de transporte mismo.
- 4.4. Que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones reevalúe las autorizaciones emitidas para terminales terrestres, así mismo los gobiernos locales deben evaluar que terminales terrestres bajo su jurisdicción cumplen con los servicios requeridos para considerarse Terminales Terrestres.
- 4.5. La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía SUTRAN, debe tener mayor capacidad financiera y de recursos humanos para poder realizar continuamente fiscalizaciones ya sea terminales formales e informales.

- 4.6. Se debe reubicar a los Terminales Terrestres de manera prioritaria del cercado y zonas urbanas populosas hacia las periferias de la ciudad estableciéndose en los planes urbanísticos de las ciudades estas aéreas de desarrollo vial.

V. RECOMENDACIONES

El Grupo de Trabajo realiza las siguientes recomendaciones:

- 5.1. Remitir el presente informe a los ministerios de Transportes y Comunicaciones, Economía y Finanzas, a la Municipalidad Metropolitana de Lima, a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía SUTRAN, a la Asociación de Municipalidades del Perú.
- 5.2 Proponer una iniciativa legislativa que permita llamar la atención y abrir una ventana de oportunidad para propiciar la problemática del funcionamiento de los terminales terrestres dentro el casco urbano de las ciudades.

VIII.- ANEXOS

El Grupo de Trabajo propone la siguiente iniciativa legislativa: **“PROYECTO DE LEY, QUE DECLARA DE NECESIDAD PUBLICA Y PREFERENTE INTERES NACIONAL LA IMPLEMENTACION DE TERMINALES TERRESTRES EN LAS ZONAS PERIFERICAS DE LAS CIUDADES”**

“PROYECTO DE LEY, QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS NACIONAL LA IMPLEMENTACION DE TERMINALES TERRESTRES EN LAS ZONAS PERIFERICAS DE LAS CIUDADES”

Artículo Único.

Declárese de necesidad pública y preferente interés nacional la implementación de Terminales Terrestres en las zonas periféricas de las ciudades, que cuenten con todas las garantías técnicas y de seguridad, con la finalidad de salvaguardar el buen servicio y seguridad del usuario.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Antecedentes

Conforme al Decreto Supremo 017-2009-MTC, los terminales terrestres se definen como la infraestructura complementaria al transporte terrestre, sea éste de propiedad pública o privada, la cual está destinada a prestar los servicios de transporte de personas o mercancías, de ámbito nacional, regional y provincial¹.

Para que una empresa esté autorizada a operar como un terminal terrestre debe contar con el Certificado de Habilitación Técnica de Terminales Terrestres, el cual es un documento emitido por la autoridad competente para acreditar que el terminal terrestre cumple con los requisitos y condiciones técnicas establecidas.

El presente Proyecto de Ley, nace del diagnóstico de la problemática del transporte interprovincial en las diversas ciudades de nuestro país, donde advertimos que debido a las normas vigentes se ha permitido una proliferación de los terminales terrestres dentro del casco urbano provocando un desorden que ha redundado en externalidades negativas para toda la población, habiéndose incrementado de forma significativa la congestión vehicular en las diferentes vías y rutas de acceso, dejando una sensación de que ya no existen horas punta en nuestra ciudad, aunado a ello el comercio informal reina alrededor de los terminales existentes, incrementando por consiguiente el flujo peatonal en zonas no adecuadas para ello, realizando un uso inadecuado del suelo, incrementando considerablemente los niveles de ruido, multiplicándose los niveles de contaminación ambiental..

Los problemas que se presentan en los terminales terrestres que brindan el servicio de transporte interprovincial de pasajeros presenta en la actualidad muchas deficiencias, ya sea en la prestación del servicio, la infraestructura, el confort, la inseguridad entre otros factores

¹ Decreto Supremo 017-2009/MTC

Artículo 3.- Definiciones (...)

3.75 Terminales Terrestres: Infraestructura complementaria del transporte terrestre, de propiedad pública o privada, destinada a prestar servicios al transporte de personas o mercancías, de ámbito nacional, regional y provincial.

que posibilitan la realización de accidentes que muchas veces pueden costar vidas humanas, como lo sucedido en el terminal terrestre de Fiori, hecho que lamentamos y que no debería volver a repetirse.

La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN, informó que existen alrededor de 742 terminales formales en todo el país², asimismo señala que solo en Lima operan al menos 26 terminales informales que se ubican en las avenidas Néstor Gambeta y Manco Capac del Callao, en los kilómetros 48, 160 y 141 de la Panamericana Norte, en el óvalo Infantas, la avenida Túpac Amaru (Comas), y Jirón Montevideo, en el Cercado de Lima.

Uno de los factores primordiales es la ubicación inapropiada de los propios terminales terrestres, siendo los mismos terminales terrestres que pertenecen a las empresas de transporte interprovincial las mismas que se han ubicado dentro de la zona urbana de las ciudades más importantes, generando la problemática identificada en perjuicio de la ciudad, del público usuario y de las propias empresas de transportes; por ejemplo, la proliferación de los terminales terrestres que se ubican a vista y paciencia en el Cercado de Lima y sus alrededores, ocasionan congestión vehicular tanto a la salida como al ingreso de las unidades en los mismos terminales debido a la dificultad de las maniobras que realizan estos vehículos, muchas veces las realizan en la vía pública ya que no cuentan con espacios de transición.

Cabe precisar algunas de las externalidades negativas identificadas como consecuencia del funcionamiento de los terminales terrestres, siendo un obstáculo latente al desarrollo del país.

➤ **Congestión.-**

La congestión es una de las externalidades negativas que más preponderancia tienen en las actividades vinculadas al sector transporte. Esto tiene que ver con los vacíos normativos existentes como los requisitos de autorización para la operación de un terminal terrestre, los mismos que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, no relacionan dicha autorización con temas de urbanismo o planificación urbana. Así, por ejemplo, el espacio utilizado para la construcción y operación de la infraestructura logística sólo cuentan con requisito de tamaño, más aún, no existe requisito alguno que tome en cuenta la ubicación donde va operar el terminal ni los efectos que puede causar la construcción de dicha infraestructura de transporte.

Como resultado de ello, las empresas autorizadas se han distribuido de manera desordenada y a la necesidad e interés de cada uno. En muchos de los casos, la ubicación de los terminales puede responder a economías de aglomeración, la cual genera reducción de costos de transacción y efectos de sinergia. Sin embargo, la literatura económica también señala que, en general, a partir de cierta dimensión los elementos anteriores se convierten en deseconomías. Pensado como problema de

² <http://www.sutran.gob.pe/terminales-terrestres-habilitados-a-nivel-nacional/>

óptimo social, se pueden dar diferentes definiciones a la dimensión crítica de la ciudad: la dimensión mínima, la dimensión óptima desde el punto de vista de los costos, la dimensión óptima en términos per cápita (dimensión óptima para la población), la dimensión óptima desde el punto de vista de la maximización de los beneficios, la dimensión óptima social y la dimensión máxima (costos y beneficios en equilibrio)³

Algunos de Los terminales terrestres que se identifican en la provincia de Lima se ubican en la cuadra tres (3) de la avenida Luna Pizarro, existe más de un terminal autorizado. Asimismo, en las cuadras doce (12) y quince (15) de la avenida 28 de Julio existen operando dos (2) y tres (3) terminales terrestres, respectivamente. Del mismo modo, en las cuadras seis (6) y diez (10) de la avenida Paseo de la República existen al menos dos (2) y tres (3) terminales terrestres así como en la calle Loreto existe un (1) terminal terrestre (Paradero Acho).

De otro lado, las características de la infraestructura de los terminales generan situaciones que contribuyen a una mayor congestión en las avenidas en las cuales se encuentran ubicados los terminales, siendo que muchos de ellos cuentan con una sola puerta de acceso siendo la misma entrada y salida. Así, por ejemplo se ha identificado que 21 de los 42 terminales visitados, que representan el 50%, cuentan con una sola puerta de acceso, la cual es usada para el ingreso y salida de las unidades de transporte. Asimismo, muchos de los terminales no cuentan con espacios dentro del mismo terminal para que las unidades de transporte realicen maniobras para embarcar y desembarcar a los señores pasajeros, provocando por consiguiente un congestionamiento vehicular innecesario.

➤ **La falta de estacionamiento para vehículos particulares.-**

Es otra externalidad ligada a la congestión, debido a la falta de estacionamiento o espacios tanto para los vehículos particulares o de servicio de taxis que llegan a los terminales a dejar pasajeros. Es decir, la mayoría de los terminales terrestres ubicados en la ciudad de Lima presentan características comunes como la falta de lugares dentro de su infraestructura para que los vehículos de los pasajeros que acuden a los terminales puedan estacionarse y recoger o dejar a los pasajeros usuarios obligándolos a buscar y/o tomar el servicio de taxi que se ubican a la salida de las puertas de los terminales ocasionando una congestión vehicular en perjuicio de las personas que se trasladan en la ciudad.

➤ **Efectos medioambientales**

Los problemas generados en el medio ambiente como consecuencia del funcionamiento de los terminales terrestres que se encuentran dentro el Cercado de Lima, por casi 1,600 unidades de transporte interprovincial, a los que tenemos que agregar el hecho que los terminales que se encuentren en dichas zonas generan que las personas que demandan el servicio de transporte nacional de pasajeros

³ Lucía M., Olga (2006) Fuentes de las economías de aglomeración: Una revisión bibliográfica.

acudan a dichos terminales con diferentes medios como vehículos particulares o taxis, generando una mayor emisión de gases contaminantes en la ciudad.

➤ **El comercio ambulatorio informal.-**

El comercio ambulatorio informal es una de las externalidades negativas que se generan en las inmediaciones de los terminales terrestres, ofreciendo sus productos y servicios, invadiendo los espacios públicos, contribuyendo a la contaminación del espacio, la obstaculización de vías, el cambio de uso del suelo, una mayor precariedad de las actividades económicas provocando por consiguiente una mayor congestión vehicular.

➤ **La inseguridad.-**

Los terminales terrestres que cuentan con autorizaciones del Ministerio de Transportes y de la Municipalidades Distritales donde se ubican dichos locales, deben tener en perfectas condiciones los elementos adecuados que permitan auxiliar en cualquier contingencia a los señores usuarios y a las unidades de las empresas que operan en dichos terminales terrestres, pero la realidad es otra ya que los operativos de fiscalización que realiza los inspectores de la SUTRAN, son mínimos atribuibles a la falta de presupuesto y de personal.⁴

Por lo que la fiscalización en los terminales terrestres informales son mínimos o casi nulos contemplándose solamente la labor de fiscalización solo en días festivos donde la demanda crece en forma desmesurada, terminales terrestres informales donde puede suceder cualquier cosa desde hurtos, robos e incendios sin que autoridad alguna pueda intervenir para socorrerlos, como por ejemplo los terminales terrestres que se ubican en Atocongo, Yerbateros y Fiori.

Del Informe de Gestión Institucional 2018 de SUTRAN

Se desprende que, su objetivo principal ha sido la fiscalización y supervisión coordinada con otras instituciones del sector público a los servicios de transporte terrestre y complementario. Sin embargo, no existe una significativa fiscalización a los terminales terrestres, más aún cuando señala en el citado Informe que la presencia de la autoridad en los terminales terrestres es para supervisar las condiciones técnicas de los vehículos y evitar molestias innecesarias en una supervisión en carretera; por ello en el caso de Lima, se ha habilitado 03 puntos de control en los terminales terrestres: Terminal Fiori, Terminal Plaza Norte y Terminal Yerbateros en la Ciudad de Lima.

⁴ Exposición de la Sra. Patricia Elizabeth Cama Meza, Superintendente de Transportes Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – 1ra Sesión Extraordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del 05 de abril de 2019.

La SUTRAN, desarrolla actividades de fiscalización, que pueden ser definidas como actividades preventivas, a aquellas realizadas en terminales terrestres antes de la partida de los buses a fin de verificar que las empresas de transporte, vehículos y conductores, cumplan con las condiciones y requisitos establecidos en los Reglamentos Nacionales

Durante el I semestre del 2018, la SUTRAN ha efectuado un total de 414 acciones operativas de control inopinado de embarque y desembarque de personas en carreteras y en las vías urbanas en la Región Lima.

Las intervenciones de fiscalización de la informalidad.

Las acciones de fiscalización de la informalidad, se inicia con la identificación previa de los lugares donde se realiza el servicio de transporte terrestre informal, registrándose las placas de los vehículos que estén, eventualmente, desenrollando el servicio de transporte informal. Los operativos, en distintos puntos de la carretera previamente identificados, permiten prevenir la informalidad en el servicio de transporte terrestre lo que a su vez conlleva a la imposición de actas de control no conformes, las cuales sustentan documentadamente las acciones de fiscalización. En dichos operativos, también participan el Ministerio Público, a través de las Fiscalías de Prevención del Delito, la Policía Nacional del Perú y la Defensoría del Pueblo. Un componente importante de la informalidad, es el aspecto socio-cultural y económico, precisándose que los reglamentos, disposiciones, restricciones y/o mandatos actuales no han podido disminuir estas prácticas, teniendo como consecuencia, entre otros la evasión tributaria, evasión de seguros, uso de terminales informales, falta de control operativo, ausencia del mantenimiento de las pistas y circulación de bus-camión.⁵

Del porque los terminales terrestres deben ubicarse en las zonas periféricas de la ciudad

Los terminales terrestres están ubicados sobre vías principales de la ciudad y en general el acceso y salida de los autobuses se realiza directamente sobre las vías principales, arteriales y secundarias, cuya configuración no cuenta con lo debido para evitar interferir con el flujo vehicular de la vía, generando una importante congestión vehicular en la vía, ya que ni las vías ni el terminal en sí incorporan un diseño vial adecuado para que se realice las operaciones y maniobras del bus sin interferir con el normal desarrollo del tráfico.

Los terminales terrestres de pasajeros formales e informales que vienen operando en nuestra ciudad no cuentan con la infraestructura necesaria para brindar un servicio de calidad al usuario, generando caos vehicular tanto dentro como fuera del terminal, provocando la pérdida de horas/hombre de trabajo, de estudio, de esparcimiento, además aumentando en forma considerable la contaminación del medio ambiente, por lo que difieren de las instalaciones que funcionan como una unidad de servicios permanentes, lugar que concentran a las empresas autorizadas o habilitadas que cubren rutas autorizadas o

⁵ Informe de Gestión Institucional 2018 de SUTRAN

registradas ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que tienen como origen, destino o tránsito dentro como fuera del país.

Por lo que resulta necesario sacar a los terminales terrestres de transporte interprovincial fuera del casco urbano de la ciudad, llevándolos a las periferias de la ciudad de Lima, donde pueden desarrollar estos complejos con el espacio necesario para construir dichos terminales terrestres los mismos que deberán contar con altos niveles de seguridad (cámaras de monitoreo y seguridad con sistema de video-vigilancia integral), siendo diseñada con el 100% de accesibilidad para las personas y sobre todo aquellas con discapacidad, tanto rampas, baños, plazas de estacionamientos, entre otros, con la finalidad de brindar las garantías técnicas y de seguridad, en salvaguarda de los usuarios brindando además un servicio de calidad en el transporte y sobre contribuir a la reducción de la contaminación ambiental.

RELACION DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON LA NORMATIVIDAD VIGENTE

a) La presente propuesta legislativa se enmarca dentro los alcances del marco jurídico nacional vigente:

➤ **Con la Constitución Política del Perú,**

- **El Artículo 1°** establece lo siguiente: *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.*
- **El artículo 65°** establece lo siguiente: *“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.”*

➤ **Con la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

- **Artículo 3°** *Del objetivo de la acción estatal. La acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.*
- **Artículo 5°** *De la promoción de la inversión privada. 5.1. El estado promueve la inversión privada en infraestructura y servicios de transportes, en cualquiera de las formas empresariales y contractuales permitidas por la Constitución y las leyes.*
- **Artículo 8°** *De los terminales de transporte terrestre. El Estado promueve la iniciativa privada y la libre competencia en la construcción y operación de terminales de transporte terrestre de pasajeros o mercancías, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, especialmente en el párrafo 7.5 del artículo 7, y de conformidad con la normatividad nacional o local vigente que resulte aplicable.*

➤ **Con el Decreto Supremo N°0017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transportes**

• **Artículo 33.**

Numeral 33.1.- *La prestación de servicio de transporte, debe brindar seguridad y calidad al usuario, para ello, es necesario contar una adecuada infraestructura física; la misma que, según corresponda, comprende: las oficinas, los terminales terrestres de personas o mercancías, las estaciones de rutas, los paraderos de ruta, toda otra infraestructura empleada como lugar de carga, descarga y almacenaje de mercancías, los talleres de mantenimiento y cualquier otra que sea necesaria para la prestación del servicio." (...)*

• **Numeral 33.5.-** *Está prohibido el uso de la vía pública, como terminal terrestres, estación de ruta y en general como infraestructura complementaria del servicio de transporte de ámbito nacional, regional y provincial. (...)*

• **Numeral 33.6.-** *La infraestructura complementaria para ser habilitada debe cumplir con lo que dispone el Reglamento Nacional de Edificaciones vigente, contar con las características adecuadas que permitan atender la cantidad de usuarios, empresas, servicios, frecuencias y vehículos que las empleen; debe permitir los movimientos y giros de los vehículos en su interior y no generar impactos negativos en el tránsito, en la circulación de personas y vehículos en el lugar en el que se encuentren ubicados. (...)*

• **Numeral 33.7.-** *En el caso del transporte terrestre de personas de ámbito provincial, urbano e interurbano, los terminales terrestres son obligatorios y pueden estar localizados en el lugar de origen o en el de destino de la ruta a elección del transportista. En el otro extremo de la ruta, en el que no está localizado el terminal terrestre, el transportista deberá además, contar con un lugar autorizado donde pueda estacionarse sin interrumpir la circulación o impactar negativamente en el tránsito de vehículos y/o personas.*

• **Numeral 33.8.-** *La habilitación y el uso de terminales terrestres para el servicio de transporte terrestre, se regula por el presente Reglamento y sus normas complementarias. La autorización para su funcionamiento se regula por las disposiciones que dicte la autoridad competente que corresponda, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades.*

b) La presente propuesta legislativa se enmarca en el contexto de las políticas establecidas en el **Acuerdo Nacional**⁶, conforme al siguiente detalle:

⁶ Secretaria General del Acuerdo Nacional/Políticas de Estado/Equidad y Justicia Social

Objetivo 24: Estado eficiente transparente y descentralizado

Afirmación de un estado eficiente y transparente

"Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda la demanda de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores" (...)

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no demanda nuevos recursos adicionales al erario nacional, en tanto se trata de norma declarativa, y que los gastos que se generen para la implementación de los terminales terrestres se financian por el propio operador titular que brinda el servicio.

Asimismo, una norma de esta naturaleza contribuiría a la seguridad, el confort, la higiene y de forma directa a la calidad de vida de los señores usuarios, a los que se les ofrecería una infraestructura moderna adecuada mejorando las condiciones de operación del embarque y desembarque de pasajeros, mayor seguridad de los usuarios y de las propias empresas de transporte terrestres que cubren rutas interprovinciales, dotándolas de equipamiento y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de los usuarios que utilicen este servicio, por consiguiente lograr el reordenamiento del tránsito en las zonas urbanas (zona urbana – casco urbano) donde actualmente operan estos terminales terrestres.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta propuesta no modifica ni altera la legislación vigente, ya que propone una solución a la falta de infraestructura que adolece un sector del transporte terrestres interprovincial que viene demandando la población para trasladarse.

La presente iniciativa legislativa propone que el Estado promueva la construcción de terminales de transporte terrestre interprovincial en las zonas periféricas de las ciudades, con la finalidad de constituir un espacio idóneo, con área suficiente para el embarque y desembarque de pasajeros, brindándole al usuario además de una infraestructura segura que cuente con los servicios básicos de higiene, alimentación, sujeto a supervisión y fiscalizaciones de las autoridades competentes a las unidades de transportes que trasladaran al usuario de un destino a otro.

