

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia" "*

Lima,³⁰ de enero de 2026

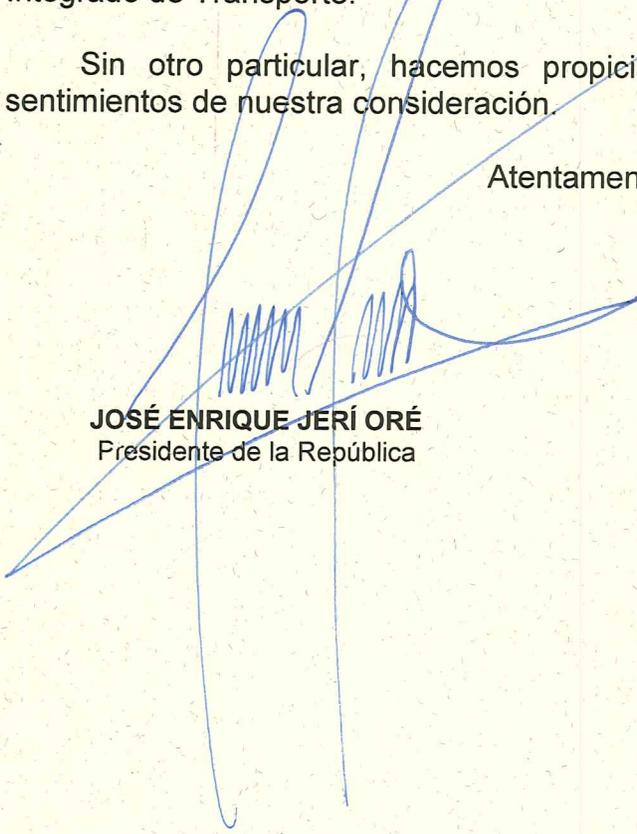
OFICIO N° 043 -2026 -PR

Señor
FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Primer Vicepresidente
Encargado de la Presidencia del Congreso de la República
Presente. -

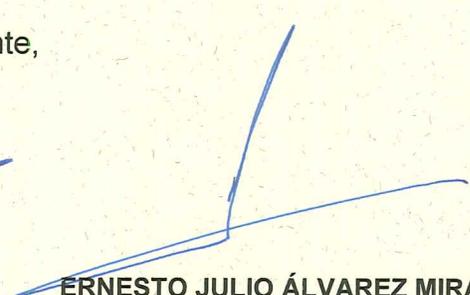
Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de comunicarle que, al amparo de las facultades legislativas delegadas al Poder Ejecutivo mediante Ley N° 32527, y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se ha promulgado el Decreto Legislativo N° 1707 que modifica la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre a fin de promover el Sistema Integrado de Transporte.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,



JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente de la República



ERNESTO JULIO ÁLVAREZ MIRANDA
Presidente del Consejo de Ministros



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA FUERTE FALCÓN
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Decreto Legislativo ^{Nº} 1707

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

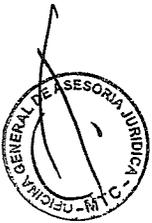
Que, mediante la Ley N° 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, por el plazo de sesenta (60) días calendario;

Que, en el numeral 2.1.18 del párrafo 2.1 del artículo 2 de la citada Ley N° 32527 se establece que el Poder Ejecutivo está facultado para legislar en materia de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada, para modificar los artículos 2 y 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a efectos de incorporar en el artículo 2 la definición de Sistema Integrado de Transporte y añadir el numeral 5.4 en el artículo 5, con el propósito de reducir la informalidad y promover inversiones públicas y privadas a través de Sistemas Integrados de Transporte a nivel nacional, sin generar excepciones ni limitaciones a la aplicación del procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas a cargo del Indecopi;

Que, el servicio de transporte terrestre enfrenta una alta informalidad que impide la consolidación de un Sistema Integrado de Transporte (SIT), lo cual se agrava por la falta de agilidad regulatoria que no permite combatir este problema de raíz; por lo que los sistemas formales de transporte terrestre operan en una crisis de sostenibilidad financiera, con pérdidas económicas que demuestran la inviabilidad del modelo sin un marco legal que permita una integración real y operacional y combata eficazmente la competencia desleal de la informalidad, situación que genera perjuicio en materia de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada;

Que, la solución propuesta es habilitar la gestión técnica del SIT en sintonía con la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU), aprobada por Decreto Supremo N° 012-2019-MTC, otorgando a la autoridad las herramientas necesarias para ejecutar la integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago, que define a un SIT, lo que redundará en el fomento del sector formal de transporte urbano y desincentiva el transporte informal frecuentemente asociado con la inseguridad ciudadana;

Que, en ese sentido, resulta necesario modificar la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de incluir la definición del SIT como parte del



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA VILLAFUERTE FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

marco legal vigente y establecer su contenido normativo en lo relativo a la promoción de la inversión pública y privada;

Que, con fecha 9 de enero de 2026, la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria informa al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que, respecto del presente Decreto Legislativo, no corresponde efectuar el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, por encontrarse comprendido en el supuesto de excepción previsto en el numeral 41.2 del artículo 41 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM; y, adicionalmente, precisa que el presente Decreto Legislativo no contiene ni modifica procedimientos administrativos, por lo que no requiere la realización de un Análisis de Calidad Regulatoria Ex Ante previo a su aprobación;



De conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú; y, en el ejercicio de la facultad delegada en el numeral 2.1.18 del párrafo 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA MALLAFUERTE FALCON
SECRETARIA DE CONSEJO DE MINISTROS

Decreto Legislativo

DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE PROMOVER EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene como objeto modificar la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) al artículo 2 y el numeral 5.4 al artículo 5, para incluir la definición del Sistema Integrado de Transporte (SIT) como parte del marco legal vigente y establecer su contenido normativo en lo relativo a la promoción de la inversión pública y privada.

Artículo 2.- Finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por finalidad impulsar la implementación del Sistema Integrado de Transporte (SIT) como modelo para la organización y prestación eficiente de los servicios de transporte terrestre, así como establecer su reconocimiento jurídico a efectos de brindar estabilidad y confianza a los agentes privados e incentivar la inversión en el sector. Asimismo, busca contribuir a la reducción de la informalidad en el transporte; y, con ello, al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, garantizando un servicio ordenado, confiable y seguro para la población desincentivando el transporte informal.



Artículo 3.- Modificación de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Se modifica la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) en el artículo 2 y el numeral 5.4 en el artículo 5, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

“Artículo 2.- De las definiciones

- Para efectos de la aplicación de la presente Ley, entiéndase por:

(...)

j) Sistema Integrado de Transporte: Sistema de transporte público de personas compuesto por las distintas clases o modalidades del servicio de transporte reconocidas en la normatividad vigente, que cuenta con integración física, operacional y tarifaria, así como de medios de pago.”

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA MALAFUERTE FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

“Artículo 5.- De la promoción de la inversión privada

(...)

5.4. *El Estado también promueve las inversiones públicas y privadas que habiliten la implementación y puesta en operación progresiva de Sistemas Integrados de Transporte en todo el territorio nacional, asegurando su eficiencia, sostenibilidad, accesibilidad, seguridad y amplia cobertura en la prestación del servicio de transporte y tránsito terrestre. Para tal efecto, las autoridades competentes pueden adquirir, instalar, administrar y aportar en propiedad o en uso los bienes muebles e inmuebles que se requieran para garantizar la operatividad o continuidad de los Sistemas Integrados de Transporte, previo acuerdo con los concesionarios u operadores del sistema.*

En el caso de bienes muebles y bienes inmuebles que se enmarquen en el ámbito del Sistema Nacional de Abastecimiento, los actos de disposición final u otros deben realizarse conforme a lo establecido en el marco del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF y sus directivas.

Las disposiciones normativas relativas a la integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago, así como el régimen sancionador aplicables al Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, son aprobadas por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, conforme a su ley de creación y en concordancia con la presente Ley y sus reglamentos nacionales.”

Artículo 4.- Financiamiento

Las disposiciones previstas en el presente Decreto Legislativo se financian con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 5.- Publicación

El presente Decreto Legislativo es publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe), y en la sede digital del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (www.gob.pe/mtc), el mismo día de su publicación en el diario oficial El Peruano.



REPÚBLICA DEL PERÚ



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA VILLALBA FUERTE FALCON
SECRETARIA DEL GOBIERNO DE MINISTROS

Decreto Legislativo

Artículo 6.- Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debe aprobar mediante Decreto Supremo las normas de adecuación a las modificaciones previstas en el presente Decreto Legislativo, dentro de un plazo máximo de cuarenta (40) días hábiles contados desde el día siguiente de la publicación de la presente norma.



POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de enero del año dos mil veintiseis.

JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente de la República

ERNESTO JULIO ÁLVAREZ MIRANDA
Presidente del Consejo de Ministros

ALDO MARTÍN PRIETO BARRERA
Ministro de Transportes y Comunicaciones

**DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE
TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE A FIN DE PROMOVER EL SISTEMA
INTEGRADO DE TRANSPORTE**

I. OBJETO

El presente Decreto Legislativo (en adelante Decreto Legislativo) tiene como objeto modificar la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) al artículo 2 y el numeral 5.4 al artículo 5, para incluir la definición del Sistema Integrado de Transporte (SIT) como parte del marco legal vigente y establecer su contenido normativo en lo relativo a la promoción de la inversión pública y privada.

II. FINALIDAD

La finalidad del presente Decreto Legislativo es impulsar la implementación del Sistema Integrado de Transporte (en adelante SIT) como modelo para la organización y prestación eficiente de los servicios de transporte terrestre, así como establecer su reconocimiento jurídico a efectos de brindar estabilidad y confianza a los agentes privados e incentivar la inversión en el sector. Asimismo, se busca contribuir a la reducción de la informalidad en el transporte y, con ello, al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, garantizando un servicio ordenado, confiable y seguro para la población desincentivando el transporte informal que sirve de campo de acción de la inseguridad para los usuarios del transporte.

III. MARCO JURÍDICO

El artículo 104 de la Constitución Política del Estado, establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

En dicho contexto, el Congreso de la República, mediante Ley N° 32527 ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, por el plazo de sesenta (60) días calendario.

En el marco de la citada Ley autoritativa, se faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para modificar los artículos 2 y 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante LGTT), a efectos de incorporar en el artículo 2 la definición de SIT y añadir el numeral 5.4 en el artículo 5, con el propósito de reducir la informalidad y promover inversiones públicas y privadas a través de Sistemas Integrados de Transporte a nivel nacional, sin generar excepciones ni limitaciones a la aplicación del procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas a cargo del Indecopi.

En ese sentido, la incorporación del SIT en la LGTT se encuentra comprendida en las materias delegadas al Poder Ejecutivo, en tanto la informalidad en el transporte terrestre constituye un factor que incide directamente en la inseguridad ciudadana y en la sostenibilidad del servicio público, así como en el crecimiento económico responsable y el fortalecimiento institucional del sector transporte.

Al respecto, la LGTT, establece los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre, que rigen a nivel nacional.

El artículo 3 de la LGTT dispone que el objetivo de 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.

Como se puede advertir, esta disposición tiene como finalidad permitir a los ciudadanos ejercer su libertad de circulación, reconocido en el numeral 11 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que implica trasladarse de un lugar a otro a través de los diferentes medios de transporte que lo posibiliten.

Ahora bien, el artículo 10 de la LGTT establece que en materia de transporte y tránsito terrestre las competencias se clasifican en: i) normativas, ii) de gestión, y, iii) de fiscalización. Respecto de la competencia normativa el artículo 11 de la LGTT dispone que esta comprende la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Siendo competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante MTC) el dictar reglamentos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República, los cuales son de observancia obligatoria por todas las entidades y las personas de los sectores público y privado, incluyéndolo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales.

En concordancia con lo establecido en la LGTT, la Ley N° 29370, la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establece en su artículo 4 que el MTC es competente de manera exclusiva en las materias de infraestructura y servicios de transportes de alcance nacional e internacional, entre otras; asimismo, es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales en las materias de infraestructura de transportes de alcance regional y local, y servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre, entre otras.



Ello es concordante con el principio de legalidad, según el cual todas las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas, conforme lo establece el Artículo IV de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Como bien ha señalado el Tribunal Constitucional el principio de legalidad constituye un límite de la capacidad jurídica de la administración pública, que requiere la habilitación expresa de una norma jurídica¹, puesto que:

*“Como es de uniforme entendimiento en la doctrina, **la capacidad jurídica de la Administración Pública está sometida al principio de legalidad** que implica que los entes públicos no puedan entrar en el tráfico jurídico ilimitadamente, salvo las prohibiciones o limitaciones que el ordenamiento puede contener (esto es, más o menos, lo propio de la capacidad privada); por el contrario, **sólo (sic) pueden enhebrar relaciones allí donde una norma le autoriza a ello.**”*

Ello es así, en la medida en que la Administración, en el ejercicio de sus funciones públicas y potestades, no puede invocar un supuesto principio de presunción general de aptitud o libertad (...)” (Énfasis añadido)

¹ Sentencia recaída en el Expediente 2939-2004-AA/TC.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el MTC, en su calidad de órgano rector a nivel nacional, es la entidad con competencia para plantear el proyecto normativo en ejercicio de sus competencias legalmente establecidas y sin contravenir el ordenamiento jurídico.

IV. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

4.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

a) Problemática sobre la calidad en la prestación del servicio de transporte terrestre en el marco de la inversión pública y la informalidad en el servicio

La situación negativa que afecta actualmente al servicio de transporte terrestre está representada por la carencia de sistemas de transporte masivo integrados y sostenibles debido a la ausencia de inversión pública complementaria que habilite la participación privada en condiciones de seguridad jurídica y previsibilidad. Actualmente, el marco normativo prioriza la protección contractual de agentes aislados, sin articular mecanismos que reduzcan el riesgo sistémico ni corrijan fallas de coordinación en infraestructura crítica, interoperabilidad y financiamiento, todo ello se ve agravado con la alta tasa de informalidad que existe en el transporte actualmente, pues como consecuencia, la criminalidad y la inseguridad ciudadana alcanza índices que afectan a la estabilidad del país.

Esta situación ha derivado en situaciones problemáticas reflejadas en servicios fragmentados, altos niveles de informalidad y escasa modernización de flota, limitando la competitividad del transporte urbano y la posibilidad de transición hacia tecnologías limpias, lo cual requiere de un modelo de gestión coordinado y enmarcado en un sistema ad hoc.

Asimismo, es importante tener en cuenta que la persistencia de altos niveles de informalidad en el transporte terrestre no solo afecta la eficiencia del servicio, sino que también constituye un factor que agrava la inseguridad ciudadana. Los servicios informales, al operar fuera del marco legal y sin mecanismos de trazabilidad, facilitan la comisión de delitos como robos, extorsiones y actos de violencia, además de incrementar los riesgos de accidentes por la falta de control técnico y capacitación de los conductores.

Informalidad y efectos transversales en el sistema de transporte

La informalidad en el transporte terrestre constituye uno de los principales problemas estructurales que limitan la eficiencia, la competitividad y la sostenibilidad del sistema de movilidad en el país. En el área metropolitana de Lima Metropolitana y Callao se estima que al menos el 60 % de los usuarios del transporte público viajan en micros, coasters y combis tradicionales —modos que operan mayoritariamente de forma informal o semiformales—, mientras que sólo el 8.3 % de los usuarios utilizan sistemas formales como el metro, los corredores complementarios o el Metropolitano².

Otro estudio señala que los servicios informales de colectivo (combi, bus, minibus) y los formales juntos representaban cerca del 49 % del total de viajes diarios en Lima, lo que pone de manifiesto la magnitud del transporte informal como parte esencial de la movilidad urbana³.

² Diario El Comercio - El 60% de usuarios de transporte público en Lima y Callao viaja en micros, coasters y combis: <https://elcomercio.pe/ecdata/ecdata-el-60-de-usuarios-de-transporte-publico-en-lima-y-callao-viaja-en-micros-coasters-y-combis-noticia/>

³ Anatomy of an Informal Transit City: Mobility Analysis of the Metropolitan Area of Lima: <https://www.mdpi.com/2413-8851/3/3/67>



Además, un reporte de prensa indica que “el 67 % del transporte en Lima es informal – es decir que más de la mitad circula sin una ruta, sin revisiones técnicas, ni SOAT”⁴. Este fenómeno no responde únicamente a la falta de fiscalización, sino a una combinación de factores económicos y regulatorios: la baja rentabilidad de la formalidad, la fragmentación de los operadores, los sobrecostos derivados de trámites y cargas administrativas, y la ausencia de infraestructura pública complementaria que permita economías de escala. La consecuencia es un mercado dual, donde el transporte informal goza de ventajas competitivas de corto plazo —menores costos y libertad de operación—, mientras el formal enfrenta altos costos de cumplimiento sin el respaldo de un marco de seguridad jurídica estable.

En el ámbito urbano, la informalidad genera externalidades severas: sobreoferta vehicular, congestión, accidentes de tránsito, contaminación y pérdida de productividad. Estos efectos están interrelacionados con la baja cobertura del transporte integrado y la debilidad de marcos regulatorios complementarios. La informalidad, por lo tanto, afecta también la demanda del sistema formal, al erosionar su sostenibilidad financiera y técnica.

Por estas razones, la reducción de la informalidad constituye un objetivo transversal de política pública, estrechamente vinculada con la promoción de la inversión privada y la modernización del SIT. La formalización progresiva, sustentada en marcos regulatorios predecibles y en la integración física, tarifaria y tecnológica, es una condición necesaria para consolidar un transporte urbano seguro, accesible y financieramente sostenible.

La prevalencia de agentes informales responde a un conjunto de factores económicos, regulatorios e institucionales que generan un “mercado dual”. Estudios señalan que la atomización de los servicios, los elevados costos de cumplimiento para la formalidad, los trámites administrativos y la insuficiente infraestructura complementaria explican por qué la informalidad mantiene ventajas competitivas de corto plazo⁵. En este contexto, la informalidad no sólo limita la eficiencia operativa —mediante rutas solapadas, exceso vehicular y baja economía de escala— sino que socava la posibilidad de atraer inversión privada en sistemas integrados de transporte, al generar un entorno de alta incertidumbre regulatoria y competencia desleal.

Los efectos de la informalidad trascienden la operación del transporte y se trasladan al bienestar urbano, a la seguridad vial y al medio ambiente. La congestión vehicular se agrava con la sobreoferta y la falta de jerarquización de rutas; asimismo, la accidentabilidad tiende a ser mayor en servicios informales con menores estándares técnicos. En Lima, se documenta que la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante ATU) intervino a más de 4 720 vehículos informales sólo en 2022 por operar sin autorización, lo que refleja la magnitud del fenómeno en términos de fiscalización⁶.

Si bien los datos cuantitativos más completos sobre informalidad disponibles en la Exposición de Motivos se centran en Lima y Callao, la informalidad del transporte urbano también se reconoce como un problema estructural en otras ciudades y en las políticas



⁴ El 67% del transporte en Lima es informal: <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/67-transporte-lima-informal-n496993>

⁵ Critical Perspectives on International Planning: <https://sites.utexas.edu/internationalplanning/informal-transport-as-social-infrastructure-in-lima-peru/>

⁶ Alta informalidad en transporte público en Lima y Callao: ATU interviene a más de 17 mil choferes piratas: <https://www.infobae.com/peru/2023/10/10/alta-informalidad-en-transporte-publico-en-lima-y-callao-atu-interviene-a-mas-de-17-mil-choferes-piratas/>

nacionales de transporte. La Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) identifica la informalidad, la baja calidad del servicio y la insuficiente planificación como características del transporte urbano en las principales ciudades del país, con efectos negativos en tiempos de viaje, seguridad vial, contaminación y productividad urbana que afectan a gran parte de la población urbana peruana identificada en la PNTU (incluyendo Lima-Callao, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Piura, entre otras) y no solo a una metrópoli específica⁷.

En esa misma línea, la evidencia empírica en Trujillo refuerza que la informalidad no es un fenómeno exclusivo de Lima y Callao: el estudio de Lizarraga Aguirre y López Moncada⁸, aplicado en los exteriores del Mall Plaza de la ciudad de Trujillo del departamento de La Libertad, encuentra que los usuarios perciben niveles regulares o altos de informalidad, pero la relación estadística entre informalidad y calidad del servicio es prácticamente inexistente (R cuadrado muy bajo y sin significancia), lo que sugiere una normalización de condiciones subestándar y la presencia de determinantes adicionales de la experiencia del usuario.

Asimismo, en Arequipa, la propia gestión pública regional reconoce el transporte informal como un problema operativo y de seguridad, y por eso ejecuta operativos de fiscalización e intervención a vehículos que prestan servicio de transporte de pasajeros sin autorización. Por ejemplo, el Gobierno Regional de Arequipa reporta operativos intensificados coordinados con la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN y la Policía Nacional del Perú, así como intervenciones de más de 30 vehículos en acciones de control, lo que evidencia que la informalidad también exige respuesta pública fuera de Lima y Callao.

En ese sentido, el sustento puede enfatizar que, en ciudades intermedias como Trujillo, Arequipa y entre otras ciudades, la agenda pública no debe reducirse a “formalizar” operadores, sino a intervenir sobre factores de calidad que el usuario valora y que el mercado informal no corrige por sí solo, como seguridad, confiabilidad, condiciones físicas del servicio, gestión operativa e infraestructura habilitante. Esto además es consistente con acciones y diagnósticos a nivel subnacional orientados a enfrentar la persistencia del transporte informal en la región La Libertad, lo que reafirma la relevancia nacional del problema más allá de Lima.

Por tanto, desde la perspectiva del diseño normativo, es indispensable que la legislación sectorial —como la reforma de la LGTT— reconozca explícitamente la informalidad como un factor que limita la gobernanza, la calidad del servicio y la sostenibilidad financiera del sector.

- Limitada inversión pública complementaria en infraestructura

La baja inversión pública complementaria en infraestructura complementaria y vial de transporte constituye un obstáculo central para el desarrollo de sistemas integrados y sostenibles. La evidencia recogida por Proinversión (2023) muestra que la participación privada en sectores intensivos en capital requiere que el Estado asuma un rol habilitador mediante la provisión de activos estratégicos de alto costo hundido y coordinación, como terminales, corredores, patios de maniobra, interoperabilidad

⁷ POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTE URBANO - PNTU, aprobado por DS N°012-2019-MTC. Link: https://transportweek.org/wp-content/uploads/2022/04/Política_Nacional_de_Transporte_Urbano_-_PNTU.pdf

⁸ Informalidad y calidad del servicio en el transporte público urbano en los exteriores del Mall Plaza: <https://economicsocialresearch.com/index.php/home/article/download/160/526>

tecnológica y estándares de operación. Sin este anclaje público, los proyectos de transporte no resultan bancables para los inversionistas, se mantiene la fragmentación de operadores y se limita la transición hacia sistemas de movilidad masiva con tecnologías limpias. Esta falta de inversión en infraestructura complementaria profundiza la dependencia de servicios informales y atomizados, afectando la competitividad del transporte urbano y la calidad de vida de los usuarios, contribuyendo a la inseguridad ciudadana que aqueja actualmente al país.

- **Fragmentación y precariedad del transporte urbano en el Perú**

El transporte urbano opera con una estructura fragmentada dominada por agentes informales pequeños y de baja escala. Más del 60 % de los desplazamientos diarios en Lima se realizan mediante transporte informal en autobuses (combis, microbuses) sin planificación estatal ni rutas integradas⁹. Esta multiplicidad de operadores independientes, que fijan tarifas y recorridos de modo autónomo, contribuye a la sobreoferta vehicular, la competencia desordenada y la dificultad para implementar una red articulada de transporte masivo vinculada entre distintos modos.

Esto representa una situación de precariedad del servicio que se manifiesta en condiciones operativas deficientes y en falta de cobertura de calidad para la población. En una evaluación reciente de las políticas de tránsito en Lima, se señala que el sistema de transporte masivo (metro y corredores) ha sido incapaz de absorber eficientemente la demanda creciente, manteniendo amplias zonas sin acceso a servicios masivos integrados y relegando a muchos usuarios al uso de vehículos informales de baja capacidad¹⁰. Además, la alta dependencia del transporte informal y la insuficiente regulación estructural agravan problemas de seguridad vial, bajas velocidades promedio, tiempos de viaje prolongados y un servicio desigual que penaliza especialmente a los ciudadanos de menores recursos. Esta situación, a su vez, incrementa la percepción de inseguridad ciudadana y expone a los usuarios a mayores riesgos durante sus desplazamientos diarios.

Dicho escenario incentiva el sector de informalidad en el transporte, derivada en parte de la falta de infraestructura adecuada y de un marco de inversión pública habilitante, por lo que no solo se reduce la eficiencia del sistema, sino que también incrementa los niveles de inseguridad ciudadana, problemática y realidad que se ve afectada cada día con la comisión de delitos, producto del servicio informal que se brinda en el transporte terrestre. Los servicios informales, al operar sin supervisión ni control técnico, facilitan la comisión de delitos, generan mayores índices de siniestralidad vial y propician entornos de desorden y violencia en el espacio público.

La prestación del servicio de transporte público en Lima Metropolitana y el Callao es insuficiente, de mala calidad e inseguro, situación que se agrava por el déficit de infraestructura, un parque vehicular antiguo, un inadecuado control del tránsito y la inseguridad ciudadana. La solución exige la acción decidida del Estado en la mejora de la regulación y la gestión del transporte, desde una visión integral que permita a los más de 10 millones de habitantes acceder a un medio de transporte público rápido y



⁹ Informal Transport as Social Infrastructure in Lima, Perú: <https://sites.utexas.edu/internationalplanning/informal-transport-as-social-infrastructure-in-lima-peru/>

¹⁰ Critical evaluation of transit policies in Lima, Peru; resilience of rail rapid transit (Metro) in a developing country: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2773153724000240>

seguro¹¹. Asimismo, resulta indispensable fortalecer la formalización del sector y la implementación del SIT, como herramientas que contribuyan a reducir la informalidad y a mejorar las condiciones de seguridad y confianza de los usuarios.

La provincia de Lima consta de 42 distritos, adicionales al Cercado de Lima, que se encuentran completamente integrados entre sí, en una extensión territorial de 2 670,40 Km2, la provincia de Lima se encuentra conurbada con la Provincia Constitucional del Callao, que cuenta con una superficie de 146,98 Km2, distribuida en 6 distritos y el Cercado del Callao.

Al 2019, en las jurisdicciones de ambas provincias se producían alrededor de 27 millones de viajes por día. Se estima que el 68,59% de los traslados se realizaba principalmente en transporte público (buses y combis tradicionales, Metropolitano, Metro de Lima, corredores complementarios y colectivos) y menos del 20% en viajes individuales (auto privado y taxi).

**Tabla N° 1. Estimación de viajes diarios de personas.
Provincias de Lima y Callao (2004-2018)**

Año	Viajes Diarios
2004	16 537 000
2012	22 308 000
2018	26 709 000

Fuente: Defensoría del Pueblo (2024)



Conforme a lo señalado en la Tabla N° 1, es importante señalar el crecimiento de los viajes diarios entre los años 2004 y 2018, siendo que se ha presentado un incremento de más de 10 millones de viajes diarios en el periodo de 14 años. El caso de Lima y Callao ejemplifica una situación presente a nivel nacional, derivada de la necesidad de acelerar el desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte que ofrezca un servicio de transporte seguro y eficiente a la población.

**Tabla N° 2. Medios de transporte utilizados para ir a trabajar o estudiar.
Provincias de Lima y Callao (2017-2019)**

Medio de transporte		Principal medio usado
Transporte colectivo	Combi o coaster	28,40%
	Bus	30.53%

¹¹ Defensoría del Pueblo (2024) <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/08/Reporte-001-2024-aae-corredores-complement-jul24.pdf>

Medio de transporte		Principal medio usado
	Metropolitano	2,93%
	Colectivo	2,72%
	Metro de Lima (Línea 1)	2,32%
	Corredores complementarios	1,69%
Transporte individual	Automóvil propio	10,56%
	Mototaxi	3,89%
	Taxi	1,65%
	Motocicleta propia	1,83%
	Peatonal	11,22%
Modos no motorizados	Bicicleta	1,13%

Fuente: Defensoría del Pueblo (2024)

La ATU refiere que al 2019 se producían 511 mil viajes diarios en transporte ferroviario y 1,04 millones de viajes diarios en el Metropolitano y corredores complementarios. Al 2022, dichos viajes se habrían reducido a 383 mil y 705 mil respectivamente. En el primer semestre del 2023, experimentaron un leve incremento, con 495 mil viajes diarios en transporte ferroviario y 767 mil en el Metropolitano y corredores complementarios¹² sin alcanzar los niveles pre-pandemia.

Como ejemplo de debilitamiento de los sistemas de transporte masivo en Lima y Callao, se puede considerar el caso de los corredores complementarios, que tienen menor importancia en el servicio de transporte que el auto colectivo. En efecto, se observa que la operación actual de los mismos se produce de manera fragmentada y no cubren la demanda real del servicio, al no haberse habilitado la prestación del servicio en rutas alimentadoras y sin abarcar el territorio de la Provincia Constitucional del Callao. Esta situación ha dado lugar a la propagación de servicios informales (autos colectivos) en todo Lima Metropolitana, incluyendo los distritos periféricos, los cuales en cierto modo satisfacen la demanda no cubierta por dichos corredores y ningún otro

¹² ATU, Reporte de seguimiento al primer semestre de 2023 del Plan Estratégico Institucional (PEI), del 21.08.2023 (disponible en: https://transparencia.atu.gob.pe/transparencia_atu/Documentos/32_Seguimiento_PEI_2023_Semestrel.pdf)



servicio de transporte público. En efecto, conforme a la información de la **Tabla N° 2**, el 2,72% de pasajeros utiliza los autos colectivos como principal medio de transporte; frente al 1,69% que utilizan los corredores complementarios como principal medio de transporte.

La ausencia de un reconocimiento expreso del SIT en la LGTT ha limitado la capacidad para articular respuestas normativas coherentes frente a estas problemáticas, generando dispersión regulatoria y reduciendo la eficacia de las políticas públicas orientadas a la formalización, la integración del servicio y la mejora de la calidad del transporte terrestre.

- **Calidad del servicio, accesibilidad y sostenibilidad del transporte formal**

La calidad del servicio de transporte terrestre no se manifiesta únicamente en atributos inmediatos de la experiencia del viaje, como el tiempo, la seguridad o el confort, sino que depende de condiciones estructurales que permiten sostener niveles adecuados de operación en el tiempo. Entre estas condiciones destacan el grado de informalidad del mercado, la accesibilidad territorial y económica al servicio, y la sostenibilidad operativa y financiera de los sistemas formales. En ese sentido, la presente sección analiza cómo la persistencia de brechas de acceso, la dispersión urbana y la competencia informal afectan la demanda efectiva de los servicios integrados y, en consecuencia, la capacidad del sistema formal para mantener frecuencias, cobertura, mantenimiento y renovación de flota, impactando directamente en la calidad del servicio percibida por los usuarios.

Es de pleno conocimiento que el transporte terrestre constituye el principal medio de movilidad en el país, siendo utilizado mayoritariamente por la población de menores ingresos y representando un eje fundamental para la integración económica y social. No obstante, el sector enfrenta altos niveles de informalidad, sobreoferta vehicular y baja calidad en el servicio, lo que genera externalidades negativas como accidentabilidad, inseguridad ciudadana, contaminación y pérdida de eficiencia económica.

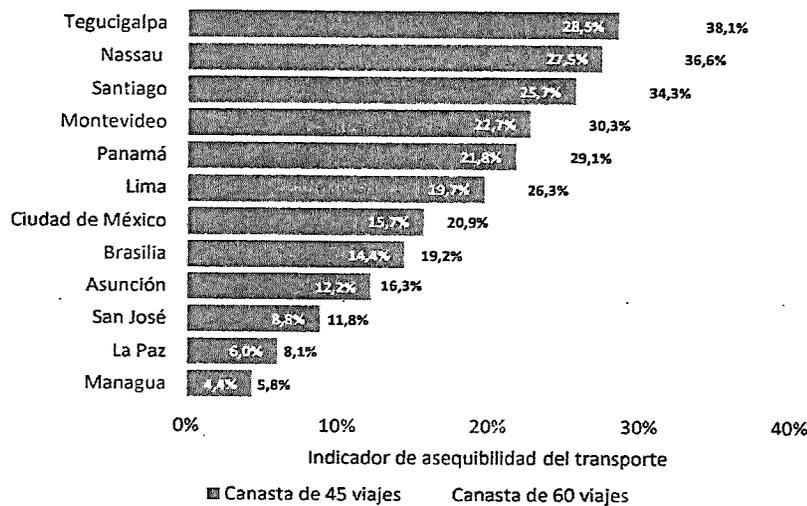
Conforme a lo señalado anteriormente, en el caso particular de los Centros de Inspección Técnica Vehicular (CITV), estos no han logrado garantizar estándares homogéneos ni generar confianza en los operadores ni en los usuarios, mientras que los trámites administrativos y requisitos regulatorios continúan elevando costos de cumplimiento sin traducirse en mayor seguridad o calidad del servicio. Estos problemas generan un escenario en el que la informalidad mantiene ventajas comparativas frente a la formalidad. Por ello, se requiere un marco legal que articule la promoción de la inversión privada con la protección efectiva de los usuarios, eliminando sobrecostos regulatorios, garantizando accesibilidad y fortaleciendo la competitividad del transporte nacional e internacional, para avanzar hacia un sistema más ordenado, seguro y eficiente en el Perú.

Como por ejemplo las limitadas condiciones para la sostenibilidad económica y financiera de los Corredores Complementarios del SIT de Lima y Callao se deben a que gran parte de los servicios de transporte terrestre de personas en Lima y Callao se desarrolla en un contexto de informalidad. En efecto, desde el punto de vista económico, la informalidad está definida como "el conjunto de unidades productivas no constituidas en sociedad del sector institucional de los hogares, que no se encuentran



registradas en la administración tributaria” (INEI, 2023). No obstante, para el sector del servicio público de transporte este término se encuentra más bien relacionado a “servicios de transporte público flexibles, no programados, ofrecidos por operadores autoorganizados sin marcos regulatorios efectivos, los cuales generan externalidades negativas como la contaminación, la congestión y la seguridad vial deficiente” (Tun et al., 2020).

Gráfico 1. Ingreso per cápita promedio del quintil de ingreso más bajo

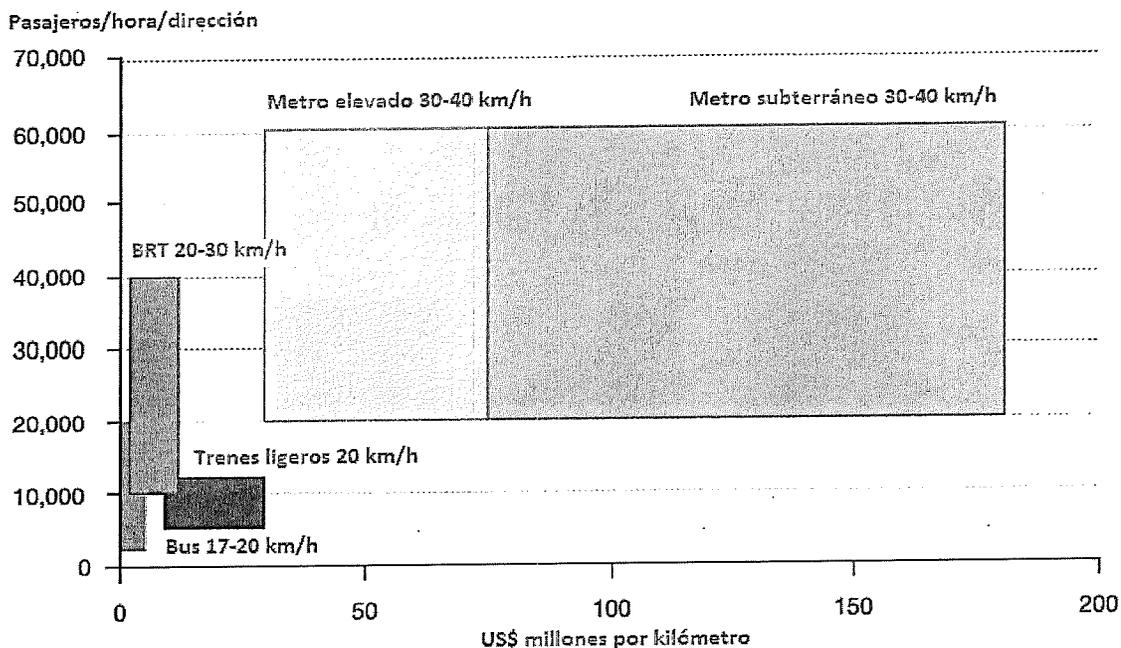


Fuente y elaboración: Rivas, Serebrisky & Suárez-Aleman (2018).



Asimismo, la insuficiente infraestructura de los servicios de transporte masivo, -en la experiencia internacional- consideran el tamaño de la demanda en los ejes estructuradores de viajes, donde se establecen los parámetros de referencia para la definición de la capacidad, velocidad típica e intervalos de tiempo que se asocian a una tipología de proyectos que deben ser evaluados para seleccionar la mejor solución de intervención. Sin embargo, en el **Gráfico 2**, podemos apreciar como en la medida en que los sistemas cuentan con mayores volúmenes de usuarios por hora y por sentido, se puede pasar de soluciones más ligeras a soluciones que requieren mayores inversiones, pero que -al mismo tiempo- permiten el desarrollo de mayores velocidades.

Gráfico 2. Costos de los sistemas masivos de transporte



Fuente: UN Habitat (2013).

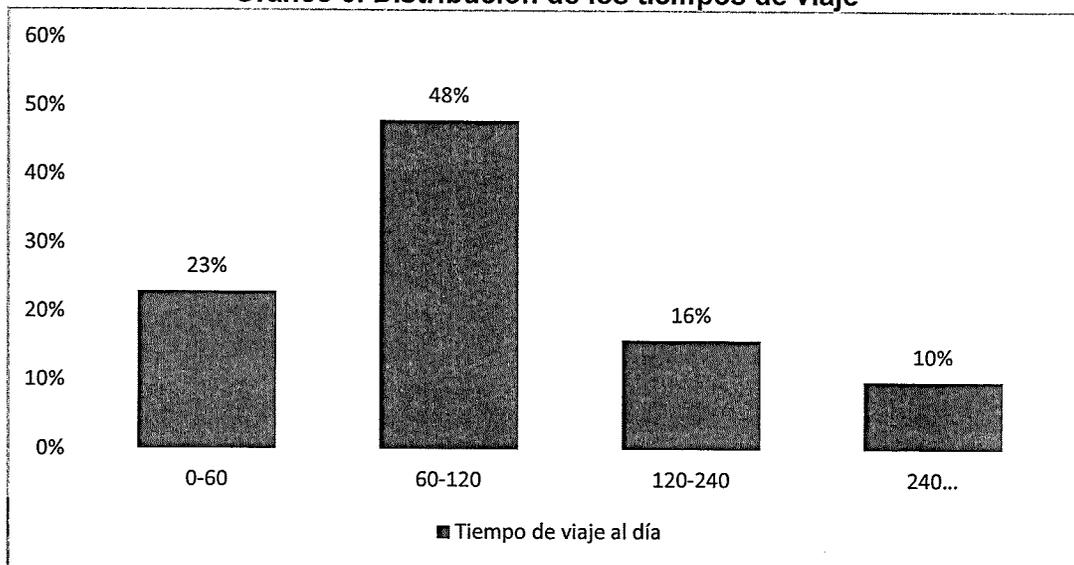
En lo que respecta al limitado acceso al servicio público de transporte a través de medios de masivos, una de las razones por las cuales es difícil que se cuente con una cobertura geográfica del servicio público de transporte terrestre, es la dispersión territorial de Lima – Callao y el creciente asentamiento de personas en las zonas periféricas y elevadas de la ciudad. Esto eleva los costos del transporte y dificulta la generación de densidad y de centralidades. Al mismo tiempo impacta sobre la longitud promedio de las rutas que es de 70 km. ida y vuelta, generando importantes desperdicios de recursos.

Respecto a la determinación del tiempo de duración de los viajes, los estudios del Plan de Movilidad Urbana precisan que en el Área Metropolitana de Lima y Callao un ciudadano promedio recorre 11.3 km. en 55 minutos por viaje. Diariamente se realizan 24.7 millones de viajes, de los cuales 18.7 millones son en transporte motorizado, con un promedio de 12.2 km. en 59 minutos por trayecto¹³.

La dispersión de la ciudad también puede llevar a costos sociales de las poblaciones de menos recursos. Como indica un estudio del BID (2012), los pobres que viajan en el Metropolitano gastan 20% de su ingreso para acceder a este servicio. Debido a que en Lima solo 3% del estrato "E" está cerca de las rutas alimentadoras y las poblaciones más pobres no viven cerca de la ruta troncal.

¹³ Encuesta de Origen - Destino de viajes en Hogares (mes de setiembre y octubre del año 2023) del Plan de Movilidad Urbana para el área Metropolitana de Lima y Callao (informe 3 - Diagnóstico de la Movilidad).

Gráfico 3. Distribución de los tiempos de viaje



Fuente: Asociación Movemós

En lo que respecta a la insuficiente accesibilidad del servicio público de transporte por bajos niveles de ingresos en zonas periféricas y bajas especificaciones de la red vial urbana en zonas periféricas, las personas de escasos recursos requieren hacer viajes más extensos, debido a las mayores distancias entre sus viviendas y los centros de educación o trabajo, además, ello también implica que deben iniciar sus viajes con taxis o mototaxis o realizar transbordos que incrementan el costo total de transporte diario¹⁴. La proporción de los ingresos que la población de menores niveles socioeconómicos otorga al uso de transporte, es muy desigual comparado con los demás estratos. En la siguiente tabla se puede observar según datos extraídos de Dextre & Avellaneda (2014)¹⁵, ENAHO (2015) y ENAHO (2018), la proporción de ingresos que las personas en Lima gastan en transporte.

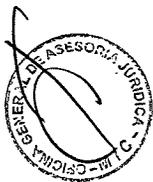


Tabla N° 3. Proporción de Ingresos dirigidos al Transporte

Ingreso por Hogar en Lima (en S/.)	1	2	3	4	5	6	7	8
Año	>7000	4001 - 6999	3001 - 4000	2001 - 3000	1501 - 2000	1001 - 1500	600 - 1000	< 600
2004	9%	12%	13%	14%	16%	18%	21%	43%
2015	12%	12%	17%	15%	20%	14%	18%	54%
2023	2%	4%	6%	8%	11%	16%	24%	45%

Fuente: Datos del 2004 extraídos de Dextre & Avellaneda (2014): Movilidad en Zonas Urbanas. Datos del 2015 extraídos del ENAHO 2015, ENAHO 2023 y elaborado por ATU.

¹⁴ Alegre (2016). Transporte Urbano: ¿Cómo resolver la movilidad en Lima y Callao? CIES: Lima.

¹⁵ Dextre, J. C. & Avellaneda, P. (2014). Movilidad en zonas urbanas. Lima: PUCP.

Ahora bien, en el año 2022, la demanda por los Corredores Complementarios era en todos los casos menor que la oferta. Es decir, los corredores no operaban a su capacidad máxima o al 100% de la operación debido a la brecha anteriormente mencionada. En los siguientes años -de acuerdo a la información proporcionada por ATU- se observa una mejora en el corredor Rojo, siendo que la demanda superaba la oferta. Esto no ocurrió para los corredores Azul y Morado donde la demanda no llegaba a cubrir ni el 50% de la oferta. Solo en el año 2024, para el corredor Morado, la demanda llegó a representar el 55% de la oferta.

Tabla N° 4. Oferta y demanda de Corredores Complementarios

Año	CC 02 Rojo			CC 03 Azul			CC 04 Morado		
	Oferta	Demanda	Buses	Oferta	Demanda	Buses	Oferta	Demanda	Buses
2022	42,576,240	35,116,538	137	41,506,040	17,502,476	181	44,987,360	21,701,527	214
2023	43,068,240	44,376,350	241	43,238,480	19,228,545	128	43,528,400	21,542,343	177
2024	42,417,920	46,241,973	251	45,698,660	21,282,546	119	37,375,280	20,369,104	184

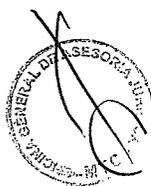
Fuente: Dirección de Operaciones - ATU.

Las brechas entre la oferta y demanda, mencionadas en el texto precedente, llevaron a un desequilibrio entre lo estimado (autofinanciado) y lo efectivamente demandado. Esta fue una de las causas de la falta de sostenibilidad económica-financiera de las concesiones, llegando a generar pérdidas netas de hasta más de 9 millones de Soles en el 2022. En los años 2022 y 2023 los corredores Morado y Azul sufrieron pérdidas netas consecutivas de más de 9.7 millones de Soles y 5,6 millones de Soles respectivamente, mientras que en el corredor Rojo presentó mejoras por el aumento de demanda, lo que se tradujo en utilidades netas de 5,8 millones de Soles.

Tabla N° 5. Resultados netos de los Corredores Complementarios

Corredor	Concesionario	Paquete de servicio	Utilidad/Pérdida Neta	
			2022	2023
Morado	Futuro Express	4.4,4.6	-4,161,834	-7,457,527
	Nueva alternativa	4.7	-9,617,989	-2,324,189
Azul	Transporte Arequipa	3.2,3.4,3.5	-2,400,905	-5,614,010
Rojo	Allin Group	2.1	-426,836	2,197,175
		2.4	-790,969	1,694,928
		2.5	-1,668,244	1,936,106

Fuente: Estados Financieros de los Concesionarios.



En esta línea de análisis, considerando los efectos negativos consecuentes de la pérdida del equilibrio económico advertido en el análisis precedente, es pertinente precisar que las acreencias generadas hasta la fecha, no podrán ser consideradas en la elaboración de las modificaciones contractuales, y tampoco en el marco de la evaluación de potenciales alternativas de subsidio.

- **Sobre la brecha de infraestructura en transporte y el impacto de la inversión privada**

La brecha de infraestructura en transporte en el Perú constituye uno de los principales obstáculos para garantizar una movilidad eficiente y sostenible. Diversos estudios señalan que esta brecha supera los 30 mil millones de dólares y se refleja en falta de infraestructura logística, sistemas de transporte urbano fragmentados, así como, en la congestión vehicular que afecta de manera crítica a ciudades como Lima¹⁶. Este déficit no solo genera sobrecostos económicos, sino que también reduce la competitividad del país y limita la accesibilidad de los ciudadanos a oportunidades laborales y de servicios.

A precios constantes de 2015, la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (en adelante, AFIN) estimó la brecha en infraestructura en US\$68.800 millones para el periodo 2016-2020, y en US\$90 734 millones para el periodo 2021-2025. En total, el déficit de infraestructura entre 2016 y 2025 ascendería a unos US\$160 .000 millones, 83% del PBI de 2015 (US\$193 000 millones).

En la siguiente tabla se presentan las estimaciones de las brechas de infraestructura para el periodo 2016-2025, dividido en dos sub-periodos. En el mediano plazo (de 2016 a 2020), el sector que demandaría mayor inversión es el de transporte (30,9% del total), principalmente en carreteras (16,3%) y ferrocarriles (11,1%), con puertos y aeropuertos requiriendo mucho menos recursos (1,5% y 2,1% del total, respectivamente). En el periodo completo 2016-2025, los mayores requerimientos de inversión en infraestructura corresponden a transportes, con más de la tercera parte del total (36%), destacando las brechas de carreteras (20%) y ferrocarriles (10,6%)¹⁷.



Tabla N° 6. Brecha de infraestructura, 2016-2025

	Mediano plazo 2016-2020	Porcentaje	Periodo 2021-2025	Porcentaje	Largo Plazo 2016-2025	Porcentaje
Transporte	21 253	30.9	32 246	39.9	57 499	36.0
• Ferrocarriles	7613	11.1	9370	10.3	16 983	10.6
• Carreteras	11 184	16.3	20 667	22.8	31 850	20.0
• Aeropuertos	1419	2.1	959	1.1	2378	1.5
• Puertos	1037	1.5	5250	5.8	6587	3.9

Fuente: Machado, R. (2017).

La inversión en infraestructura de transportes y comunicaciones tiene un papel determinante en el crecimiento económico regional del Perú. El estudio *“Crecimiento económico e infraestructura de transportes y comunicaciones en el Perú”* (2017), evidencia que un aumento de 1% en la inversión en transportes eleva el PBI regional

¹⁶ Machado, R. (2017). Crecimiento económico e infraestructura de transportes y comunicaciones en el Perú.

¹⁷ AFIN (2012). Por un Perú integrado: Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021. Lima: AFIN.

AFIN (2015). Un plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025. Lima: AFIN.

entre 0,02% y 0,05%. Además, cuando se analiza el PBI por trabajador, la elasticidad de la inversión en transportes llega a 0,0229%, lo que confirma su impacto directo en la productividad laboral. Estos resultados muestran que la infraestructura no solo contribuye al crecimiento económico inmediato, sino que también genera externalidades positivas sobre la competitividad y la integración de mercados.

En este contexto, la inversión privada adquiere una importancia estratégica como complemento a la inversión pública. El marco normativo vigente, reconoce que el Estado promueve la participación del sector privado en infraestructura y servicios de transporte, bajo distintas modalidades de inversión. Asimismo, la experiencia internacional muestra que los esquemas de concesión y asociaciones público-privadas pueden introducir innovación tecnológica, mejorar la calidad del servicio y generar eficiencia, contribuyendo al cierre progresivo de la brecha de infraestructura¹⁸.

No obstante, en el Perú la inversión privada en transporte continúa siendo de baja magnitud frente a la necesidad real. Diversos factores explican este resultado, tales como, la competencia desleal derivada de la informalidad, que concentra gran parte del mercado de transporte urbano. Estos elementos han limitado la consolidación de proyectos de largo plazo que podrían transformar el sector. La consecuencia es un círculo vicioso de informalidad, baja calidad en el servicio y congestión crónica que erosiona la productividad de las ciudades.

Sin embargo, la efectividad de la inversión pública en infraestructura es reducida debido a problemas de coordinación y gestión. A esto se suman distorsiones que disminuyen la capacidad transformadora de la inversión. Además, la infraestructura de transportes se enfrenta a problemas de congestión, carreteras saturadas, y a la ausencia de una planificación en red, donde proyectos aislados, sin integración con otros modos de transporte o sin visión sistémica, terminan limitando los beneficios esperados.



Un modo de dimensionar el beneficio potencial de la inversión privada es vincularlo con indicadores internacionales de congestión, como el Índice TomTom Traffic¹⁹, que ubica a Lima entre las ciudades más congestionadas del mundo, con niveles de retraso que superan el 50% en horas punta. En tanto, tomando en consideración diversos supuestos, si se impulsara un incremento sostenido de la inversión privada equivalente a alrededor del 1% del PBI anual en proyectos urbanos, corredores segregados, estaciones intermodales, sistemas de recaudo electrónico e infraestructura de transporte masivo, sería posible reducir la congestión registrada. Ello implicaría millones de horas-hombre ahorradas, menores costos de combustible y reducciones significativas de emisiones, lo que se traduce en un beneficio económico y ambiental tangible para el país.

En consecuencia, aunque la inversión pública en infraestructura muestra impactos positivos y estadísticamente significativos en el crecimiento, para cerrar la brecha de infraestructura y maximizar sus beneficios económicos y sociales, se requiere un esfuerzo sostenido que combinen recursos públicos y privados mediante diversos mecanismos de inversión, pero articulados bajo una estrategia integral y de largo

¹⁸ Financiación privada de infraestructura como motor de crecimiento económico e igualdad en la región andina. <https://publications.iadb.org/es/financiacion-privada-de-infraestructura-como-motor-de-crecimiento-economico-e-igualdad-en-la-region>

¹⁹ <https://www.tomtom.com/traffic-index/>

plazo. De tal manera, se podrá asegurar que la infraestructura de transportes actúe como un verdadero motor de desarrollo regional, productividad y competitividad en el Perú.

b) Sobre la necesidad de darle reconocimiento jurídico al Sistema Integrado de Transportes (SIT) dentro de la Ley General del Transporte Terrestre

El artículo 5 de la LGTT establece las condiciones legales sobre las cuales se desarrollan las actividades de inversión privada en materia de transporte terrestre, así como el rol de estado en la promoción de dichas actividades, bajo un enfoque de seguridad jurídica y trato equitativo a los agentes y/o actores participantes.

Siguiendo esa línea, conforme a lo señalado precedentemente, el SIT constituye un mecanismo técnico orientado a la integración física, operativa y tarifaria de todo el sistema de transporte público de personas, con el objeto de lograr la prestación de un servicio eficiente, seguro y sostenible, tal como se viene implementando en las provincias de Lima y Callao a través de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), de conformidad con los alcances de la Ley N° 30900.

El objetivo del Estado, a través del MTC, es reproducir y fortalecer este sistema a nivel nacional y en todo el sistema de transporte público. Ello implica no solo la participación de las autoridades municipales, que ejercen funciones en la gestión del transporte terrestre en sus respectivas jurisdicciones, sino principalmente la de los concesionarios u operadores que lo integran, quienes asumen compromisos de inversión a mediano y largo plazo en infraestructura, servicios complementarios y medios de transporte adecuados al mecanismo de integración.

En ese contexto, resulta necesario incorporar al SIT dentro del marco regulatorio de la LGTT, en tanto se trata de una norma marco que establece los lineamientos generales de carácter económico, organizacional y reglamentario del transporte y tránsito terrestre, aplicables en todo el territorio de la República. Ello permitirá no solo generar mayores niveles de confianza y predictibilidad para los inversionistas del sistema de transporte, así como fortalecer el involucramiento y la responsabilidad de las autoridades competentes a nivel nacional, sino también propiciar un impacto socioeconómico positivo para los actores que se benefician, directa e indirectamente, de dichos servicios.



c) Sobre las deficiencias estructurales en la prestación del servicio de transporte terrestre a nivel nacional

La problemática del transporte urbano en las principales ciudades del Perú, fuera del ámbito de Lima Metropolitana y el Callao, debe analizarse no solo como una deficiencia de infraestructura, sino como una falla estructural derivada de la inexistencia de implementación de SIT que cumplan con los estándares de integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago exigidos por la normatividad vigente.

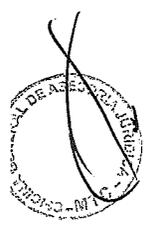
Si bien en ciudades principales del interior del país, como Arequipa y Trujillo, se han iniciado procesos administrativos y contractuales para la implementación progresiva de SIT²⁰, la evidencia demuestra que la falta de implementación efectiva y la ausencia de una

²⁰ Nota de prensa del MTC que indica que Promovilidad ha suscrito siete convenios específicos con los municipios de Chiclayo, Santa, Huancayo, Piura, Huamanga, Cusco y Trujillo para el desarrollo de Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), así

consolidación operativa integral han impedido que dichos sistemas cumplan su finalidad pública. En efecto, la problemática no radica únicamente en la inexistencia de proyectos, sino en la deficiencia para materializar los componentes esenciales que permitan la prestación del servicio de transporte urbano en condiciones de seguridad, eficiencia y calidad, a través de la integración de las distintas clases o modalidades del servicio de transporte reconocidas en la normatividad vigente, en un sistema de transporte con integración física, operacional y tarifaria, así como de medios de pago.

En esa línea, la falta de implementación, o una implementación incompleta del SIT, han generado una realidad operativa en provincias que demuestra que el modelo actual incentiva la competencia desleal en las rutas servidas, fenómeno documentado como "la guerra del centavo"²¹ y ha generado un escenario híbrido donde el sistema formal de transporte es insuficiente o rígido. Es así que la ausencia de una integración operacional obliga a los operadores a competir agresivamente por la captación de pasajeros en la vía pública, dado que sus ingresos dependen exclusivamente de la demanda diaria y no de parámetros de calidad o kilometraje recorrido o de condiciones laborales formales, lo cual conlleva una cadena de externalidades negativas que afectan directamente la seguridad ciudadana y la calidad de vida de los usuarios.

En ese sentido, la manifestación más crítica de esta desregulación es la conducta temeraria conocida como "correteo", término empleado para referirse a la competencia entre unidades de distintas empresas, o incluso de la misma ruta, que exceden los límites de velocidad y las normas de tránsito con el objetivo de adelantar al competidor para captar la demanda de pasajeros en el siguiente paradero o punto de embarque. Esta práctica, lejos de ser un hecho aislado, acontece en ciudades como Trujillo y Arequipa²², donde la siniestralidad vial se ha incrementado alarmantemente, vinculándose a accidentes fatales y atropellos que evidencian el desdén por la vida humana en aras de la rentabilidad inmediata. Adicionalmente, se suma la ineficiencia en los tiempos de viaje provocada por la práctica opuesta de "chantarse", mediante la cual los conductores detienen las unidades por periodos prolongados en paraderos no autorizados para llenar su capacidad, generando congestión y dejando al usuario sin certeza sobre sus tiempos de traslado,



como para formular y ejecutar proyectos de inversión en el ámbito de su competencia, que permitan implementar los SIT (Promovilidad, 2023):
<https://www.gob.pe/institucion/promovilidad/noticias/837569-mtc-impulsa-proyectos-de-transporte-urbano-sostenible-en-diferentes-ciudades-del-pais>
Noticia en la que el Alcalde de Arequipa afirma que solo hay 2.236 unidades en el SIT, lo que representa un déficit de 314 vehículos, equivalente al 12.3%. (Sin Frontera, 2025)
<https://diariosinfronteras.com.pe/2025/09/05/arequipa-sit-con-un-deficit-de-12-de-unidades-de-transporte/>
Nota de prensa de la Municipalidad Provincial de Arequipa sobre la adquisición progresiva de buses para el SIT (MPA, 2025)
<https://www.muniarequipa.gob.pe/2025/12/02/mpa-presenta-20-nuevos-buses-para-el-sistema-integrado-de-transporte/>
Nota de prensa del MTC que indica que el proyecto "Corredor Troncal Norte-Sur y rutas alimentadoras de Trujillo" se encuentra en la fase de contratación del expediente técnico y definiendo el modelo de Asociación Público-Privada (APP) para ver qué empresa operará los buses en el futuro. El cronograma general presentado proyecta trabajos entre 2025 y 2030 (MTC, 2025).
<https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/1170633-mtc-y-kfw-consolidan-compromisos-para-proyectos-de-transporte-urbano-sostenible-en-el-pais>

²¹ Revisar la publicación La guerra del centavo. Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana:
<https://cies.org.pe/publicaciones/la-guerra-del-centavo-una-mirada-actual-al-transporte-publico-en-lima-metropolitana/>

²² Noticia "Tragedia en Arequipa: Choque de bus deja un fallecido y ocho heridos" (Correo, 2025):
<https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/tragedia-en-arequipa-choque-de-bus-deja-un-fallecido-y-ocho-heridos-video-noticia/>
Noticia "Trujillo: suspenden de por vida la licencia del conductor de combi que causó fatal accidente de tránsito" (Infobae, 2024)
<https://www.infobae.com/peru/2024/12/03/trujillo-suspenden-de-por-vida-la-licencia-del-conductor-de-combi-que-causo-fatal-accidente-de-transito/>
Noticia "Huancayo: Ocho muertos y nueve heridos dejó la caída de una combi al río Mantaro" (Perú21, 2019)
<https://peru21.pe/peru/huancayo-ocho-muertos-y-nueve-heridos-dejo-la-caida-de-una-combi-al-rio-mantaro-noticia/>

afectando así la confiabilidad del servicio público.

La problemática descrita se ve agravada por diagnósticos técnicos que muestran que la ausencia de integración tarifaria y operativa genera servicios redundantes, paradas no autorizadas y ciudadanos que pagan tarifas múltiples o arbitrarias²³ por segmentos de viaje, sin seguridad de ruta ni tiempo de llegada, lo cual representa un agravio económico y funcional para usuarios de sectores de bajos ingresos, reduciendo la accesibilidad y continuidad del servicio público²⁴.

Aunado a lo anterior, la falta de infraestructura física adecuada, específicamente de paraderos formales integrados, ha derivado en la apropiación ilegal del espacio público por parte de organizaciones informales. En ciudades como Chiclayo²⁵, la disputa por el control de paraderos ha escalado hasta niveles de criminalidad organizada, donde bandas delictivas cobran cupos a transportistas informales para permitirles operar, generando focos de inseguridad ciudadana que trascienden el ámbito del transporte. Esta "tugurización" de las vías no solo impacta en la seguridad, sino que tiene un costo económico tangible. Por ejemplo, estudios recientes en Trujillo estiman pérdidas anuales superiores a los 540 millones de soles debido a la congestión vehicular exacerbada por este desorden²⁶, situación que obedece a la falta de integración operacional. En este contexto, la constitución del SIT contribuye a la solución de la problemática descrita.

Asimismo, la ausencia de un SIT consolidado no solo incide negativamente en la eficiencia de los desplazamientos urbanos, sino que se encuentra directamente asociada a la generación de escenarios de violencia y confrontación entre operadores formales e informales del transporte público, como lo evidencian reportes de agresiones a conductores formales por parte de transportistas informales²⁷. Estas dinámicas configuran un riesgo permanente para la seguridad ciudadana, al incrementar la exposición de usuarios, conductores y peatones a actos de violencia, alteraciones del orden público y situaciones de peligro en la vía pública, debilitando la capacidad del Estado para garantizar condiciones mínimas de seguridad, previsibilidad y protección de la integridad personal en el sistema de transporte urbano.

En conjunto, la evidencia expuesta demuestra que la falta de implementación total o la ejecución incompleta de los Sistemas Integrados de Transporte en las principales ciudades del interior del país ha configurado un entorno operativo caracterizado por la desarticulación del servicio público, la persistencia de esquemas de competencia desordenada en la vía pública y la coexistencia de operadores formales e informales sin reglas homogéneas ni mecanismos efectivos de control.

Esta situación no solo reproduce ineficiencias estructurales en términos de calidad,

²³ Noticia "Arequipa: suba de pasajes a 2 soles en horario nocturno será sancionado, anuncia gerente de Transporte" (El Búho, 2025) <https://elbuho.pe/2025/08/arequipa-suba-de-pasajes-a-2-soles-en-horario-nocturno-sera-sancionado-anuncia-gerente-de-transporte/>

²⁴ Revisar el Informe de la Política de Desarrollo Regional en el Perú publicado en OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): https://www.oecd.org/en/publications/regional-development-policy-in-peru_66979f16-en/full-report/peru-s-regional-development-strategies-and-policies_4148fd14.html

²⁵ Noticia "Chiclayo: transportistas denuncian que informales contratan bandas delictivas por disputa de paraderos" (RPP, 2025) <https://rpp.pe/peru/lambayeque/chiclayo-transportistas-denuncian-que-informales-contratan-bandas-delictivas-por-disputa-de-paraderos-noticia-1655475>

²⁶ Nota de la AAP "Trujillo pierde más de 540 millones de soles al año por congestión vehicular" <https://aap.org.pe/trujillo-pierde-mas-de-540-millones-de-soles-al-ano-por-congestion-vehicular/>

²⁷ Noticia "Arequipa: Protestan contra el transporte informal en paradero de Puente Grau" (Correo 2026)

<https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/arequipa-protestan-contr-el-transporte-informal-en-paradero-de-puente-grau-noticia/>



confiabilidad y accesibilidad del transporte urbano, sino que constituye un factor de riesgo directo para la seguridad ciudadana, al propiciar conductas temerarias, incrementar la siniestralidad vial, facilitar la apropiación del espacio público y generar escenarios de violencia y criminalidad asociada al control de rutas y paraderos. En tal sentido, la ausencia de un SIT plenamente integrado y operativamente consolidado debilita la capacidad del Estado para garantizar condiciones mínimas de orden, seguridad y protección de la integridad personal de los usuarios y trabajadores del transporte, evidenciando que la implementación efectiva del SIT no es únicamente una medida de política de transporte, sino un componente esencial de la estrategia de seguridad ciudadana y de garantía del derecho a una movilidad segura y digna.

d) Debilidad en los flujos de ingresos y en la sostenibilidad económica del sistema de transporte terrestre

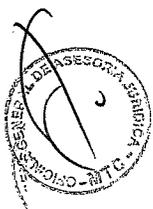
Una de las problemáticas estructurales que afecta la eficiencia del transporte terrestre a nivel nacional es la inestabilidad y precariedad de los flujos económicos que sostienen la prestación del servicio público de transporte, situación directamente asociada a la fragmentación operativa y a la ausencia de Sistemas Integrados de Transporte plenamente implementados. En un contexto de alta informalidad, el sistema carece de mecanismos efectivos de trazabilidad de la demanda, de los ingresos y de los costos, lo que impide consolidar esquemas de financiamiento sostenibles y limita la capacidad del Estado para ordenar el mercado, recaudar ingresos vinculados a la actividad y reinvertirlos en infraestructura y calidad del servicio. Esta debilidad financiera estructural afecta tanto a los operadores formales como a los usuarios, y reduce la viabilidad económica del transporte público en el mediano y largo plazo²⁸.

La ausencia de infraestructura habilitante provista de manera coordinada —como paraderos formales integrados, estaciones, corredores segregados y sistemas de fiscalización electrónica— genera condiciones de competencia desleal que erosionan los ingresos del transporte formal, incentivando la informalidad y desincentivando la inversión privada. Sin estos activos comunes, los operadores dependen exclusivamente de la captación diaria de pasajeros para sostener sus ingresos, lo que promueve prácticas operativas ineficientes y riesgosas, deteriora la regularidad del servicio y debilita la sostenibilidad financiera del sistema. La evidencia internacional muestra que los sistemas de transporte urbano no integrados presentan mayores niveles de evasión operativa, menores tasas de formalización y mayores costos de supervisión, lo que compromete la continuidad del servicio²⁹.

Asimismo, la inexistencia de un SIT consolidado impide el desarrollo sistemático de ingresos no tarifarios asociados a la infraestructura de transporte, tales como publicidad, explotación comercial de paraderos y estaciones, y servicios complementarios, los cuales constituyen una fuente relevante de financiamiento en sistemas de transporte urbano consolidados. La falta de paraderos integrados y de estaciones con estándares mínimos de diseño y gestión priva al sistema de recursos que podrían reducir la presión sobre las tarifas y mejorar la calidad del servicio, afectando principalmente a los usuarios de menores ingresos. La experiencia comparada demuestra que los ingresos no tarifarios pueden representar entre el 20% y el 30% de los ingresos totales del sistema, contribuyendo de

²⁸ Ciudades en movimiento Banco Mundial Twu-44 Revisión de la Estrategia de Transporte Urbano del Banco Mundial 2002: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/876011468142795915/pdf/249100a1spanish1cities1on1the1move.pdf>

²⁹ BID: FONDEO Y FINANCIAMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO en América Latina y el Caribe



manera decisiva a su sostenibilidad financiera³⁰.

e) **Inseguridad ciudadana y extorsión como barrera estructural para la continuidad y formalización del transporte**

La prestación del servicio de transporte terrestre, en especial el transporte público urbano y el transporte de mercancías, enfrenta una presión creciente por extorsión y sicariato que altera la continuidad del servicio, eleva costos operativos y reduce los incentivos a la formalización. En la práctica, la amenaza y el cobro sistemático de cupos trasladan el riesgo hacia conductores y empresas, y terminan afectando al usuario por recortes de flota, cambios de rutas, menor frecuencia y deterioro de la calidad del servicio. En contextos donde el SIT no está consolidado y persisten esquemas operativos desordenados, esta vulnerabilidad se amplifica porque hay menor capacidad institucional para ordenar rutas, fiscalizar, y proteger puntos críticos como paraderos y terminales.

Este riesgo ya ha sido reconocido normativamente al declararse que el transporte público y el transporte de mercancías constituyen un servicio esencial y estratégico, y al establecerse medidas extraordinarias para prevenir, responder y recuperar la operación frente a extorsión y sicariato. En particular, la Ley N° 32490, Ley que establece medidas extraordinarias contra los delitos de extorsión y sicariato en las empresas de transporte público y transporte de mercancías, plantea un enfoque integral que incluye prevención financiera y control de flujos, seguridad operativa con acreditación de rutas y unidades con sistemas de vigilancia, inteligencia y mapas de riesgo, capacitación para detección y denuncia, y medidas para garantizar continuidad del servicio en zonas de riesgo, entre otros componentes.



En esa línea, se advierte que el marco regulatorio que define el servicio público de transporte requiere ser complementado con herramientas habilitantes para que el Estado pueda actuar materialmente sobre el terreno, no solo regulando, sino también asegurando condiciones mínimas de seguridad y operación. Esto conecta directamente en el sentido de habilitar al Estado a intervenir con infraestructura y equipamiento (adquirir, instalar, administrar y aportar en propiedad o en uso los bienes muebles e inmuebles) que eleve la seguridad operativa y reduzca espacios de captura criminal, por ejemplo, cámaras, botones de pánico integrados a centros de control, fiscalización electrónica, infraestructura de paraderos y control de accesos en zonas críticas, y otras inversiones complementarias que permitan proteger la operación formal y reducir la dependencia de pagos extorsivos. En ausencia de estas capacidades operativas, el sistema queda expuesto a una economía ilegal paralela que disputa rutas, paraderos y terminales, y desincentiva tanto la inversión privada formal como la permanencia de operadores en reglas de competencia leal.

La evidencia reciente muestra que la extorsión vinculada al transporte urbano ha escalado a niveles que impactan seguridad pública y gobernabilidad, con paros, atentados y asesinatos reportados en el sector, lo que refuerza que no es solo un problema de orden interno, sino un factor que condiciona directamente la prestación de un servicio esencial³¹.

³⁰ Public transport funding and financing. Link:

https://utmc.app/content/files/knowledge/628/c40_cities_2025_public_transport_funding_and_financing_a_best_practice_guide_for_transport_agencies_operators_and_cities_compressed.pdf

³¹ El País: Las mafias han asesinado este año a 180 conductores de autobuses que se negaron a pagar la extorsión en Perú. <https://elpais.com/america/2025-10-08/las-mafias-han-asesinado-este-ano-a-180-conductores-de-autobuses-que-se-negaron-a-pagar-la-extorsion-en-peru.html>

En tal sentido, la implementación efectiva del SIT y su soporte normativo deben incorporar explícitamente esta dimensión de inseguridad ciudadana, porque sin seguridad operativa y control territorial de rutas y paraderos, cualquier mejora en integración física u operacional se vuelve frágil, y el usuario sigue enfrentando un servicio inseguro, impredecible y económicamente más costoso.

4.2. ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN FÁCTICA QUE SE PRETENDE REGULAR O MODIFICAR

En el Perú, conforme a estadísticas del INEI, el sector transporte asciende a una suma de S/ 37,194 millones, que representa el 4% del PIB nacional al año 2023 (S/ 893,934 millones). Se detectan en el Perú numerosas empresas informales que ofrecen sus servicios con precios mucho más bajos de lo estipulado debido a la falta de licencias o de los instrumentos necesarios para ofrecer un servicio óptimo. A esto hay que sumarle que no cuentan con oficinas, gasto que se ahorran y les permite ofrecer un servicio más barato, que sin embargo no cumple con los estándares mínimos de calidad.

El transporte público de pasajeros en Lima y Callao es un sistema fracturado y precario, que caracteriza el servicio como uno deficiente, inseguro y caótico, y con una creciente informalidad, siendo que genera pérdidas económicas e incide negativamente a la calidad de vida de los usuarios.

En Lima Metropolitana, en el año 2023, hubo un aumento del 10.2% de accidentes de tránsito, y un alarmante aumento de congestión vehicular³² que se traduce en pérdidas de tiempo, dinero y calidad de vida para los usuarios. De hecho, el 60%³³ de los usuarios de transporte público manifestó sentirse insatisfecho con el servicio.

Los usuarios del transporte público, se movilizan principalmente en medios de transporte regular autorizados, o transporte informal. En Lima Metropolitana y Callao se realizan unos 24 millones de viajes diarios, de los cuales el 87% de la demanda de viajes es atendida por 507 rutas autorizadas a las empresas de transporte público convencional que comprende una flota de 22,000 buses, mientras que los servicios concesionados solo atienden al 12.1% de la demanda³⁴.

El SIT en las ciudades comprenden el transporte multimodal, formal, rápido, seguro, eficiente, e interoperable, que brinda múltiples beneficios a los usuarios en términos de reducción de tiempo para usuarios y -de forma indirecta- a no usuarios, y gasto de bolsillo en transporte, además del ordenamiento de la ciudad.

Por otro lado, según la UNDP (2025)³⁵, el transporte sostenible e integrado tiene como uno de sus objetivos la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) e impactos ambientales, asegurando la seguridad y la asequibilidad, mejorando la eficiencia de recursos y energía. De acuerdo al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN (2023)³⁶, el sector transporte en el Perú es el segundo sector que más emisiones GEI generó en el periodo 1990 al 2022, con un aumento de emisiones del 262% en dicho periodo. Esto pudo deberse al aumento desmedido de transporte informal, transporte de muy baja calidad, cuyos vehículos

³² <https://www.comexperu.org.pe/articulo/transporte-publico-en-lima-en-riesgo-de-empeorar-aun-mas>

³³ <https://aap.org.pe/analisis-el-reto-del-transporte-publico-en-lima-y-callao/>

³⁴ <https://www.gob.pe/institucion/atu/noticias/964208-mayoria-de-usuarios-en-lima-y-callao-se-movilizan-en-507-rutas-autorizadas-de-transporte-publico-convencional>

³⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

<https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/what-sustainable-transport-and-what-role-does-it-play-tackling-climate-change>

³⁶ <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t62>

tienden a ser muy antiguos y generan impactos ambientales importantes.

El SIT en Lima tiene su inicio en el año 2010, y está conformado por los Corredores Complementarios, la Línea 1 del Metro de Lima y El Metropolitano. Desde entonces, se ha evidenciado una mejora del servicio de transporte formal generando mejoras en el bienestar de los usuarios. Según Rodríguez et al. (2018)³⁷, el Sistema de Transporte Metropolitano tiene un impacto significativo en el ahorro de tiempo de 18.39 minutos por viaje. Asimismo, los no usuarios también se ven beneficiados en la reducción de tiempos de viaje a 27.62 minutos debido a un mejor ordenamiento del tránsito, mejoramiento de pistas, entre otros.

La Línea 1 del Metro de Lima es un medio de transporte eficiente, seguro y rápido. Conformado por un sistema eléctrico de trenes, dada su tecnología, es ambientalmente eficiente ya que genera emisiones de solo 14 gr/pasajero/km. Además, es un medio de transporte que coadyuva a la disminución del tráfico, ya que cuenta con una capacidad de 1,200 personas por tren. En términos comparativos, se requeriría contar con 100 "combis" o 25 buses para transportar el mismo número de pasajeros³⁸.

Asimismo, el transporte público formal e integrado promueve la renovación del parque automotor, y la entrada de medios de transporte de alta capacidad y con tecnologías más eficientes.

En ese sentido, la situación actual se puede desglosar en los siguientes puntos clave:

- **Deficiencias en Infraestructura y Servicios Complementarios:**

- **Terminales Terrestres:** Presentan graves fallas de seguridad, accesibilidad y operatividad, como patios de maniobra subdimensionados y falta de rutas accesibles, lo que pone en riesgo a los usuarios y genera congestión. La vigencia indeterminada de los certificados técnicos ha desincentivado la inversión para modernizar estas instalaciones.
- **Centros de Inspección Técnica Vehicular (CITV):** Muchos incumplen requisitos básicos como tener pólizas de seguro, las dimensiones de terreno requeridas o áreas operativas pavimentadas, lo que degrada la seguridad y la confiabilidad del sistema de inspección.

- **Alta Informalidad y Sostenibilidad Financiera Precaria:**

- El servicio de transporte, especialmente en Lima y Callao, es descrito como "fracturado y precario", con altos niveles de informalidad, sobreoferta y baja calidad. Esta informalidad goza de ventajas comparativas frente al sector formal.
- Los sistemas formales, como los **Corredores Complementarios**, enfrentan una grave crisis de sostenibilidad. La demanda de los corredores Azul y Morado no llegaba a cubrir ni el 50% de su oferta en 2023, generando pérdidas netas consecutivas de más de 5.6 y 9.7 millones de soles, respectivamente.

- **Externalidades Negativas para la Sociedad:**

- **Seguridad:** El sector sufre de altos índices de accidentabilidad e inseguridad ciudadana.

³⁷ https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/652486/Rodriguez_CG.pdf?sequence=6

³⁸ <https://stakeholders.com.pe/noticias-sh/linea-1-por-que-el-metro-de-lima-es-una-alternativa-sostenible-y-como-opera/>



En 2023, los accidentes de tránsito en Lima Metropolitana aumentaron un 10.2%.

- o **Medio Ambiente:** El sector transporte es el segundo que más emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) generó en el Perú entre 1990 y 2022, con un alarmante aumento del 262%.
- o **Calidad de Vida:** La congestión vehicular genera enormes pérdidas de tiempo y dinero. Un ciudadano promedio en Lima y Callao tarda 59 minutos en recorrer 12.2 km. Además, el costo del transporte es desproporcionadamente alto para los hogares de menores ingresos, llegando a representar hasta el 45% de su presupuesto en 2023.

4.3 CONTENIDO Y SUSTENTO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Al respecto, el contenido del proyecto de Decreto Legislativo es el siguiente:

“Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene como objeto modificar la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) al artículo 2 y el numeral 5.4 al artículo 5, para incluir la definición del Sistema Integrado de Transporte (SIT) como parte del marco legal vigente y establecer su contenido normativo en lo relativo a la promoción de la inversión pública y privada.”

Al respecto, se establece dicho objeto en concordancia con la Ley N° 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, ya que a través del numeral 2.1.18 del párrafo 2.1 de su artículo 2, ha delegado al Poder Ejecutivo la facultad para legislar, en materia de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada, para modificar los artículos 2 y 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a efectos de incorporar el literal j) en el artículo 2 a fin de establecer la definición de SIT y añadir el numeral 5.4 en el artículo 5, con el propósito de reducir la informalidad y promover inversiones públicas y privadas a través de Sistemas Integrados de Transporte a nivel nacional, sin generar excepciones ni limitaciones a la aplicación del procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas a cargo del Indecopi



“Artículo 2.- Finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por finalidad

impulsar la implementación del Sistema Integrado de Transporte (SIT) como modelo para la organización y prestación eficiente de los servicios de transporte terrestre, así como establecer su reconocimiento jurídico a efectos de brindar estabilidad y confianza a los agentes privados e incentivar la inversión en el sector. Asimismo, busca contribuir a la reducción de la informalidad en el transporte; y, con ello, al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, garantizando un servicio ordenado, confiable y seguro para la población desincentivando el transporte informal.”

Al respecto, considerando que el MTC es el ente rector en transporte y tránsito terrestre y que establece el marco normativo que rige en todo el territorio de la República y que, además, dicha acción debe obedecer 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 conforme así lo determina el artículo 3 de la LGTT, el proyecto de Decreto Legislativo al modificar dicha Ley, incorporando el literal j) a su artículo 2 y el numeral 5.4 a su artículo 5, para incluir la definición del SIT como parte del marco legal vigente y establecer su contenido normativo en lo relativo a la promoción de la inversión pública y privada, tiene como finalidad establecer lineamientos organizacionales para que el SIT logre que se presten los servicios de transporte terrestre de manera eficiente. A fin de dotar de seguridad jurídica al SIT como modelo de organización se le da reconocimiento jurídico en la LGTT, lo cual generará un clima de estabilidad y confianza al sector privado incentivando la inversión el sector.

Al establecer un marco normativo que regule a los SIT como modelo de organización a fin de que en cada jurisdicción se preste de manera eficiente el servicio, se genera el entorno adecuado para excluir a la informalidad en el transporte terrestre, lo cual conlleva al fortalecimiento de la seguridad ciudadana al eliminar, ya que la informalidad es el foco de delitos de extorsión y corrupción.

Con el adecuado desarrollo y ejecución de los SIT a nivel nacional se garantizará un servicio ordenado, confiable y seguro para la población lo cual es compatible con el artículo 3 de la LGTT, que establece que *“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 3.- Modificaciones de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Se modifica la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) en el artículo 2 y el numeral 5.4 en el artículo 5, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

“Artículo 2.- De las definiciones

Para efectos de la aplicación de la presente Ley, entiéndase por:

(...)

j) *Sistema Integrado de Transporte: Sistema de transporte público de personas compuesto por las distintas clases o modalidades del servicio de transporte reconocidas en la normatividad vigente, que cuenta con integración física, operacional y tarifaria, así como de medios de pago.”*

(...)”

Con relación a la definición del SIT, debemos señalar que la misma constituye la respuesta estructural frente a la "fragmentación y precariedad" que, según la problemática identificada en la presente exposición de motivos, caracteriza actualmente al transporte urbano. Al definir el SIT como un sistema compuesto por distintas modalidades bajo una lógica unitaria, la normativa atiende directamente la raíz del "mercado dual" donde hoy coexisten operadores formales con una informalidad que



goza de ventajas competitivas desleales. La incorporación de este concepto en la LGTT eleva al SIT de una herramienta de gestión a una institución en el sector transporte con reconocimiento legal expreso, otorgando la seguridad jurídica necesaria para que el Estado, en su rol rector, pueda establecer el marco normativo para reorganizar el mercado y eliminar las superposiciones de rutas que hoy diluyen la eficiencia del servicio.

El componente de "integración operacional" es necesario para erradicar las externalidades negativas descritas en el problema público, específicamente la denominada "guerra del centavo" y las conductas temerarias como el "correteo". La definición permite atender la problemática del modelo de competencia representado por la captación de pasajeros, migrando hacia una programación centralizada de servicios. Esto es fundamental porque, tal como señala la evidencia técnica, la ausencia actual de esta integración genera siniestralidad y desorden, mientras que un SIT operacionalmente consolidado desincentiva estas prácticas al estandarizar frecuencias y horarios, garantizando que los operadores respondan a parámetros de calidad y no a la demanda inmediata en el paradero.

En cuanto a la "integración física", la definición aborda el déficit de infraestructura complementaria que ha sido identificado como un obstáculo central para la bancabilidad de los proyectos. El problema público resalta que la falta de terminales, patios y estaciones adecuadas no solo impide la eficiencia, sino que facilita la apropiación ilegal del espacio público por mafias y el crimen organizado. Al elevar la integración física a rango de ley, se habilita legalmente al Estado para promover inversiones públicas y privadas en activos estratégicos (intercambiadores, corredores segregados) reduciendo la tugurización y permitiendo una transición efectiva hacia tecnologías limpias y masivas.

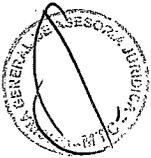
La exigencia de "integración tarifaria y de medios de pago" responde directamente a la inequidad económica y la inseguridad ciudadana diagnosticadas. El documento evidencia que los usuarios de menores recursos destinan hasta un 45% de sus ingresos al transporte debido a la falta de tarifas planas o transbordos, viéndose obligados a pagar múltiples pasajes en tramos fragmentados. Regular una integración de medios de pago (recaudo centralizado) no solo alivia el bolsillo del usuario, sino que genera trazabilidad financiera, lo cual es indispensable para combatir la extorsión y el lavado de activos que florecen en la economía del efectivo del transporte informal, restándole oxígeno a las economías informales.

Al estandarizar el concepto de SIT bajo estos cuatro pilares (normativo, físico, operacional y tarifario), se crea el entorno de confianza y estabilidad requerido para atraer inversión privada de mediano y largo plazo. Esto permite pasar de un esquema de transporte terrestre precario a uno de contratos o habilitaciones robustas, alineando los incentivos privados con el interés público de un servicio moderno y seguro.

"Artículo 3.- Modificaciones de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Se modifica la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) en el artículo 2 y el numeral 5.4 en el artículo 5, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

(...)



“Artículo 5.- De la promoción de la inversión privada

(...)

- 5.4. *El Estado también promueve las inversiones públicas y privadas que habiliten la implementación y puesta en operación progresiva de Sistemas Integrados de Transporte en todo el territorio nacional, asegurando su eficiencia, sostenibilidad, accesibilidad, seguridad y amplia cobertura en la prestación del servicio de transporte y tránsito terrestre. Para tal efecto, las autoridades competentes pueden adquirir, instalar, administrar y aportar en propiedad o en uso los bienes muebles e inmuebles que se requieran para garantizar la operatividad o continuidad de los Sistemas Integrados de Transporte, previo acuerdo con los concesionarios u operadores del sistema.*

En el caso de bienes muebles y bienes inmuebles que se enmarquen en el ámbito del Sistema Nacional de Abastecimiento, los actos de disposición final u otros deben realizarse conforme a lo establecido en el marco del Decreto Legislativo N° 1439, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF y sus directivas.

Las disposiciones normativas relativas a la integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago, así como el régimen sancionador aplicables al Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, son aprobadas por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, conforme a su ley de creación y en concordancia con la presente Ley y sus reglamentos nacionales.”

La articulación entre la definición del SIT y el numeral 5.4 es relevante para viabilizar el modelo económico del transporte que el presente Decreto Legislativo busca promover. Esta articulación funciona como un engranaje donde la definición establece el "qué" (los estándares de integración) y el numeral 5.4 habilita el "cómo" (el mecanismo de inversión para lograrlo), conforme a lo siguiente:

1. Marco legal para las inversiones públicas y privadas

La definición de SIT exige integración física (terminales, estaciones) y operacional. Sin embargo, el diagnóstico señala que el privado difícilmente invierte en esta infraestructura de "alto costo hundido" sin garantías. En función a esto, el numeral 5.4 aclara que el Estado puede "adquirir, instalar, administrar y aportar" bienes muebles e inmuebles.

Esto permite que el Estado construya el "esqueleto" (patios, terminales, redes de carga eléctrica) para que el privado pueda entrar con el "músculo" (flota y operación). Sin el numeral 5.4, la exigencia de "integración física" de la definición podría convertirse en una barrera de entrada imposible para el operador privado.

2. Reducción de riesgos para la bancabilidad (Cierre de Brechas)

El numeral 5.4 actúa como un ancla de previsibilidad. Al permitir que la inversión pública asuma los componentes de riesgo de construcción o infraestructura común (como una electrolinera o un terminal de integración), se reduce la exposición financiera del concesionario privado. Esto se alinea directamente con la definición de SIT que busca



un servicio "eficiente y sostenible", ya que permite estructurar APPs (cofinanciadas o autofinanciadas) donde el riesgo está mejor distribuido, haciendo viable la renovación de flota que el sistema exige.

3. Corrección de fallas de mercado y coordinación

La definición de SIT implica que distintos operadores funcionen de manera sincronizada ("integración operacional"). El mercado por sí solo, especialmente en un entorno atomizado, no resuelve las fallas de coordinación necesarias para esto (como un sistema único de recaudo o control).

El numeral 5.4 faculta al Estado para invertir en estas tecnologías transversales (centros de control, sistemas de recaudo interoperables). De este modo, la "integración operacional" deja de ser una obligación abstracta del operador y pasa a ser un servicio habilitado por una plataforma tecnológica provista o garantizada por la autoridad.

4. Seguridad jurídica para el transporte con energías limpias

Para transitar a buses eléctricos (SIT-Bus) se requiere una infraestructura de carga (ICME) y patios especializados. El numeral 5.4 permite que el Estado invierta en esta infraestructura de carga como un activo propio (o mediante Proyectos en Activos), eliminando la incertidumbre jurídica sobre si el Estado puede o no subsidiar o construir infraestructura para operadores privados.

El numeral 5.4 permite que la definición de SIT no quede en una definición abstracta. Convierte los requisitos de integración (física, operacional, tarifaria) en objetos de inversión pública legítima, permitiendo al Estado depurar las externalidades negativas y poner los activos estratégicos necesarios para que el privado opere con estándares de calidad, sin que esto se considere una distorsión del mercado, sino una acción de fomento amparada por la LGTT.

Por otro lado, a través del Decreto de Urgencia N° 019-2020, se incorporó en la LGTT, la calificación del Servicio de Transporte de Personas como un "servicio público" orientado a satisfacer las necesidades de desplazamiento de los usuarios de transporte bajo condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente, pudiendo hacer uso del Sistema Nacional de Transporte Terrestre y de la infraestructura complementaria que se considere necesaria para la adecuada prestación de dicho servicio. Dicho contenido se desarrolla en el literal "e" del artículo 2 de la LGTT, bajo los siguientes términos;

"Artículo 2. De las definiciones

Para efectos de la aplicación de la presente Ley, entiéndase por:

(...)

e) **Servicio de Transporte de Personas:** *Servicio público a través del cual se satisface las necesidades de desplazamiento de los usuarios de transporte, bajo condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente, haciendo uso del Sistema Nacional del Transporte Terrestre, terminales terrestres, estaciones de ruta u otro tipo de infraestructura complementaria que se considere necesaria para la adecuada prestación del servicio.*

(...)"



Sin embargo, ya en el terreno de la implementación del citado dispositivo normativo se advierte la necesidad de incluir disposiciones normativas que complementen y precisen las actuaciones que el Estado debe realizar para materializar una prestación efectiva de dichos servicios bajo las condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente antes descritas; considerando las distintas realidades de los usuarios del servicio de transporte en nuestro país y las características de la correlativa oferta de inversión privada existente y futura.

En efecto, dentro del marco de la implementación sostenible y gradual del SIT, resulta necesario advertir que la disposición contenida en el literal “e” del artículo 2 de la LGTT se centra en calificar el Servicio de Transporte de Personas como un “servicio público” que permite a los usuarios usar el Sistema Nacional de Transporte Terrestre satisfaciendo sus necesidades de desplazamiento y buscando que ello ocurra en condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente, lo que por cierto es un aporte significativo en el entorno regulatorio del transporte; sin embargo, no se desarrollan las herramientas que permitan al Estado implementar la prestación del servicio en los ámbitos en que resulta necesario desarrollarla, y particularmente no se prevé una facultad del Estado de participar o coparticipar como proveedor, suministrador, aportante de bienes muebles e inmuebles en el despliegue de rutas de transporte que involucren esquemas de inversiones complementarias a la que realicen los agentes económicos del sector privado que - actualmente y a futuro - participen de la prestación del mismo; participación que por supuesto, se debe enmarcar dentro del estricto respeto de la libertad de empresa, y no sólo eso, sino que se debe orientar, a resguardarla y a promover una gradualidad creciente en su participación.

En efecto, la participación del Estado en la provisión, suministro, aporte en propiedad o en uso de bienes inmuebles y muebles, busca generar condiciones en el Estado que se adionen a su rol tradicional normativo y regulatorio, y que le permitan contribuir activamente en la estimulación de una mayor participación privada, a través de medidas que por ejemplo brinden mayor seguridad al transportista y a sus pasajeros, medidas que impulsen al transportista a apostar por su formalización, que resguarden las condiciones de competencia bajo las que operan en sus rutas, o que aseguren los flujos de ingresos del transportista para su sostenibilidad en el largo plazo.

En tal sentido, uno de los roles del Estado – tanto en sus distintas instancias de nivel nacional, regional o local - al gestionar sistemas de transporte de personas, es precisar de las herramientas jurídicas normativas que le permitan asegurar la prestación del servicio público de transporte de personas en todos y cada uno de los modelos económicos existentes relacionados a dicha actividad. Esto pasa por posibilitar, cuando corresponda, que el Estado aporte elementos que, sin competir con la inversión privada, contribuyan, impulsen y fomenten su consolidación o generen de condiciones que propicien su expansión, siendo pertinente en este punto, graficar esta relación de complementariedad entre Estado e inversionistas de transporte con algunos ejemplos:

- Participación del Estado en el despliegue de inversiones en apoyo a las estrategias de promoción de la electromovilidad y del transporte sostenible.

La participación del Estado en la promoción de la electromovilidad se grafica de manera muy clara por ejemplo a través de la adquisición, instalación de estaciones para el suministro y recarga de vehículos eléctricos, estaciones que podrían instalarse en distintos lugares de la ciudad para promocionar la diversificación de la



matriz energética, de forma que a través de dicha participación se supla la ausencia de dicho tipo de infraestructura en los centros urbanos de muchas ciudades del país, y con ello se posibilite que los titulares de rutas autorizadas o incluso concesionadas, puedan ver factible la incorporación gradual de buses eléctricos en sus flotas de transporte, que circularían con una mayor certidumbre de poder recargar sus buses cuando transiten por la ciudad, medida que de otra forma no se viabilizaría en el corto o mediano plazo dados los volúmenes de inversión que supone la instalación de dichas estaciones de recarga, y la adecuación de redes eléctricas, inversiones que difícilmente pueden ser implementadas por los empresarios de transporte con la sola participación de sus capitales.

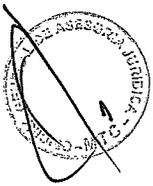
Esta sinergia de intervenciones público-privada, muestra su valor relevante al permitir anticipar el beneficio de la migración hacia una sociedad con transporte sostenible, pero para su implementación se requiere reconocer que las autoridades de transporte adquirir, poner en operación o incluso aportar en propiedad o en uso los diversos activos de naturaleza mobiliaria e inmobiliaria que permitan materializar estas medidas.

- Aportes de infraestructura para la segregación de rutas y paraderos

Otro ejemplo de participación del Estado en similar naturaleza se pone en evidencia cuando surge la necesidad de desplegar infraestructura inmobiliaria y mobiliaria para mejorar la experiencia del usuario que los paraderos de las rutas existentes, o para proteger o mejorar las condiciones de circulación de los transportistas que proveen servicio de transporte formal. Así, en el primer caso, se busca mejorar la experiencia del pasajero al momento de esperar la llegada de los buses, para lo cual resulta necesario que el Estado implemente paraderos que ofrezcan condiciones adecuadas de espera como sillas, techos, paneles con información relevante para que el usuario pueda dirigirse de un punto de la ciudad a otro, condiciones de acceso para personas con discapacidad, servicios higiénicos, conectividad wifi, entre otras medidas similares; mientras que, en el segundo caso – protección de las condiciones de circulación del transportista- se trata de desplegar carriles para la segregación de rutas del transporte formal, instalar pórticos y cámaras para la fiscalización electrónica de los transportistas informales (colectiveros) o para la prevención de actos delictivos (extorsiones), dotación de equipos de telecomunicaciones con conectividad de alta velocidad para la transferencia de data en tiempo real en favor de otras autoridades, entre otras medidas similares que buscan evitar el perjuicio que afecta al transporte formal y que afecta sus flujos de ingresos, sus proyecciones de reposición de inversiones; y que claramente disuaden la participación de nuevos inversionistas.

- Aportes de buses en rutas con una oferta privada de transporte incipiente o deficitaria

Un tercer ejemplo que justifica la necesidad de inclusión de las disposiciones que se proponen, se verifica en situaciones en las cuáles no existe una oferta privada de buses, o cuando la existente es muy incipiente o adolece de alguna condición transitoria o permanente que limita su presencia. Y ese es el caso en muchas zonas limítrofes de nuestras principales ciudades o en los centros poblados del interior del país en los cuales la oferta en la prestación de servicios de transporte de personas es limitada; presentándose en todos estos casos, el riesgo de que la ausencia de dicha oferta pueda dejar al usuario sin la provisión del servicio de transporte para



realizar sus diversas actividades, ausencia ante la cual el Estado no puede permanecer ajeno.

Así, en dichos casos, se justifica la posibilidad de que el Estado participe con inversiones en infraestructura e incluso adquiriendo, aportando en propiedad o en uso dichos buses para que, según el caso, dichos bienes complementen o suplan la oferta privada deficitaria; inversiones que, luego de realizadas, pueden ser ofrecidas a los postores de un “proyecto en activos” o de una “asociación público-privada” en el ámbito de la Ley N° 32441³⁹, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, o también pueden complementar un proyecto desarrollado bajo el esquema de obras por impuestos, en el que el Estado por ejemplo realice la aportación de infraestructura para la segregación de rutas, mientras que la participación privada se centre en el aporte de buses.

La ausencia de oferta de transporte puede presentarse también en aquellas situaciones en las que, pese al desarrollo de los mecanismos de promoción de inversiones previstos en la citada Ley N° 32441, no se arribe a una oferta privada de transporte en las convocatorias realizadas por las instancias de promoción de inversiones – convocatorias desiertas-, o, cuando no se hubiera arribado a consensos en las negociaciones con concesionarios ya establecidos; y en todas estas situaciones, se requiere que el Estado cuente con la flexibilidad necesaria para asumir esquemas alternativos de ejecución de actividades que posibiliten ejercer su rol tuitivo en la prestación del “servicio público” de transporte. Esto es, que el Estado pueda implementar acciones a través de esquemas participativos, complementando el rol de los agentes privados con infraestructura o incluso con vehículos cuando sea necesario suplir la limitada oferta de servicios.



Por lo expuesto, es importante destacar que la forma en la que el Estado puede participar con los agentes económicos que prestan el servicio público de transporte puede concretarse en diversas modalidades y así por ejemplo, puede darse en el marco de la Ley N° 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos; la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, la Ley 29230 o puede concretarse en el marco de esquemas de asociación en participación o *joint venture*, contratos asociativos, cesiones en uso; y por supuesto, siempre puede concretarse con la sola participación del Estado de forma independiente, a través de la adquisición, instalación y puesta en operación de determinada infraestructura o de determinados bienes inmuebles o muebles, para facilitar la prestación de los servicios públicos de transporte y contribuir a la consolidación del modelo de gestión privada, o público privada, siempre en una relación de complementariedad estratégica orientada al beneficio del usuario y al resguardo y optimización de las condiciones de competencia, sea que se trate de servicios concesionados o no.

En este sentido, dentro del marco de la legislación comparada (países como Chile, Colombia y Brasil) consideran en sus respectivos cuerpos normativos la posibilidad y facultad de la Administración Pública para responder a la necesidad de provisión de bienes muebles e inmuebles para los servicios concesionados y no

³⁹ Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos

concesionados, a efectos de lograr una continuidad y sostenibilidad de la prestación del servicio.

Cabe destacar también que es posible a través de esta normativa suministrar el aprovisionamiento de material rodante, estaciones intermodales, o terminales, para los servicios autorizados o concesionados, en tanto se promueva y preserve el fin público relacionado a estos y los parámetros normativo constitucionales antes descritos.

Dicho esquema resulta plenamente consistente con el objetivo de viabilizar la provisión por ejemplo de buses bajo parámetros verificables y de control regulatorio, en tanto preserve que el Operador asuma la administración, uso, mantenimiento, operación y la responsabilidad administrativa derivada del vehículo una vez incorporado a la flota habilitada; contribuyendo con ello a promover la formalización y asegurar estándares de prestación en beneficio de los usuarios.

En efecto, en el caso de Lima y Callao, el "Reglamento que regula el Régimen Excepcional de otorgamiento o renovación de autorizaciones para la Prestación del Servicio Público de Transporte Regular en el territorio de competencia de la ATU", aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 203-2023-ATU/PE, reconoce en su artículo 19.1, al regular expresamente que los vehículos destinados a la prestación del servicio pueden encontrarse en posesión del Operador mediante Contrato de Cesión en Uso, lo que constituye un mecanismo jurídicamente idóneo para acreditar la disponibilidad del material rodante y sustentar la habilitación vehicular aun cuando la flota no sea de propiedad directa del Operador.

Asimismo, debe precisar que la forma en la que el Estado puede realizar la adquisición de los bienes muebles e inmuebles descritos se enmarca siempre en el estricto cumplimiento de la normativa de contrataciones y adquisiciones nacional vigente, esto es, en el marco normativo del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, y sus disposiciones reglamentarias y complementarias.



Finalmente, debemos precisar que la ATU aprobará las disposiciones normativas (a través de resoluciones de presidencia u otras análogas) relativas a la integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago, así como el régimen sancionador aplicables al SIT de Lima y Callao, conforme a su ley de creación.

Sin perjuicio de ello, dichas disposiciones deben ser concordantes con la LGTT y sus reglamentos nacionales, en tanto que, de acuerdo con la mencionada Ley, el MTC es el ente rector en transporte y tránsito terrestre. Asimismo, la propia Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en su artículo 3 señala lo siguiente: "La ATU tiene como objetivo organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, en el marco de los lineamientos de política que apruebe el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los que resulten aplicables".

Artículo 4.- Financiamiento

Las disposiciones previstas en el presente Decreto Legislativo se financian con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales

al Tesoro Público.”

El texto constituye una cláusula de neutralidad en el gasto que obliga a los pliegos involucrados a financiar la implementación del Decreto Legislativo reasignando sus propios recursos presupuestales vigentes, prohibiendo expresamente solicitar partidas adicionales al Tesoro Público, lo cual garantiza la ejecución de la norma bajo el principio de equilibrio presupuestario sin generar nuevo gasto al erario nacional.

“Artículo 5.- Publicación

El presente Decreto Legislativo es publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe), y en la sede digital del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (www.gob.pe/mtc), el mismo día de su publicación en el diario oficial El Peruano.”

Esta disposición materializa el principio de publicidad de las normas jurídicas exigido para que las mismas sean exigibles y vinculantes. Esto es vital para la seguridad jurídica, ya que asegura que los administrados y operadores del sector transporte eliminen asimetrías informativas y conozcan las nuevas reglas aplicables, facilitando así el cumplimiento voluntario de la norma y la fiscalización.

“Artículo 6.- Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.”

Esta disposición satisface el requisito constitucional de validez de los actos presidenciales (el refrendo ministerial, conforme al artículo 120 de la Constitución Política del Perú. En este caso específico, la firma del Ministro de Transportes y Comunicaciones ratifica la competencia sectorial del MTC sobre la materia regulada.



“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe aprobar, mediante Decreto Supremo, las normas de adecuación a las modificaciones previstas en el presente Decreto Legislativo, dentro de un plazo máximo de cuarenta (40) días hábiles contados desde el día siguiente de la publicación de la presente norma.”

Esta disposición complementaria de adecuación resulta necesaria para materializar las modificaciones, impidiendo que los nuevos conceptos como el SIT y las herramientas de inversión pública y privada queden como normas programáticas sin aplicación práctica. El plazo de cuarenta (40) días hábiles constituye un periodo para desarrollar los lineamientos técnicos específicos sobre la integración física, operacional, de medios de pago y tarifaria, asegurando que las autoridades competentes cuenten con un esquema coherente y estandarizado para replicar el modelo SIT en sus jurisdicciones sin generar dispersión normativa en concordancia con el principio de uniformidad.

4.4. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD

Conforme a lo señalado anteriormente, se tienen situaciones problemáticas vinculadas con límites en la inversión pública complementaria en transporte, así como una manifiesta fragmentación y precariedad en el transporte urbano a nivel nacional. Esto genera un impacto negativo en el transporte terrestre afectando los planes y políticas públicas relacionadas al sector, así como, perjudica la calidad del servicio al aumentar los tiempos de viaje e ineficiencias en el uso de la capacidad de los vehículos de transporte terrestre.

Si bien las libertades económicas son un derecho fundamental en el marco constitucional peruano, debemos recordar que es función primordial del Estado corregir las disfuncionalidades en el ejercicio de dichas libertades adoptando medidas que corrijan la situación negativa y reorientan a la sociedad a conseguir los objetivos de interés público del cual el MTC como ente rector en transporte y tránsito terrestre, es titular.

Bajo dicho contexto, el SIT constituye un enfoque de movilidad que combina distintos modos y operadores a través de procesos coordinados de planificación y gestión, respaldados por infraestructura y tecnología. Su objetivo es maximizar la eficiencia y la facilidad de uso para los pasajeros, optimizando variables clave como el tiempo de viaje, el costo, la comodidad, la seguridad y la accesibilidad⁴⁰. Al ofrecer conexiones fluidas, tarifas unificadas y operaciones centralizadas, los sistemas integrados transforman el transporte público en una alternativa competitiva y sostenible. En este sentido, la integración se entiende como el proceso mediante el cual las distintas partes de la red de transporte se articulan dentro de la cadena de movilidad global. Asimismo, puede concebirse como un proceso organizativo en el que los elementos del sistema de transporte público —infraestructura, tarifas y boletos, información, marketing, entre otros— son gestionados de manera conjunta entre modos y operadores, logrando una interacción más eficiente que la que se produciría en ausencia de integración.

Cada modo de transporte dentro del sistema cumple una función específica de acuerdo con sus capacidades técnicas y operativas. Esta complementariedad permite responder a la demanda total de la población de manera coordinada, garantizando una cobertura adecuada. En la práctica, el SIT se configura como una red multimodal que conecta eficientemente los servicios masivos con la movilidad activa y la micromovilidad⁴¹. Su operación suele sustentarse en un control centralizado de la flota y en un sistema de recaudo único o interoperable, lo que simplifica el acceso y mejora la gestión. Los servicios de buses, por ejemplo, se organizan en rutas troncales, alimentadoras y complementarias, ajustándose a las necesidades de la población y asegurando una cobertura amplia y confiable.

La experiencia internacional y la literatura especializada reconocen distintos niveles de integración: la integración física, que garantiza conectividad entre modos; la integración operacional, que coordina horarios y trayectos; la integración tarifaria, que unifica esquemas de pago; y la integración tecnológica, que permite acceder a toda la red mediante un mismo soporte o plataforma. Estos niveles, al funcionar conjuntamente, incrementan la eficiencia del sistema y la calidad del servicio percibida por los usuarios.

Los beneficios de los SIT se reflejan tanto en los usuarios como en los operadores. Para los usuarios, los desplazamientos se vuelven más seguros, confiables y rápidos, con costos

⁴⁰ United Nations Development Programme (2013). Toolkit on Land Use Transport Integration and Density of Urban Growth. Ministry of Housing and Urban Affairs. https://smartnet.niua.org/sites/default/files/resources/file_1215201402295859.pdf

⁴¹ World Resources Institute. Integrated Transport. Fostering multi-modal transport that connects people to opportunity and reduces emissions. <https://www.wri.org/cities/integrated-transport>

reducidos y mayor cobertura. La experiencia de viaje mejora, la satisfacción aumenta y, además, se generan impactos positivos en la salud, ya que el uso de transporte integrado incrementa entre 8 y 30 minutos diarios de actividad física al caminar entre modos y estaciones⁴². Para los operadores, la integración reduce la competencia desleal, incrementa la demanda y los ingresos, y permite un uso más eficiente de los vehículos y la infraestructura. Al aprovechar las fortalezas de cada modo, se amplía la capacidad del sistema y se incrementa la flexibilidad operativa.

Los beneficios trascienden lo individual y alcanzan a la ciudad en su conjunto. La reducción de VKT⁴³ disminuye el consumo de combustibles fósiles y las emisiones contaminantes: un automóvil particular que transporta a una sola persona emite alrededor de 89 libras de Co2 por cada 100 millas de pasajero, mientras que un bus convencional solo emite 14⁴⁴. Asimismo, la seguridad vial mejora, dado que la tasa de mortalidad por kilómetro recorrido en bus es 25 veces menor que la del automóvil particular⁴⁵. Además, la optimización del espacio vial contribuye a aliviar la congestión, ya que un bus puede transportar el equivalente a casi seis automóviles (Rubin, 2010).

En síntesis, los sistemas integrados de transporte constituyen una respuesta a los sistemas urbanos tradicionales, caracterizados por una inadecuada calidad del servicio, inseguridad, informalidad y altos costos. Al promover sostenibilidad económica, social y ambiental, éstos sistemas favorecen un desarrollo urbano más ordenado, equitativo y elevan la calidad de vida al construir ciudades más limpias, seguras e inclusivas.

Asimismo, es necesario reforzar el marco que requieren las inversiones para integrar flota y tecnología de electromovilidad dentro del SIT. La experiencia comparada recogida en el estudio APEC desarrollado por el MTC⁴⁶ muestra que configurar e implantar un sistema integrado exige esfuerzos de política pública y asignaciones presupuestales relevantes, con eventuales subsidios de oferta y/o demanda en la fase de maduración para que los beneficios sociales se materialicen.

Bajo esa lógica, la inversión de carácter público cumple un rol fundamental, dado que viabiliza la adquisición de material rodante, patios y depósitos eléctricos, redes de recarga y sistemas de recaudo interoperables que permiten que buses y servicios eléctricos se inserten en la operación integrada con estándares de calidad, seguridad y accesibilidad.

Cabe mencionar que de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política del Perú el Estado debe orientar el desarrollo del país y actuar, entre otros, en áreas de promoción de los servicios públicos e infraestructura, lo que incluye los servicios de transporte terrestre y su infraestructura vinculada. Es decir, las inversiones deben partir de dicho marco habilitante para implementar tanto inversiones públicas como privadas, así como, generar el entorno para que la inversión pública potencie la inversión privada y de esta forma exista un ambiente adecuado para que los operadores de transporte, usuarios del servicio y demás agentes puedan desarrollar sus actividades sociales y económicas de manera óptima.

En dicho sentido para efectos del presente proyecto, se entiende por inversiones en los Sistemas Integrados de Transportes aquellas inversiones habilitantes en el marco de materias de potestad

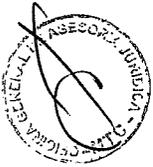
⁴² Rissel, C., Curac, N., Greenaway, M., & Bauman, A. (2012). Physical activity associated with public transport use-a review and modelling of potential benefits.

⁴³ Vehicle Kilometers Traveled (KVT) referido a la distancia total en kilómetros recorrida por todos los vehículos en un periodo determinado.

⁴⁴ Does bus transit reduce greenhouse gas emissions? <https://reason.org/commentary/does-bus-transit-reduce-greenhouse/>

⁴⁵ Swamy HMS, Sinha S, et al (2018). "Surat- 2046, Comprehensive Mobility Plan", Surat Municipal Corporation

⁴⁶ <https://www.apec.org/publications/2025/02/study-on-strategies-to-promote-sustainable-and-safe-mobility-in-apec-economies>.



del Estado⁴⁷ que serán de carácter no excluyente, necesarias para garantizar la integración física, operacional y tarifaria del SIT, tales como:

- Buses y material rodante.
- Corredores viales exclusivos.
- Estaciones y terminales.
- Centros de control.
- Infraestructura de carga para electromovilidad (ICME).
- Centros de intercambio modal.
- Sistemas de recaudo interoperables.
- Entre otros.

Estas inversiones se dan en el marco del SIT el cual tiene por objeto al servicio de transporte terrestre de personas, que fue declarado servicio público⁴⁸, y podrán estructurarse con participación privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos, al amparo de la Ley N° 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos (en adelante Ley N° 32441) o la norma que lo sustituya y su reglamentación⁴⁹, así como otras modalidades como pueden ser Obras por Impuesto o "Gobierno a Gobierno".

La Ley N° 32441, de acuerdo a su artículo 1, tiene por objeto "regular el marco institucional y los procesos para el desarrollo de proyectos con participación privada bajo las modalidades de Asociaciones Público Privada y de Proyectos en Activos". En dicho marco normativo, se declara de **interés nacional** la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, dada su relevante contribución al crecimiento de la economía nacional, al cierre de brechas en infraestructura, en servicios públicos y servicios vinculados, a la generación de empleo productivo y a la competitividad del país. :

"(...)

3.1 Declárese de interés nacional la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, dada su relevante contribución al crecimiento de la economía nacional, al cierre de brechas en infraestructura, en servicios públicos y servicios vinculados, a la generación de empleo productivo y a la competitividad del país."



Asimismo, se resalta la labor del Estado para la facilitación de la ejecución oportuna de los proyectos desarrollados:

"(...)

3.2 El rol del Estado incluye las labores de seguimiento y la realización de acciones para facilitar la ejecución oportuna de los proyectos desarrollados bajo las modalidades reguladas en la presente ley, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 4. (...)."

La experiencia reciente en la promoción de inversiones para viabilizar sistemas integrados de

⁴⁷ Constitución Política del Perú

Artículo 58. [Economía social de mercado]

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.

⁴⁸ Ley N° 30900

PRIMERA. Declaración de servicio público

Declárase al servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades como servicio público

⁴⁹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 316-2025-EF, Reglamento de la Ley N° 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos publicado el 24 de diciembre de 2025.

transporte, por ejemplo, cuando la autoridad pública financia y coordina terminales de recarga, patios o intercambiadores para catalizar que el sector privado aporte flota y operación en el marco de un SIT se articula con naturalidad con las modalidades de participación privada previstas en la Ley N° 32441. En primer lugar, el encaje institucional se sustenta en el numeral 23.1 del artículo 23:

“(…)

23.1 Las Asociaciones Público Privadas constituyen una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados para garantizar niveles de servicio óptimos para los usuarios.”

Esto permite que la inversión pública se oriente a habilitar infraestructura común (depósitos, subestaciones, cargadores, terminales de integración, centros de control), mientras que la inversión privada se focaliza en material rodante y provisión u operación del servicio, bajo un único arreglo contractual que fije estándares y niveles de servicio, generando una sinergia en beneficio del SIT.

Conforme se ha desarrollado, la implementación del SIT a través de las inversiones público-privadas, tiene estrecha vinculación con las actividades de inversión que se enmarcan en el numeral 23.2 del artículo 23 de la Ley N° 32441, atendiendo a las tipologías de este tipo de proyectos que se pueden desarrollar a través de las APP.

“(…)

23.2 Mediante Asociaciones Público Privadas se desarrollan proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a infraestructura pública y servicios públicos, investigación aplicada, y/o innovación tecnológica.”



En tal marco, las tipologías previstas para proyectos de Asociaciones Público-Privadas (en adelante APP) comprenden la prestación de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a infraestructura y/o servicios públicos, investigación aplicada e innovación tecnológica. En el ámbito de la implementación de SIT, ello se traduce en:

- i) El desarrollo de infraestructura pública para **corredores, estaciones y terminales**.
- ii) La prestación de los servicios públicos necesarios para la **operación del sistema integrado**.
- iii) La prestación de servicios vinculados para fines de **recaudo, supervisión y gestión de flota e información** al usuario.
- iv) El desarrollo de investigación aplicada e innovación para **pilotos tecnológicos** y validación de estándares de **interoperabilidad y seguridad**.

Bajo esta premisa, en el presente Decreto Legislativo se incorpora una habilitación legal para que las entidades públicas competentes pueden adquirir, instalar, administrar y aportar los bienes muebles e inmuebles que se requieran para garantizar la operatividad o continuidad de los Sistemas Integrados de Transporte, previo acuerdo con los concesionarios u operadores del sistema.

De otro lado, es necesario mencionar que es posible fomentar la participación privada mediante Proyectos en Activos, con el fin de optimizar el uso de bienes públicos (p.ej., suelo para patios,

depósitos y electrolineras), mediante cesión en uso, arrendamiento o usufructo, preservando la titularidad pública, sin trasladar riesgos al Estado y generando ingresos, según lo establezca la normativa específica.

Esto genera un impulso en las inversiones para favorecer y mejorar la infraestructura de transportes con participación activa del Estado y preservando la confianza de los inversionistas conforme al marco legal existente.

Desde la perspectiva contractual, la Ley N° 32441 asegura la bancabilidad de este reparto de funciones, por cuanto el numeral 24.1 del artículo 24 señala que:

“(…)

24.1 El contrato que se celebra para desarrollar un proyecto bajo la modalidad de Asociación Público Privada constituye título suficiente para que el inversionista haga valer los derechos que dicho instrumento le otorga frente a terceros; en especial, los mecanismos de recuperación de las inversiones y los beneficios adicionales expresamente convenidos, pudiendo incluir servicios complementarios.”

Además, el numeral 24.2 del mismo artículo reconoce que:

“(…)

24.2 El inversionista puede explotar los bienes objeto del contrato de Asociación Público Privada, directamente o a través de terceros, de acuerdo al Reglamento, manteniendo en todo momento su calidad de único responsable frente al Estado peruano. Sin perjuicio de lo anterior, los proyectos de Asociación Público Privada que recaigan sobre bienes públicos, no otorgan al inversionista un derecho real sobre los mismos. (...)”

Con ello, resultan viables estructuras en que la infraestructura de soporte se financia y administra públicamente, mientras la flota y la operación se concesionan con metas de desempeño, tarifas técnicas y mecanismos de pago por kilómetro o por disponibilidad.



La clasificación de las APP de la Ley N° 32441 ofrece dos rutas para estructurar estas soluciones según la intensidad de apoyo público requerido. Cuando la infraestructura para el SIT y/o la gestión de riesgos exige aportes o cubiertas del Estado, corresponde una APP “cofinanciada”, definida como aquella que “son aquellas que requieren fondos públicos, u otorgamiento o contratación de garantías financieras, o garantías no financieras que tiene alta probabilidad de demandar cofinanciamiento” (Art. 25, numeral 1). En cambio, cuando los ingresos tarifarios y complementarios del sistema son suficientes, cabe una APP “autofinanciada”, esto es, “son aquellas con capacidad propia de generación de ingresos, que no requieren cofinanciamiento y cumplen con las siguientes condiciones: (...)” que, por diseño, presentan “Demanda mínima o nula de garantía financiera por parte del Estado, conforme lo establece el Reglamento” y garantías no financieras con “una probabilidad nula o mínima de demandar cofinanciamiento, conforme lo establece el Reglamento ” (Art. 25, numeral 2). En la práctica, los componentes de un SIT pueden migrar progresivamente desde esquemas cofinanciados, mientras se consolidan demanda y calidad, hacia una configuración autofinanciada en la medida en que se estabilizan los flujos y disminuye la necesidad de coberturas públicas.

La gestión de garantías y compromisos también está claramente tipificada, lo que facilita calibrar el grado de “complementariedad” fiscal compatible con la sostenibilidad macrofiscal. En esa línea, la Ley N° 32441 distingue entre garantías financieras y no financieras:

“(...)

26.1 Las garantías otorgadas para los proyectos de Asociación Público Privada se clasifican en:
1. *Garantías Financieras: son aquellos aseguramientos de carácter incondicional y de ejecución inmediata, otorgados y contratados por el Estado, con el fin de respaldar las obligaciones de la entidad pública titular del proyecto, en el marco del Decreto Legislativo 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público.*

2. *Garantías No Financieras: son aquellos aseguramientos estipulados en el contrato de Asociación Público Privada que potencialmente pueden generar obligaciones de pago a cargo del Estado, por la ocurrencia de uno o más eventos de riesgos propios del proyecto.”*

Asimismo, precisa que los compromisos de una APP se clasifican en “Compromisos firmes: son las obligaciones de pago de importes específicos o cuantificables a favor de su contraparte, correspondiente a una contraprestación por la realización de los actos previstos en el contrato de Asociación Público Privada” y “Compromisos contingentes: son las potenciales obligaciones de pago a favor de su contraparte, estipuladas en el contrato de Asociación Público Privada, que se derivan de la ocurrencia de uno o más eventos correspondientes a riesgos propios del proyecto de Asociación Público Privada”, y que “los compromisos netos (...) se financian con cargo al presupuesto institucional (...) sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público” (Art. 27). En un sistema integrado, esto permite, por ejemplo, delimitar que la inversión pública en corredores segregados (pavimento más estaciones) se realice como activo público con reglas de acceso y que eventuales garantías de ingreso mínimo o de disponibilidad —si fueran necesarias en etapas iniciales— se registren y gestionen conforme a dichas categorías.

Por otra parte, una alternativa especialmente idónea para materializar inversiones públicas habilitantes de menor tamaño - sin contaminar el flujo económico de la concesión de operación - son los Proyectos en Activos. La Ley N° 32441 los define como “modalidad de participación de la inversión privada promovida por las entidades públicas con facultad de disposición de sus activos (...) bajo los siguientes esquemas: 1. Disposición de activos (...) 2. Contratos de cesión en uso, arrendamiento, usufructo, superficie u otras modalidades permitidas por ley”, estableciendo que “Los contratos de Proyectos en Activos no pueden comprometer recursos públicos, ni trasladar riesgos al Estado, salvo ley expresa que autorice a la entidad pública titular del proyecto a comprometer recursos públicos o trasladar riesgos al Estado bajo esta modalidad” (Art. 52 numerales 52.1 a 52.3). Además, habilita a la entidad titular a “condiciones económicas del proyecto, los ingresos a favor del Estado y, de ser el caso, los compromisos de inversión” (Art. 52, numeral 52.4). Con este instrumento, la autoridad puede, por ejemplo, disponer suelo público y celebrar cesiones en uso o usufructos para patios, electrolineras y terminales intermodales, preservando la titularidad y fijando cánones, mientras las concesiones APP — autofinanciadas o cofinanciadas, según el caso— se concentran en la provisión y operación del servicio integrado con estándares de desempeño.

En conjunto, el andamiaje jurídico de la Ley N° 32441 permite diseñar soluciones integradas y escalables, por cuanto la infraestructura habilitante puede estructurarse como Proyecto en Activos para ordenar el uso de bienes públicos y generar ingresos al Estado; mientras que la operación y la flota pueden concederse vía APP, asegurando, por vía contractual los mecanismos de recuperación de las inversiones del privado y niveles de servicio verificables. Según el balance de riesgos e ingresos, dicha APP podrá ser cofinanciada —con uso explícito y administrado de garantías y compromisos— o autofinanciada —minimizando cualquier respaldo público— conforme a las definiciones y salvaguardas de la Ley N° 32441. Esta combinación aporta claridad regulatoria, disciplina fiscal y atracción de capital privado, al tiempo que moviliza inversiones públicas esenciales para la interoperabilidad y calidad del SIT.



Los beneficios ambientales y de salud pública justifican la promoción de la inversión pública. En el caso peruano, la calidad del aire urbana es crítica, por cuanto Lima y otras ciudades registran promedios anuales de PM 2.5 cercanos a $19.5 \mu\text{g}/\text{m}^3$, con pérdidas de bienestar asociadas; reducir PM 2.5 a estándares OMS podría significar ganancias de hasta 2.5 años de vida en Lima. Dado que el transporte aporta la mayor fracción de emisiones de toneladas de dióxido de carbono entre sectores en el país, las inversiones públicas en infraestructura y flota cero emisiones tienen retornos ambientales y sanitarios significativos.

Asimismo, la modernización de los Sistemas Integrados de Transporte contribuye a la seguridad vial y operacional cuando se inserta en sistemas integrados. El diagnóstico nacional reconoce un servicio público fragmentado y precario, con alzas de siniestralidad y congestión, que perjudica la calidad de vida, siendo que la integración física, operacional, tarifaria y tecnológica del SIT es la herramienta para revertirlo. En efecto, los vehículos con energías limpias mejoran los niveles de seguridad, siempre que se invierta en estándares, pruebas específicas y capacidades de respuesta para sistemas de combustión.

En términos distributivos, el SIT formal reduce tiempos y costos para los hogares, especialmente de menores ingresos. En Lima, la evidencia muestra ahorros de tiempo sustantivos para usuarios y beneficios indirectos para no usuarios por el ordenamiento del tránsito; en fases tempranas, subsidios focalizados, mecanismos de compensación y un recaudo interoperable permiten asegurar asequibilidad mientras madura el mercado. Por ello, la inversión pública no distorsiona, sino que corrige fallas de coordinación y economías de red, viabilizando la transición sin afectar la continuidad ni la calidad del servicio.

La necesidad de inversión pública se concreta en frentes prioritarios: (i) material rodante y buses para el SIT, (ii) red de recarga para transporte público y logístico —patios, depósitos, acometidas y reforzamiento de red— compatible con estándares y protocolos de seguridad; (iii) modernización de sistemas de recaudo y control para habilitar integración tarifaria y gestión de flota en tiempo real; (iv) programas de renovación y chatarrización con énfasis en buses eléctricos y categorías de alta externalidad, conforme a incentivos regulatorios ya considerados; (v) normalización, inspección y capacitación específica en riesgos eléctricos, de baterías y de otros tipos de energías limpias; (vi) pilotos de micromovilidad y “última milla” basados en energías limpias.



En ese sentido, la inversión pública en elementos críticos del ecosistema eléctrico (material rodante, estaciones, patios, accesos segregados, pavimentos, comunicaciones, vigilancia, atención al usuario) asegura que las autorizaciones no operen como barrera a la actualización tecnológica, sino como incentivo a la mejora continua bajo supervisión efectiva. En esa línea, la incorporación del numeral 5.4 en el artículo 5 de la LGTT provee el ancla de previsibilidad para que el sector privado renueve flota y escale soluciones eléctricas, siendo que la inversión pública resuelve las fallas de coordinación e infraestructura que el mercado, por sí solo, no internaliza con la velocidad socialmente óptima.

Cabe resaltar que toda introducción o ampliación de inversiones se efectuará respetando el **marco normativo y contractual vigente**. En ese sentido, cualquier modificación, ampliación o incorporación de inversiones en los contratos de APP o Proyectos en Activos deberá sujetarse estrictamente a los procedimientos de modificación contractual previstos en de la Ley N° 32441, los cuales establecen que las entidades públicas titulares de los proyectos son responsables de acordar las modificaciones contractuales conforme a las condiciones, opiniones previas y

controles establecidos por la norma y su reglamento.⁵⁰

Asimismo, se reconoce que la promoción y ejecución de inversiones complementarias al SIT pueden involucrar contratos de APP en fase de ejecución contractual. En esos casos, toda incorporación de nuevas inversiones deberá realizarse siguiendo los principios de **valor por dinero, adecuada distribución de riesgos, sostenibilidad y responsabilidad presupuestal** previstos en la Ley N° 32441, garantizando la transparencia y la preservación del equilibrio económico-financiero del contrato.⁵¹

En atención a lo expuesto, la implementación del SIT y la movilización de inversiones públicas y privadas vinculadas a su operación requieren un marco legal habilitante, coherente y predecible, que reduzca incertidumbre, ordene la actuación estatal y fortalezca la rectoría sectorial. En ese sentido, corresponde sustentar que la propuesta normativa resulta necesaria, viable y oportuna, en función de las limitaciones del marco vigente y de los objetivos públicos vinculados a la seguridad vial, la calidad del servicio y la sostenibilidad.

- a) **Necesidad:** La modificación normativa es necesaria porque el marco legal actual es defectuoso e impide una regulación eficiente del transporte, lo que obstaculiza la solución de los problemas de seguridad vial, calidad del servicio y sostenibilidad ambiental. La situación actual frena la ejecución de políticas nacionales estratégicas como el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNISC), la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) y la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Vial (PNMSV). La existencia del Decreto Legislativo N° 1565, que establece el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) como una garantía superior y más moderna, hace imperativa la actualización de la ley sectorial para alinearla con este marco general.
- b) **Viabilidad:** El proyecto normativo es viable porque no crea un nuevo sistema desde cero, sino que alinea la LGTT con un marco legal ya existente, transversal y moderno a través de los Sistemas Integrados de Transporte. Esta coherencia con una ley general del ordenamiento jurídico asegura su correcta implementación y reduce las complejidades de su aplicación, ya que se apoya en una metodología (el AIR) ya aprobada y desarrollada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- c) **Oportunidad:** La propuesta es oportuna porque su aprobación permitiría "desbloquear" la implementación de las políticas nacionales mencionadas, que son cruciales para el desarrollo del país. Es el momento adecuado para realizar el cambio, ya que permitirá que la ATU y otras entidades competentes cuenten con la agilidad regulatoria necesaria para reestructurar el caótico sistema de transporte, atraer inversión de calidad para cerrar brechas de infraestructura y, fundamentalmente, implementar medidas efectivas para reducir las muertes y lesiones por siniestros de tránsito.



En esa línea, para efectos descriptivos y explicativos, la presente Exposición de Motivos hace referencia a conceptos técnicos y componentes de infraestructura que ya se encuentran recogidos o desarrollados en el marco normativo vigente, instrumentos sectoriales y documentos técnicos del sector transporte, los cuales se mencionan únicamente con fines ilustrativos, sin que ello implique la incorporación de nuevas definiciones normativas.

Ante ello, el presente proyecto normativo tiene por objeto habilitar la promoción de la inversión

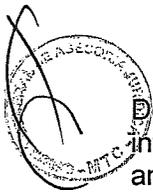
⁵⁰ Lo señalado es aplicable, mutatis mutandis, al nuevo marco establecido para APPs establecido por Ley N° 32441.

⁵¹ *Ibidem*.

privada y pública en todas las modalidades de infraestructura y servicios vinculados al transporte terrestre, comprendiendo tanto las inversiones estructurales, tecnológicas y logísticas, como aquellas complementarias necesarias para la operación del SIT.

En ese sentido, las inversiones comprendidas bajo el presente proyecto se clasifican en las siguientes categorías ya contempladas en la normativa vigente:

- a) Inversiones en infraestructura física y operativa, orientadas a la construcción, rehabilitación o modernización de terminales, estaciones, patios, corredores segregados, intercambiadores modales, centros de control, talleres y demás componentes del SIT, incluyendo su integración con las redes viales nacionales, regionales y locales.
- b) Inversiones en infraestructura tecnológica y digital, destinadas a implementar sistemas de control de flota, recaudo interoperable, monitoreo en tiempo real, señalética inteligente, integración tarifaria y gestión operativa digitalizada, conforme a estándares internacionales de interoperabilidad y ciberseguridad.
- c) Inversiones en infraestructura energética y de sostenibilidad, que comprenden la instalación de infraestructura de carga eléctrica (ICME), sistemas de almacenamiento energético, transformadores, canalizaciones eléctricas, centros de carga rápida y redes de respaldo que garanticen el suministro continuo y seguro de energía para flotas eléctricas y sistemas auxiliares.
- d) Inversiones en servicios y material rodante, que incluyen la adquisición, fabricación, ensamblaje, renovación, mantenimiento y reconversión tecnológica de flota (buses, trolebuses, tranvías, trenes ligeros, autobuses eléctricos e híbridos), así como la incorporación de tecnologías de propulsión limpia y sistemas avanzados de asistencia a la conducción y seguridad vehicular.
- e) Inversiones en servicios vinculados a la operación del transporte terrestre, tales como mantenimiento de flota, asistencia técnica, servicios logísticos, plataformas de información al usuario, accesibilidad universal, seguridad vial y movilidad activa.



De esta manera, el presente Decreto Legislativo configura un régimen general habilitante que integra la inversión en infraestructura de transporte con los principios de eficiencia, sostenibilidad ambiental y electromovilidad, permitiendo el desarrollo progresivo de sistemas integrados, interoperables y resilientes.

Asimismo, para los fines del presente Decreto Legislativo, se establecen las siguientes definiciones técnicas de las principales inversiones y componentes de infraestructura del SIT, sin carácter limitativo⁵²:

Área de Estacionamiento, Maniobra y Circulación (AEMC): espacio interno mínimo de un nodo operativo SIT (terminal, estación, patio/cochera) destinado a estacionamiento,

⁵² Normativa peruana evaluada:

1. Reglamento para la Instalación y Operación de la Infraestructura de Carga de la Movilidad Eléctrica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 036-2023-EM.
2. Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
3. "Guía de Paraderos de los Servicios de Transporte Regular del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, aprobado mediante Resolución Directoral N° 022-2022-ATU/DIR.
4. Decreto Legislativo N° 1678 que garantiza la continuidad del servicio público de transporte terrestre regular de personas que se presta en los Corredores Complementarios del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao.

maniobra y circulación de vehículos motorizados (convencionales o eléctricos), con rutas claramente definidas, gálibos adecuados, radios de giro, control de accesos, señalización y seguridad; además, cuando haya flotas eléctricas, deberá integrarse con la infraestructura de carga (ICME) y cumplir requisitos eléctricos y operativos especiales.

Electrolinera (ICME multimodal): instalación del SIT que provee carga eléctrica de modo 3 y/o modo 4 en corriente alterna o continua, integrada a la red de transporte; acepta métodos de pago digitales y comunica mediante protocolo abierto OCPP (versión 1.6 o superior) o IEC 61850 (o equivalentes), asegurando interoperabilidad de red, gestión energética y operación segura.

Terminal Terrestre del SIT: infraestructura de acceso controlado destinada a servir como punto de origen y destino del SIT, que cuenta con áreas internas de maniobra, estacionamiento, zonas de espera con accesibilidad universal, servicios básicos y sistemas de información en tiempo real. Debe garantizar seguridad, continuidad operativa, integración intermodal y, cuando corresponda, disponer de preequipamiento para electromovilidad mediante canalizaciones eléctricas y reserva de potencia.

Paradero SIT: punto autorizado de detención del SIT definido por la autoridad competente, que incorpora criterios de diseño estandarizados, accesibilidad universal, señalética unificada, seguridad peatonal y conectividad con otros modos, incluyendo información en tiempo real e interoperabilidad con el sistema de recaudo y control operativo.

Centro de Control de Operaciones (CCO) del SIT: instalación física o virtual que supervisa en tiempo real la operación integral del SIT (flota, frecuencias, estado de carga, seguridad, recaudo e incidentes), con capacidad de diagnóstico, coordinación de contingencias, redundancia operativa e interoperabilidad entre modos, mediante APIs abiertas e integración con redes externas.

Centro de Intercambio Modal (CIM) / Intercambiador SIT: nodo físico dentro de la red SIT que conecta dos o más modos de transporte (metro, tren, buses, micromovilidad, modos activos), permitiendo transbordos eficientes (≤ 5 minutos), accesibilidad universal, integración tarifaria y tecnológica, así como infraestructura de carga eléctrica (ICME) y servicios auxiliares.

Centros de carga rápida (DC Fast Charging): instalaciones especializadas del SIT destinadas a proveer energía en corriente continua a vehículos eléctricos con potencias superiores a 50 kW, diseñadas para cargas rápidas y rotación intensiva de flota, con estándares internacionales de interoperabilidad (IEC 61851, IEC 63110, OCPP 1.6 o superior), gestión de demanda y respaldo de red.

Corredor vial exclusivo para SIT (BRT): vía o conjunto de vías segregadas del tráfico general, destinadas únicamente al tránsito de vehículos del SIT, con estaciones de alta calidad, prioridad semafórica, nivel de embarque uniforme, validación anticipada, monitoreo y mecanismos de control de acceso, garantizando velocidad comercial, regularidad y continuidad operativa.

Estación tipo BRT: infraestructura del SIT ubicada en corredores con prioridad vial, con plataforma elevada para embarque al nivel del vehículo, acceso controlado, señalética,



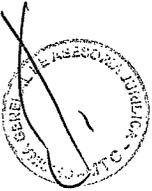
accesibilidad universal e interoperabilidad tecnológica, garantizando seguridad peatonal y coordinación con el CCO.

Infraestructura de Carga de la Movilidad Eléctrica (ICME): instalaciones del SIT que acondicionan la tensión y corriente de la red eléctrica (CA o CC) para suministrar energía a vehículos eléctricos, comprendiendo estaciones de carga, canalizaciones, protecciones, sistemas de medición y comunicaciones (OCPP \geq 1.6 / IEC 63584 o IEC 63110), con gestión centralizada y seguridad eléctrica certificada.

Sistemas de almacenamiento de energía: instalaciones o equipos diseñados para acumular energía eléctrica en diversas tecnologías (baterías, volantes de inercia, supercondensadores), garantizando la continuidad y estabilidad del suministro, optimizando la demanda energética del SIT y permitiendo la integración con fuentes renovables.

Material Rodante del SIT: conjunto de unidades de transporte utilizadas en la operación del SIT, incluyendo autobuses convencionales, eléctricos o híbridos, trolebuses, trenes ligeros, tranvías y demás vehículos destinados al transporte de pasajeros. Estos deben cumplir con estándares técnicos de eficiencia energética, accesibilidad universal, seguridad vehicular, control de emisiones y compatibilidad con los sistemas de gestión y recaudo del SIT.

Buses del Sistema Integrado de Transporte (SIT-Bus): unidades vehiculares diseñadas para la prestación del servicio público de transporte bajo operación integrada. Comprenden flotas troncales, alimentadoras y complementarias, equipadas con sistemas de gestión de flota, validadores interoperables, dispositivos GPS y conectividad con el CCO. Las unidades eléctricas o híbridas deberán cumplir con normas de eficiencia energética, homologación vehicular y estándares internacionales de seguridad en baterías y propulsión eléctrica.



Infraestructura para la construcción y expansión de sistemas de transporte masivo: conjunto de obras civiles, electromecánicas y de ingeniería asociadas a la edificación de corredores, estaciones, talleres, patios de maniobra, terminales, centros de control, intercambiadores modales, pasos a desnivel, puentes peatonales, túneles, sistemas de drenaje y demás elementos estructurales o de soporte necesarios para la implementación, ampliación y modernización del SIT o de otros sistemas de transporte masivo urbano.

Vías segregadas: secciones viales de uso exclusivo o preferente para los vehículos del SIT, separadas físicamente del tránsito general mediante elementos de infraestructura o dispositivos de control, con diseño geométrico y señalización diferenciada, accesos regulados, accesibilidad universal y articulación con corredores, estaciones y terminales del sistema.

ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

1. *Alternativa 1 (No hacer nada):* Implica mantener la norma actual y perpetuar el problema de parálisis regulatoria y alta litigiosidad.
2. *Alternativa 2 (Emitir normas de menor jerarquía para interpretar los términos):* Esta opción no brinda seguridad jurídica, ya que un reglamento no puede limitar o suprimir el

contenido de una ley, y seguiría siendo objeto de controversia judicial.

3. **Alternativa 3 (Modificar la LGTT - Seleccionada):** Es la alternativa más beneficiosa y eficaz. Resuelve el problema de raíz al regular a los Sistemas Integrados de Transporte alineándolos a la LGTT con el marco superior y moderno del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la Calidad Regulatoria.

4.5 PRECISIÓN DEL NUEVO ESTADO QUE GENERA LA PROPUESTA

La aprobación del proyecto normativo generaría un cambio fundamental en la forma en que se regula el transporte en el Perú. El nuevo estado se caracterizaría por:

- **Seguridad Jurídica Basada en la Previsibilidad Técnica:** El cambio más importante es que la seguridad jurídica ya no dependerá de la interpretación subjetiva de un juez sobre términos ambiguos, sino en la **predictibilidad de un proceso técnico, público y objetivo**. Cualquier cambio regulatorio deberá estar precedido por un riguroso Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), validado por la PCM. Esto crea reglas de juego claras, reduce el riesgo político y atrae a inversionistas de largo plazo que buscan estabilidad en lugar de oportunidades para litigar.
- **Fortalecimiento del Rol Rector y Técnico del Estado:** El Estado, a través de sus entidades especializadas (MTC, ATU, SUTRAN), recuperará su capacidad para regular el sector ágilmente en función del interés público (seguridad, eficiencia, sostenibilidad). Se pasará de un control judicial *ex post* (después del hecho) a una justificación objetiva y técnica *ex ante* (antes del hecho), fortaleciendo una cultura de regulación basada en evidencia. Esto también reducirá drásticamente los costos procesales y liberará recursos públicos que hoy se destinan a litigios.
- **Mejora Directa para la Sociedad:** Para los ciudadanos, el nuevo marco permitirá que las regulaciones cruciales sobre **seguridad vial, calidad del servicio y protección del medio ambiente se implementen de manera más oportuna**. Al destrabar las políticas nacionales, la reforma contribuirá directamente a la creación de Sistemas Integrados de Transporte más eficientes, a la reducción de la siniestralidad en las vías y a una mejor calidad de vida urbana para todos los peruanos.
- El nuevo estado normativo no implica la imposición inmediata de nuevas obligaciones o cargas regulatorias a los administrados, sino el establecimiento de un marco legal claro y coherente que permite ordenar la actuación del Estado en la promoción del SIT y reducir la informalidad mediante reglas de integración y supervisión más eficaces.

En particular, la incorporación del numeral 5.4 del artículo 5 de la LGTT consolida un nuevo estado normativo orientado a la promoción de la inversión privada en el transporte terrestre, al reconocer expresamente la posibilidad de implementar inversiones habilitantes necesarias para la integración física, operativa y tecnológica del SIT. Este reconocimiento legal reduce la incertidumbre regulatoria asociada a la provisión de infraestructura, flota y sistemas tecnológicos, y establece un marco claro para la participación del sector privado bajo reglas predecibles, alineadas con los objetivos de eficiencia, sostenibilidad y calidad del servicio.



4.6. DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS RELACIONADOS CON EL PROBLEMA IDENTIFICADO

La modificación propuesta al artículo 5 de la LGTT no es un mero ajuste legal de alcance sectorial; es una reforma habilitante con profundas implicaciones para la consecución de los objetivos estratégicos del país. La capacidad del Estado para regular de manera ágil y basada en evidencia es una condición necesaria para el éxito de las políticas nacionales más importantes en materia de competitividad, desarrollo urbano y seguridad ciudadana.

Tabla N° 7. Alineamiento de la Propuesta Normativa con Objetivos de Políticas Nacionales

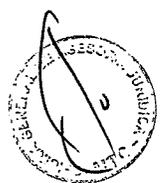
Política Nacional	Objetivo Estratégico Relevante de la Política	Obstáculo que se desprende de la Norma Vigente (Art. 5)	Contribución de la Reforma Propuesta
<p>Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022 – 2025 (PNISC)</p>	<p>Proveer una agenda consensuada para cerrar brechas clave de infraestructura e incrementar la productividad y competitividad del país.</p>	<p>Si bien el artículo 5 de la LGTT, promueve las inversiones privadas para un mejor servicio de transporte terrestre de pasajeros, dicha norma adolece de una mención expresa para el fomento de los Sistemas Integrados de Transporte a nivel de todo el territorio nacional, lo cual limita a las autoridades locales y regionales, a replicar este sistema en sus respectivas jurisdicciones.</p>	<p>Crea un marco regulatorio necesario para incentivar la implementación de los Sistemas Integrados de Transporte a nivel nacional, generando predictibilidad, interés y seguridad a los inversionistas que desean participar de dichos sistemas.</p>
<p>Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU)</p>	<p>Contar con sistemas de transporte urbano público eficientes, mejorar la gobernanza y desarrollar una infraestructura adecuada para</p>	<p>Impide o retrasa medidas de reordenamiento esenciales (reestructuración de rutas, integración tarifaria, renovación de flota) al ser</p>	<p>Otorga a la autoridad (ej. ATU) la agilidad regulatoria necesaria para implementar un SIT, combatir la informalidad y</p>



Política Nacional	Objetivo Estratégico Relevante de la Política	Obstáculo que se desprende de la Norma Vigente (Art. 5)	Contribución de la Reforma Propuesta
	resolver la fragmentación y la informalidad. ⁵³	consideradas alteraciones "injustificadas" del mercado.	mejorar la calidad del servicio.
Política Nacional Multisectorial de Seguridad Vial (PNMSV)	Reducir en un 50% el número de muertes y lesiones por siniestros de tránsito al año 2030, a través de la mejora de la seguridad vehicular y la infraestructura. ⁵⁴	Dificulta y bloquea la actualización de reglamentos técnicos (ej. nuevos estándares de seguridad vehicular, límites de velocidad) al permitir su impugnación por ser "desproporcionados".	Permite al regulador emitir e implementar oportunamente normas de seguridad vial más estrictas, basadas en evidencia técnica (AIR), contribuyendo directamente a salvar vidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de política nacional.

a) **Fomentando la Inversión y Competitividad: Vínculo con el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022 – 2025 (PNISC)⁵⁵**



El PNISC fue aprobado para proveer al Estado de una hoja de ruta clara y priorizada con el fin de cerrar la brecha de infraestructura estimada en miles de millones de soles, un factor crítico para sostener el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Una gran parte de los proyectos priorizados inicialmente, y de los planes de infraestructura subsecuentes, corresponden al sector transporte (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles) y dependen en gran medida de la inversión privada a través de APP y contratos de concesión.

El marco regulatorio actual, con su inherente incertidumbre y alto riesgo de litigiosidad, actúa como un freno para este objetivo. Los inversionistas internacionales de primer nivel, que son los que el país necesita para desarrollar proyectos complejos, no buscan oportunidades para litigar contra el Estado; buscan predictibilidad, reglas claras y un regulador técnico y competente. Un entorno donde cualquier decisión regulatoria, por más técnicamente justificada que esté, puede ser suspendida o revertida en un largo y costoso proceso arbitral, es percibido como un alto riesgo político y regulatorio.

La reforma propuesta ataca directamente este problema. Al transitar hacia un sistema donde toda nueva regulación debe estar precedida por un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) público, técnico y validado, se crea un entorno de predictibilidad. Los inversionistas sabrán que las reglas del juego no cambiarán de manera arbitraria, sino como resultado de

⁵³ https://transportweek.org/wp-content/uploads/2022/04/Politica_Nacional_de_Transporte_Urbano_-_PNTU.pdf

⁵⁴ <https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/788180-mtc-aprobo-politica-nacional-multisectorial-de-seguridad-vial-al-2030-para-reducir-los-siniestros-viales>

⁵⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 242-2022-EF.

un proceso estructurado y transparente en el que, además, pueden participar a través de las consultas públicas. Esto reduce el riesgo país, mejora las condiciones de financiamiento y hace más atractiva la participación en los proyectos del PNISC, contribuyendo directamente a cerrar la brecha de infraestructura y a mejorar la competitividad nacional.

b) Viabilizando una Movilidad Sostenible: Desbloqueo de la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU)

La PNTU, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2019-MTC, establece un diagnóstico de la realidad del transporte en las ciudades peruanas: servicios no integrados, débil organización de los operadores, parque automotor obsoleto, inadecuada infraestructura y una profunda debilidad institucional.⁵⁶ Sus objetivos prioritarios incluyen lograr sistemas de transporte público eficientes, mejorar la gobernanza y satisfacer las necesidades de desplazamiento de la población en concordancia con el desarrollo urbano.⁵⁷

La implementación de esta política, especialmente en el complejo entorno de Lima y Callao bajo la competencia de la ATU, requiere una serie de intervenciones regulatorias profundas que chocan frontalmente con los vacíos existentes en el artículo 5 de la LGTT vigente. Acciones como la reestructuración de rutas para eliminar la sobreposición y crear una red jerarquizada, la implementación de un sistema de recaudo único, la chatarrización de vehículos obsoletos, la fiscalización efectiva contra el transporte informal que compite deslealmente con los corredores formales, o el establecimiento de nuevos estándares de calidad y ambientales para la flota, son todas "alteraciones de las condiciones de mercado".

Bajo la norma actual, no cuenta con un marco legal vigente que viabilice la implementación del SIT a nivel nacional, como sí sucede en las provincias de Lima y Callao. Por lo tanto, la incorporación del numeral 5.4 en el artículo 5 de la LGTT crea condiciones favorables para que la ATU y las municipalidades provinciales competentes puedan ejecutar los lineamientos de la PNTU. Al dotar a la autoridad de la agilidad regulatoria necesaria para tomar decisiones basadas en evidencia técnica (vía AIR), la reforma permite pasar del diagnóstico a la acción, haciendo posible la construcción de los Sistemas Integrados de Transporte (SIT) que las ciudades peruanas necesitan con urgencia.



V. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

La propuesta generará los siguientes impactos:

5.1. Análisis de Impactos Cuantitativos:

- Reducción significativa de los costos procesales (honorarios de abogados, costos arbitrales, laudos condenatorios) que el Estado asume anualmente por controversias derivadas de la aplicación de la norma actual.
- Liberación de recursos técnicos y humanos en las entidades públicas (MTC, Procuradurías) que actualmente se dedican a la defensa en estos litigios.

⁵⁶ https://transportweek.org/wp-content/uploads/2022/04/Política_Nacional_de_Transporte_Urbano_-_PNTU.pdf

⁵⁷ https://app.ceplan.gob.pe/ConsultaCEPLAN/Reporte/PoliticaNacional/ReportesPorSector/36.TransportesComunicaciones/RC_MT_C_Transporte%20Urbano_15.06.2021.pdf

5.2. Análisis de Impactos Cualitativos Positivos:

- **Para el Estado:** Mayor agilidad y capacidad para regular el sector transporte en función del interés público. Reducción drástica de la conflictividad y la incertidumbre jurídica. Fortalecimiento de una cultura de regulación basada en evidencia técnica (AIR).
- **Para los Agentes Privados:** Mayor predictibilidad. Sabrán que cualquier cambio regulatorio no será arbitrario, sino que deberá superar un riguroso análisis técnico, público y objetivo conforme al Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la Calidad Regulatoria.
- **Para la Sociedad:** Permitirá que las regulaciones sobre seguridad vial, calidad del servicio y protección del medio ambiente se implementen de manera más oportuna, mejorando el bienestar general.

5.3. Análisis de Riesgo (Impacto Negativo Potencial):

- Un riesgo potencial asociado a la implementación del proyecto normativo se vincula a la falta de una regulación de orden legal clara y precisa que viabilice la implementación del SIT en las diversas provincias y regiones del país, con lo cual las autoridades responsables de cada localidad cuenten con dicha habilitación bajo un esquema coherente que establecerá el MTC en su condición de ente rector.
- No obstante, dicho riesgo se ve mitigado por el carácter habilitante del nuevo numeral 5.4 incorporado al artículo 5 de la LGTT por el presente Decreto Legislativo, así como por la aplicación del Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la Calidad Regulatoria, que establece el Análisis de Impacto Regulatorio como mecanismo obligatorio para garantizar que toda intervención regulatoria sea necesaria, proporcional y razonable, preservando la potestad regulatoria del Estado sin afectar indebidamente la seguridad jurídica de los agentes privados.



5.4. Análisis costo beneficio

El transporte urbano formal enfrenta hoy un escenario de inseguridad jurídica y financiera que limita la sostenibilidad de los corredores complementarios y desalienta la inversión privada en el SIT. La ausencia de un marco normativo que garantice predictibilidad en contratos y en condiciones de acceso al mercado ha derivado en una brecha entre oferta y demanda, pérdidas operativas significativas en los concesionarios, e insuficiente cobertura para los usuarios, especialmente en los quintiles de menores ingresos.

El SIT constituye un eje estratégico para ordenar la movilidad en Lima y Callao, pues es el único mecanismo capaz de integrar física, operacional y tarifariamente los distintos modos de transporte. Sin embargo, su consolidación se ve obstaculizada no solo por la competencia informal, sino también por la debilidad de marcos regulatorios complementarios. Un ejemplo claro son los Centros de Inspección Técnica Vehicular (CITV), cuya regulación no está funcionando de manera eficiente: las revisiones no garantizan estándares uniformes de seguridad, persisten vacíos en la supervisión, y los costos de cumplimiento terminan trasladándose a los operadores formales sin un retorno claro en términos de seguridad vial. Esto debilita la confianza en la fiscalización y encarece la formalidad, ampliando la brecha entre el sistema concesionado y el transporte informal.

En este contexto, la incorporación del SIT en la LGTT se configura como una medida clave para asegurar que la seguridad jurídica y el trato equitativo se traduzcan en un sistema integrado con reglas claras de operación, con integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago. Esto permite reducir los riesgos de arbitrariedad, aumentar la predictibilidad en las inversiones privadas y garantizar que los usuarios accedan a un servicio asequible y sostenible. De esta manera, la reforma normativa habilita la articulación con la Política de Subsidios y otros instrumentos de financiamiento, fortaleciendo la capacidad del Estado para ordenar el sector, reducir la informalidad y ampliar la cobertura del servicio público de transporte en Lima y Callao.

Por su parte, la informalidad en el transporte terrestre urbano tiene un impacto directo sobre la eficiencia económica del sistema y sobre el bienestar social. En Lima Metropolitana y Callao, la coexistencia de operadores formales e informales genera una competencia asimétrica que distorsiona los precios y reduce los incentivos para invertir en la mejora del servicio. Los agentes informales operan sin cumplir obligaciones tributarias, laborales ni técnicas, obteniendo costos de operación entre 20 % y 40 % menores que los formales. Esta brecha desincentiva la formalización y debilita la sostenibilidad financiera del SIT, al disminuir la demanda efectiva y la confianza del sector privado en la estabilidad regulatoria.

Asimismo, la informalidad produce costos sociales no internalizados: congestión vehicular, mayor accidentabilidad, contaminación y pérdida de productividad urbana. Según la ATU, las intervenciones contra transporte informal superaron las 4 700 unidades en 2022, evidenciando una oferta paralela que afecta la capacidad fiscalizadora del Estado y eleva los costos públicos de control. Estos efectos se traducen en pérdidas económicas significativas. De acuerdo con estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la congestión asociada a un transporte urbano ineficiente e informal puede representar hasta 2 % del PIB metropolitano en costos de tiempo y combustible⁵⁸.

El proyecto normativo genera beneficios netos al reducir progresivamente esos costos y fortalecer la seguridad jurídica para la inversión en transporte formal. La claridad normativa sobre la promoción de la inversión privada permitirá que los operadores formales recuperen competitividad y se fomente la integración física, tarifaria y tecnológica del sistema. En el mediano plazo, la reducción de la informalidad se reflejará en un aumento de la productividad urbana, menores externalidades negativas y un uso más eficiente de los recursos públicos destinados al control y fiscalización

5.5. Actores involucrados

1. Operadores privados concesionados

Empresas que gestionan los corredores complementarios del SIT. Son los principales beneficiarios de la seguridad jurídica, dado que su regulación a través de la LGTT reduce el riesgo de cambios contractuales arbitrarios y garantiza mecanismos de compensación a través de subsidios y ajustes tarifarios.

⁵⁸ Blog del BID sobre el estudio: "¿Cuánto nos cuesta la congestión en América Latina y el Caribe?": <https://blogs.iadb.org/transporte/es/cuanto-nos-cuesta-la-congestion-en-america-latina-y-el-caribe/>

2. Usuarios de transporte

Los ciudadanos que dependen de los corredores y del SIT, especialmente los de estratos C, D y E. Para ellos, la modificación se traduce en mayor confianza en la continuidad del servicio, reducción de la presión financiera en sus hogares y acceso a un transporte más integrado y predecible.

3. Agentes informales

Representan la competencia desleal que se beneficia de un marco poco claro y fragmentado. La reforma genera incentivos para su progresiva formalización, pues fortalece las ventajas comparativas del sistema concesionado frente al mercado informal.

4. Administración Pública

Incluye al MTC, la ATU y entidades de fiscalización. Con la modificación normativa, el Estado refuerza su capacidad para ordenar el sector, aplicar subsidios focalizados y mejorar la gobernanza del transporte, aunque debe asumir costos de fiscalización y coordinación interinstitucional.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO POR ACTOR

Costos	Beneficios
a. Operadores concesionados	
Adecuación y transición asociados a la implementación progresiva de los procesos de integración física, operacional, tarifaria y tecnológica del SIT, incluyendo ajustes en sistemas de recaudo, gestión de flota y coordinación operativa.	Reducción de pérdidas netas y mejora de la sostenibilidad económica financiera del servicio.
Costos iniciales de inversión y adaptación técnica vinculados a la incorporación de nuevos estándares de interoperabilidad, trazabilidad y control exigidos por el marco normativo del SIT.	Mayor predictibilidad regulatoria y financiera, facilitando el acceso a financiamiento privado.
Costos administrativos temporales derivados del proceso de armonización normativa y operativa durante la fase de implementación del SIT.	Acceso a incentivos regulatorios y mecanismos de apoyo para la renovación de flota y adopción de tecnologías limpias.
b. Usuarios de transporte	
Posible transición con ajustes tarifarios temporales.	Reducción de la carga financiera de hogares vulnerables; integración tarifaria y de medios de pago; mayor seguridad y confiabilidad del servicio.
Riesgo de que, durante la transición, algunos servicios formales tengan menor frecuencia o cobertura temporal.	Mejora en la seguridad vial por eliminación progresiva de unidades obsoletas e informales.
Posible incremento inicial en la tarifa técnica hasta que se apliquen subsidios focalizados.	Reducción de tiempos de viaje gracias a la integración tarifaria y de medios de pago, que fomenta el uso combinado de modos (metro, BRT, corredores).



c. Agentes informales/	
Pérdida progresiva de competitividad frente al SIT; necesidad de adaptarse a reglas más estrictas.	Incentivo a formalizarse; acceso a un mercado con estabilidad jurídica y respaldo institucional.
Mayor riesgo de sanciones por incumplimiento (retiro de autorización, decomiso o multas más severas).	Oportunidad de incorporarse al SIT bajo esquemas de formalización progresiva (rutas de aproximación, alimentadores).
Incremento en la percepción negativa de los usuarios frente a sus servicios, al consolidarse la oferta formal.	Posibilidad de mejorar ingresos en el largo plazo al integrarse a un mercado regulado con subsidios y demanda más estable.
d. Administración Pública	
Incremento en costos de supervisión y necesidad de fortalecer capacidad técnica.	Legitimidad institucional; mayor efectividad en fiscalización; ordenamiento del sector; viabilización de subsidios transparentes y focalizados.
Necesidad de invertir en plataformas tecnológicas de fiscalización y recaudo interoperable.	Fortalecimiento de la imagen del Estado como garante de seguridad jurídica y competitividad en el transporte.
Mayor presión política y social si la reforma genera resistencia de agentes informales o alzas tarifarias en el corto plazo.	Reducción de externalidades negativas (accidentes, contaminación, congestión) que generan ahorros fiscales y sociales en salud, seguridad y productividad.



Por lo expuesto, se concluye que, el reconocimiento del SIT en la LGTT constituye un instrumento normativo esencial para consolidar un sistema de transporte urbano seguro, predecible y financieramente sostenible. Si bien en el corto plazo implica costos de adaptación para operadores y mayores exigencias de gestión para la administración pública, en el mediano y largo plazo los beneficios colectivos superan ampliamente los costos. Estos incluyen la reducción de pérdidas operativas, la mejora en la calidad del servicio, la ampliación de cobertura hacia los sectores más vulnerables, la reducción de la informalidad y la atracción de inversiones privadas bajo un marco de seguridad jurídica. En suma, la reforma fortalece la gobernanza del transporte terrestre y contribuye a un modelo de movilidad más seguro, inclusivo y sostenible.

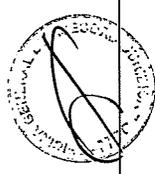
En ese sentido, el presente Decreto Legislativo contribuye a clarificar el marco legal aplicable al SIT, creando un escenario regulatorio para la promoción de un sistema que mejore la calidad de la prestación del servicio de transporte de pasajeros a nivel nacional, lo cual guarda plena coherencia con las políticas públicas que en materia de seguridad ciudadanía y mejora de los servicios públicos, que el gobierno viene promoviendo.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

1. **Tipo de Intervención:** La propuesta modifica una norma vigente, la LGTT, para superar las falencias y vacíos que su aplicación ha demostrado tener.
2. **Constitucionalidad y Coherencia:** La iniciativa es plenamente constitucional, pues se

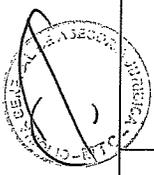
alineada con los artículos 58 y 59 de la Constitución Política del Perú. Su principal fortaleza es que genera **coherencia** entre una ley sectorial (LGTT) y una ley general y transversal del ordenamiento jurídico (Decreto Legislativo 1565), adecuando la primera a los principios de la segunda.

3. **Efecto Derogatorio y Cuadro Comparativo:** La norma no deroga artículos completos, sino que modifica el artículo 2 (incorporación la definición del SIT) y el artículo 5 (incorporando el numeral 5.4) de la LGTT y establece una disposición complementaria final.



Norma vigente	Proyecto de Decreto Legislativo
<p>-----</p>	<p>Artículo 1.- Objeto El presente Decreto Legislativo tiene como objeto modificar la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) al artículo 2 y el numeral 5.4 al artículo 5, para incluir la definición del Sistema Integrado de Transporte (SIT) como parte del marco legal vigente y establecer su contenido normativo en lo relativo a la promoción de la inversión pública y privada.</p>
<p>-----</p>	<p>Artículo 2.- Finalidad El presente Decreto Legislativo tiene por finalidad impulsar la implementación del Sistema Integrado de Transporte (SIT) como modelo para la organización y prestación eficiente de los servicios de transporte terrestre, así como establecer su reconocimiento jurídico a efectos de brindar estabilidad y confianza a los agentes privados e incentivar la inversión en el sector. Asimismo, busca contribuir a la reducción de la informalidad en el transporte; y, con ello, al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, garantizando un servicio ordenado, confiable y seguro para la población desincentivando el transporte informal.</p>
<p>“Artículo 2. De las definiciones Para efectos de la aplicación de la presente Ley, entiéndase por: a) Entidad Complementaria: Persona natural o jurídica habilitada por la autoridad competente para prestar servicios complementarios al transporte y/o tránsito terrestre. b) Infraestructura Complementaria: Infraestructura de transporte distinta de la vial necesaria para la prestación del servicio de transporte en condiciones de seguridad, tales como terminales terrestres, estaciones de ruta, entre otros. c) El Postulante: Persona natural que solicita la obtención, recategorización, revalidación o canje de una licencia de conducir. d) Servicio complementario: Actividad que coadyuva a la realización de las actividades económicas relacionadas con el transporte y tránsito terrestre, relacionada al Sistema de Emisión de Licencias de Conducir y al Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares, entre otros previstos o que se creen por ley. e) Servicio de Transporte de Personas: Servicio público a través del cual se satisface las necesidades de desplazamiento de los usuarios de transporte, bajo condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente, haciendo uso del Sistema Nacional del Transporte Terrestre, terminales terrestres, estaciones de ruta u otro tipo de infraestructura complementaria que se considere necesaria para la adecuada prestación del servicio. f) Servicio de Transporte de Mercancías: Actividad económica a través del cual se realiza el traslado de mercancías. g) Tránsito Terrestre: Conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas en la presente Ley y sus reglamentos que lo ordenan. h) Transporte Terrestre: Desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías. i) Vías Terrestres: Infraestructura terrestre que sirve al transporte de vehículos, ferrocarriles y personas.”</p>	<p>Artículo 3.- Modificaciones de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre Se modifica la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) en el artículo 2 y el numeral 5.4 en el artículo 5, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:</p> <p>“Artículo 2.- De las definiciones</p> <p><i>Para efectos de la aplicación de la presente Ley, entiéndase por:</i> (...) j) <i>Sistema Integrado de Transporte: Sistema de transporte público de personas compuesto por las distintas clases o modalidades del servicio de transporte reconocidas en la normatividad vigente, que cuenta con integración física, operacional y tarifaria, así como de medios de pago.</i> (...)”</p>
<p>“Artículo 5. De la promoción de la inversión privada 5.1 El Estado promueve la inversión privada en infraestructura y servicios de transporte, en cualesquiera de las formas empresariales y contractuales permitidas por la Constitución y las</p>	<p>Artículo 3.- Modificaciones de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre Se modifica la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) en el artículo 2 y el numeral 5.4</p>

<p>leyes.</p> <p>5.2. El Estado garantiza la seguridad jurídica y el trato equitativo a los agentes privados que cuenten con autorizaciones de transporte terrestre a través de contratos de concesión o actos administrativos de la entidad, de manera que no se alteren injustificada ni desproporcionadamente los términos contractuales ni las condiciones de acceso y permanencia en el mercado, sobre la base de los cuales se efectúan inversiones y realizan operaciones en materia de transporte, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política del Perú y las leyes respectivas.</p> <p>5.3. Las condiciones de acceso y permanencia en el mercado de transporte se regulan y se sujetan a las normas y principios contenidos en la presente Ley, las disposiciones normativas que emita el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el ordenamiento vigente en materia de transporte.”</p>	<p>en el artículo 5, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:</p> <p>(...)</p> <p>“Artículo 5.- De la promoción de la inversión privada</p> <p>(...)</p> <p><i>5.4. El Estado también promueve las inversiones públicas y privadas que habiliten la implementación y puesta en operación progresiva de Sistemas Integrados de Transporte en todo el territorio nacional, asegurando su eficiencia, sostenibilidad, accesibilidad, seguridad y amplia cobertura en la prestación del servicio de transporte y tránsito terrestre. Para tal efecto, las autoridades competentes pueden adquirir, instalar, administrar y aportar en propiedad o en uso los bienes muebles e inmuebles que se requieran para garantizar la operatividad o continuidad de los Sistemas Integrados de Transporte, previo acuerdo con los concesionarios u operadores del sistema.</i></p> <p><i>En el caso de bienes muebles y bienes inmuebles que se enmarquen en el ámbito del Sistema Nacional de Abastecimiento, los actos de disposición final u otros deben realizarse conforme a lo establecido en el marco del Decreto Legislativo N° 1439, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF y sus directivas.</i></p> <p><i>Las disposiciones normativas relativas a la integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago, así como el régimen sancionador aplicables al Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, son aprobadas por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, conforme a su ley de creación y en concordancia con la presente Ley y sus reglamentos nacionales.”</i></p>
<p>-----</p>	<p>Artículo 4.- Financiamiento Las disposiciones previstas en el presente Decreto Legislativo se financian con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.</p>
<p>-----</p>	<p>Artículo 5.- Publicación El presente Decreto Legislativo es publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe), y en la sede digital del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (www.gob.pe/mtc), el mismo día de su publicación en el diario oficial El Peruano.</p>
<p>-----</p>	<p>Artículo 6.- Refrendo El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.</p>
<p>-----</p>	<p>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL</p> <p>ÚNICA. Adecuación normativa</p> <p>El Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe aprobar, mediante Decreto Supremo, las normas de adecuación a las modificaciones previstas en el presente Decreto Legislativo, dentro de un plazo máximo de cuarenta (40) días hábiles contados desde el día siguiente de la publicación de la presente norma.</p>



VII. SOBRE LA PUBLICACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO

El numeral 19.1 del artículo 19 del Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, dispone que, sin perjuicio

de la aplicación de las modalidades de la consulta pública previstas en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, los proyectos de normas jurídicas de carácter general deben ser publicados en las sedes digitales de las entidades de la Administración Pública a cargo de su elaboración o en otro medio, asegurando su debida difusión y fácil acceso.

Sin embargo, el numeral 19.2 del artículo 19 del citado Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, establece excepciones a dicha obligación, señalando en su literal a), lo siguiente:

***“Artículo 19.- Difusión de los proyectos de normas jurídicas de carácter general
(...)”***

19.2 Se exceptúa de la publicación del proyecto normativo a las siguientes disposiciones:

*a) Los decretos de urgencia ordinarios y los decretos legislativos.
(...)*

En consecuencia, corresponde exceptuar la publicación del Decreto Legislativo.

VIII. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

De acuerdo con el numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, las entidades públicas tienen la obligación de aplicar un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante como herramienta de análisis previo, cuando el proyecto normativo de carácter general establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencia(s):

- a) Que genere(n) o modifique(n) costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o,
- b) Que limite(n) el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

En el presente caso, el Proyecto Normativo no introduce requisitos, trámites ni cargas administrativas adicionales a los ciudadanos o transportistas, sino que habilita al MTC a corregir externalidades estableciendo un régimen para el SIT.

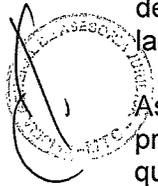
Por tanto:

- No se generan **costos de cumplimiento adicionales** para los administrados que desarrollan actividades de manera formal y conforme al marco normativo vigente.
- La propuesta normativa **no introduce nuevas exigencias ni obligaciones**.
- La medida tampoco **limita derechos**, en tanto no restringe la actividad económica legalmente reconocida, sino que busca establecer un régimen para el SIT.

En consecuencia, el Proyecto Normativo **no se encuentra comprendido en los supuestos de aplicación del AIR Ex Ante**, al no establecer nuevas exigencias ni costos de cumplimiento.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el numeral 50.2 del artículo 50 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, la propuesta se encuentra fuera del alcance del ACR Ex Ante, en tanto no crea nuevos procedimientos administrativos y/o requisitos exigibles a los administrados.

Es así que mediante correo electrónico de fecha 9 de enero de 2026, la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria comunica al MTC la improcedencia del AIR EX ANTE del citado proyecto normativo, en virtud del numeral 41.2 del artículo 42 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado con Decreto Supremo N° 023-2025-PCM.



Asimismo, la citada Comisión señala, que en la medida que el proyecto normativo no regula un procedimiento administrativo bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) se precisa que no requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación.



Sunass, con el objeto de cumplir lo establecido en el citado Programa de inversiones. Los recursos transferidos, así como su rentabilidad, son utilizados exclusivamente para ejecutar dicho Programa de inversiones, así como para cubrir los costos de administración asociados, en caso corresponda.

Artículo 4.- Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y conforme a las disposiciones legales vigentes.

Artículo 5.- Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministro del Ambiente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministro del Ambiente, adecúa el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2025-VIVIENDA y el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2024-VIVIENDA, en un plazo de sesenta (60) días calendario, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente norma.

Segunda.- Adecuación de la normativa de Sunass

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - Sunass adecúa la normativa de su competencia en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contado a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo que modifique el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, a que se refiere la Primera Disposición Complementaria Final.

Tercera.- Asistencia técnica a las empresas prestadoras

Para la implementación de lo dispuesto en el presente decreto legislativo, el MINAM, el MVCS y la Sunass brindan asistencia técnica a la empresa prestadora, en el marco del artículo 12 de la Ley N° 30215 y los artículos 121 y 153 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, respectivamente.

Cuarta.- Destino de los recursos de la reserva de mecanismos de retribución de servicios ecosistémicos

Las empresas prestadoras deben ejecutar sus reservas de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos únicamente en actividades de conservación, recuperación y uso sostenible de ecosistemas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única.- De la verificación de las condiciones

La primera verificación de las condiciones establecidas en el numeral 27.7 del artículo 27 del Decreto Legislativo N° 1280 corresponde a la ejecución de la reserva de mecanismos de retribución de servicios ecosistémicos realizada en el año 2026.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de enero del año dos mil veintiséis.

JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente de la República

ERNESTO JULIO ÁLVAREZ MIRANDA
Presidente del Consejo de Ministros

MIGUEL ANGEL ESPICHÁN MARIÑAS
Ministro del Ambiente

WILDER ALEJANDRO SIFUENTES QUILCATE
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

2482198-1

DECRETO LEGISLATIVO N° 1707

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

Que, mediante la Ley N° 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, por el plazo de sesenta (60) días calendario;

Que, en el numeral 2.1.18 del párrafo 2.1 del artículo 2 de la citada Ley N° 32527 se establece que el Poder Ejecutivo está facultado para legislar en materia de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada, para modificar los artículos 2 y 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a efectos de incorporar en el artículo 2 la definición de Sistema Integrado de Transporte y añadir el numeral 5.4 en el artículo 5, con el propósito de reducir la informalidad y promover inversiones públicas y privadas a través de Sistemas Integrados de Transporte a nivel nacional, sin generar excepciones ni limitaciones a la aplicación del procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas a cargo del Indecopi;

Que, el servicio de transporte terrestre enfrenta una alta informalidad que impide la consolidación de un Sistema Integrado de Transporte (SIT), lo cual se agrava por la falta de agilidad regulatoria que no permite combatir este problema de raíz; por lo que los sistemas formales de transporte terrestre operan en una crisis de sostenibilidad financiera, con pérdidas económicas que demuestran la inviabilidad del modelo sin un marco legal que permita una integración real y operacional y combata eficazmente la competencia desleal de la informalidad, situación que genera perjuicio en materia de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada;

Que, la solución propuesta es habilitar la gestión técnica del SIT en sintonía con la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU), aprobada por Decreto Supremo N° 012-2019-MTC, otorgando a la autoridad las herramientas necesarias para ejecutar la integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago, que define a un SIT, lo que redundará en el fomento del sector formal de transporte urbano y desincentiva el transporte informal frecuentemente asociado con la inseguridad ciudadana;

Que, en ese sentido, resulta necesario modificar la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de incluir la definición del SIT como parte del marco legal vigente y establecer su contenido normativo en lo relativo a la promoción de la inversión pública y privada;

Que, con fecha 9 de enero de 2026, la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria informa al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que, respecto del presente Decreto

Legislativo, no corresponde efectuar el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, por encontrarse comprendido en el supuesto de excepción previsto en el numeral 41.2 del artículo 41 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM; y, adicionalmente, precisa que el presente Decreto Legislativo no contiene ni modifica procedimientos administrativos, por lo que no requiere la realización de un Análisis de Calidad Regulatoria Ex Ante previo a su aprobación;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú; y, en el ejercicio de la facultad delegada en el numeral 2.1.18 del párrafo 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,
Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;
Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE PROMOVER EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene como objeto modificar la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) al artículo 2 y el numeral 5.4 al artículo 5, para incluir la definición del Sistema Integrado de Transporte (SIT) como parte del marco legal vigente y establecer su contenido normativo en lo relativo a la promoción de la inversión pública y privada.

Artículo 2.- Finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por finalidad impulsar la implementación del Sistema Integrado de Transporte (SIT) como modelo para la organización y prestación eficiente de los servicios de transporte terrestre, así como establecer su reconocimiento jurídico a efectos de brindar estabilidad y confianza a los agentes privados e incentivar la inversión en el sector. Asimismo, busca contribuir a la reducción de la informalidad en el transporte; y, con ello, al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, garantizando un servicio ordenado, confiable y seguro para la población desincentivando el transporte informal.

Artículo 3.- Modificación de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Se modifica la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporando el literal j) en el artículo 2 y el numeral 5.4 en el artículo 5, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

"Artículo 2.- De las definiciones

Para efectos de la aplicación de la presente Ley, entiéndase por:

(...)

- j) *Sistema Integrado de Transporte: Sistema de transporte público de personas compuesto por las distintas clases o modalidades del servicio de transporte reconocidas en la normatividad vigente, que cuenta con integración física, operacional y tarifaria, así como de medios de pago.*

"Artículo 5.- De la promoción de la inversión privada

(...)

5.4. El Estado también promueve las inversiones públicas y privadas que habiliten la

implementación y puesta en operación progresiva de Sistemas Integrados de Transporte en todo el territorio nacional, asegurando su eficiencia, sostenibilidad, accesibilidad, seguridad y amplia cobertura en la prestación del servicio de transporte y tránsito terrestre. Para tal efecto, las autoridades competentes pueden adquirir, instalar, administrar y aportar en propiedad o en uso los bienes muebles e inmuebles que se requieran para garantizar la operatividad o continuidad de los Sistemas Integrados de Transporte, previo acuerdo con los concesionarios u operadores del sistema.

En el caso de bienes muebles y bienes inmuebles que se enmarquen en el ámbito del Sistema Nacional de Abastecimiento, los actos de disposición final u otros deben realizarse conforme a lo establecido en el marco del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF y sus directivas.

Las disposiciones normativas relativas a la integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago, así como el régimen sancionador aplicables al Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, son aprobadas por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU, conforme a su ley de creación y en concordancia con la presente Ley y sus reglamentos nacionales."

Artículo 4.- Financiamiento

Las disposiciones previstas en el presente Decreto Legislativo se financian con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 5.- Publicación

El presente Decreto Legislativo es publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe), y en la sede digital del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (www.gob.pe/mtc), el mismo día de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Artículo 6.- Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debe aprobar mediante Decreto Supremo las normas de adecuación a las modificaciones previstas en el presente Decreto Legislativo, dentro de un plazo máximo de cuarenta (40) días hábiles contados desde el día siguiente de la publicación de la presente norma.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de enero del año dos mil veintiséis.

JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente de la República

ERNESTO JULIO ÁLVAREZ MIRANDA
Presidente del Consejo de Ministros

ALDO MARTÍN PRIETO BARRERA
Ministro de Transportes y Comunicaciones

2482198-2