



1154; 3552; 3665 / 2018 - CR

- PRODUCCIÓN



"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 024 -2019 -PR

Lima, 31 de enero de 2019

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto establecer medidas de promoción y regulación del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible y eficiente en el uso de la capacidad vial y en la preservación del ambiente.

Al respecto, cabe señalar que mediante Ley N° 29593, Ley que declara de interés nacional el uso de la bicicleta y promueve su utilización como medio de transporte sostenible, se declaró "de interés nacional el uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte sostenible, seguro, popular, ecológico, económico y saludable, y promover su utilización".

Conforme a lo establecido por el artículo 2 de la mencionada Ley y con el objeto de dar cumplimiento a lo señalado en la misma, se establecieron las siguientes acciones:

- a) El Estado promueve y difunde el uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte sostenible.
- b) El Estado, en todos sus niveles de gobierno, provee las condiciones de seguridad vial y ciudadana para el uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte sostenible y seguro, y tiene el deber de informar anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación de la presente Ley.
- c) El Estado promueve la construcción de infraestructura que facilite el uso y el estacionamiento de la bicicleta como medio alternativo de transporte.
- d) Los gobiernos locales promueven el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible en sus planes directores de transporte y en sus planes de ordenamiento territorial de las grandes áreas metropolitanas, así como en los programas de salud de su competencia.
- e) Los establecimientos públicos y privados e instituciones educativas promueven el uso de la bicicleta.

Como se advierte de lo antes señalado, la Ley N° 29593 ya establece el rol promotor del Estado respecto del uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte, así como la adopción de medidas referidas a construcción de infraestructura, seguridad y educación vial, entre otros.

2. En el numeral 2.1 del artículo 2 de la Autógrafa de Ley se establece que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones "elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial y planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente".

281060/ATD



En el numeral 2.1 del artículo 2 de la Autógrafa de Ley se establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial y planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta, en concordancia con los Gobiernos Regionales y Locales, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente.

Cabe precisar que, en primer lugar, el citado numeral está referido a políticas **públicas de diseño de obras de infraestructura vial** en favor del uso de la bicicleta.

Al respecto, se debe tener en cuenta las siguientes competencias:

- **Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

El literal b) del primer párrafo del artículo 4 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, señala que el Ministerio es competente de manera exclusiva en materia de **infraestructura de transporte** de alcance nacional e internacional, mientras que el literal a) del segundo párrafo del artículo 4 de la Ley N° 29370 establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en materia de infraestructura de transporte de alcance regional y local.

En ese marco, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 7 de la Ley N° 29370, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene, entre otras, las funciones de planear, regular, gestionar, ejecutar, supervisar y evaluar la infraestructura vial, en el ámbito de su competencia.

- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 8 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, concordado con el literal f) del artículo 4 del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene como función promover, desarrollar, contribuir y normar la infraestructura de movilidad en el ámbito urbano y rural, de manera coordinada, articulada y cooperante con los gobiernos regionales y locales.

Conforme a las normas antes citadas, “la elaboración e implementación de políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial” se encuentran comprendidas dentro de las competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, es la entidad competente en temas de infraestructura de movilidad urbana y rural¹.

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en la norma antes mencionada de la Ley N° 30156, concordado con el literal f) del artículo 4 de su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA; el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento dentro del marco de sus competencias cumple con “Promover, desarrollar,

¹ Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

*Artículo 8. Funciones generales

En el marco de sus competencias, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento cumple las siguientes funciones generales:

(...)

5. Promover, desarrollar, contribuir y normar la infraestructura de movilidad en el ámbito urbano y rural, de manera coordinada, articulada y cooperante con los gobiernos regionales y locales. (...)



contribuir y normar la infraestructura de movilidad en el ámbito urbano y rural, de manera coordinada, articulada y cooperante con los gobiernos regionales y locales.”; y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene, entre otras, las funciones de planear, regular, gestionar, ejecutar, supervisar y evaluar la infraestructura vial, en el ámbito de su competencia.

La planificación urbana, a través de los planes urbanos, entre otros; plantea la zonificación, la densidad edificatoria y la distribución de usos del suelo, lo que permite la toma de decisiones en lo que se refiere a la movilidad urbana, debido a que permite dimensionar y mejorar el espacio público, el tipo de infraestructura y servicio de transporte adecuado para la intermodalidad de manera de atender los desplazamientos de la población.

De allí que la regulación que se refiera al diseño e implementación en materia de infraestructura relacionada a la movilidad urbana y rural, así como en materia de planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta, es de competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Lo anteriormente señalado encuentra refuerzo en lo dispuesto por el artículo 63 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, que establece que la Movilidad Urbana Sostenible es el conjunto de estrategias y medidas planificadas destinadas a recuperar la calidad del espacio urbano y mejorar el desplazamiento de personas y mercancías (logística urbana), favoreciendo los modelos de transporte que menos recursos naturales consumen y menos costos ambientales provocan. Se realiza mediante intervenciones urbanas eficaces que están destinadas a reorganizar los accesos a los centros poblados urbanos, favoreciendo la circulación vehicular y peatonal, mejorando las señalizaciones e incrementando los niveles de seguridad vial, minimizando los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de los ciudadanos

En ese sentido, el artículo 2 de la Autógrafa de Ley debe ser debidamente concordado con la normativa sectorial citada, por cuanto el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es ente rector en materia de Desarrollo Urbano; y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera exclusiva en materia de infraestructura de transporte de alcance nacional e internacional, con competencia compartida con los gobiernos regionales y locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en materia de infraestructura de transporte de alcance regional y local..

3. Como se ha señalado, el numeral 2.1 del artículo 2 de la Autógrafa de Ley establece que la elaboración e implementación de las políticas de diseño de obras de infraestructura vial y planificación urbana y rural a favor de uso de la bicicleta se debe efectuar de forma coordinada con los gobiernos regionales y locales.

El artículo 8 de la Ley de Bases de la Descentralización establece la autonomía de gobierno, entendida como el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia.

Al respecto, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que es función de los Ministerios formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno ².

El Reglamento que Regula las Políticas Nacionales establece el deber de coordinación de las entidades públicas en todos los niveles de gobierno para cumplir con las políticas³.

² Literal a) del numeral 23.1 del artículo 23

³ Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. En su artículo 19 establece:

“Artículo 19.- Obligaciones y responsabilidades

19.1 Todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno están obligadas a cumplir las políticas nacionales. Para dicho fin:



El artículo 4 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera exclusiva en materias de infraestructura y servicios de transporte de alcance nacional e internacional y es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y locales, en materias de infraestructura y servicios de transporte de alcance regional y local.

En atención a ello, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones viene desarrollando la Política Nacional de Transporte Urbano, priorizando en el marco de la movilidad a los desplazamientos con medios no motorizados como parte de un sistema y cuya elaboración responde a las disposiciones antes señaladas.

En consecuencia, el marco legal vigente establece la competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones respecto de la política de transporte desde su formulación hasta su supervisión y evaluación, considerando para ello la participación de otros niveles de gobierno.

De otro lado, el artículo 5 de la Ley N° 30156 establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es competente, entre otras, en materias de urbanismo y desarrollo urbano, por lo que, de insistir en la propuesta normativa, se recomienda precisar el numeral 2.1 de la Autógrafa de Ley de la siguiente manera:

«2.1 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial y promueve la planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, en coordinación con las entidades públicas de los tres niveles de Gobierno.»

4. En el numeral 2.2 del artículo 2 de la Autógrafa de Ley se señala que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) implementa progresivamente, con cargo a sus propios recursos, un sistema de monitoreo acerca del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente”.

Conforme a la Ley de Organización y Funciones del INEI (Decreto Legislativo N° 604), las funciones del INEI no comprenden los sistemas de monitoreo, por cuanto dichos sistemas conllevan la necesidad de contar con un mecanismo de monitoreo vehicular: Sistema de Posicionamiento Global (GPS, por sus siglas en inglés).

El referido sistema de monitoreo generaría la necesidad de contar con un mayor presupuesto para su implementación y operación.

Al respecto, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley contiene una iniciativa de gasto formulada por representantes del Congreso, lo cual contraviene lo establecido por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

a) Coordinan y colaboran entre sí en forma permanente y continua para el cumplimiento de las políticas nacionales.
b) Proporcionan o registran la información que el Ministerio requiera, en el marco de su rectoría.
c) Realizan medidas o acciones que no contravienen la implementación de las políticas nacionales el cumplimiento de su normatividad.
d) Asignan los recursos humanos, logísticos, presupuestarios, entre otros, para el cumplimiento de las políticas nacionales, bajo criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.”



La función del INEI tendría que estar referida a la producción de las estadísticas básicas respecto al uso de la bicicleta como medio de transporte a través de los censos, encuestas por muestreo y registros administrativos del sector público; por lo que se propone recoger el presente texto:

«2.2. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) implementa progresivamente, con cargo a sus propios recursos coordina y/o ejecuta la producción de las estadísticas básicas respecto del uso de la bicicleta como medio de transporte a través de los censos, encuestas por muestreo y registros administrativos del sector público.»

5. Sobre la promoción de la educación vial contemplada en el artículo 4 de la Autógrafa de Ley se plantea se establezca lo siguiente:

«4.1. El Ministerio de Educación través de las instituciones educativas públicas y privadas de primaria y secundaria de todo el territorio nacional, establece actividades promocionales de educación vial con la finalidad de que los alumnos conozcan el uso adecuado de las normas de tránsito aplicables en la conducción de la bicicleta, como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente. Para tal efecto, el Ministerio de Educación coordinará con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, las normas de tránsito y otros aspectos que son materia de las actividades promocionales de educación.»

6. En el artículo 4 de la Autógrafa de Ley se proponen disposiciones respecto a la educación formal, dejando de lado a la educación comunitaria. Si bien se hace referencia a las funciones de los gobiernos locales (numeral 4.3) en la promoción de la educación vial, esta se reduce únicamente a las zonas rurales, sin tomar en cuenta las zonas urbanas.

En ese sentido, y con la finalidad que la Autógrafa de Ley pueda cumplir con su objeto, es necesario hacer mención a las acciones de educación tanto en el ámbito formal como comunitario y tanto en zonas urbanas como rurales. Se plantea el siguiente texto:

*“Artículo XX.- Promoción de la educación en el ámbito municipal
Los Gobierno Locales, en el marco de sus programas municipales de educación, cultura y ciudadanía ambiental, o los que hagan sus veces, desarrollan acciones de comunicación y sensibilización ambiental sobre el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible que contribuye con la preservación del ambiente.”*

7. El numeral 5.2 del artículo 5 de la Autógrafa de Ley establece:

“Artículo 5. Adecuación de la infraestructura vial pública para facilitar el uso de la bicicleta

(...)

5.2 Los gobiernos regionales y locales están autorizados a utilizar el mecanismo de obras por impuestos, regulado por la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, con la finalidad de adecuación de la infraestructura urbana y de transporte existente y construcción de ciclovías para facilitar el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, conforme a los planes viales urbanos vigentes.”

El artículo 2 de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, establece que las empresas privadas que suscriban convenios pueden financiar, ejecutar y/o proponer proyectos de inversión en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – Invierte.pe, los que deben estar en armonía con las políticas y con los planes de desarrollo nacional, regional y/o local, y contar con la declaración de viabilidad respectiva.



En concordancia con lo indicado, el numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento de la Ley N° 29230 dispone que corresponde a la Entidad Pública⁴ aprobar la lista de proyectos priorizados, los cuales deben ser consistentes con los objetivos, las metas y los indicadores establecidos en la Programación Multianual de Inversiones y contar con la declaración de viabilidad conforme a los criterios establecidos en el Invierte.pe.

De lo expuesto, la normativa vigente en materia de obras por impuestos no limita la utilización del citado mecanismo para la adecuación de la infraestructura urbana y de transporte existente y construcción de ciclovías en tanto se desarrollen a través de proyectos de inversión de acuerdo al Invierte.pe.

Sin perjuicio de lo señalado, cabe precisar que son las evaluaciones técnicas, económicas y legales desarrolladas por los gobiernos regionales y locales las que legitiman y sustentan el uso del mecanismo de obras por impuestos para la adecuación de la infraestructura urbana y de transporte existente y construcción de ciclovías.

8. El artículo 7 de la Autógrafa de Ley señala la obligatoriedad de las entidades públicas y privadas de adecuar sus espacios para estacionamientos de bicicletas en una proporción de hasta el 5% del área que destinan a los vehículos automotores; no obstante no se ha previsto que ya existe una normativa técnica⁵ que dispone un mínimo de estacionamientos, por lo que la norma tiene que diferenciar entre las construcciones ya hechas que cuentan con la conformidad de obra y las que aún se encuentran en proceso de edificación. En ese sentido a fin de evitar los incumplimientos debido al acondicionamiento señalado en este artículo, se observa este extremo de la Autógrafa de Ley, a fin de limitar su aplicación a las nuevas edificaciones o en todo caso que la adecuación sea permitida siempre y cuando el espacio físico lo permita y con ello se cumpla con lo determinado en la norma técnica.
9. El presupuesto constituye la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos de conformidad con lo señalado en el numeral 13.1 del artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

En esa línea, el gasto público constituye el conjunto de erogaciones que, por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de servicios públicos y acciones desarrolladas por las entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, conforme a lo señalado en el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1440.

La implementación de las políticas públicas para el uso de la bicicleta (artículo 2) para que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabore e implemente políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial y planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta, así como para que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) implemente progresivamente, con cargo a sus recursos, un sistema de monitoreo acerca del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible; las conmemoraciones por parte de organismos públicos de actividades para conmemorar la fecha del "Día Nacional de la Bicicleta" (artículo 3); las actividades promocionales de educación vial a través de instituciones educativas públicas por parte del Ministerio de Educación, las jornadas de sensibilización por parte de instituciones educativas superiores públicas, así como la señalización de las vías y la incorporación de puntos de referencia en las zonas rurales por

4 Gobierno Nacional, Gobierno Regional, Gobierno Local, Universidad Pública, Mancomunidad Regional, Mancomunidad Municipal y Junta de Coordinación Interregional, con potestad para ejecutar el Proyecto de acuerdo al Invierte.pe, la Ley N° 29230 y su reglamento.

5 Norma Técnica CE .010: Condiciones Generales de Diseño. Capítulo IX Estacionamientos del Reglamento Nacional de Edificaciones.



parte de los Gobiernos Locales (artículo 4); la adecuación de infraestructura vial pública para facilitar el uso de la bicicleta (artículo 5); la implementación progresiva de estacionamientos para bicicletas (artículo 7); el sistema de bicicleta pública (artículo 8); involucran la disposición de recursos públicos que no se encuentran previstos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, aprobado mediante la Ley N° 30879, y puede demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Por lo tanto, la implementación de la Autógrafa de Ley puede demandar recursos adicionales al Tesoro Público, generando gasto público.

Cabe indicar que las acciones señaladas en el párrafo anterior evidencian que la implementación de la Autógrafa de Ley genera gasto público y, para este caso particular, no sólo para el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, sino de manera permanente.

Asimismo, es importante señalar que, de promulgarse la Autógrafa de Ley, se debe tener en cuenta que los costos que impliquen su implementación constituirán gastos de carácter permanente, pudiendo incrementarse en el tiempo y generando costos que afectarán la Caja Fiscal y, por tanto, tendrán impacto en el Presupuesto del Sector Público.

En este sentido, al generarse gasto público, resulta necesario especificar sobre el financiamiento de dicho gasto, y contar, como requisito para el inicio del trámite de la Autógrafa de Ley, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, y un análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme a lo dispuesto en los puntos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

Dicha exigencia se aplica, igualmente, a los gastos que supondría la implementación de las disposiciones de la Autógrafa de Ley, en los años fiscales subsiguientes, en cuyo caso, como se ha mencionado, afectaría la Caja Fiscal, contraviniendo los artículos 78⁶ de la Constitución Política del Perú, y lo dispuesto en el punto 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440⁷, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Adicionalmente, al generarse gasto público se vulnera la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplada en el artículo 79⁸ de la Constitución Política del Perú.

10. El numeral 9.2 del artículo 9 de la Autógrafa de Ley establece que los servidores públicos reciben una jornada laboral libre remunerada por cada cuarenta y cinco (45) veces que certifiquen haber asistido al centro de labores en bicicleta; para lo cual, cada institución del sector público deberá formular e implementar las medidas necesarias para su desarrollo y certificación, en concordancia con las disposiciones emitidas por el Ministerio de Trabajo.

Al respecto, el citado artículo no solo alude al rol del Estado como empleador sino que sugiere concebir al Estado como el único empleador en las diversas entidades de la Administración Pública⁹, dado que regula el otorgamiento de un beneficio laboral («día remunerado») para los servidores públicos. En tal sentido, tomando en consideración el

6 Artículo 78.- Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero
(...) El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado (...).

7 1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

8 Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...).

9 Fundamento jurídico 7 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 003940-2010-PA/TC.



ámbito de aplicación de la propuesta normativa bajo análisis, la responsabilidad de emitir disposiciones que orienten a las entidades acerca de la aplicación de este beneficio debe recaer en la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR) y no en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, como erróneamente se señala en la Autógrafa de Ley.

En efecto, el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1023, y sus modificatorias¹⁰, concordante con el artículo 100 del TUO de la Normatividad del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2010-PCM, prescribe que SERVIR es el organismo técnico especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil. Dicho de otro modo, es SERVIR la entidad competente para cumplir el rol establecido en el numeral 9.2. del artículo 9 de la Autógrafa de Ley.

Además de lo anterior, tendría que haberse sustentado adecuadamente el parámetro de cuarenta y cinco (45) asistencias al centro de labores en bicicleta o, lo que equivale decir, es necesario contar con un análisis costo beneficio, que nos permita conocer los beneficios concretos que aporta esta propuesta normativa; y a su vez, visibilizar los costos y gastos que genera al Estado, a los agentes involucrados, a los afectados por la medida y a la sociedad en su conjunto, por el impacto económico que pudiera generar el otorgamiento del beneficio.

11. Respecto de las obligaciones, infracciones y sanciones de la Autógrafa de Ley y el mecanismo de implementación de sanciones al ciclista:

El Reglamento Nacional de Tránsito (RETRAN), cuyo contenido ya se encuentra vigente y rige en todo el territorio nacional, establece las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos, así como las correspondientes infracciones y sanciones. En cuanto a la bicicleta, como vehículo menor, el RETRAN establece que le corresponden los mismos derechos y obligaciones de los vehículos mayores que le resultasen aplicables¹¹. Sin embargo, a diferencia de los vehículos motorizados (cuyas sanciones se vinculan a la vehículo, identificado por el número de la Placa única de Rodaje y/o al conductor a través de su licencia de conducir) en el caso de la bicicleta, no se ha establecido el mecanismo a través del cual se haga efectiva la sanción por infracciones al tránsito, siendo necesario se evalúe y se efectúe el respectivo desarrollo normativo, siendo recomendable que la Autógrafa de Ley establezca la posibilidad de aprobar a través de norma con rango de decreto supremo los mecanismos de identificación vehicular, del conductor y/o cualquier otro que fuera necesario para implementar las sanciones correspondientes a los conductores de bicicletas y que, por otro lado, precise que el RETRAN contiene y desarrolla las disposiciones referidas a las obligaciones, las infracciones y sanciones de los ciclistas. Por tanto, se tendría que sustituir los artículos 11, 12 y 13 de la Autógrafa de Ley por el siguiente texto:

«Artículo 11.- Obligaciones, infracciones y sanciones de los conductores de bicicletas.

Las obligaciones, infracciones y sanciones de los conductores de bicicletas son reguladas en el Reglamento Nacional de Tránsito.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprobará los mecanismos de identificación vehicular y/o conductores y, cualquier otro mecanismo que fuera necesario para implementar las sanciones correspondientes a las infracciones al tránsito de los conductores de bicicleta, que se encuentran contenidas en el Reglamento Nacional de Tránsito.

¹⁰ Decretos Legislativos N.° 1337 y N.° 1450.

¹¹ Reglamento Nacional de Tránsito

**Artículo 102.- Conductores de vehículos menores.*

Los conductores de vehículos menores automotores o no motorizados, tienen los derechos y obligaciones aplicables a los conductores de vehículos mayores, excepto aquellos que por su naturaleza no les son aplicables.»



Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, atendiendo al peligro, riesgo potencial o daño efectivo que generen para la vida y la salud del peatón, el conductor o de terceros; criterios que son tenidos en cuenta en el Reglamento Nacional de Tránsito.»

Finalmente, respecto de las sanciones, se considera recomendable no establecer márgenes mínimos y máximos para las multas, toda vez que la Ley N° 27181, *Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre*, no establece márgenes para la sanción de multa, sino que estos son definidos en el Reglamento correspondiente.

12. La Primera Disposición Modificatoria de la Autógrafa de Ley plantea la modificación de los artículos 7 y 23 de la Ley N° 27181, *Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre*, incorporando temas de movilidad sostenible dentro de las competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Como se ha mencionado, esta disposición debe ser concordada con las funciones y competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por cuanto el literal b) del primer párrafo del artículo 4 de la Ley N° 29370, *Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones*, dispone que el Ministerio es competente de manera exclusiva en materia de infraestructura de transporte de alcance nacional e internacional, mientras que el literal a) del segundo párrafo del artículo 4 de la Ley N° 29370 establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en materia de infraestructura de transporte de alcance regional y local; así como con las funciones y competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, toda vez que éste es la entidad competente en temas de movilidad urbana y rural, de conformidad a lo señalado en el numeral 5 del artículo 8 de la Ley N° 30156 de su *Ley de Organización y Funciones* y los artículos 4 y 69 de su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que a través de la modificación a los artículos 7 y 23 de la Ley N° 27181, la Autógrafa de Ley incorpora al contenido del Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura las "normas técnicas" para implementación progresiva de elementos de movilidad sostenible.

Al respecto, considerando la naturaleza de los reglamentos nacionales, consideramos recomendable se establezca que a través del Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura se "definen las pautas para las normas técnicas" que permitan la implementación progresiva de elementos de movilidad sostenible, de acuerdo al siguiente texto:

«Artículo 7.- De la racionalización del uso de la infraestructura

(...)

7.3. Los medios de transporte que muestren mayor eficiencia en el uso de la capacidad vial o en la preservación del ambiente son materia de un trato preferencial de parte del estado.

El Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura **define las pautas para las normas técnicas** que permiten la implementación progresiva de elementos de movilidad sostenible (...).»

«Artículo 23.- Del contenido de los reglamentos

(...)

c) Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura

Define las pautas para las normas técnicas de diseño, construcción y mantenimiento de carreteras, caminos y vías urbanas.

(...)



Define las pautas para las normas técnicas que permiten la implementación progresiva de elementos de movilidad sostenible, los que deben incluirse en el planeamiento de la gestión de la infraestructura vial (...)»

A través de la Ley N° 27779, publicada el 11 de julio de 2002, se aprobó la Ley Orgánica que modifica la Organización y Funciones de los Ministerios, siendo el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción materia de reestructuración, produciéndose la separación de los sectores Transporte y Comunicaciones y, por otro lado, Vivienda y Construcción.

Dado que la aprobación y publicación de la 27181 se efectuó el 8 de octubre de 1999, esta ley consigno en su texto el “Ministerio de Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción”.

En este contexto, dado que a través de la Autógrafa de Ley se plantea la modificación del artículo 23 de la 27181, se debe precisar la referencia efectuada al “Ministerio de Ministerio de Transportes y Comunicaciones” de la siguiente forma:

«PRIMERA.- Modificación de los artículos 7 y 23 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

*Modifícanse los artículos 7 y 23 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, de la siguiente manera:
(...)*

“Artículo 23.- Del Contenido de los reglamentos

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente ley son aprobados por Decreto Supremo y refrendados por el Ministro de Transportes y Comunicaciones y rigen en todo el territorio nacional de la República. (...)

(...).»

13. La Tercera Disposición Final de la Autógrafa de Ley dispone que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora el Reglamento de la Ley en el plazo de noventa días calendario, contados desde la publicación de la ley.

Según se puede observar, la Autógrafa de Ley regula materias que son competencia de los siguientes Ministerios: Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Educación; y Trabajo y Promoción del Empleo.

El artículo 6 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que el Poder Ejecutivo ejerce, entre otras, la función de reglamentar las leyes.

El artículo 11 de la Ley N° 29158 dispone que corresponde al Presidente de la República dictar, entre otros dispositivos, Decretos Supremos, los cuales son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

En consecuencia, si bien en el presente caso la elaboración del Reglamento de la Ley puede estar a cargo de un Ministerio, el Decreto Supremo que apruebe el referido



Reglamento deberá ser refrendado por los Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan las materias reguladas en la Autógrafa de Ley.

Por lo expuesto, se propone el siguiente texto sustitutorio de la Tercera Disposición Final:

*«TERCERA. Reglamento de la presente Ley
El Poder Ejecutivo dentro de los ciento ochenta (180) días hábiles siguientes a la publicación de la presente Ley, aprueba el reglamento correspondiente, contando con el refrendo del Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministro de Educación, la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministro de Transportes y Comunicaciones, a propuesta de este último.»*

14. Las propuestas contenidas en los artículos 7 y 9 de la Autógrafa, en los extremos que crean cargas al sector privado que generan distorsiones en el mercado:

- Solamente una fracción reducida de la PEA y, dentro de ella, solo los trabajadores que viven cerca de su centro de labores se beneficiaría con las obligaciones que la Autógrafa de Ley propone imponer a los empleadores privados.

La Autógrafa de Ley propone imponer a los empleadores privados obligaciones consistentes en otorgar beneficios como flexibilización de horas de ingreso, días u horas libres, facilitación de duchas al interior del centro de trabajo, entre otros, así como realizar adecuaciones en sus instalaciones dedicadas para estacionamientos.

Al respecto, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2017, muestra que únicamente el 23.4% de la PEA se beneficiaría con la flexibilización de horas de ingreso, días u horas libres que propone imponer la Autógrafa de Ley. En efecto, tal como se aprecia en el Cuadro N° 1, la mayoría de trabajadores en el país no tiene contrato laboral o trabaja como locador de servicios.

Es decir, el grupo que podría gozar de dichos beneficios es aquel que tiene beneficios laborales, el cual representa menos de la cuarta parte de la PEA en el país.

Cuadro N° 1: Distribución de la PEA ocupada por régimen de contrato y como porcentaje de la PEA total, 2017

	Número de trabajadores	Como % de la PEA
Sin contrato	6,400,970	37.1%
Plazo fijo	2,509,615	14.3%
Plazo indefinido	1,274,496	7.4%
Locación de servicios (recibo por honorarios)	309,313	1.8%
Régimen CAS	175,048	1.0%
Formación laboral juvenil (prácticas)	54,477	0.3%
Periodo de prueba	16,443	0.1%
Otro	178	0.0%

Fuente: ENAHO 2017, INEI.

Por otro lado, tal como se aprecia en el Cuadro N° 2, que contiene información del Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao¹², la mayoría de personas utilizan la bicicleta para distancias relativamente cortas.

¹² Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao en la República del Perú, 2005. Obtenido en <http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11798261_04.pdf> el 21 de enero de 2019. Pág. 3-55.



Cuadro N° 2: Tiempo y distancia de viaje en bicicleta

Propósito	Tiempo (min)	Distancia (km)
Al trabajo	18.4	2.3
Al colegio	14.5	1.5
Negocios	14.6	2.2
Privado	14.2	1.6

Fuente: Plan Maestro de transporte urbano para Lima Metropolitana y Callao. 2005.

Por tal motivo, una regulación que brinde flexibilización de horas de ingreso, días u horas libres a las personas que utilicen bicicleta solo podría beneficiar a una fracción reducida de la PEA y, dentro de ella, solo a los trabajadores que viven cerca de su centro de labores, poniendo en desventaja al resto de la PEA.

- La mayoría de empresas no podrá asumir los costos de cumplir las obligaciones que propone imponer la Autógrafa de Ley, las cuales implican mayores gastos de capital, mayores costos laborales no salariales y mayores gastos administrativos.

Según datos del Ministerio de la Producción, al 2016¹³, el 99.4% de las empresas del Perú eran microempresas (empresas que venden un volumen menor al equivalente de 150 UIT anuales) o pequeñas empresas (venden un volumen mayor al equivalente de 150 UIT pero menor a 1700 UIT).

En términos de cantidad de trabajadores, con datos de la ENAHO del 2017, se verifica que cerca del 83% de la PEA con empleo trabaja en empresas de 100 trabajadores o menos.

Ahora bien, las microempresas en la mayoría de los casos son familiares y trabajan en un nivel casi de subsistencia, por lo que cualquier gasto adicional fuera del giro principal del negocio los afectaría financieramente. En efecto, según la Encuesta de Micro y Pequeña Empresa realizada por el INEI el 2013¹⁴, dicho grupo de empresas divide sus gastos entre insumos (64.4%), personal (17.2%), tributación, gastos financieros y otros (7.3%), y servicios por terceros (11.1%). Asimismo, sus actividades sólo generan 0.4% de margen comercial.

En este contexto, la implementación del beneficio de horas o días libres con goce de haber tendría un impacto negativo en las micro y pequeñas empresas. En efecto, los trabajadores en el régimen general gozan de un mes de vacaciones con goce de haber, por lo cual el costo no salarial de este beneficio podría estimarse en 8.33% del salario anual (un doceavo del año que no se trabaja pero que se recibe sueldo). En el caso hipotético de que se otorgue un día adicional de vacaciones por cada 45 que se acuda al trabajo en bicicleta, como se plantea para el sector público, el costo por este concepto aumentaría 0.19% llegando a 8.52% del salario anual¹⁵. Si bien el diferencial es bajo, considerando que el margen comercial de las micro y pequeñas empresas es de solo 0.4%, dicho impacto sería significativo para dichas empresas.

13 Ministerio de la Producción (2016). "LAS MIF YME EN CIFRAS 2016". Obtenido en <http://oqgeiee.produce.gob.pe/images/oeef/Mipyme-en-cifras-2016.pdf> el 21 de enero de 2019.

14 INEI (2013), "Resultados de la Encuesta de Micro y Pequeña Empresa, 2013", Obtenido en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1139/libro.pdf el 21 de enero de 2019.

15 Ello, debido a que los costos aumentarían 1/45 con respecto de lo que era antes, por lo que la fórmula matemática es: $(1+1/45)*8.33\% = 8.52\%$



Por otro lado, con relación a la facilitación de duchas dentro del centro de trabajo para los ciclistas, la instalación de una cabina de ducha y un sistema de ducha eléctrica, puede tener un costo cercano a los S/ 1000 (Mil Soles), lo cual para muchas empresas representaría un monto considerable. A ello debe agregarse que el 54.9% de las empresas ha experimentado problemas en el servicio de energía eléctrica y el 50.6%, problemas en el servicio de agua¹⁶.

Asimismo, la implementación de la medida implicaría costos para verificar que las personas realmente llegan en bicicleta al trabajo y costos para contabilizar horas o días libres. En grandes empresas, que naturalmente tienen una gran cantidad de trabajadores, podría ser necesario implementar sistemas de circuito cerrado de televisión, además del estacionamiento exclusivo al que se refiere el artículo 7 de la Autógrafa de Ley y personal destinado a la supervisión correspondiente, con los costos adicionales que ello implica.

Además, se debe tener en cuenta también el gasto de capital que implicaría la implementación progresiva de espacios para bicicletas en los estacionamientos de entidades privadas en una proporción equivalente al 5% del área destinada para vehículos automotores.

En este orden de ideas, flexibilizar horas de ingreso, brindar días u horas libres y facilitar duchas al interior del centro de trabajo, con el costo de supervisión correspondiente, así como realizar adecuaciones en sus instalaciones dedicadas para estacionamientos, llevaría a muchas empresas a incrementar sus costos para poder cumplir con las obligaciones que propone la Autógrafa de Ley, reduciendo su margen comercial o incluso registrando pérdidas, con el consiguiente riesgo de afectar su concurrencia en el mercado.

- La norma no cumple su fin de preservar el medio ambiente toda vez que beneficiaría a un grupo muy reducido de personas y, sin embargo, las mayores emisiones del parque automotor son producidas por camiones, buses y remolcadores y no por automóviles particulares en sus recorridos hacia y desde los centros de labores.

Según un estudio de Korc, Figari, Bravo y Pareja del año 2009 recogido por el Senamhi, del total de emisiones, solo una fracción está generada por los automóviles y vehículos familiares. La mayoría es causada por camiones, buses y remolcadores o taxis, como se muestra en el Cuadro N° 3 a continuación:

Cuadro N° 3: Estimación de las emisiones del parque automotor de Lima-Callao del año 2010

	Porcentaje de emisiones (%)					
	PTS	SO2	NOx	CO	Plomo	COV
Automóviles y vehículos familiares	5	4	6	13	31	21
Taxis y mototaxis	16	12	21	68	51	46
Camionetas, rural y panel	21	19	11	13	16	16
Camiones, buses y remolcadores	58	65	62	6	2	17
Emisiones (toneladas/año)	6,205	11,261	70,501	329,814	203	72,512

Leyenda:

NOx: Óxido de nitrógeno

SO2: Dióxido de azufre

CO: Monóxido de carbono

¹⁶ INEI (2015), "Perú: Principales Resultados de la Encuesta Nacional de Empresas, 2015", obtenido en <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Es/Lib/430/pdfs/libro.pdf> el 21 de enero de 2019.



PTS: Partículas totales en suspensión

COV: Compuestos orgánicos volátiles

Fuente: Senamhi, 2011. "Evaluación de la calidad del aire en Lima Metropolitana 2011". Obtenido en <https://www.senamhi.gob.pe/load/file/01403SENA-3.pdf> el 21 de enero de 2019.

Si a ello se agrega que, como se ha explicado anteriormente, sólo una fracción reducida de la PEA y, dentro de ella, solo los trabajadores que viven cerca de su centro de labores cambiaría su medio de transporte de automóvil a bicicleta, se evidencia que el impacto de las obligaciones que la Autógrafa de Ley propone imponer a los empleadores privados sería sumamente limitado, beneficiaría a un grupo muy reducido de personas y, por tanto, no cumpliría el fin de preservar el medio ambiente.

- Considerando que las obligaciones que la Autógrafa de Ley propone imponer beneficiarían a un grupo muy reducido de personas y teniendo en cuenta las circunstancias particulares que dificultan el uso de bicicletas en nuestro país, mejorar la infraestructura del transporte público y las ciclovías es una opción más costo-efectiva.

La Autógrafa de Ley asume que las personas se verían incentivadas a manejar bicicleta si es que las empresas brindan beneficios, como días u horas libres, duchas y estacionamientos. Sin embargo, una gran cantidad de personas tendría otras razones para no utilizarla como medio de transporte para ir a su centro de trabajo o estudios, como el riesgo en su conducción, delincuencia o, como ya se mencionó, lejanía.

Asimismo, para ir en bicicleta a su centro de labores, los trabajadores evaluarán los costos y los beneficios de hacerlo, incluyendo la evaluación de la necesidad de comprar una, con el costo fijo que ello supone. Si bien es cierto que, en el largo plazo, la bicicleta es más costo-efectiva, en el corto plazo, requiere de una inversión fija muy alta en comparación con alternativas como el transporte público.

Por tal motivo, la medida sólo beneficiaría a aquellas personas que tengan una bicicleta y a quienes puedan comprar o alquilar una, siempre que el costo de alquilar una bicicleta pública (artículo 8 de la Autógrafa) fuera al menos comparable al de un boleto de transporte público.

A nivel internacional, es posible encontrar diversas medidas de políticas públicas exitosas y menos gravosas para promover el uso de la bicicleta, que distan de las planteadas en la Autógrafa y se concentran en solucionar problemas de infraestructura, seguridad o articulación entre diferentes modos de transporte.

Diversos estudios señalan que el tipo de infraestructura más exitosa para aumentar el uso de la bicicleta como medio de transporte es mediante la construcción de ciclovías exclusivas. En Bogotá, por ejemplo, el aumento del uso de bicicletas ha estado correlacionado con una masiva construcción de ciclovías segregadas (Ciclorutas) entre fines de la década de 1990 y comienzos de la década de 2000. Por otro lado, en los Países Bajos, además de la construcción de ciclovías durante la década de 1970¹⁷, un instrumento exitoso para garantizar la seguridad del ciclista ha sido promover un registro de bicicletas a nivel nacional¹⁸. Este mecanismo ha logrado reducir los robos de bicicletas de forma significativa.

Asimismo, en Estados Unidos se ha demostrado que un aumento del ratio de ciclovías exclusivas por milla cuadrada puede generar que el porcentaje de trabajadores que se

17 BBC, "Why is cycling so popular in the Netherlands?". Obtenido en <https://www.bbc.com/news/magazine-23567916> el 23 de enero del 2019.

18 FIAB - Federazione Italiana Amici della Bicicletta, "Bicycle theft in the Netherlands". Obtenido en http://www.fiab-ontlus.it/download/furto/FurtoEu_Olanda.pdf el 23 de enero del 2019.



desplazan en bicicleta aumente¹⁹. En Estados Unidos también se ha evidenciado resultados positivos con el pintado de ciclovías de un color diferente al del pavimento²⁰, mientras que en Europa existe la implementación de semáforos exclusivos para ciclistas²¹, o el uso de ciclovías truncadas en intersecciones que evitan que los automóviles hagan giros cuando hay tráfico de bicicletas^{22 23}.

Por otro lado, en Ciudad de México ha sido exitoso el sistema de bicicletas públicas (Ecobici) localizadas cerca de estaciones de transporte público para cubrir el último tramo de cada viaje²⁴ y facilitar la multimodalidad, de manera tal que se combinan en un mismo viaje tanto el bus como la bicicleta²⁵.

Así, considerando que las obligaciones que la Autógrafa propone imponer beneficiarían a un grupo muy reducido de personas y teniendo en cuenta las circunstancias particulares que dificultan el uso de bicicletas en nuestro país, mejorar la infraestructura del transporte público y las ciclovías es una opción más costo-efectiva.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

- 19 Dill, Jennifer y Theresa Carr. "Bicycle Commuting and Facilities in Major U.S. Cities: If You Build Them, Commuters Will Use Them – Another Look". Obtenido en <http://www.des.ucdavis.edu/faculty/handy/esp178/dill_bike_facilities.pdf> el 24 de enero del 2019.
- 20 City of Portland, "Portland's Blue Bike Lanes". Obtenido en <<https://nacto.org/wp-content/uploads/2011/01/Portlands-Blue-Bike-Lanes.pdf>> el 23 de enero del 2019.
- 21 Australian Bicycle Council, "Traffic Signal Features for Bicycles". Obtenido en <http://www.bicyclecouncil.com.au/files/publication/Traffic_Signal_Features_for_Bicycles.pdf> el 23 de enero del 2019.
- 22 International Transport Forum, "Cycling, Health and Safety". Obtenido en <<http://www.oecd.org/greengrowth/cycling-health-and-safety-9789282105955-en.htm>> el 23 de enero del 2019.
- 23 Gaardbo, Anders. "Cycling and safety measures in Danish Road Standards". Obtenido en <http://www.tii.ie/tii-library/conferences_and_seminars/nrc/nra-nrc-2016/6_2-Anders-Moilor-Gaardbo-2016-TII-Bicycle-Safety-DK.pdf> el 23 de enero del 2019.
- 24 Institute for Transportation and Development Policy, "Guía de planeación del sistema de bicicleta pública". Obtenido en <<https://bit.ly/2CE8VQX>> el 23 de enero del 2019.
- 25 BID, "Aprender de los Países Vecinos: Experiencias de ciudades de América Latina en la promoción de la bicicleta como modo de transporte cotidiano". Obtenido en <<https://bit.ly/2CAPngg>> el 23 de enero del 2019.



1154;3552;3665/2018-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 04 de febrero de 2019

**Pase a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña
Empresa y Cooperativas, con cargo de dar cuenta
de este procedimiento al Consejo Directivo.**

GUILLERMO LLANOS CISNEROS
Director General Parlamentario
Encargado de la Oficialía Mayor del
Congreso de la República



EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE PROMUEVE Y REGULA EL USO DE LA BICICLETA COMO
MEDIO DE TRANSPORTE SOSTENIBLE**



Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es establecer medidas de promoción y regulación del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible y eficiente en el uso de la capacidad vial y en la preservación del ambiente.



Artículo 2. Implementación de políticas públicas para el uso de la bicicleta

2.1. *El Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial y planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente.*

2.2. *El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) implementa progresivamente, con cargo a sus propios recursos, un sistema de monitoreo acerca del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente.*



Artículo 3. Día Nacional de la Bicicleta

Declárase el 3 de junio de cada año como el Día Nacional de la Bicicleta, debiendo los organismos públicos y privados realizar actividades para conmemorar la fecha y crear conciencia de la necesidad del uso de la bicicleta; concordante con el establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución N° 72/272.

Artículo 4. Promoción de la educación vial y del uso de la bicicleta en instituciones educativas

4.1. *El Ministerio de Educación, a través de las instituciones educativas públicas y privadas de primaria y secundaria de todo el territorio nacional, establece actividades promocionales de educación vial con la finalidad de*



que los alumnos conozcan el uso adecuado de las normas de tránsito aplicables en la conducción de la bicicleta, como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente.

4.2. Las instituciones educativas superiores, públicas y privadas, promueven jornadas de sensibilización para uso de la bicicleta, como medio de transporte sostenible, eficiente, en el uso de la capacidad vial y que contribuye en la preservación del ambiente. Así como el cumplimiento de las normas de tránsito aplicables en la conducción de la bicicleta.



4.3. En las zonas rurales los gobiernos locales priorizan la señalización de las vías y la incorporación de puntos de referencia y de guía que conduzcan a centros educativos, promoviendo la seguridad de los ciclistas.

Artículo 5. Adecuación de la infraestructura vial pública para facilitar el uso de la bicicleta

5.1. Establézcase de interés nacional y necesidad pública la adecuación progresiva, a nivel nacional, regional y local, de la infraestructura urbana y de transporte existente, para facilitar la utilización de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente.

5.2. Los gobiernos regionales y locales están autorizados a utilizar el mecanismo de obras por impuestos, regulado por la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, con la finalidad de adecuación de la infraestructura urbana y de transporte existente y construcción de ciclovías para facilitar el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, conforme a los planes viales urbanos vigentes.

Artículo 6. Implementación de medidas que faciliten el transporte intermodal

6.1. Establézcase que las autoridades de los tres niveles de gobierno implementan medidas que faciliten el transporte intermodal, con la finalidad de que el ciclista conecte su trayecto con otros medios de





transporte; asimismo, habilitan espacios y estructuras seguras para el estacionamiento de bicicletas en las estaciones de los medios de transporte masivo.

- 6.2. Las autoridades competentes gestionan la interconectividad de ciclovías, cuando estas involucren dos o más circunscripciones de gobiernos locales contiguos, bajo la responsabilidad que prevean las normas de la materia.

Artículo 7. Implementación progresiva de estacionamientos para bicicletas

Las entidades públicas y privadas, en un plazo no mayor de tres años contados a partir de la publicación de la presente ley, independientemente de su reglamentación, adecúan sus espacios para estacionamientos de bicicletas, en una proporción de hasta el cinco por ciento del área que destinan a los vehículos automotores. Las municipalidades provinciales y distritales son las responsables de cautelar la ejecución y establecer la obligatoriedad de la aplicación de esta norma en las nuevas construcciones.

Artículo 8. Sistemas de bicicleta pública

Los gobiernos locales implementan, con sus recursos disponibles, sistemas de bicicleta pública, consistente en préstamo o alquiler de bicicletas, priorizando este servicio para la intermodalidad a los sistemas de transporte masivo, con la finalidad de incentivar el uso de la bicicleta en la ciudadanía.

Artículo 9. Medidas de promoción del uso de la bicicleta por los centros laborales

- 9.1. Los empleadores privados y públicos incentivan en sus trabajadores el uso de la bicicleta como medio de transporte para llegar a su centro laboral a través de medidas tales como flexibilización de la hora de ingreso, días u horas libres, facilitación de duchas al interior del centro de trabajo, entre otros.
- 9.2. Los servidores públicos reciben una jornada laboral libre remunerada por cada cuarenta y cinco veces que certifiquen haber asistido al centro de labores en bicicleta; para lo cual, cada institución del sector público deberá formular e implementar las medidas necesarias para su desarrollo y





certificación, en concordancia con las disposiciones emitidas por el Ministerio de Trabajo.

Artículo 10. Derechos de los ciclistas

Son derechos de los ciclistas:

- 
- 
- 
- a) *Transitar por las vías públicas del país, con respeto y seguridad, excepto en aquellas en las que la infraestructura actual ponga en riesgo su seguridad, como túneles y pasos a desnivel sin carril para ciclistas.*
 - b) *Disponer de vías de circulación preferente dentro de las ciudades, como ciclovías u otros espacios similares.*
 - c) *Disponer de suficientes espacios para el estacionamiento de bicicletas, tanto en espacios públicos como privados.*
 - d) *Derecho de preferencia del ciclista en la vía o circulación en los desvíos de avenidas, cruce de caminos, intersecciones no señalizadas y ciclovías sobre el tránsito vehicular, después del peatón.*
 - e) *Uso gratuito de estacionamientos públicos para bicicletas.*
 - f) *Tener días u horas de circulación preferente en el área urbana, en trayectos determinados.*

Artículo 11. Obligaciones de los ciclistas

Todo ciclista tiene las siguientes obligaciones:

- a) *Respetar las normas de tránsito establecidas en el Reglamento Nacional de Tránsito y normas municipales sobre la materia, en las que destaca el derecho de preferencia del peatón.*
- b) *Respetar las disposiciones de la Policía Nacional de Tránsito o de los inspectores municipales de tránsito.*
- c) *Portar los dispositivos de seguridad adecuados que establece el Reglamento Nacional de Tránsito.*
- d) *Conducir la bicicleta de manera responsable, sin poner en riesgo su vida e integridad, ni la de otras personas.*
- e) *No conducir en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias estupefacientes, psicotrópicos o estimulantes de cualquier tipo.*



Artículo 12. Infracciones de los ciclistas

Son infracciones de los ciclistas:

- a) *Incumplir con las normas de tránsito establecidas en el Reglamento Nacional de Tránsito y normas municipales sobre la materia.*
- b) *No usar los dispositivos de seguridad.*
- c) *Conducir sin la precaución suficiente, realizar maniobras bruscas o temerarias sin tomar en consideración los riesgos potenciales para la vida y salud de otras personas.*
- d) *Conducir en zonas destinadas al uso exclusivo de peatones y vehículos en aquellas vías en las que existen ciclovías.*
- e) *Circular con un número de personas que exceda el número de asientos o dispositivos incorporados para el transporte de personas.*
- f) *Conducir en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias que produzcan efectos similares tales como estupefacientes, psicotrópicos, o estimulantes de cualquier tipo.*

Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, atendiendo al peligro, riesgo potencial o daño efectivo que generen para la vida y la salud del conductor o de terceros; criterios que son tenidos en cuenta en el reglamento de la presente ley.

Artículo 13. Sanciones aplicables a los ciclistas

Son sanciones aplicables por la comisión de infracciones por los ciclistas, las siguientes:

- a) *Amonestación, por incurrir en infracción leve.*
- b) *Multa, por incurrir en infracción grave, la que se impone con un mínimo del uno por ciento de una unidad impositiva tributaria y un máximo del dos por ciento de una unidad impositiva tributaria.*
- c) *Multa, por incurrir en infracción muy grave, la que se impone con un mínimo del tres por ciento de una unidad impositiva tributaria y un máximo del cinco por ciento de una unidad impositiva tributaria.*



El Ministerio de Transportes y Comunicaciones establece en el reglamento de la presente ley el régimen de infracciones y sanciones.

DISPOSICIONES MODIFICATORIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

PRIMERA. Modificación de los artículos 7 y 23 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Modifícanse los artículos 7 y 23 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, de la siguiente manera:

“Artículo 7.- De la racionalización del uso de la infraestructura

[...]

7.3 *Los medios de transporte que muestren mayor eficiencia en el uso de la capacidad vial o en la preservación del ambiente son materia de un trato preferencial de parte del Estado.*

El Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura contiene las normas técnicas que permiten la implementación progresiva de elementos de movilidad sostenible (bicicleta)”.

[...]

“Artículo 23.- Del contenido de los reglamentos

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente ley serán aprobados por decreto supremo refrendado por el ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser necesario, ser desagregada:

[...]

c) *Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura*

Define las pautas para las normas técnicas de diseño, construcción y mantenimiento de carreteras, caminos y vías urbanas.

Define las pautas para las especificaciones y características de fabricación de los elementos de señalización y los protocolos técnicos que aseguran la compatibilidad de los sistemas de comunicación y





control de semáforos. Define las condiciones del uso del derecho de vía para la instalación de elementos y dispositivos no relacionados con el transporte o tránsito.



Contiene asimismo las exigencias de internalización y control de impactos asociados al estacionamiento de vehículos en las vías y al funcionamiento de actividades que generan o atraen viajes.

Contiene las normas técnicas que permiten la implementación progresiva de elementos de movilidad sostenible, los que deben incluirse en el planeamiento de la gestión de la infraestructura vial.



Regula las infracciones por daños a la infraestructura vial pública no concesionada y las respectivas sanciones”.

SEGUNDA. Obligación de informar al Congreso de la República

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe presentar en la primera quincena del mes de septiembre de cada año a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República un informe detallando las acciones realizadas para la implementación de la presente ley.

TERCERA. Reglamento de la presente ley

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora el reglamento de la presente ley en el plazo de noventa días calendario, contados desde la publicación de la ley.

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los diez días del mes de enero de dos mil diecinueve.*

DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República

LEYLA CHIHUÁN RAMOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA