



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 020-2015/DPC-INDECOPI



A : **Hebert Tassano Velaochaga**
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Anahí Chávez Ruesta**
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

Edwin Aldana Ramos
Secretario Técnico
Comisión de Protección al Consumidor N° 2

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 4155/2014-CR, que modifica la Ley N° 29461 "Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular"

REFERENCIA : **Oficio N° 631-2014-2015-CODECO/CR**

FECHA : 18 de marzo de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio N° 631-2014-2015-CODECO/CR, el señor Congresista Justiniano Apaza Ordóñez, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, ha solicitado opinión al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI respecto del Proyecto de Ley N° 4155/2014-CR, que modifica el artículo 4° de la Ley N° 29461 "Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular".
2. Posteriormente, la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y a la Comisión de Protección al Consumidor N° 2 emitir un Informe Técnico al respecto.

II. ANÁLISIS

1. El Proyecto de Ley propone modificar la Ley N° 29461, "Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular", añadiendo como literal g del artículo 4 que los locales destinados al estacionamiento de vehículos implementen áreas de estacionamiento para el parqueo exclusivo de bicicletas de por lo menos el 5% de su área total. Asimismo establece, como Disposición Transitoria, que las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de estacionamiento a la fecha de la publicación de la ley, adecuen sus locales de forma progresiva y conforme lo dispongan las municipalidades de cada zona y en el caso de las entidades públicas, la implementación de la ley se dé en el plazo de 90 días de su publicación.
2. La propuesta planteada buscaría beneficiar a los usuarios de bicicletas que emplean estos vehículos como medio de transporte, quienes contarían con un área de parqueo exclusivo en los establecimientos destinados al estacionamiento de vehículos.
3. Cabe señalar que actualmente la Ley N° 29461 establece dos modalidades del servicio de estacionamiento: 1) el estacionamiento como servicio principal y 2) el estacionamiento como servicio complementario o accesorio. En ese sentido, la propuesta normativa dispone la



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

implementación de infraestructura para el parqueo de bicicletas de por lo menos el 5% del área total de los establecimientos acondicionados para el estacionamiento de vehículos que presten este servicio tanto como actividad principal o complementaria.

4. Al respecto, se debe tener en cuenta que a través de la Ley N° 29593, "Ley que declara de interés nacional el uso de la bicicleta y promueve su utilización como medio de transporte sostenible", se promueve el uso de la bicicleta disponiendo, entre otras acciones, que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, provea las condiciones de seguridad vial y ciudadana para el uso de la bicicleta y asimismo, promueva la construcción de infraestructura que facilite su uso y estacionamiento. De la misma manera se establece que los gobiernos locales promuevan el uso de la bicicleta en sus planes directores de transporte y de ordenamiento territorial, así como en los programas de salud de su competencia.
5. En esa línea, la Ley N° 27972, "Ley Orgánica de Municipalidades", señala que en materia de tránsito, vialidad y transporte público, las municipalidades provinciales ejercen la facultad de normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados¹, competencia que también se encuentra asignada a la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de transportes y comunicaciones².
6. Así pues, en lo que respecta a Lima Metropolitana, mediante Ordenanza N° 612³ se promueve el uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte, estableciendo a través de su artículo 4 que los locales destinados al estacionamiento de vehículos así como los centros laborales y educativos tanto públicos como privados y los centros comerciales que cuenten con áreas de estacionamiento, deberán disponer de una zona especial para el parqueo exclusivo de bicicletas de por lo menos el 5% de su área total, encargando la supervisión de su cumplimiento a la Municipalidad Metropolitana de Lima y a las Municipalidades Distritales, en sus respectivas jurisdicciones.
7. Tal como se evidencia, existe a nivel de Lima Metropolitana una disposición normativa que regula la implementación de estacionamientos para bicicletas incluyendo dentro de su ámbito de aplicación a los locales destinados al estacionamiento de vehículos y centros comerciales (que estarían comprendidos en los alcances de la Ley N° 29461), así como a los centros laborales y educativos públicos y privados que cuenten con áreas de estacionamiento.
8. En tal sentido, a través de la propuesta normativa planteada, se ampliaría a nivel nacional las disposiciones sobre parqueo exclusivo de bicicletas establecidas para Lima Metropolitana, las cuales serían de aplicación para los establecimientos comprendidos en el marco de la Ley N° 29461.

¹ Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo 81.- Tránsito, vialidad y transporte público

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

1.6. Normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos, y otros de similar naturaleza.

(...)

² Artículo 161.- Competencias y Funciones

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

(...)

7. En materia de transportes y comunicaciones:

(...)

7.7. Regular la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como mototaxis, taxis, triciclos y otros de similar naturaleza.

(...)

³ Ordenanza N° 612 "Promueven uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte". Publicada el 28 de marzo de 2004.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

9. Según lo indicado en la exposición de motivos, el uso de la bicicleta en nuestro país se viene incrementando, lo que justificaría la construcción de infraestructuras para el parqueo, señalando como dato referencial que el 1% de la población limeña usa la bicicleta como medio de transporte principal para ir a su centro de trabajo o estudios⁴. Sin embargo como parte del sustento no se hace referencia a información estadística sobre el uso de la bicicleta como medio de transporte a nivel nacional y/o a estudios que respalden que el porcentaje del área propuesta para el parqueo de estos vehículos ha sido proyectada en base a la demanda de estacionamientos requerida por los usuarios de este vehículo.
10. Si bien lo que se busca es facilitar el parqueo de bicicletas y con ello incentivar el uso de este vehículo en el país, en tanto constituye un medio de transporte económico y ecológico, consideramos que como parte del análisis no se ha evaluado si a través de la dación de la norma se lograría alcanzar el objetivo previsto.
11. El transporte urbano en las ciudades del Perú representa actualmente uno de los mayores problemas que deben enfrentar las autoridades debido al congestionamiento, contaminación ambiental y estrés que genera en la población. Por tal motivo, el empleo de la bicicleta como medio de transporte alternativo contribuiría no solo a aliviar el congestionamiento vehicular sino que además tendría un impacto positivo en la reducción de los índices de contaminación ambiental y en la salud de la población, razones por las cuales la promoción de este tipo de transporte resulta de suma importancia.
12. No obstante, la información estadística sobre el uso de la bicicleta como medio de transporte en el Perú se basa esencialmente en estudios realizados en el área de Lima Metropolitana, por ser considerada una de ciudades grandes de América Latina y por concentrar un amplio porcentaje de la población del país en su territorio. Cabe señalar que solo en Lima se encuentra más de un tercio de la población del Perú y más de la mitad de los automóviles⁵.
13. Así pues, estudios realizados en los últimos años, dan como resultado que el porcentaje de población que usa la bicicleta como medio de transporte es menor al 1%. En ese sentido, el primer estudio regional sobre transporte en bicicleta en América Latina y El Caribe⁶ señala que solo el 0.5% de la población de Lima usa la bicicleta como su modo principal de transporte. Por otra parte, de acuerdo a la "Encuesta Lima Como Vamos" correspondiente al año 2014, solo el 0.8% de la población limeña utiliza la bicicleta como medio de transporte para ir a su trabajo o centro de estudio⁷, pese a que casi en un tercio de hogares limeños existe por lo menos una bicicleta, siendo este vehículo empleado para fines recreativos y no para transportarse.
14. Al respecto, resulta oportuno indicar que los estudios realizados coinciden en señalar que el bajo índice de uso de la bicicleta como medio de transporte se debe principalmente a que las ciudades no cuentan con la infraestructura adecuada que permita una circulación segura. Como parte del análisis del estudio regional sobre transporte en bicicleta en América Latina y El Caribe se refiere que los esfuerzos sobre infraestructura para el uso de bicicletas son,

⁴ De acuerdo a lo señalado en la exposición de motivos, esta información ha sido proporcionada por la Presidenta de la Asociación Civil "Embajada Peruana de Ciclismo".

⁵ Ministerio de Transportes y Comunicaciones. 2010. *El Transporte Urbano Metropolitano en Lima y Callao en números – a Octubre del 2010*. Consulta: 02 de marzo de 2015 <<http://www.mtc.gob.pe/portal/Datos%20de%20Transporte%20-%20Octubre%202010.pdf>>

⁶ Baumann, Claire; Bojacá, Mariana Rambeau, Marc y Wanner, Z'lestea de la American University School of International Service a solicitud de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. *Biciudades: un estudio regional acerca del uso de la bicicleta como medio de transporte en América Latina y el Caribe*. Primera Edición. Consulta 18 de marzo de 2015 <<http://biciudades.tumblr.com>>

⁷ Observatorio Ciudadano Lima Como Vamos, 2015. *Encuesta Lima Como Vamos: Quinto Informe de percepción sobre calidad de vida*. Primera Edición. Consulta: 28 de febrero de 2015. <<http://www.limacomovamos.org/noticias/descarga-la-quinta-encuesta-lima-como-vamos-2014/>>



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

generalmente, esporádicos e incompletos, y a veces los proyectos se abandonan poco después de haberse anunciado. Dicho estudio revela que las ciclovías permanentes⁸ en Lima tienen un total aproximado de 120 km y las recreativas⁹ un total de 6 km. Asimismo brinda información sobre la ciudad de Trujillo, considerada como ciudad emergente¹⁰, en la cual las ciclovías implementadas son solo recreativas por un total de 2 km.

15. De la misma manera, en el caso de Lima Metropolitana, la "Encuesta Lima Como Vamos" señala que para incrementar el uso de la bicicleta se requiere de buena infraestructura que garantice seguridad para el tránsito y además que cuente con una red de ciclovías a lo largo de la ciudad, siendo que la ausencia de estas condiciones produce que haya poca utilización de este vehículo.
16. Sobre el particular se debe tener en cuenta que hasta septiembre del 2013, en Lima y Callao existían 62 rutas de ciclovías, con un total de 126.61 km de las cuales 53 rutas, que representan 110.56 km se encuentran en Lima Metropolitana. De estas, la ciclovía de mayor longitud es la de Av. Universitaria que pasa por los distritos de Comas, Los Olivos, San Martín, Cercado de Lima, San Miguel y Pueblo Libre y tiene 13.95 km. Además, existen muchas ciclovías de menos de 1 km, lo que evidencia la falta de interconexión de las ciclovías existentes en la ciudad¹¹.
17. Teniendo en cuenta lo indicado, se advierte que la propuesta normativa parte de la premisa de que a través de la implementación de estacionamientos exclusivos para bicicletas se beneficiará a los usuarios de este vehículo, promoviendo a la vez su uso; no obstante como se evidencia de la información señalada en los párrafos anteriores, la promoción del uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte empieza por la implementación de la infraestructura correspondiente (ciclovías) que otorgue condiciones de seguridad vial y ciudadana a los usuarios, siendo que a partir de ello se generará la necesidad de contar con estacionamientos para estos vehículos.
18. En ese sentido, en el marco de lo señalado en la Ley N° 27972, "Ley Orgánica de Municipalidades" y la Ley N° 29593, "Ley que declara de interés nacional el uso de la bicicleta y promueve su utilización como medio de transporte sostenible", serían las municipalidades provinciales, y la Municipalidad Metropolitana de Lima en virtud a su régimen especial, las llamadas a establecer las medidas pertinentes que promuevan el uso de la bicicleta como medio de transporte alternativo y sostenible, disponiendo las acciones que se adecuen a las necesidades de su respectiva jurisdicción, previo análisis de la incidencia del uso de la bicicleta en cada una de las localidades.
19. Entendemos que el propósito final de la iniciativa, en concordancia con la Ley N° 29593, es favorecer a quienes emplean la bicicleta como medio de transporte y con ello incentivar su uso; sin embargo, con el propósito de asegurar dicha finalidad -con la que este despacho se encuentra de acuerdo- se requiere evaluar si a través de la propuesta normativa se cumpliría el objetivo previsto, considerando que, como parte del sustento presentado, no se evidencia información estadística o datos adicionales a partir de los cuales pueda advertirse que a

⁸ De acuerdo al estudio realizado, las "ciclovías permanentes" son definidas como carriles designados para uso de ciclistas durante todo el año, el cual puede ser una vía segregada o integrada a una vía pública.

⁹ Las "ciclovías recreativas" se refieren al cierre de calles a los vehículos motorizados durante un horario designado, que permite que el público participe en actividades físicas tales como correr, caminar, montar en bicicleta, etc.

¹⁰ De acuerdo a la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), algunas ciudades son consideradas "emergentes" porque cuentan con economías de rápido crecimiento y poblaciones de tamaño intermedio (de 100.000 a 2 millones).

¹¹ Observatorio Ciudadano Lima Como Vamos, 2013. Informe: Evaluando la Gestión en Lima. Consulta: 28 de febrero de 2015. <<http://www.limacomovamos.org/movilidad-y-transporte/descarga-evaluando-la-movilidad-en-lima-2013/>>



PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOP

través de la medida propuesta el uso de la bicicleta se incrementaría en todo el país y que en razón de ello resulte necesario la implementación de estacionamientos exclusivos.

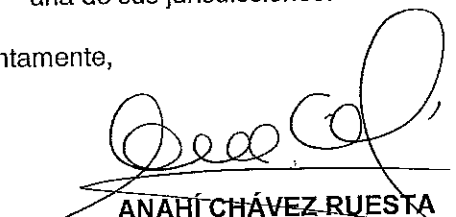
20. Finalmente se debe tener en cuenta que la medida descrita en la propuesta ha sido establecida para Lima Metropolitana desde el año 2004, sin embargo como lo señalan estudios recientes, menos del 1% de la población usa la bicicleta como medio de transporte.

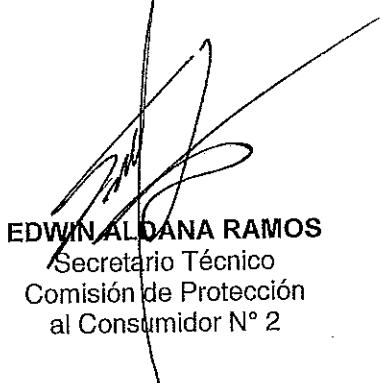
III. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, es posible formular las siguientes conclusiones:

- (i) Con la finalidad de evaluar la procedencia del proyecto de ley que dispone que los locales destinados al estacionamiento de vehículos, dentro de los alcances de la Ley N° 29461, implementen áreas de estacionamiento para el parqueo exclusivo de bicicletas de por lo menos el 5% de su área total, resulta necesario contar con un mayor análisis respecto al porcentaje de la población que usa la bicicleta como medio de transporte, quienes se verían directamente beneficiados con la propuesta normativa, a fin de determinar si el porcentaje previsto para el parqueo exclusivo de bicicletas responde a la demanda de los usuarios de este vehículo, con lo cual la propuesta normativa cumpliría el objetivo previsto.
- (ii) Asimismo, en lo que respecta al área de Lima Metropolitana, se debe tener en cuenta que existe una norma con rango de ley (Ordenanza N° 612) que desde hace más de una década regula lo establecido mediante la propuesta normativa, razón por la cual corresponde evaluar si la promoción del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, en el marco de la Ley N° 29593, requiere el dictado de disposiciones de alcance nacional o si la misma puede ser implementada por los gobiernos locales atendiendo a las necesidades presentes en cada una de sus jurisdicciones.

Atentamente,


ANAHÍ CHÁVEZ RUESTA
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional
de Protección del Consumidor


EDWIN ALDANA RAMOS
Secretario Técnico
Comisión de Protección
al Consumidor N° 2

ACR/rul/mvv
EAR/asv