



La Defensoría del Pueblo y el Transporte Terrestre de Pasajeros

Compendio de Investigaciones
Defensoriales

INDICE

Presentación	9
1. INFORMES DEFENSORIALES	11
1.1. Informe Defensorial N° 108: “Pasajeros en Riesgo: La Seguridad en el Transporte Interprovincial”	13
1.2. Informe Defensorial N° 137: “El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un Desafío en Defensa de la Vida”	167
2. DOCUMENTOS DE TRABAJO	355
2.1. Documento de trabajo de la Defensoría del Pueblo sobre los buses-camión	357
3. INFORMES DE ADJUNTIA	371
3.1. SUPERVISIONES DEFENSORIALES	373
3.1.1. Informe de Adjuntía N° 012-2008-DP/ASPMA.SP: “Supervisión Defensorial al Plan Tolerancia Cero”	373
3.1.2. Informe de Adjuntía N° 031-2009-DP/AMASPPI: “Supervisión Defensorial a las AFOCAT en las regiones de Lima, Junín y La Libertad”	391
3.2. OPINIONES SOBRE NORMAS DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS	433
3.2.1. Informe N° 033-2007-DP/ASPMA.SP: “Ampliación del alcance de las Afocat”	433

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima – Perú

Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889

Internet. <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita. 0800-15170

3.2.2. Informe de Adjuntía N° 18-2008-DP/ ASPMA.SP: “Ampliación del alcance de las Afocat”	439
3.2.3. Informe de Adjuntía N° 029-2008-DP/ASPMA.SP: “Ampliación de las Afocat a las motos lineales”	447
3.2.4. Informe de Adjuntía N° 01-2010-DP/ AMASPPI: “Propuesta regulatoria de las Afocat”	451
3.2.5. Informe de Adjuntía N° 030-2008-DP/ASPMA.SP: “Proyecto de ley que pretende ampliar el plazo de vigencia para importación y conversión de los autos usados”	465
3.2.6. Informe de Adjuntía N° 014-2009-DP/ AMASPPI: “Reglamento Nacional de Administración de Transportes”	475
3.2.7. Informe de Adjuntía N° 015-2009-DP/ AMASPPI: “Reglamento Nacional de Tránsito”	487
3.2.8. Informe de Adjuntía N° 022-2008-DP/ ASPMA.SP: “Proyecto del Reglamento Nacional de Administración de Transportes”	501
3.2.9. Informe de Adjuntía N° 010-2009-DP/ AMASPPI: “Creación de la Sutran”	509
3.2.10. Informe de Adjuntía N° 012-2009-DP/AMASPPI: “Proyecto de Ley que busca ampliar la información que se consigna en las licencias de conducir”	525
3.2.10. Informe de Adjuntía N° 016-2009-DP/AMASPPI: “Proyecto de Ley que pretende ampliar las sanciones penales a los conductores ebrios”	529

3.2.11. Informe de Adjuntía N° 023-2009-DP/ AMASPPI: “Proyecto de Ordenanza de Transporte Urbano en Lima Metropolitana”	533
---	-----

PRESENTACIÓN

La muerte de más de tres mil personas en accidentes de tránsito cada año, la tragedia que enfrentan sus familiares, así como las personas que sufren discapacidades permanentes como consecuencia de dichos sucesos; son las razones que me llevaron a darle al transporte terrestre, desde el inicio de mi gestión, una atención prioritaria dentro de las tareas de la Defensoría del Pueblo.

Y esta decisión se basa en el hecho irrefutable de que es posible reducir significativamente el número de accidentes, y en particular, el número de muertos y heridos como consecuencia de ellos; y atender oportunamente a las víctimas y sus familias. Aún más, constituye una necesidad crucial, vinculada con los derechos fundamentales de las personas, ofrecer un servicio de transporte interprovincial y urbano seguro, confiable y confortable, es decir, humano. La experiencia de países cercanos, y esfuerzos que se vienen realizando al respecto en nuestro propio país, demuestran que es posible dar un golpe de timón a favor de la vida. Para ello se requieren autoridades e instituciones comprometidas y un conjunto de políticas públicas, que atiendan los diversos desafíos señalados. Desde luego, se requerirá un esfuerzo sostenido en el tiempo, pero lo más importante es dar muestras claras de haber iniciado el camino hacia dicha meta.

Gran parte de la contribución de nuestra institución a estos fines se reúne en el presente compendio. Aquí encontrarán los dos Informes Defensoriales sobre la materia. El 108, denominado “Pasajeros en Riesgo: La Seguridad en el Transporte Interprovincial” y el 137,

llamado “El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un Desafío en Defensa de la Vida”. Del mismo, se han incluido los documentos de trabajo e Informes de Adjuntía que, a lo largo de estos últimos años, hemos producido a través de la Adjuntía para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas. Estos informes traen consigo un conjunto de recomendaciones, muchas de las cuales han sido ya acogidas. No obstante, todavía queda un largo trecho que recorrer.

Pongo a disposición de todas las personas interesadas en la mejora del transporte terrestre en el Perú esta herramienta, con la esperanza de unir esfuerzos por hacer que las vías de nuestro país estén al servicio de las personas, de nuestra economía, del turismo, del descanso familiar, y que dejen de ser lugares de tristeza y dolor. Ese es nuestro compromiso.

Beatriz Merino Lucero
Defensora del Pueblo

1. INFORMES DEFENSORIALES

1.1. Informe Defensorial N° 108: “Pasajeros en Riesgo: La Seguridad en el Transporte Interprovincial”¹

Serie Informes Defensoriales - Informe N° 108

¹ El presente informe fue elaborado por un equipo integrado por Freddy Sagástegui, Abdías Sotomayor, Alberto Ferrand, y dirigido por Carlos Alza Barco, Adjunto a la Defensora del Pueblo para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente.

ÍNDICE

Presentación

I. Antecedentes

- 1.1. Transporte y desarrollo: de la infraestructura a los derechos
- 1.2. Transporte y regulación del riesgo
- 1.3. Objetivos y Metodología

II. Competencia de la Defensoría del Pueblo

- 2.1. Mandato constitucional de la Defensoría del Pueblo
- 2.2. Derechos vulnerados en el servicio de transporte interprovincial
 - A. Derecho a la vida
 - B. Derecho a la salud y a la integridad física
 - C. Derecho al libre tránsito
- 2.3. Deber general del Estado de protección de los derechos

III. Problemas identificados sobre la seguridad en el transporte interprovincial

- 3.1. Marco institucional
- 3.2. Insuficiencias normativas
- 3.3. Debilidad institucional del Estado para la fiscalización
 - A. Función fiscalizadora del Estado
 - B. El presupuesto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones
 - C. Insuficiente número de inspectores
 - D. Déficit logístico y herramientas tecnológicas

- E. Reducido número de Actas de Verificación levantadas por los inspectores homologados.
- F. Limitada coordinación entre entidades involucradas
- G. Necesidad de fortalecer el Consejo de Seguridad Vial

3.4. Problemas en el procedimiento sancionador

- A. Estructura administrativa del procedimiento sancionador en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- B. Estructura administrativa del procedimiento sancionador en los Gobiernos Regionales.
- C. Dilación del procedimiento sancionador
- D. Problemas en las notificaciones
- E. Descargos solidarios.
- F. Rubro de Observaciones en las Actas de Verificación de Infracciones. Lineamiento de Formato.
- G. Lineamientos de Interpretación de la Ley N° 27181 y del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC
- H. Tercerización de la supervisión
- I. Exigibilidad del cumplimiento del marco normativo nacional.

3.5. Creación de un organismo regulador del transporte

3.6. Participación de usuarios y acceso a la información

- A. Participación de los usuarios en la fiscalización
- B. Relación de Transportistas y Conductores Deudores.
- C. Gobierno electrónico en transporte

VI. Conclusiones

VII. Recomendaciones

Anexos

Presentación

Cada año, aproximadamente 700 personas mueren por efecto de siniestros en la red vial nacional y más de 4,000 personas resultan heridas. Estas cifras se han convertido en un frío dato estadístico más que se registra diariamente en los medios de comunicación, sin mayores implicancias. Pero el lado dramático de esta escandalosa información reside en que tanto la muerte de una persona, su invalidez permanente o temporal como la afectación de su salud constituyen daños severos que no sólo hacen víctimas a los pasajeros, sino también a sus familias y a la comunidad en general.

Se sabe que las lesiones sufridas en accidentes de tránsito conllevan problemas de equidad, afectando desproporcionadamente a los más pobres. En nuestro país, esta situación se pone en evidencia cuando los accidentes de tránsito ocurren principalmente en las carreteras interprovinciales del interior. Pero la inequidad se expresa también en la atención de salud. Quienes son más pobres y sufren los accidentes tienen menos acceso a la atención en el sector salud.²

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo ha seguido de cerca este fenómeno y ha podido constatar la profunda desatención de la seguridad en el transporte interprovincial por parte de todos los actores, en particular, del Estado. La atención de quejas y pedidos de intervención como las noticias de los medios de comunicación han ido dando cuenta de este fenómeno.

² Cfr. Asamblea de las Naciones Unidas. Resolución A/58/150. Crisis de Seguridad Vial en el Mundo.

Sólo en el 2005, de 1,584 vehículos que participaron en accidentes, 360 fueron ómnibus interprovinciales dejando numerosos muertos y heridos. Ante esta situación, no se ha observado acción alguna por parte del Estado, con excepción de la prohibición de circulación del denominado bus-camión.

Frente a este contexto donde hay una permanente amenaza de la vida, integridad y salud de la población, la Defensoría del Pueblo inició una investigación no jurisdiccional, cuyos resultados están contenidos en el presente Informe Defensorial. Con este Informe, la Defensoría del Pueblo busca poner en la agenda pública el tema de la seguridad del transporte interprovincial, incidiendo especialmente en la labor de fiscalización que deben cumplir tanto el Gobierno central como los Gobiernos descentralizados.

En ese sentido, el Informe Defensorial N° 108: “Pasajeros en riesgo: la seguridad en el transporte interprovincial” estudia tanto los derechos vulnerados como la debilidad institucional del Estado para atender una actividad de gran importancia para la vida de los ciudadanos. *Asimismo, recoge los resultados de una investigación realizada sobre una muestra de 289 expedientes de procedimientos sancionadores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de cuatro regiones, a saber, Arequipa, La Libertad, Ica, Junín* (por ser estas zonas de alto tráfico interprovincial). El Informe concluye con recomendaciones dirigidas a los diversos órganos involucrados en esta materia con la finalidad de propiciar una sustancial mejora en la labor de fiscalización del servicio de transporte interprovincial por parte del Estado y propone que este tema sea incorporado con prioridad en la agenda gubernamental.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo agradece la colaboración de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile por el apoyo en la presente investigación.

I. Antecedentes

1.1. Transporte y desarrollo: de la infraestructura a los derechos

El servicio de transporte terrestre es esencial en nuestra sociedad y con éste se materializa -entre otros- el derecho a la movilidad, más conocido como libre tránsito. Un buen sistema de transporte público fomenta el desarrollo económico y ayuda a reducir la pobreza, alentando, además, a los menos favorecidos, a participar en los procesos sociales y políticos.

En materia de transporte, la literatura ha puesto énfasis en la estrecha relación que existe entre infraestructura y crecimiento económico, reconociendo que las condiciones apropiadas de provisión de infraestructura junto a otros factores permiten contar con mejores servicios de transporte; y que ambos apoyan las mejoras en la productividad y la competitividad, coadyuvando a su vez a un mayor crecimiento económico.³

Pero también se ha podido observar que el desarrollo y crecimiento económico han provocado aumentos -al menos paralelos, de la movilidad-, tanto de personas como bienes.⁴ El incremento en el tráfico no solamente se ve influenciado por el crecimiento económico, sino

³ Cfr. Sánchez, Ricardo J. y Gordon Wilmsmeier (2005). *Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados*. Santiago de Chile: CEPAL, agosto de 2005.

⁴ Ibidem

también por los precios de aquél, la velocidad promedio y la calidad del transporte. Justamente, un mayor tráfico sin un control adecuado acarrea como consecuencia una serie de externalidades o costos ocultos para la sociedad, en la forma de costos de congestión, accidentes, contaminación, entre otros determinantes.⁵

En la medida en que nuestro país se encuentra en una senda de crecimiento que deseamos fortalecer, es necesario adoptar medidas para reducir los costos totales del transporte, es decir, los costos que incluyen las externalidades, siendo las más importantes la falta de seguridad y la calidad del transporte que ocasiona accidentes. Por lo tanto, es de esperar que una mejora de la calidad y seguridad de transporte propicien un mayor beneficio para la sociedad en la forma de crecimiento económico y una mejor calidad de vida.

Entre las diferentes modalidades del servicio de transporte terrestre, el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional se constituye como uno de la mayor importancia debido al impacto que produce en el desarrollo individual, social y económico de la población.

Si bien en 1999, el tráfico de pasajeros estimado en el transporte interprovincial en el Perú fue de 45'937,096, esta cifra ascendió en el 2005 a 58'599,608, mostrando un crecimiento de 27%.⁶ Sin embargo, al lado de este

⁵ Cfr. Secretary of State for Transport of the UK. *Transport and the Economy: Summary Report, Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment (SACTRA)*, July 2001.

⁶ Esta información se ha obtenido del cuadro denominado: "Tráfico de Pasajeros Estimado en el Transporte Interprovincial, según departamento destino 1999-2005", en www.mtc.gob.pe

incremento se pueden observar dramáticas cifras de muertos y heridos por la muy baja calidad del servicio de transporte y, en particular, por la inacción del Estado para controlar y fiscalizar esta actividad de riesgo.

1.2. Transporte y regulación del riesgo

El servicio público de transporte de pasajeros es una actividad que implica riesgo de daño tanto a los usuarios como a los propios operadores del servicio. Los siniestros de tránsito vehiculares constituyen un problema creciente en todo el orbe. Se estima que, en el año 2020, los accidentes de tránsito se ubicarán en el tercer lugar en el nivel de morbilidad y lesiones a nivel mundial. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en un informe que publicó en el 2004 se estimaba que, en todo el mundo, mueren 1'200,000 personas al año por efecto de accidentes de tránsito, y otras 50 millones resultan heridas.⁷

El siguiente cuadro muestra la realidad del Perú con relación a algunos países de la región en lo que concierne a este tema:

⁷ OMS: http://www.who.int/world-health-day/2004/infomaterials/world_report/es/index.html

Cuadro N° 1 Número de Muertos por Accidentes de Tránsito

PAÍS	PARQUE AUTOMOTOR (PROMEDIO)	NÚMERO DE MUERTOS	NÚMERO DE MUERTOS POR 10,000 VEHÍC.	NÚMERO DE MUERTOS POR 100,000 HAB
Argentina ⁸	10' 583,613	4,111	4	10
Colombia ⁹	3'702,086	5,207	14	11
Chile ¹⁰	2'398,418	1,622	7	10
Perú ¹¹	1'379,671	4,015	29	14
Sudáfrica ¹²	7'500,000	12,727	17	27
India ¹³	67'033,00	85,998	128	8

Fuente: Defensoría del Pueblo

Podemos observar la grave situación del Perú si se considera la proporción existente entre el parque automotor y el número de muertos. A pesar de contar

⁸ Se han adoptado las cifras indicadas en el Plan de Seguridad Vial de Argentina, pero se debe indicar que no existe un consenso sobre las cifras exactas de fallecidos en los accidentes de tránsito. Así, para el Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito son 3,830, para la Dirección Estadística e Información, 3,610 y para el Instituto de Seguridad y Educación Vial son 7,430.

⁹ Se ha tomado como cifras las indicadas en el Anuario Estadístico 2004 del Ministerio de Transportes de Colombia, en http://www.mintransporte.gov.co/servicios/Estadistica/Anuario_Estadistico_2004.pdf

¹⁰ Se han tomado las cifras indicadas en las estadísticas de los carabineros de Chile, en: <http://www.carabineros.cl/>

¹¹ Se ha tomado como referencia lo indicado en la página Web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú; es decir un promedio de 11 muertos por día, sin embargo, no hay consenso sobre el número exacto. Así, APESEG estima en 2,566 el número de muertos por año.

¹² Esta información corresponde al año 2004 y se ha obtenido de: <http://www.grsroadsafety.org/?pageid=22>

¹³ Esta información corresponde al año 2003 y se ha obtenido de: <http://morth.nic.in/motorstar7Table%20No%2018.htm>

con un promedio de 1'379,671 vehículos, tenemos 4,015 muertos al año por accidentes de tránsito.

Cuadro N° 2 Número de Accidentes de Tránsito en la Red Vial Nacional

Año	Número de Accidentes
2002	2,459
2003	1,834
2004	1,198
2005	1,145

Fuente: División de Protección de Carreteras de la Policía Nacional del Perú

De acuerdo con la División de Protección de Carreteras de la Policía Nacional del Perú, si bien el número de accidentes y heridos en la red vial nacional en el año 2005 ha disminuido ligeramente con relación a los años anteriores, el número de muertes se ha mantenido en un promedio de 700 al año.¹⁴

El ómnibus, vehículo por excelencia que se utiliza para el servicio de transporte interprovincial de personas, es el que protagoniza la mayor parte de los accidentes de tránsito en la red vial. Durante el período 2002-2005, el porcentaje de muertos por accidentes de tránsito ocasionados por vehículos del servicio de transporte interprovincial, con relación a la cifra general de muertos por accidentes de tránsito en la red vial nacional, fluctuó entre 33% y 52%. Durante dicho período, 1,321 muertes están relacionadas con este tipo de vehículos

¹⁴ Oficio N° 250-2006-DIRSE-PUB:DIVPRCAR-PNP/UNIPLOPE, de fecha 7 de marzo del 2006.

Cuadro N° 3**Número de muertos en accidentes de tránsito en la red vial nacional por vehículos de transporte interprovincial de personas por año**

AÑO	N° DE ACCIDENTES EN RED VIAL	N° DE OMNIBUS PARTICIPANTES EN ACCIDENTES	N° DE MUERTOS EN RED VIAL	N° DE MUERTOS-TRANSPORTE INTERPROVINCIAL
2002	2,459	616	721	296
2003	1,834	455	757	252
2004	1,198	371	771	404
2005	1,145	360	743	369
TOTAL	6,636	1802	2,992	1,321

Fuente: División de Protección de Carreteras de la Policía Nacional del Perú

Asimismo, el porcentaje de heridos causados por vehículos de transporte interprovincial de pasajeros fluctúa entre 45 % y 56%; en el período 2002-2005, estos vehículos ocasionaron 8,932 heridos en los accidentes de tránsito en la red vial nacional.

Cuadro N° 4**Número de heridos en accidentes de tránsito en la red vial nacional por año**

AÑO	N° DE ACCIDENTES EN RED VIAL	N° DE ÓMNIBUS PARTICIPANTES EN ACCIDENTES	N° DE HERIDOS EN RED VIAL	N° DE HERIDOS-TRANSPORTE INTERPROVINCIAL
2002	2,459	616	5,248	2,463
2003	1,834	455	4,520	2,014
2004	1,198	371	4,269	2,396
2005	1,145	360	4,007	2,059
TOTAL	6,636	1,802	18,044	8,932

Fuente: División de Protección de Carreteras de la Policía Nacional del Perú

Al Estado le corresponde regular esta actividad mediante políticas, normas y mecanismos de fiscalización y control que garanticen la no afectación de los derechos a la salud, la integridad física y la vida misma. La regulación del riesgo puede ocurrir para prevenir una situación peligrosa, en respuesta al acto de creación de una situación peligrosa, o para atender la realización de los daños causados por actividades peligrosas.¹⁵

Para el primer caso, la administración estatal establece requisitos, procedimientos para el otorgamiento de permisos de operación a empresa de transporte interprovincial y su ordenamiento. Para lo segundo, establece medidas prohibitivas y sancionadoras, como lo hizo con el denominado bus-camión. Para el último caso, existe el Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito (SOAT). Queda claro, sin embargo, que la atención de la realización de los daños constituye sólo un paliativo, pero no los previene.

En el caso del denominado bus-camión, la Defensoría del Pueblo exhortó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones ejercer eficazmente su función fiscalizadora sobre las empresas de transporte que utilizan buses camión en el servicio de transporte interprovincial (Oficio N° 051-2006-DP). Asimismo, la Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso de la República que antes de aprobar proyectos de ley que permitan la circulación de buses camión, solicite informes técnicos a entidades especializadas en la materia sobre la idoneidad de estos vehículos para la prestación del

¹⁵ Baldwin, Robert, Bridget Hutter and Henry Rothstein (2000). *Risk Regulation Management and Compliance. A report to the Bristol Royal Infirmary Inquiry*. The London School of Economics. London, p.33

servicio de transporte de pasajeros (Oficio N° 053-2006-DP). Posteriormente, la Defensora del Pueblo, doctora Beatriz Merino, envió un oficio de recomendación al Presidente del Congreso de la República, señor Marcial Ayaipoma, reiterando esta recomendación (Oficio N° 082-2006-DP). Estas recomendaciones se fundaron en la preocupante vulneración sistemática del derecho a la vida y la integridad de las personas, en particular de los más pobres que son los que utilizan estos vehículos de alto riesgo.

Por lo tanto, resulta necesario fortalecer la función de supervisión y sanción que viene ejerciendo el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales sobre las empresas prestadoras del servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional y transporte regional, respectivamente, a fin de prevenir y responder a los actos de creación de situaciones peligrosas para la vida, integridad y salud de la población en el transporte interprovincial de pasajeros.

1.3. Objetivos y Metodología

El presente informe busca incorporar el tema de la seguridad en el transporte interprovincial de pasajeros en la agenda gubernamental. Para que se cumpla este propósito se debe partir de la identificación de los principales problemas que presenta el sistema de fiscalización por parte del Gobierno central y de los Gobiernos regionales, que afectan los derechos a la vida, la integridad personal y la salud de la población, y emitiendo recomendaciones al respecto a la administración estatal.

Los objetivos específicos del presente informe son:

- Destacar la necesidad de aprobar políticas, normas y mecanismos de fiscalización del servicio de transporte interprovincial de pasajeros que permitan evitar la afectación de los derechos de las personas.
- Evidenciar la limitada preocupación y actuación del Estado por este problema, a partir de la evaluación del sistema de fiscalización del servicio de transporte interprovincial de pasajeros existente.
- Evaluar los aspectos institucionales, operativos y legales que impiden que se realice una adecuada fiscalización del servicio de transporte interprovincial de pasajeros.
- Recomendar a la administración estatal las medidas que correspondan para mejorar la fiscalización en el servicio de transporte interprovincial de personas, las cuales coadyuvarán a la reducción de las altas tasas de mortalidad por accidentes en el transporte interprovincial.

Para el logro de estos objetivos, la Defensoría del Pueblo ha realizado una investigación en cuatro regiones del país, a saber, Arequipa, Ica, Junín y La Libertad, por constituir regiones representativas en el tráfico interprovincial. En las cuatro regiones se ha recogido información mediante entrevistas en profundidad con autoridades y funcionarios, visitas de supervisión y solicitudes de información documental. Asimismo, se seleccionó una muestra representativa de expedientes relativos a procedimientos sancionadores con el objetivo de poder identificar los problemas centrales que aquí se exponen. A este proceso se suma la investigación realizada en Lima directamente con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

II. Competencia de la Defensoría del Pueblo

2.1. Mandato constitucional de la Defensoría del Pueblo

El artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del Artículo 9° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, disponen que corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En cumplimiento de este mandato constitucional, y conforme a lo señalado en el artículo 26° de su Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo puede, con ocasión de sus investigaciones, formular advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública. Asimismo, puede sugerir la adopción de nuevas medidas con relación a los hechos que impliquen un mal funcionamiento de la administración estatal, la inadecuada prestación de los servicios públicos y/o vulneración de derechos fundamentales.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha venido incorporando un “enfoque de derechos” en los servicios públicos, lo que implica, entre otras cosas, el reconocimiento de que su prestación involucra el goce, la amenaza o la vulneración de determinados derechos fundamentales de la persona. Es por ello que en este informe se busca visibilizar la afectación de los derechos fundamentales por efecto de una sistemática inacción

del Estado Peruano ante el problema de la seguridad en el transporte interprovincial de pasajeros.

2.2. Derechos vulnerados en el servicio de transporte interprovincial

El servicio de transporte terrestre es una actividad social y económica de gran importancia para el país que, sin embargo, sin medidas de prevención pertinentes, puede constituir asimismo una actividad de gran riesgo de daños para las personas. Así, sólo en el año 2005, 1,584 vehículos participaron en accidentes, siendo el ómnibus el vehículo con mayor incidencia (360 accidentes que representan el 23% del total).¹⁶ Como ya se ha señalado, estos lamentables sucesos no sólo afectan bienes materiales, sino también derechos que competen a la vida, la integridad física y la salud de las personas.

A. Derecho a la vida

La Constitución Política del Perú señala en su Artículo 1° que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado. Asimismo, en su inciso 1 del Artículo 2°, declara que toda persona tiene derecho a la vida.

El Tribunal Constitucional ha enfatizado la importancia del derecho a la vida indicando que la persona está consagrada como un valor superior y que el Estado está obligado a protegerla. El derecho a la vida resulta

¹⁶ Otros tipos de vehículos que principalmente han participado en los accidentes en la red vial durante el año 2005 son: camión con 281 participaciones, camioneta con 254 participaciones y automóvil con 208 participaciones.

el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos.¹⁷

Sin embargo, pese a la trascendencia de este derecho fundamental, continúa siendo vulnerado en la red vial nacional. Como se puede observar, el número de muertos ha ascendido a 700 anualmente, y son en extremo numerosas las familias que se ven afectadas como resultado de estas pérdidas humanas.

B. Derecho a la salud y a la integridad física

El derecho humano a la salud ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales. Según la definición adoptada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud es “un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de infecciones o enfermedades”.¹⁸ Por tanto, el derecho a la salud, entendido en sentido amplio e integral, es un componente indispensable para lograr el bienestar del individuo y un desarrollo humano sostenible.¹⁹

Este derecho incluye tanto el deber de prevención y

¹⁷ STC N° 7320-2005-PA/TC, fundamento jurídico N° 70.

¹⁸ Carta de Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Adoptada el 22 de julio de 1946 por la Conferencia Internacional de Salud.

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 14, aprobada en el 22° período de sesiones (2000). Párrafo 1. en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.2000.4.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.2000.4.Sp?OpenDocument)

promoción de la salud como los aspectos reparativos, recuperativos y rehabilitadores de la atención de la salud, más aún en aquellos supuestos en los que su menoscabo o afectación puedan atentar directamente contra el derecho a la vida.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al consagrar el derecho al “más alto nivel posible de salud física y mental”, reconoce que existe un conjunto de factores que pueden facilitar o limitar el ejercicio del derecho a la salud, los cuales se encuentran determinados por los avances científicos, los factores sociales, las restricciones de los recursos públicos, entre otros.

A estos instrumentos jurídicos internacionales se suman varios otros, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

En nuestro país, el artículo 7° de la Constitución Política establece que todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad. Este derecho comprende la facultad inherente a todo ser humano de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como psíquica, así como de restituirlo ante una situación de perturbación del mismo.²⁰ El Tribunal Constitucional ha señalado que la salud es un derecho fundamental, por su relación inseparable con el derecho a la vida,

²⁰ STC N° 1429-2002-HC/TC, fundamento jurídico N° 12.

definiendo la vinculación entre ambos derechos como irresoluble.²¹

Asimismo, el artículo 2° inciso 1° de la Constitución Política del Perú consagra el derecho a la integridad moral, psíquica y física de las personas. El derecho a la integridad física de las personas es el derecho a la incolumidad corporal, esto es el derecho a la intangibilidad en la apariencia externa y la conservación de su estructura orgánica. Su afectación se produce cuando se genera un daño concreto o lesión al cuerpo de la persona o se rompe el normal estado de equilibrio de las funciones fisiológicas del mismo.²²

En nuestro país, el derecho a la salud y a la integridad personal se han visto afectados continuamente en la red vial nacional. Como ya se ha mencionado, en el año 2002, los accidentes de tránsito en la red vial ocasionaron 5,248 heridos; en el año 2003, 4,520 heridos; en el año 2004, 4,269 heridos; y en el año 2005, 4,007 heridos.²³

La Organización Mundial de la Salud (OMS) no es ajena a esta situación. Así, en 1962, la OMS examinó la naturaleza y dinámica del vínculo entre accidentes de tránsito y salud pública. La Asamblea Mundial de la Salud aprobó en 1974 la Resolución WHA27.59, en la que se declaró que los accidentes causados por el tránsito constituyen un problema de salud pública de suma gravedad e hizo un llamamiento a los Estados

²¹ STC N° 2945-2003-AA/TC, fundamento N° 28.

²² Bernal Ballesteros, Enrique (1999). *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Editorial Roa, p. 115.

²³ Oficio N° 250-2006-DIRSEPUB:DIVPRCAR-PNP/UNIPLOPE, de fecha 07 de marzo del 2006, remitido por la Policía Nacional del Perú, Dirección de Seguridad Pública, División de Protección de Carreteras.

Miembros para que lo resuelvan. Recientemente, la OMS dedicó el Día Mundial de la Salud 2004 a la Seguridad vial.

Así mismo, la ONU ha puesto de relieve la importancia de la Seguridad vial en el mundo a través de la Resolución 57/309, del 22 de mayo del 2003. En noviembre del 2003, la organización aprobó una segunda resolución (A/RES/58/9, del 05 de noviembre del 2003) que instaba a celebrar una sesión plenaria el 14 de abril del 2004 con el fin de aumentar la conciencia sobre la magnitud del problema de los traumatismos causados por el tránsito, y analizar la puesta en práctica del Informe Mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito en la Asamblea General de las Naciones Unidas.²⁴

C. Derecho al libre tránsito

El artículo 2°, inciso 11° de la Constitución Política establece el derecho de todas las personas a transitar libremente por el territorio nacional salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería. Este derecho comprende la facultad de desplazarse por el territorio nacional, así como entrar o salir del país.

La ciudadanía en general, y los menos favorecidos en particular, no tendrían un medio o mecanismo para viabilizar y hacer factible su derecho al libre tránsito por el territorio nacional si no fuese por el transporte público y, principalmente, por el transporte interprovincial.

²⁴ Cfr. Informe mundial sobre la prevención de los traumatismos causados por el tránsito. OMS, Ginebra, 2004.

Pero dicha factibilidad se debilita o limita si el medio pone en peligro su salud y su vida.

2.3. Deber general del Estado de protección de los derechos

La Constitución Política del Perú establece, en su artículo 1º, que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Además, el artículo 44º señala que es deber del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. Esto implica que el Estado debe realizar las acciones necesarias conducentes a evitar la afectación de los derechos de las personas, lo cual no se agota con la existencia de un orden normativo, sino que exige una conducta gubernamental que asegure la existencia de una eficaz garantía del libre ejercicio de los derechos humanos.²⁵

Asimismo, el Artículo 65º de la Constitución Política del Perú establece como obligación del Estado la defensa del interés de los consumidores y usuarios, velando particularmente por su salud y seguridad. Para el Tribunal Constitucional, esto implica que en el ordenamiento constitucional peruano todas las leyes, los reglamentos y sus actos de aplicación se deben interpretar y aplicar de conformidad con los derechos fundamentales.²⁶ De ello se desprende, en opinión del Tribunal, la constitucionalización del deber de todas las entidades estatales de proteger los derechos de los usuarios y consumidores.²⁷

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo N° 167.

²⁶ STC 2409-2002-AA/TC.

²⁷ STC 0858-2003-AA/TC.

III. Problemas identificados sobre la seguridad en el transporte interprovincial

3.1. Marco institucional

De conformidad con la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Circulación Terrestre, la función de autorizar a las empresas de transporte que brindan el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional, así como fiscalizar que dichas empresas cumplan con las normas del servicio de transporte.

Igualmente, corresponde a los Gobiernos Regionales la función de autorizar a las empresas que brindan el servicio de transporte regional y fiscalizar que éstas cumplan con las normas de transporte dentro de sus jurisdicciones.

Por otro lado, corresponde a la Policía Nacional del Perú (PNP) la fiscalización del cumplimiento de las normas de tránsito por los usuarios de la infraestructura vial y los prestadores del servicio de transporte. Asimismo, la PNP brinda apoyo a las autoridades competentes, en este caso a la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a los Gobiernos Regionales.

Asimismo, la Comisión de Protección al Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) debe supervisar

el cumplimiento de las normas sobre protección al consumidor, velando por la idoneidad de los servicios y la transparencia de la información que se brinda a los consumidores. Igualmente, el INDECOPI está facultado a aplicar la legislación de acceso al mercado, libre y leal competencia, supervisión de la publicidad y demás normas del ámbito de su competencia.

3.2. Insuficiencias normativas

El Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, tiene por objeto regular el servicio de transporte terrestre de personas y mercadería de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181.²⁸

En efecto, la Ley establece que la competencia normativa para dictar los reglamentos nacionales y generales corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los cuales son de observancia obligatoria para todas las entidades públicas y privadas. Empero, esta norma señala como autoridades en materia de transporte a los Gobiernos Regionales con competencia normativa. Sin embargo, esta competencia se debe sujetar a lo establecido en cada Reglamento Nacional.²⁹ Igual criterio se ha adoptado en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

Es así que el Reglamento Nacional de Administración de Transporte establece un conjunto de temas cuya regulación delega expresamente en las Municipalidades

Provinciales y los Gobiernos Regionales, tales como la antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte de personas de su jurisdicción;³⁰ la propiedad de los vehículos con los que se presta el servicio;³¹ la personería jurídica de las empresas que prestan el servicio de transporte;³² el capital mínimo de las empresas que prestan el servicio de transporte, el cual, en el caso del servicio de transporte regional, no puede ser inferior a 30 UIT.³³

Desde que el Reglamento Nacional entró en vigencia, el 04 de marzo del 2004, algunos Gobiernos Regionales han dictado Ordenanzas Regionales para regular la seguridad vial, como es el caso de las Ordenanzas N° 14-2004-GORE/ICA y 021-2005-CR/RLL, de los Gobiernos Regionales de Ica y la Libertad respectivamente. Sin embargo, los Gobiernos Regionales de Arequipa, la Libertad, Ica y Junín, entre otros, no han emitido ordenanzas regionales que regulen los temas antes referidos, con lo cual no han cumplido con su función de complementar la normatividad general del transporte, desarrollando temas específicos relacionados con la organización empresarial y con la planificación del transporte (como es el caso de la antigüedad del vehículo).

²⁸ Artículo 1° del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC.

²⁹ Artículo 16-A de la Ley N° 27181.

³⁰ Artículo 44° del D.S. 09-2004-MTC.

³¹ Artículo 45° del D.S. N° 09-2004-MTC.

³² Artículo 49° del D.S. N° 09-2004-MTC.

³³ Artículo 52° del D.S. N° 09-2004-MTC.

3.3. Debilidad institucional del Estado para la fiscalización

A. Función fiscalizadora del Estado

Una manera de garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos respecto del servicio de transporte terrestre es cumplir con la función fiscalizadora. Esta debe buscar que no se satisfaga solamente la necesidad de movilidad y tránsito de los ciudadanos, sino que el servicio se brinde en condiciones de seguridad y respeto de sus derechos.

En el caso del servicio de transporte terrestre, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, del 08 de octubre de 1999, dispone en su artículo 3° que “la acción estatal en materia de transporte 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”. Asimismo, el numeral 4.3 del artículo 4° establece que “el Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y la seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente”.

Igualmente, conforme al artículo 16.1° de la Ley General de Transporte y Tránsito, Ley N° 27181, y al artículo 13° y Primera Disposición Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante la Dirección General de Circulación Terrestre, la fiscalización en el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional, en tanto no se implemente el

Organismo Especial de Fiscalización, órgano que ejercerá exclusivamente la facultad de fiscalización en el servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional y en el servicio de transporte interprovincial de mercancías.³⁴

La función de fiscalización se orienta a corregir los incumplimientos de las normas de transporte por parte de las empresas operadoras del servicio interprovincial de ámbito nacional, así como a promover y motivar la participación de los usuarios y ciudadanía en general en el control y fiscalización del servicio de transporte, en forma directa, denunciando la presunta infracción ante la autoridad competente (actualmente el Ministerio de Transportes y Comunicaciones).³⁵

Esta función de fiscalización comprende los siguientes aspectos:

- a) supervisión,
- b) detección de infracciones,
- c) imposición y ejecución de sanciones.

La **supervisión** es una actividad que compete al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que monitorea el cumplimiento de las normas de transporte por parte de las empresas.

La **detección de infracciones** es el resultado del ejercicio de control realizado por el inspector designado, o directamente por la autoridad competente, mediante

³⁴ Primera Disposición Transitoria del D.S. N° 9-2004-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

³⁵ Artículo 178° del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

la cual se verifica la comisión de la infracción y se individualiza al sujeto infractor, levantándose el acta de verificación o expidiéndose la resolución de inicio de procedimiento sancionador.

La **imposición de sanción** es el acto administrativo por el cual se aplica la sanción al supuesto infractor y **su ejecución** comprende la realización de los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la resolución de sanción.³⁶

De esta manera, el procedimiento sancionador se puede generar por iniciativa de la propia autoridad competente, petición o comunicación motivada de otros órganos o también por denuncia de parte, es decir, por el reclamo de algún ciudadano. El procedimiento sancionador se inicia ya sea por levantamiento del acta de verificación suscrita por el inspector o por resolución de inicio del procedimiento. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el procedimiento sancionador se inicia con el levantamiento de las actas por parte de los inspectores, por lo que es importante conocer la capacidad del Ministerio de Transportes para detectar las irregularidades de las empresas de transporte en la prestación efectiva del servicio.

B. El presupuesto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El Presupuesto General de la República no le ha dado prioridad al sector Transporte. En el año 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas ocupa el primer

³⁶ Artículo 180° del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

lugar con S/. 17,094'401,774, que representa el 33.3% del presupuesto anual, seguido de los Gobiernos Regionales que ocupan el segundo lugar con S/. 9,700'907,620 que representa el 18.9%. Le sigue el Ministerio de Educación con S/. 3,996'355,082, que representa el 7.8%. Continúan el Ministerio de Defensa con el 7.7% del presupuesto, el Ministerio del Interior con el 6.7%, el Ministerio de Salud con el 5.2% y luego el Ministerio de Transportes y Comunicaciones con S/. 1,523'092,511, que representa el 3.0% del presupuesto.³⁷

Cuadro N° 5
Presupuesto de los principales Ministerios

ENTIDAD PÚBLICA	Porcentaje del presupuesto - 2005
Ministerio de Economía y Finanzas	33.3
Gobiernos Regionales	18.9
Ministerio de Educación	7.8
Ministerio de Defensa	7.7
Ministerio del Interior	6.7
Ministerio de Salud	5.2
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	3.0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Al interior del presupuesto asignado al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a excepción del Programa Acuático, los demás programas cuentan con un mayor presupuesto que el programa de Circulación

³⁷ Esta información se ha obtenido en <http://www.mef.gob.pe/DNPP/estadisticas/sta2005.php>

Terrestre, el cual asciende a S/. 11'649,529. El Programa aéreo cuenta con S/. 21'130,197, lo que representa un 81% más que lo asignado al Programa de Circulación Terrestre, a pesar de las notables diferencias en el tráfico de pasajeros a nivel nacional.

Cuadro N° 6

Relación presupuesto- tráfico de pasajeros entre transporte Interprovincial y transporte aéreo

Área del MTC	Presupuesto 2005	Tráfico de pasajeros a nivel nacional
Programa Circulación Terrestre	11'649,529	58'599,608
Programa Aéreo	21'130,197	2'707,377

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Transportes y Comunicaciones

En el presupuesto del Programa de Circulación Terrestre, el principal rubro es el de otorgamiento de licencias de transporte terrestre, que asciende a S/. 8'612,950, seguido por el rubro de autorización, supervisión y control de servicios de circulación terrestre, el cual asciende a S/. 1'986,672. Dentro de este último rubro se encuentra el sub-rubro supervisión del servicio de transporte terrestre, que tiene asignado el monto de S/ 1'391,364.³⁸

³⁸ Esta información se ha obtenido en http://www.mtc.gob.pe/portal/home/transparencia/presupuesto/ppto-2005-nivel_de_actividades.pdf

C. Insuficiente número de inspectores

El Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, establece dos instrumentos de inicio del procedimiento administrativo sancionador: primero, las actas que levantan el inspector de transporte y, segundo, las Resoluciones Directorales que emite la autoridad para iniciar el procedimiento. Sin embargo, la mayoría de los procedimientos sancionadores se inician mediante las referidas actas. Por ello es importante la labor que desarrollan los inspectores en su actividad de detección de irregularidades.

Por tanto, al ser el inspector la persona que cumple la función de detectar las infracciones, su papel es clave en el control del riesgo. A la fecha, la Dirección General de Circulación Terrestre cuenta con sólo 22 inspectores para fiscalizar el servicio de transporte interprovincial en la red vial nacional. Como se puede colegir, esto es absolutamente insuficiente.

Cuadro N° 7

Número de Inspectores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones por año

Año	Número de inspectores (promedio anual)
2006	22
2005	24
2004	22
2003	9

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Pese a que el Programa de Inspectores de la Unidad de Fiscalización de la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones indica que el nivel de incumplimiento de las empresas supervisadas ha disminuido de 16.34% en el 2003 a 5.57% en el presente año,³⁹ y que se observa un incremento en el número de inspectores respecto de los años anteriores, todavía se advierte en extremo reducido para realizar una adecuada fiscalización.

La situación ya fue advertida por la Defensoría del Pueblo al analizar el problema de la inseguridad del denominado bus-camión. En efecto, la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 51-2006-DP, de fecha 22 de marzo del 2006, exhortó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que ejerza eficazmente su función fiscalizadora sobre las empresas operadoras que vienen utilizando buses-camión en la prestación del servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional, estableciendo los mecanismos, recursos y personal suficiente para su realización.

Por lo general, estos inspectores realizan su labor en las garitas ubicadas en Ancón (norte), Corcona (centro) y Pucusana (sur), programándose sólo operativos a escala nacional una vez al mes para la fiscalización a lo largo de la red vial nacional.⁴⁰

³⁹ Información proporcionada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Oficio N° 301-2006-MTC/01 de fecha 30 de marzo de 2006.

⁴⁰ Esta información ha sido proporcionada por la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Oficio N° 1054-2006-MTC/15 de fecha 16.03.06.

Por tanto, la fiscalización del servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional se centra básicamente en la región Lima y sólo una vez al mes se realiza en otras regiones. Esto hace prácticamente imposible que los inspectores adviertan las irregularidades de las empresas operadoras del servicio de transporte interprovincial fuera de este ámbito.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha buscado superar esta limitación mediante la homologación de los inspectores de los Gobiernos Regionales facultados para supervisar el servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito regional, conforme al artículo 179° del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, que faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a autorizar las acciones de control a determinadas personas. Por su parte, los inspectores de los Gobiernos Regionales, al apoyar la supervisión y detección de las irregularidades de las empresas operadoras del transporte interprovincial de ámbito nacional, contribuyen a una mejor fiscalización.

En el período comprendido entre enero y junio del 2006 se homologaron 115 inspectores de 16 Gobiernos Regionales.

Cuadro N° 8
Relación de inspectores homologados de los
Gobiernos Regionales para el período Enero –
Junio del 2006

RESOLUCIÓN	FECHA DE EMISIÓN	GOBIERNO REGIONAL	NÚMERO DE INSPECTORES HOMOLOGADOS
1204-2006-MTC	01.03.06	Tacna	6
987-2006-MTC/15	22.02.06	Cerro de Pasco	8
1233-2006-MTC/15	06.03.06	Loreto	3
986-2006-MTC/15	22.02.06	Moquegua	7
804-2006-MTC/15	08.02.06	Puno	7
775-2006-MTC/15	07.02.06	Piura	5
760-2006-MTC/15	03.02.06	Madre de Dios	1
803-2006-MTC/15	08.02.06	Apurímac	15
220-2006-MTC/15	18.01.06	San Martín	13
493-2006-MTC/15	27.01.06	Lambayeque	11
426-2006-MTC/15	25.01.06	Amazonas	9
425-2006-MTC/15	25.01.06	Cajamarca	7
201-2006-MTC/15	16.01.06	Ica	4
061-2006-MTC/15	10.01.06	La Libertad	6
044-2006-MTC/15	06.01.06	Arequipa	10
043-2006-MTC/15	06.01.06	Ucayali	3
TOTAL			115

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Existe un conjunto de Gobiernos Regionales que no homologaron sus inspectores, tales como Ayacucho, Ancash, Cusco, Huánuco, Huancavelica y Tumbes. Esto propició que la fiscalización a las empresas del servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional se tornase reducida. Esta situación se agrava pues los operativos de fiscalización, que están a cargo de los inspectores de la Dirección General de

Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones fuera de la región Lima, se realizan una vez al mes. En la práctica, entonces, estas Regiones no son objeto de una correcta fiscalización del transporte interprovincial de ámbito nacional.

Sin embargo, si revisamos la relación actualizada de inspectores homologados de los Gobiernos Regionales para el periodo comprendido entre julio y diciembre de 2006, se evidencia una ligera mejora como podemos apreciar en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 9
Relación de inspectores homologados de los
Gobiernos Regionales para el periodo Julio –
Diciembre 2006

UBICACIÓN SEGÚN TRAFICO DE PASAJEROS EN TRANSPORTE INTERPROVINCIAL ⁴¹	NUMERO DE VIAJES DE PASAJEROS A LA REGIÓN	GOBIERNO REGIONAL	NÚMERO DE INSPECTORES HOMOLOGADOS
2°	5'878,922	Ica	4
3°	5'399,615	Arequipa	14
4°	3'834,948	La Libertad	4
5°	3'253,174	Lambayeque	0
6°	3'244,488	Junín	22
7°	2'109,060	Ancash	11
8°	2'081,469	Piura	21
9°	1'542,780	Tacna	6
10°	1'512,221	Moquegua	10
11°	1'444,891	Cajamarca	6
12°	1'310,713	Cusco	0
13°	1'099,928	Puno	7
14°	892,017	Cerro de Pasco	7
15°	854,808	Ayacucho	0
16°	847,163	Huanuco	18
17°	679,291	Tumbes	0
18°	593,403	Huancavelica	0
19°	433,340	Apurímac	15
20°	366,304	San Martín	10
21°	226,332	Ucayali	0
22°	157,279	Amazonas	19
23°	54,867	Loreto	3

⁴¹ El primer lugar en el tráfico de pasajeros en el transporte interprovincial lo ocupa Lima con 20'752,293. Esta información se ha obtenido de : <http://www.mtc.gob.pe/estadisticas/archivo/xls/3cp.xls>

24°	30,302	Madre de Dios	3
TOTAL			180

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

De acuerdo con la información presentada, se han homologado 180 inspectores de 17 Gobiernos Regionales para el segundo semestre del 2006.

Si consideramos el tráfico de pasajeros estimado en el transporte interprovincial según departamento de destino⁴², podemos observar que varias regiones que tienen una alta frecuencia de viajes no se encuentran dentro de esta relación. Así tenemos a la región Lambayeque, que ocupa el quinto lugar (con 3'253,174 pasajeros estimados), la región Cusco que ocupa el 12° lugar (con 1'310,713 pasajeros estimados), entre otros.

Un elemento adicional a la limitada fiscalización del servicio de transporte interprovincial es que, si bien existen inspectores homologados en 17 Gobiernos Regionales, el número de inspectores es muy reducido en varios de éstos. Así, por ejemplo, Ica cuenta con cuatro inspectores, La Libertad con cuatro, Tacna con seis y Cajamarca con seis; por consiguiente, el apoyo que puedan brindar estos inspectores resulta limitado. La situación se torna más crítica si consideramos que la región Ica ocupa el 2° lugar de tráfico de pasajeros estimados en el transporte interprovincial, según departamento destino,⁴³ La Libertad el 4°, Tacna el 9° y Cajamarca el

⁴² Esta información se ha recogido del cuadro estadístico denominado: "Perú: Tráfico de pasajeros estimados en el transporte interprovincial, según departamento destino: 1999-2005" de la página Web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

⁴³ Se estima que, en el año 2005, a Ica viajaron 5'878,922 personas,

11°. Asimismo, debemos considerar que estos inspectores también cumplen funciones de supervisión del servicio de transporte regional en su jurisdicción.

Cuadro N° 10
Número de Inspectores por Región de acuerdo
con el número de pasajeros estimados en el año
2005

Región	Ubicación de la región en el tráfico de pasajeros del transporte interprovincial	N° de viajes de pasajeros a la región	N° de inspectores homologados
Lima	1°	20'752,293	22 ⁴⁴
Ica	2°	5'878,922	4
Arequipa	3°	5'399,615	12
La Libertad	4°	3'834,948	6
Lambayeque	5°	3'253,174	9
Junín	6°	3'244,488	14
Ancash	7°	2'109,060	5
Piura	8°	2'081,469	7
Tacna	9°	1'542,780	7
Moquegua	10°	1'512,221	5
Cajamarca	11°	1'444,891	4
Cusco	12°	1'310,713	7
Puno	13°	1'099,928	7
Cerro de Pasco	14°	892,017	5
Ayacucho	15°	854,808	3

mostrándose una tendencia al crecimiento, si se toma en cuenta que en el año 1999 fueron 4'332,879 personas.

⁴⁴ Estos inspectores corresponden al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Huánuco	16°	847,163	9
Tumbes	17°	679,291	8
Huancavelica	18°	593,403	5
Apurímac	19°	433,340	15
San Martín	20°	366,304	11
Ucayali	21°	226,332	3
Amazonas	22°	157,279	20
Loreto	23°	54,867	4
Madre de Dios	24°	30,302	1

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

La limitada fiscalización del servicio de transporte interprovincial resulta tanto más preocupante al existir un número importante de empresas de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional y de vehículos habilitados. Así tenemos que, a la fecha, existen 400 empresas de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional que están autorizadas a brindar dicho servicio; dichas empresas poseen 3,672 vehículos habilitados para dicha prestación.⁴⁵

Por lo tanto, es necesario mejorar la capacidad operativa de la fiscalización para lo cual no sólo se requiere que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones aumente el número de inspectores, sino que los propios Gobiernos Regionales cuenten con un número mayor de inspectores y faciliten un mejor apoyo en la fiscalización del servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional.

Asimismo, es necesario que, en la actual coyuntura, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones celebre

⁴⁵ Esta información ha sido proporcionada por la Dirección General de Circulación Terrestre mediante Oficio N° 1054-2006-MTC/15 de fecha 16.03.06.

convenios que permitan homologar a los inspectores de los Gobiernos Regionales que aún se encuentran fuera del sistema de homologación de inspectores, con mayor razón si varias de las regiones son destinos frecuentes de los usuarios del servicio de transporte interprovincial.

Las medidas correspondientes que se deben adoptar permitirán una fiscalización más eficiente en el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional, desincentivando las actitudes irregulares de muchos operadores del servicio de transporte público.

Por otra parte, de la información proporcionada por la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y por los Gobiernos Regionales de Ica, La Libertad y Junín, se concluye que los inspectores de la Dirección General de Circulación Terrestre tienen exclusividad en su función, desarrollándola a tiempo completo. Sin embargo, esto no ocurre en los Gobiernos Regionales.

Cuadro N° 11

Número de inspectores por número de empresas a supervisar y flota autorizada

Entidad Pública	N° de inspectores	N° de empresas de transporte autorizadas	N° de unidades vehiculares autorizadas
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	22	400	3,672
Gobierno Regional de Arequipa	9	37	324
Gobierno Regional de Ica	4	14	86

Gobierno Regional de Junín	27	85	427
Gobierno Regional de La Libertad	6	79	482

Fuente: MTC y Gobiernos Regionales de Arequipa, Ica, Junín y La Libertad.

Así, por ejemplo, los inspectores de La Libertad son seis, de los cuales cuatro son choferes y los otros dos son un profesor y un técnico contable del Gobierno Regional.⁴⁶ Esta situación conlleva que los operativos se programen solamente los fines de semana (lunes, viernes y sábado), habiéndose realizado 39 operativos en el servicio público de transporte de pasajeros en el año 2003, 142 en el 2004 y 41 en el año 2005.⁴⁷ Estos seis inspectores deben supervisar a 79 empresas de transporte con una flota vehicular autorizada de 482 unidades, las cuales deben ser supervisadas por estos inspectores. Además, éstos deben supervisar a las empresas de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional en su jurisdicción.

En el caso del Gobierno Regional de Junín, éste cuenta con 27 inspectores y, según información proporcionada por esa entidad, solamente se han realizado 64 acciones de control durante el año 2003, 71 en el 2004 y 79 en el

⁴⁶ Información proporcionada mediante el Oficio N° 361-2006-GR-LL-GRI/DRTC de fecha 29 de mayo del 2006.

⁴⁷ Según información proporcionada por el Gobierno Regional de La Libertad, durante el año 2003 se levantaron 104 actas en el servicio de transporte de pasajeros de ámbito regional. En el servicio de transporte de pasajeros y mercancías, durante el año 2004 fueron levantadas 156 actas y, en el año 2005, 109 actas. Hay que indicar que, según los planes de fiscalización del año 2005, los operativos serían 109 en carreteras y 166 en terminales; en el 2006, 109 y 93, respectivamente.

2005,⁴⁸ pese a que deben supervisar a 85 empresas y 427 vehículos en los que se presta el servicio de transporte regional.

En el caso del Gobierno Regional de Ica, éste tiene cuatro inspectores que, a la vez, laboran en otras actividades administrativas (como obreros y técnico administrativo) del Gobierno Regional. En dos de los casos, las labores son a tiempo completo,⁴⁹ con lo que en realidad sólo dos inspectores desempeñan dichas labores, los cuales deben fiscalizar a 14 empresas del servicio de transporte regional con una flota vehicular de 86 unidades. Estos inspectores colaboran, asimismo, con la supervisión del servicio de transporte de ámbito nacional, con el agravante de que Ica es la segunda región en números de viajes en el servicio de transporte interprovincial con cerca de 5'000,000 de viajes al año.

Por su parte, el Gobierno Regional de Arequipa, cuenta con sólo nueve (9) inspectores, los cuales fiscalizan a 37 empresas de transporte regional y 324 vehículos de transporte autorizados para el servicio de transporte regional, además de supervisar a las empresas del servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional de pasajeros. Empero, debemos resaltar que el promedio de operativos que se ejecutan cada mes es alto. Durante el año 2005 se realizaron 21 operativos al mes; en el año 2004, 13.

En suma, es claro que resulta necesario contar con una

⁴⁸ Información proporcionada en el Oficio N° 845-2006-GR-JUNIN-MTC/15.02 de fecha 30 de marzo del 2006.

⁴⁹ Las señoras Juana Rosario Vergel Ravello y Amelia Peña de Ferreira laboran en altos cargos dentro de la Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ica.

supervisión permanente y fluida a las empresas de transporte regional que permita detectar de manera rápida las diferentes irregularidades en que incurrirán estas empresas. Para ello, no sólo se requiere un suficiente número de inspectores necesario, sino que éstos laboren exclusivamente como inspectores y realicen esta supervisión continuamente para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas de transporte.

D. Déficit logístico y herramientas tecnológicas

Los inspectores requieren determinados implementos para cumplir adecuadamente sus funciones. A continuación se muestra el detalle de los implementos con que cuentan a la fecha, tanto el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como algunos Gobiernos Regionales.

Cuadro N° 12
Implementos de los Inspectores del Ministerio
de Transportes y Comunicaciones y los
Gobiernos Regionales

ENTIDAD PÚBLICA	IMPLEMENTOS
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Chaleco, polo y gorro por cada inspector, computadoras (2), equipos de radio (2), Equipos RPM (8), cámara filmadora (1), cámara fotográfica digital (1), alcoholímetros digitales (17), profundímetros (6), conos de seguridad (15).
Gobierno Regional de Ica	Chalecos y gorros
Gobierno Regional de Junín	Cámara fotográfica (1), chalecos, computadora (1).
Gobierno Regional de La Libertad	Chalecos, reflectores portátiles y vehiculares, fotochecks, equipos de comunicación para contactarse con la Dirección Regional, camioneta (dependiendo de la disponibilidad del Gob. Regional).
Gobierno Regional de Arequipa	Unidad vehicular (prestada por otra dependencia)

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones Gobiernos Regionales.

Se puede apreciar que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cuenta con los implementos básicos para cumplir con su función de supervisión, pero no se puede afirmar lo mismo de los inspectores de los Gobiernos Regionales. Estos últimos laboran sin los implementos mínimos indispensables para realizar la función; cuentan con chalecos y fotochecks, pero carecen de herramientas importantes como alcoholímetros, profundímetros, conos de seguridad, cámaras fotográficas y filmadoras.

Al respecto, cabe precisar que el profundímetro es una herramienta importante puesto que permite revisar si la rodadura de los neumáticos de los vehículos mide los 2 mm. de grosor mínimo que exige la normatividad. En caso contrario, existe un alto riesgo de que los vehículos carezcan de una adecuada frenada, pudiendo despistarse o chocarse con otro vehículo.⁵⁰

De la revisión de las principales infracciones constatamos que una de las más frecuentes es la que identifica a vehículos que no cuentan con neumáticos con profundidad de rodadura suficiente. De ahí la importancia de que los Gobiernos Regionales brinden esta importante herramienta a sus inspectores para una adecuada supervisión en este aspecto.

De otro lado, si bien mediante las actas de supervisión se inicia el procedimiento sancionador y se sustenta la comisión de la infracción,⁵¹ los inspectores pueden aportar al procedimiento sancionador los elementos probatorios

⁵⁰ Ver las recomendaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones al respecto en: www.mtc.gob.pe/portal/especiales/especiales/seguridad/recomend.htm

⁵¹ Artículo 187° del D.S. N° 09-2004-MTC.

que sean necesarios sobre el hecho denunciador.⁵² No obstante, esta facultad de los inspectores no es ejercida. La revisión de la muestra de los 289 expedientes de la Dirección General de Circulación Terrestre y de los Gobiernos Regionales de Arequipa, Junín, Ica y la Libertad demuestra que, en todos los casos, la irregularidad se constata con el Acta.

Cuadro N° 13
Expedientes sancionados sólo con Actas

Entidad Pública	Sólo acta como prueba	Infracción en seguridad
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	81%	74%
Gobierno Regional de Junín	57%	71%
Gobierno Regional de Arequipa	100%	71%
Gobierno Regional de la Libertad	94%	76%
Gobierno Regional de Ica	83 %	50%
TOTAL	83%	73%

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Es más, en muchos casos, la discusión del procedimiento sancionador se reduce a lo que indica el Acta y a las afirmaciones consignadas de los representantes de las empresas de transporte. En el 83% de los expedientes revisados se presentó esta situación y, en los demás

⁵² Artículo 207° del D.S. N° 09-2004-MTC.

casos, los transportistas adjuntaron algún medio probatorio adicional.

Es recomendable, por lo tanto, que los inspectores ejerzan la facultad de adjuntar pruebas adicionales que confirmen lo consignado en el Acta. Una de estas pruebas puede consistir en la presentación de fotografías o videos que permitan acreditar de manera objetiva la irregularidad consignada en el Acta. Dichas irregularidades, que son las referidas a transportar pasajeros en exceso en los vehículos, no contar con extintor o contar con extintor con fecha de vencimiento caduco, carecer de botiquín o tenerlo sin los implementos mínimos, embarcar o desembarcar pasajeros en terminales o estaciones de ruta no autorizados, tener el parabrisas trizado y que impida la visibilidad al chofer, entre otras, pueden ser corroboradas mediante una foto o video. Es necesario que los inspectores posean cámaras fotográficas y/o cámaras de videos que les permitan generar pruebas complementarias, y que los que cuentan con estas herramientas, como la Dirección General de Circulación Terrestre y el Gobierno Regional de Junín, las utilicen para demostrar objetivamente las irregularidades de las empresas operadoras.

Asimismo, el alcoholímetro es una herramienta que permite comprobar si el chofer se encuentra en estado de ebriedad al momento de la inspección, por lo que es conveniente contar con dicha herramienta.

Por lo expuesto, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales deben brindar las herramientas necesarias a sus inspectores, de forma que éstos puedan realizar una adecuada supervisión a las empresas de transporte interprovincial

de pasajeros, y detectar todas las irregularidades en que éstas incurran.

E. Reducido número de Actas de Verificación levantadas por los inspectores homologados.

Un segundo punto de análisis es el nivel de detección de las irregularidades y el levantamiento de las actas de supervisión por parte de los inspectores de los Gobiernos Regionales homologados ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Dichos inspectores deben remitir las actas de verificación a la Dirección General de Circulación Terrestre para el procedimiento sancionador correspondiente. Esto nos permitirá verificar el grado real de apoyo al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en la labor de fiscalización del servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional.

De la revisión de la información proporcionada por la Dirección General de Circulación Terrestre se puede concluir que, durante el año 2004, se levantaron en total 3,352 actas de infracción, de las cuales sólo 375 fueron levantadas por inspectores homologados. En el 2005 se levantaron 3,814 actas, de las cuales sólo 874 fueron de inspectores homologados.

Si bien en el 2005 hubo un notable crecimiento de actas levantadas por los inspectores homologados, esta cifra resulta todavía baja considerando el número de inspectores homologados. De ahí que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones indique que existe una escasa colaboración de los Gobiernos Regionales para la realización de operativos de control en sus

jurisdicciones.⁵³

La distribución de la participación de los inspectores homologados de los diferentes Gobiernos Regionales en la fiscalización del servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional es la siguiente:

Cuadro N° 14
Relación de Actas de Infracción levantadas por los Gobiernos Regionales: 2004-2005

<i>N° de ubicación de tráfico de pasajeros del transporte interprovincial (departamento destino)⁵⁴</i>	<i>Gobierno Regional</i>	<i>N° de Actas de Infracciones levantadas 2004</i>	<i>N° de Actas de Infracciones levantadas 2005</i>	<i>Principales Infracciones detectadas</i>
2° lugar	Ica	7	13	S.9; I.4; O.4
3° lugar	Arequipa	22	83	I.3; I.4; O.4; S.4; s.7; S.11
4° lugar	La Libertad	46	36	O.7; S.11; I.1; O.11; O.3
5° lugar	Lambayeque	14	57	S.7; S.9; I.4
6° lugar	Junín	6	104	O.2; O.11; S.2
7° lugar	Ancash	167	346	S.16; S.4; O.2; S.23; O.7
8° lugar	Piura	0	12	
9° lugar	Tacna	29	11	O.7; O.4; S.22
10° lugar	Moquegua	40	54	
11° lugar	Cajamarca	1	3	O.2
12° lugar	Cusco	3	28	O.2

⁵³ Esta información ha sido proporcionada en el Informe N° 052-2006-MTC/15, el cual se adjuntó en el Oficio N° 301-2006-MTC/01 de fecha 31.03.06.

⁵⁴ Lima ocupa el primer lugar en el tráfico de pasajeros en el transporte interprovincial según departamento con un estimado de 20'752,293, correspondiendo al MTC supervisar y fiscalizar el servicio de transporte interprovincial en dicha jurisdicción.

13° lugar	Puno	1	17	0.4
14° lugar	Cerro de Pasco	2	17	0.4
15° lugar	Ayacucho	0	0	
16° lugar	Huanuco	28	12	
17° lugar	Tumbes	0	0	
18° lugar	Huancavelica	1	1	
19° lugar	Apurímac	6	37	S.23
20° lugar	San Martín	0	4	
21° lugar	Ucayali	0	17	
22° lugar	Amazonas	2	22	
23° lugar	Loreto	0	0	
24° lugar	Madre de Dios	0	0	
Total de actas levantadas por los Gobiernos Regionales		375	874	

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Se puede apreciar que el Gobierno Regional de Ancash es el que más colaboró en los años 2004 y 2005. En el mismo período hubo un crecimiento en la participación de los inspectores de los Gobiernos Regionales de Arequipa, Junín y Lambayeque en la detección de las irregularidades de las empresas de transporte, lo cual se verificó con un importante aumento de las actas levantadas.⁵⁵

No obstante, debemos indicar que existe un conjunto de Gobiernos Regionales que han tenido una escasa

⁵⁵ Entre los años 2004-2005, el Gobierno Regional de Arequipa levanto 22 y 83 actas respectivamente, el Gobierno Regional de Junín, 6 y 104, y el Gobierno Regional de Lambayeque, 14 y 57.

colaboración con la función de supervisión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Así tenemos que, durante los años 2004 y 2005, Ica levanto sólo 7 y 13 actas, respectivamente; la Libertad, 46 y 36; Piura, 0 y 12; Cajamarca, 1 y 3; Cusco, 3 y 28; Puno, 1 y 17; Cerro de Pasco, 2 y 17; Huánuco, 28 y 12; Apurímac, 6 y 37; San Martín, 0 y 4; Huancavelica, un acta por año y Ayacucho; Tumbes, Loreto y Madre de Dios no levantaron acta alguna.

Podemos apreciar que el territorio de jurisdicción de varios de estos Gobiernos son zonas de destino frecuente en el tráfico de pasajeros del servicio de transporte interprovincial. Así, Ica ocupa el 2° lugar, La Libertad, el 4° lugar, Piura, el 8° lugar, Cajamarca, el 11° lugar, Cusco, el 12° lugar, Puno, el 13°, y Ayacucho el 15° lugar, con lo cual esta situación resulta un agravante que contribuye a una mayor preocupación respecto a la supervisión del transporte interprovincial.

La situación puede explicar por qué si bien se estima entre 400 a 500 buses-camión, los que son utilizados irregularmente para la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros, en el período comprendido entre el 15.02.06 y el 31.03.06, sólo ocho buses-camión fueron detectados e internados en el depósito vehicular,⁵⁶ a pesar de que la Dirección General de Circulación Terrestre, mediante Oficio Circular N° 009-2006-MTC/15, recomendó a los Gobiernos Regionales proceder a la cancelación de los asientos registrales de los buses-camión empadronados, así

⁵⁶ Esta información ha sido proporcionada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante el Informe N° 052-2006-MTC/15, el cual se adjuntó en el Oficio N° 301-2006-MTC/01 de fecha 31.03.06.

como a la programación periódica de operativos de control.

Pese a que el grado de detección de las irregularidades de transporte no es óptimo, se pueden detectar infracciones importantes. El siguiente cuadro muestra las principales infracciones en el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional durante el período 2004-2005:

Cuadro N° 15
Relación de principales infracciones del Servicio
de Transporte Interprovincial de Ámbito
Nacional 2004–2005

SUPUESTOS DE INFRACCIÓN	AÑO 2004	AÑO 2005
O.2: Prestar el servicio de transporte regular de personas sin contar con autorización de la autoridad.	122	151
O.7: Prestar el servicio de transporte con vehículos que no estén habilitados por la autoridad.	208	241
S.4: No contratar o mantener vigente el SOAT para los vehículos con los que se presta el servicio.	134	111
S.7: Embarcar o desembarcar pasajeros del servicio de transporte regular de personas en lugares no autorizados o en terminales y estaciones de ruta que no cuenten con licencia.	328	334

S.9: Permitir el inicio del viaje cuando el vehículo tenga los neumáticos de los ejes direccionales reencauchados o la profundidad de la rodadura de algunos de éstos sea menor a 2 mm., no cuente con número de luces exigido o no funcionen, parabrisas trizado.	463	606
S.22: Permitir que, durante el viaje, el conductor transporte personas en número que exceda al de asientos del vehículo indicado por el fabricante.	219	255
S.23: No equipar los vehículos del servicio de transporte de personas con extintor de fuego con capacidad no menor de 6 Kg. y neumático de repuesto en estado óptimo, tener botiquín conteniendo vendas, algodón, gasa, alcohol.	544	403
I.4: En el servicio de transporte interprovincial de personas, no expedir boletos de viaje por cada pasajero o no elaborar o no portar el manifiesto de pasajeros por cada viaje.	572	544
TOTAL DE INFRACCIONES PÓR ACTAS	3,352	3,814

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El cuadro nos permite apreciar que las principales infracciones detectadas están vinculadas con la seguridad y la formalización del transporte interprovincial, las cuales en su mayoría son infracciones consideradas graves y muy graves.

En relación a la seguridad nos encontramos con supuestos tales como vehículos que no cuentan con el SOAT, utilización de terminales terrestres informales, vehículos que usan neumáticos que no tienen la profundidad de la rodadura mínima que exige la ley, transporte de pasajeros en exceso respecto del número de asientos.

Sobre las infracciones relacionadas con la formalización del transporte, nos encontramos con dos supuestos:

- Prestar servicio de transporte de personas sin contar con autorización (empresa informal),
- Prestar el servicio de transporte utilizando vehículos no autorizados por la autoridad para ser usados en la prestación del servicio de transporte interprovincial.

Por lo expuesto, apreciamos que estas continuas irregularidades generan un alto riesgo de afectación de los derechos fundamentales de los usuarios, tales como el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud, siendo necesario corregir esta situación para disminuir las probabilidades de afectación de los derechos de los usuarios.

F. Limitada coordinación entre entidades involucradas

El Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, establece tres formas de inicio del procedimiento sancionador:

- a) Por iniciativa de la propia autoridad competente.
- b) Por denuncia de parte de personas que invocan

interés legítimo.

- c) Petición o comunicación motivada de otros órganos o entidades públicas, lo cual implica una labor de colaboración y coordinación con otras entidades públicas vinculadas al servicio de transporte interprovincial.

Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales, el nivel de colaboración de otras entidades públicas con las autoridades encargadas de la supervisión del servicio de transporte es muy bajo.

Así, el Gobierno Regional de Junín no ha recibido información que le permita iniciar algún procedimiento sancionador. En el caso del Gobierno Regional de Ica, sólo se indicó, de manera general, que se ha recibido información de la División de la Policía de Carreteras, Ministerio Público, entre otras instituciones, pero no se señaló cifra alguna. Por su parte, los Gobiernos Regionales de Arequipa y la Libertad no contestaron el pedido de información.

En el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, desde el año 2004 hasta el año 2005 recibió 229 casos de información enviada sólo por la Policía Nacional.⁵⁷ De dichos casos, 36 han originado que se inicie el procedimiento sancionador a las empresas, 21 casos se han archivado y 127 casos se encuentran en la fase de evaluación.

⁵⁷ En el año 2003 fueron 74 casos; en el año 2004, 60 casos; en el año 2005, 95.

Cabe destacar la labor de apoyo que puede brindar la División de Protección de Carreteras de la Policía Nacional del Perú. Debido a su función de supervisión de la red vial puede detectar irregularidades en las empresas de transporte interprovincial, las cuales deben poner en conocimiento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de los Gobiernos Regionales, el procedimiento administrativo sancionador correspondiente. Ello no viene ocurriendo con mucha frecuencia a la fecha.

De acuerdo con la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre—Ley N° 27181, el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, la Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley N° 27238 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 08-2000-IN, la Policía Nacional, a través de la División de Protección de Carreteras, vela por la seguridad del tránsito vehicular y peatonal, lo cual implica:

- garantizar y controlar la libre circulación vehicular y peatonal en la vía pública y carreteras;
- prestar seguridad al transporte automotor (efectuando patrullaje preventivo permanente y control en las vías);
- controlar el cumplimiento de las normas de tránsito por los usuarios de la infraestructura vial y de los prestadores del servicio de transporte;
- denunciar ante la autoridad correspondiente las infracciones previstas en la legislación sobre la materia; y
- prevenir, investigar y denunciar ante la autoridad correspondiente las infracciones previstas en la legislación de la materia.⁵⁸

⁵⁸ Artículo 9° del D.S. N° 08-2000-IN.

De ello deriva su importante papel en el ámbito del tránsito terrestre en las redes viales. La Policía Nacional sólo presta un limitado apoyo al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a los Gobiernos Regionales, brindando seguridad al proceso de inspección en los operativos de fiscalización. Asimismo, la Policía Nacional puede informar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a los Gobiernos Regionales sobre las irregularidades que detecta en la red vial por parte de las empresas de transporte. Con esta información se puede iniciar un procedimiento sancionador.

Sin embargo, no se observa una participación más activa de esta División de Protección de Carreteras. De la información proporcionada por la Dirección General de Circulación Terrestre se desprende que, desde el año 2003 al 2005, la División de Protección de Carreteras ha ejercido esa facultad sólo en 17 oportunidades. No obstante, es conveniente tener en cuenta que esta División tiene presencia en muchas zonas del Perú.⁵⁹ En este contexto, donde la capacidad operativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales es débil, se necesita fortalecer la capacidad de fiscalización de este sector del Estado, por lo que es necesario que se evalúe la posibilidad de permitir que los miembros de la División de Protección de Carreteras puedan actuar como inspectores y levantar Actas de Verificación.

Por consiguiente, sería necesario que el Congreso de la República modifique un conjunto de normas como la Ley

⁵⁹ La División de Protección de Carreteras tiene 20 subsedes en provincias, incluso en lugares alejados como La Oroya, La Merced, Puno, entre otros.

General de Transporte y Tránsito y la Ley Orgánica de la Policía Nacional. Asimismo, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tendrían que modificar el Reglamento de la Policía Nacional y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, respectivamente, permitiendo que el procedimiento sancionador pueda ser iniciado por Actas de Verificación levantadas por los miembros de la División de Protección de Carreteras.

En el caso de IPERU, Información y Asistencia al Turista⁶⁰, desde el año 2003 al 2005, ha recibido 490 reclamos de turistas por el servicio de transporte interprovincial. Si bien gran parte de dichos reclamos se refieren a pérdidas de equipaje, existen otros temas vinculados a la calidad del servicio, tales como retraso del servicio,⁶¹ cancelación del servicio⁶² y paradas en ruta.⁶³ Incluso hubo una queja respecto de ser trasladado en un vehículo de transporte en mal estado de funcionamiento.

Cabe indicar que cuando IPERÚ no logra una conciliación entre las partes en disputa, informa al turista la posibilidad de recurrir a la Comisión de Protección del

⁶⁰ IPERÚ, Información y Asistencia al Turista, es una oficina adscrita a Promperú que es un Organismo Público Descentralizado adscrito al Ministerio de Comercio Exterior. IPERÚ actúa como una instancia que brinda información y asistencia para viajeros, entre ellos si los servicios turísticos no fueron brindados de acuerdo a lo ofrecido. En estos casos se busca una conciliación entre las partes; si esto se logra, se levanta con acta con los compromisos de las partes.

⁶¹ En el año 2003 hubo 33 reclamos; en el 2004, 32; y en el año 2005, 13 reclamos.

⁶² En el año 2003 hubo 24 reclamos; en el año 2004, 26; y en el año 2005, 10 reclamos.

⁶³ En el año 2003 hubo 14 reclamos; en el año 2004, 31; y en el año 2005, 13 reclamos.

Consumidor del Instituto de Defensa del Consumidor y la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

En el caso de INDECOPI, desde el año 2003 al 2005, la Comisión de Protección del Consumidor recibió 272 quejas;⁶⁴ en el año 2003 fueron 35 quejas, de las cuales 26 fueron declaradas fundadas; en el año 2004 fueron 39 quejas, con 24 declaradas fundadas; y en el año 2005 fueron 198 quejas, de las cuales 144 fueron declaradas fundadas.

La mayor parte de las quejas se relacionó con pérdida de equipaje; por demora en la salida del ómnibus, razón por la cual los pasajeros llegaron tarde a su destino; y por avería del ómnibus en el curso del trayecto, ocasionando muchas veces que se deje a los pasajeros varados en la carretera.⁶⁵ Este último orden de quejas indica que el vehículo no estaba en buenas condiciones operativas, por lo que se expuso innecesariamente a los pasajeros.

De acuerdo con INDECOPI, esta entidad realizó operativos sobre las empresas de transporte interprovincial con la finalidad de velar por el respeto de los derechos del consumidor, detectando diversas irregularidades, tales como llevar pasajeros de pie, llevar bultos en los pasillos de los autobuses, recoger pasajeros en ruta y utilizar los buses-camión. Asimismo, INDECOPI ha efectuado supervisión a las empresas en el cumplimiento del uso de detector de metales y de

⁶⁴ Debemos indicar que la gran mayoría de quejas fueron iniciadas de oficio por INDECOPI.

⁶⁵ Esta información ha sido proporcionada mediante Oficio N° 92-2006/CPC-INDECOPI, de fecha 11 de mayo del 2006.

filmadoras para detectar armas y explosivos; así como la verificación del cumplimiento de las obligaciones de dar el asiento preferencial a las personas con discapacidad.

No obstante estos importantes esfuerzos que realizan IPERÚ e INDECOPI, no se observa una coordinación entre ellas, ni entre éstas y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales. Una mayor coordinación podría permitir una supervisión más eficiente.

G. Necesidad de fortalecer el Consejo de Seguridad Vial

Mediante Decreto Supremo N° 10-96-MTC, de 22 de agosto del 1996, se creó el Consejo Nacional de Seguridad Vial, integrado por un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (quien lo preside), el Director General de Circulación Terrestre, un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Educación y un representante del Ministerio de Salud.

Las principales funciones de este Consejo son proponer metas y objetivos en seguridad y educación vial; proponer políticas de prevención de accidentes y coordinar la ejecución de planes de acción a mediano y largo plazo; diseñar, impulsar y evaluar la realización de acciones, para la seguridad y educación vial; promover, organizar eventos y estudios sobre prevención de accidentes de tránsito, para lo cual se pueden realizar campañas que promuevan la seguridad y educación vial; proponer normas legales y reglamentarias que conlleven el mejoramiento de la seguridad vial y educación vial; convocar la participación y colaboración de entidades

públicas y privadas en los programas de seguridad y educación vial; desarrollar investigaciones sobre accidentes de tránsito, entre otros temas.

Si bien a la Dirección de Circulación y Seguridad Vial, adscrita a la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se le ha señalado entre sus funciones ejecutar las políticas orientadas a promover la educación y seguridad vial como mecanismos de prevención de accidentes de tránsito, se debe coordinar con el Consejo Nacional de Seguridad Vial, ya que éste propone las metas y objetivos en seguridad y educación vial.

Este Consejo ha realizado diversas actuaciones entre las que destacan la edición de guías metodológicas de educación en seguridad vial, organización de un taller de capacitación a profesores sobre el uso de las guías metodológicas, elaboración de trípticos sobre seguridad vial y campañas de sensibilización como: “Si tomas, no manejes”, “Basta ya de accidentes”,⁶⁶ “Corazones azules”,⁶⁷ “Cero accidentes en el transporte interprovincial de pasajeros”.⁶⁸

Sin embargo, considerando nuestra realidad, estas actividades resultan insuficientes y, sobre todo, si se compara con la labor que desarrollan sus similares en

⁶⁶ Las campañas “Si tomas, no manejes” y “Basta ya de accidentes” tenían como objetivo repartir a los choferes de vehículos, en las salidas de Lima, material relativo a la seguridad vial.

⁶⁷ Esta campaña tiene como objetivo sensibilizar a la ciudadanía pintando corazones azules en los lugares donde hubo accidentes de tránsito y fallecieron personas.

⁶⁸ Esta campaña tuvo como objetivo reevaluar a los conductores brindándoles capacitación para mejorar su desempeño personal y promoviendo actitudes preventivas de situación de riesgo.

otros países. En Chile, por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad de Tránsito ha elaborado durante el año 2005 un Sistema de Asesorías Técnicas Concursales (por el cual los municipios pueden postular para recibir apoyo técnico del Consejo Nacional de Seguridad de Tránsito para el tratamiento de los denominados puntos negros (zonas de frecuentes accidentes de tránsito). El Consejo Nacional de Seguridad de Tránsito de Chile brindó asesoría técnica a 14 municipios, implementó metodologías para incluir aspectos de seguridad en el proceso de los Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano, revisó el Manual de Recomendaciones de Diseño de Elementos de Vialidad Urbana,⁶⁹ elaboró el primer catastro de ciclovías en el país, y elaboró un informe sobre la focalización de siniestros ocurridos en las zonas urbanas.

Del mismo modo, el Consejo Nacional de Seguridad de Tránsito de Chile ha llevado a cabo un conjunto de investigaciones como el desarrollo del índice de seguridad de tránsito, el estudio sobre la interacción de los adultos mayores en el sistema de transporte terrestre,⁷⁰ el estudio titulado “Conductas y Actitudes del Sistema de Tránsito frente a la Seguridad de Tránsito”,⁷¹ y ha elaborado materiales como la Guía para elaborar un Plan Específico de Seguridad de Tránsito, el Manual de Seguridad de Tránsito para niños de 1° a 4° Básico, y un conjunto de cartillas educativas asociadas a la

⁶⁹ Este documento brinda directrices sobre el diseño vial urbano.

⁷⁰ Este estudio buscó identificar los problemas frecuentes que tienen los adultos mayores en su interacción con el medio ambiente urbano, en sus desplazamientos.

⁷¹ Este estudio tuvo como objetivo comprender la caracterización de los distintos usuarios del sistema de tránsito, y en especial los usuarios del subsistema de transporte público de pasajeros.

seguridad como cartillas educativas para conductores reincidentes por alcohol tales como: “Ojos que no ven, corazón que no siente”, “Seguridad en carreteras”, “Si bebe alcohol, no conduzca”, “Yo tomo el control”,⁷² entre otros.

Sin embargo, la situación del Consejo de Seguridad Vial se puede entender toda vez que presentan serias limitaciones en su funcionamiento. La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial cuenta con escaso personal y presupuesto; sólo lo integran cinco funcionarios y tiene un presupuesto asignado de S/. 298,000 al año, mientras que el presupuesto estimado para cumplir sus funciones para el 2007 es de S/. 1'300,000.⁷³

A la fecha, hay pocos convenios de cooperación interinstitucional. Sólo se han suscrito convenios con la Municipalidad Distrital de San Borja, la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Touring & Automóvil Club del Perú.

Es más, no se cuenta con un Plan Nacional de Seguridad Vial en el cual se establezcan los lineamientos para reducir el elevado número de accidentes de tránsito.

Distinta es la situación de otros países, como Argentina, donde el Sistema Nacional de Seguridad

⁷² Esta información se ha obtenido de la Cuenta Anual 2005 del Consejo Nacional de Seguridad de Tránsito de Chile en: http://www.conaset.cl/cms_conaset

⁷³ Esta información ha sido proporcionada por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial mediante Oficio N° 035-2006-MTC/10-CNSV/ST de fecha 06 de junio del 2006.

Vial,⁷⁴ en coordinación con otras entidades públicas, elaboró el Plan Nacional de Seguridad Vial 2006-2009, cuyo principal objetivo es reducir en 20% la tasa de siniestralidad y cuyos ejes centrales son construir entre los actores vinculados al sector una red de coordinación y una amplia participación para llegar a la ciudadanía en general, así como plantear una política integral en la materia.⁷⁵

En el caso de Colombia, el Ministerio de Transportes adoptó el Plan Nacional de Seguridad Vial, denominado “Hacia una Nueva Cultura de Seguridad Vial” 2004-2008,⁷⁶ que tiene como objetivos centrales la gestión y promoción de la seguridad vial en usuarios vulnerables, así como la construcción de comunidades seguras, a la vez que establece todo un conjunto de programas adicionales como programas de soporte institucional (reglamentación de la normatividad de tránsito y transporte, control y seguimiento a la seguridad vial, etc.) y programas de apoyo (programas de prevención de la accidentalidad, programas de atención de la accidentalidad y programas de tratamiento de la accidentalidad).

⁷⁴ El Sistema Nacional de Seguridad Vial esta integrado por el Consejo Federal de Seguridad Vial, la Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial y el Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito.

⁷⁵ Este Plan Nacional de Seguridad Vial contiene un conjunto de puntos básicos como campaña de difusión nacional de seguridad vial (elaborándose acciones como control de velocidades y cinturón de seguridad), aplicación de la ley, estadísticas nacionales de accidentología vial, mapa de riesgos, educación vial, revisiones técnicas, control de licencias, señalización vial uniforme, entre otros.

⁷⁶ Este Plan Nacional de Seguridad Vial fue aprobado mediante Resolución N° 004101 del 2004 del Ministerio de Transportes de Colombia.

La Superintendencia de Puertos y Transporte, el Instituto Nacional de Vías y el Instituto Nacional de Concesiones de Colombia deben enfocar sus acciones al desarrollo de los programas antes indicados. Dentro de los dos primeros meses de cada año, estas entidades deben remitir a la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transportes una evaluación de las acciones realizadas y los proyectos por realizar.

En el Perú no se observa un compromiso del Estado para crear una política de seguridad vial para el país que coadyuve a reducir los índices de accidentes. Por ello, la Defensoría del Pueblo recomienda fortalecer el Consejo Nacional de Seguridad Vial, de tal forma que pueda cumplir con sus funciones, contando con los medios necesarios para desarrollar un Plan Nacional de Seguridad Vial, el cual debe tener como objetivo procurar la reducción de los accidentes de tránsito que se producen a escala nacional, debiendo enfocarse este problema desde una visión sistemática, aportando coherencia y coordinación a las políticas públicas de los distintos sectores que enfrentan este problema.

Por ello, no sólo es importante que se desarrolle un Plan Nacional de Seguridad Vial, sino que las entidades públicas que conforman el Consejo Nacional de Seguridad Vial y, en general toda entidad pública vinculada al sector transporte, cumplan con los planteamientos del Plan, debiendo el Consejo Nacional de Seguridad Vial hacer la difusión, seguimiento, monitoreo y supervisión del cumplimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial por parte de las entidades públicas.

Asimismo, se sugiere la incorporación de un representante de las asociaciones de usuarios dentro

del Consejo Nacional de Seguridad Vial. El objetivo de esta iniciativa es incorporar a un representante de la sociedad civil que pueda brindar en el Consejo un enfoque en favor de los usuarios.

En consecuencia, se sugiere la modificación del Decreto Supremo N° 010-96-MTC, norma que crea el Consejo Nacional de Seguridad Vial, incorporándose un representante de las asociaciones de usuarios al Consejo Nacional y estableciéndose como función del Consejo diseñar el Plan Nacional de Seguridad Vial, a ser cumplido por las entidades públicas, debiendo el Consejo difundir, monitorear y supervisar el cumplimiento del Plan Nacional por parte de las entidades públicas.

3.4. Problemas en el procedimiento sancionador

A. Estructura administrativa del procedimiento sancionador en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

El procedimiento administrativo sancionador cuenta con dos instancias administrativas:

- la Dirección General de Circulación Terrestre, que decide la imposición o no imposición de una sanción; y
- el Vice Ministerio de Transportes, que resuelve la apelación de la resolución de primera instancia agotando la vía administrativa.

Si bien es necesaria la existencia de dos instancias, no es recomendable que intervenga el Vice Ministerio ya que dicho órgano debería ser la instancia rectora o

normativa junto con el órgano político representado por el Despacho Ministerial.

Analizando el organigrama del Ministerio, especialmente el de la Dirección General de Circulación Terrestre, observamos que por debajo de dicha Dirección General figuran los siguientes órganos:

- Dirección Normativa.
- Dirección de Registros y Autorizaciones.
 - o Sub Dirección de Registros.
 - o Sub Dirección de Autorizaciones.
 - Dirección de Circulación y Seguridad Vial.
 - o Sub Dirección de Licencias de Conducir y Educación Vial.
 - o Sub Dirección de Revisiones Técnicas y Placas.
- Dirección de Fiscalización y Control de Servicios.
 - o Sub Dirección de Control.
 - o Sub Dirección de Evaluación y Sanciones.

Tomando en cuenta este organigrama, lo más apropiado sería que el procedimiento administrativo considerase la siguiente estructura administrativa:

- La Sub Dirección de Control debería ser la responsable de la realización de los operativos o trabajos de campo de fiscalización y control de infracciones. Este órgano y su personal saldrían al campo, para lo cual gozarían de autonomía en la elaboración de su Plan Operativo de Acciones. Incluso, dicho personal sería el que tendría la responsabilidad de guardar en reserva la realización de los operativos para la detección de infracciones.

- La Sub Dirección de Evaluación y Sanciones debería ser la responsable de analizar las denuncias presentadas y preparar las resoluciones de inicio de investigación. Esta labor no es de campo, sino de análisis de la labor realizada por la Sub Dirección de Control, detectando errores en el inicio del procedimiento sancionador y notificaciones a fin de subsanarlos y evitar nulidades que puedan ser alegadas por el infractor investigado.
- La Dirección de Fiscalización y Control de Servicios debería contar con una Sub Dirección Legal que apoye en la preparación de los proyectos de resolución de primera instancia del procedimiento sancionador.
- El Director de Fiscalización y Control de Servicios debería ser el responsable de dictar la resolución de primera instancia administrativa. Las resoluciones de primera instancia son el resultado final del procedimiento sancionador, por lo que esta Área de la Dirección General de Circulación Terrestre sería la responsable de verificar la validez del procedimiento administrativo y llevar el registro de las resoluciones emitidas.
- El Director General de Circulación Terrestre debería ser el responsable de emitir la resolución de segunda instancia. Para ello deberá contar con un órgano de apoyo de asesoría jurídica. Actualmente, el Director General es el responsable de la resolución de primera instancia, por lo que el cambio planteado es posible, ya que tiene experiencia en el manejo de este tipo de expedientes administrativos y, al ser segunda instancia, podría estar en aptitud de establecer una suerte de jurisprudencia administrativa especializada (la cual constituiría precedente

que hará predecible⁷⁷ la labor de los órganos responsables del procedimiento sancionador en sus dos instancias).

En la actualidad existen demoras en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador en segunda instancia. Ello se debe a que el Viceministro de Transportes, antes de dictar la resolución de segunda instancia, debe contar con un Informe Legal de la Oficina General de Asesoría Jurídica del MTC,⁷⁸ órgano que presta apoyo legal a todos los órganos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

La Dirección de Fiscalización y Control de Servicios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones sólo cuenta con doce (12) abogados profesionales informantes, una (1) Sub Directora de Evaluación y Sanciones y un (1) Director de Fiscalización y Control de Servicios, los cuales atienden la siguiente carga de ingreso anual de expedientes:

- 2,455 en el año 2002
- 5,531 en el año 2003
- 5,053 en el año 2004
- 4,607 en el año 2005

⁷⁷ Principio de Predictibilidad de los actos administrativos. Título Preliminar de la Ley N° 27444.

⁷⁸ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones: Artículo 27.- Oficina General de Asesoría Jurídica

La Oficina General de Asesoría Jurídica asesora y emite opinión sobre los asuntos de carácter jurídico de competencia de la Alta Dirección. Dirige la recopilación sistemática de la legislación de los temas de competencia del Ministerio. Está a cargo de un Director General.

De las cifras proporcionadas, así como de los tiempos de tramitación del procedimiento administrativo en la primera y segunda instancia, podemos colegir que, en promedio, cada profesional informante tendría que atender 402 expedientes que ingresan cada año, sumados a los que tiene del año anterior por resolver, con lo cual cada informante tiene cerca de 804 expedientes en promedio. A esto se suman las horas/hombre dedicadas por los abogados informantes de la Dirección de Fiscalización y Control de Servicios a otras labores, como las de autorización y supervisión de los centros médicos privados, evaluación de las solicitudes de autorización de terminales de transportes, seguimiento de procesos judiciales, labores de notificación, coordinaciones con el Banco de la Nación por temas coactivos, coordinaciones con la segunda instancia administrativa, labores logísticas y de administración interna con otros órganos del Ministerio.

Cabe añadir que las labores de los profesionales de la Dirección de Fiscalización y Control de Servicios están sobrecargadas, lo que propicia que cada año mantengan pasivos por resolver. A manera de ejemplo se puede señalar que de la carga ingresada en el año 2004, sólo se han concluido 673 expedientes, mientras que de lo ingresado en el año 2005 se han concluido 185 expedientes. Estas cifras demuestran que año tras año se viene generando una carga de pendientes que repercuten negativamente en el área, convirtiendo en un círculo vicioso el manejo de los expedientes⁷⁹ ya que

⁷⁹ Es por ello que consideramos necesaria una reforma en los procesos de notificaciones del procedimiento administrativo de transporte, lineamientos y resoluciones modelos que sirvan de precedentes de observancia obligatoria, herramientas tecnológicas de apoyo a los profesionales informantes, todo ello con la finalidad de hacer frente a la

cada año se emiten resoluciones de expedientes de años anteriores.

B. Estructura administrativa del procedimiento sancionador en los Gobiernos Regionales.

Los Gobiernos Regionales son competentes para fiscalizar el transporte interprovincial que se lleve a cabo dentro del área geográfica de cada departamento. Ello se desprende de lo dispuesto por el artículo 16-A° de la Ley N° 27181,⁸⁰ cuando señala que tienen competencias normativas, de gestión y fiscalización, las cuales son ejercidas dentro de los límites previstos por el artículo 56° de la Ley N° 27867.

Entre las disposiciones del artículo 56° inciso g), los Gobiernos Regionales tienen competencia para autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de los servicios de transporte interprovincial, dentro del ámbito regional en coordinación con los Gobiernos locales.

La labor de fiscalización del transporte interprovincial está relacionada con el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, limitados por las reglas y principios de la Ley N° 27444, y suponen la necesidad de organizar internamente a los órganos del Gobierno

carga procesal, en tanto se cuente con los recursos para contratar más profesionales en la Dirección de Fiscalización y Control de Servicios

⁸⁰ Artículo 16°-A.- De las Competencias de los Gobiernos Regionales
Los Gobiernos Regionales tienen en materia de transporte competencia normativa, de gestión y fiscalización, conforme a lo señalado en el artículo 56° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Los Gobiernos Regionales aprobarán normas específicas en materia de transportes, con sujeción a lo establecido en cada Reglamento Nacional.

Regional a fin de llevar a cabo las labores de fiscalización y sanción.

Como parte de la organización al interior del Gobierno Regional, debe existir un órgano responsable de llevar a cabo las labores de fiscalización, así como un órgano que dirija el procedimiento sancionador en lo referente a la emisión de la resolución de primera instancia y, además, un órgano responsable de resolver las apelaciones contra las sanciones impuestas.

Hemos observado que, en muchos Gobiernos Regionales, lo que existe es una Dirección de Circulación Terrestre, órgano responsable de emitir la resolución de sanción en primera instancia. Este es el caso, por ejemplo, del Gobierno Regional de Junín, en el que la Dirección Regional de Transporte es la segunda instancia administrativa. Esta estructura permite que el procedimiento administrativo sea mucho más expeditivo, evitándose que la Presidencia del Gobierno Regional (como ocurre con el Gobierno Regional de La Libertad) vea recargada sus labores si fuese la segunda instancia en estos procedimientos. En los casos de Arequipa y de Ica también se ha podido observar que no intervienen las Presidencias de los Gobiernos Regionales, sino las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones.

No obstante el esquema comentado, en el caso del Gobierno Regional de La Libertad, las instancias del procedimiento sancionador están representadas tanto por el Director Regional de Transportes y Comunicaciones como por la Presidencia del propio Gobierno Regional, a pesar de que en su organigrama

se cuenta con los siguientes órganos: Gerencia General Regional, Gerencia Regional de Infraestructura, Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, Dirección de Circulación Terrestre, Sub Dirección de Registros y Autorizaciones, Sub Dirección de Circulación y Seguridad Vial y Sub Dirección de Control y Fiscalización de los Servicios.

Por lo expuesto, consideramos que, al igual que la propuesta realizada para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en los Gobiernos Regionales, las respectivas Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones podrían ser la segunda instancia administrativa en el procedimiento sancionador, ya que son las más especializadas en la materia. Consideramos que en las Direcciones Regionales se cuenta, además, con órganos dependientes que serían los responsables de emitir la resolución de primera instancia (como, por ejemplo, vía la Dirección de Circulación Terrestre) y un órgano responsable de la realización de los operativos de fiscalización (que podría ser la Sub Dirección de Control y Fiscalización de los Servicios).

Para la Defensoría del Pueblo, las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones deben contar con un apoyo legal propio, para lo cual sería recomendable tener un órgano de asesoría jurídica especializado en los temas administrativo y de transporte, con la finalidad de no depender de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica de la Sede Central que, por sus propias funciones, tiene una sobrecarga de trabajo prestando apoyo legal a todos los órganos del Gobierno Regional.

El número de abogados o profesionales responsables de atender la carga procedimental de expedientes en la primera instancia debe ser el adecuado, a fin de que no se generen incumplimientos en los plazos para la primera instancia administrativa, ya que éstos se computan desde que se notifica al administrado el inicio del procedimiento de fiscalización (con la resolución de inicio o con el Acta de Verificación).

En el caso de los Gobiernos Regionales, sus Direcciones de Circulación cuentan con uno o dos profesionales responsables de los procedimientos administrativos en la primera instancia, por lo que los mismos problemas de la Dirección de Fiscalización y Control de Servicios se reflejan en estas instancias.

C. Dilación del procedimiento sancionador

Para entender el problema de los plazos se muestran a continuación algunos cuadros que reflejan el problema de dilación en los procedimientos sancionadores llevados a cabo tanto por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como por las Direcciones Regionales, en la primera y segunda instancia. Los cuadros revelan que con el empleo de los Formatos de Acta de Verificación se ha logrado una reducción de los plazos, pero este aún es excesivo respecto de la primera y segunda instancia administrativa.

Cuadro N° 16
Plazos de Procedimiento Sancionador

Entidad Pública	Plazo promedio de resolución de sanción (días)		Plazo promedio de apelación (días)	
	Reglam. 2001	Reglam. 2004	Reglam. 2001	Reglam. 2004
MTC	365	204	137	80
Gobierno Regional de Junín	703	22	Sin información	Sin información
Gobierno Regional de Arequipa	193	160	Sin información	Sin información
Gobierno Regional de La Libertad	214	199	319	173
Gobierno Regional de Ica	S.D.	107	Sin información	Sin información
TOTAL	372	187	179	84

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Podemos observar que, en el caso del Gobierno Regional de La Libertad, el plazo de la segunda instancia en el año 2004 sigue siendo alto si lo comparamos con el plazo en la instancia del Vice Ministerio de Transportes. El Decreto Supremo N° 009-2004-MTC debería ser modificado a fin de incluir un plazo razonable para que la segunda instancia pueda resolver; esto exigiría definir qué órgano actuaría como segunda instancia. Para la Defensoría del Pueblo, esta labor debería ser asumida por la Dirección General de Circulación Terrestre, en el caso del Ministerio, y las Direcciones Regionales de Transporte, en el caso de los Gobiernos Regionales.

Por otra parte, el tema del transporte terrestre de pasajeros y carga requiere mayor especialización y dedicación, lo cual no se puede lograr con la intervención del Vice Ministerio de Transportes que tiene bajo su cargo a las siguientes Direcciones Generales:

- Secretaría de Transportes.
- Dirección General de Aeronáutica Civil.
- Dirección General de Transporte Acuático.
- Dirección General de Caminos y Ferrocarriles.
- Dirección General de Circulación Terrestre.
- Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales.

Esta sobrecarga del Sub Sector Transporte impide una correcta tramitación de los procedimientos administrativos, ya que no se ha considerado que el Vice Ministerio de Transportes, junto con la Secretaría de Transportes, deban ser los responsables de ejecutar y hacer cumplir la legislación y resoluciones sobre la materia de su competencia, así como de proponer y evaluar las políticas tendientes a la provisión de infraestructura vial, aérea y acuática adecuada, y velar por que los servicios de transporte se brinden de manera eficiente y segura.

D. Problemas en las notificaciones

Los órganos responsables del procedimiento sancionador no solamente deben notificar a las empresas de transporte infractoras (transportistas), sino también en algunos casos a los conductores de los vehículos de transporte terrestre de pasajeros y/o de mercancías, en los casos en que éstos cometan infracciones, debido a que existirían dos sujetos pasivos infractores. En estos casos, se deben expedir notificaciones hacia dos (2)

domicilios distintos: el domicilio legal del transportista y en el domicilio real del conductor.

Los problemas en lo concerniente a notificaciones son los siguientes:

- Transportistas no habidos.
- Transportistas no hallados o que se niegan a recibir la notificación.
- Conductores no habidos.
- Conductores no hallados o que se niegan a recibir la notificación.
- Notificación de las Actas de Verificación en fechas distintas.

Respecto a los supuestos de infractores no habidos, sean éstos transportistas y/o conductores, el problema surge cuando al momento de realizarse la notificación (por el courier o personal del Ministerio) se verifica que los domicilios que figuran en los registros (del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, SUNARP, SUNAT o del RENIEC) no son ciertos o no están actualizados. Por estas razones se debe iniciar una búsqueda del domicilio, lo que supone un mayor gasto para la Administración Pública, así como mayor dilación en el procedimiento administrativo sancionador. En el caso de transportistas o conductores informales (aquellos que no cuentan con Certificado de Habilitación Vehicular o no están registrados ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones), la ubicación de sus domicilios es mucho más difícil.

Otro costo que se debe asumir en estos casos, cuando se han agotado todos los medios para la notificación personal, es que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones

debe sufragar la publicación de la **notificación por edicto** en el Diario Oficial *El Peruano* y en otro diario de mayor circulación en el territorio nacional.

Para hacer frente a este problema, es necesario que se efectúe una modificación en el ordenamiento jurídico vigente a fin de disponer lo siguiente:

- Infracciones y sanciones al transportista y/o al conductor por no mantener en los registros información veraz sobre sus domicilios, es decir por haber cambiado de domicilio y no haberlo comunicado a la Administración (**cambio sin comunicación**).
- Directiva de tratamiento de los Infractores No habidos, por la cual se disponga que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones pondrá en su portal institucional una relación de los **administrados no habidos**, información que será compartida e intercambiada con la SUNARP, la SUNAT, el RENIEC y la Policía Nacional del Perú (**interconexión de los diferentes registros de las Administraciones Públicas**).
- Publicación en la Web del Diario Oficial *El Peruano* de los listados de **administrados no habidos**, tanto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones como de los Gobiernos Regionales.
- Trasladar a los administrados todos los costos que genere la búsqueda de su domicilio y realización de nuevas notificaciones.

Respecto a los supuestos de Infractores No Hallados o que se niegan a recibir la notificación entregada por el courier, sean éstos transportistas y/o conductores,

generan un costo adicional para la Administración Pública, ya que tiene que llevarse a cabo la notificación por cedulón. Además se deben considerar los costos adicionales que le represente a la Administración Pública tener que notificar a quien rehusó recibir la cédula de notificación bajo procedimientos adicionales a la notificación personal.

Respecto de las notificaciones de las **Actas de Verificación** resultantes de los operativos (realizados por la Dirección General de Circulación Terrestre del MTC o por la Dirección Regional de Transporte), éstas son cursadas en primer lugar al propio conductor de la unidad de transporte intervenida (de carga o de pasajeros) al momento de llevarse a cabo la acción de fiscalización en campo y, posteriormente, son cursadas a los domicilios legales de las empresas de transporte. Ello genera duplicidades, torna más engorroso y lento el procedimiento administrativo sancionador y, además, se genera un costo económico y operativo para la Administración Pública, ya que sus funcionarios deben preparar la documentación que debe ser remitida a la empresa de transporte identificada como presunta infractora.

En vista de estas consideraciones, y teniendo en cuenta el artículo 22° de la Ley N° 27444,⁸¹ se debería

⁸¹ Artículo 22°.- Notificación a pluralidad de interesados.

22.1 Cuando sean varios sus destinatarios, el acto será notificado personalmente a todos, salvo si actúan unidos bajo una misma representación o si han designado un domicilio común para notificaciones, en cuyo caso éstas se harán en dicha dirección única.

22.2 Si debiera notificarse a más de 10 personas que han planteado una sola solicitud con derecho común, la notificación se hará con quien encabeza el escrito inicial, indicándole que trasmita la decisión a sus cointeressados.

considerar la notificación sólo al conductor, quien es trabajador de la empresa de transporte, y frente a terceros (pasajeros, peatones y Administración Pública) es quien, durante el transcurso de un viaje (prestación del servicio público de transporte), representa a la empresa o transportista. Tanto el conductor como el transportista tienen una estrecha vinculación, toda vez que si el vehículo de transporte (de pasajeros o de carga) está en circulación se debe a una orden expresa de la empresa titular del certificado de habilitación vehicular expedida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, salvo que se determine la total y exclusiva responsabilidad del conductor en la decisión de hacer circular el vehículo.

El Decreto Supremo N° 009-2004-MTC debería ser modificado para establecer que cuando se notifica el **Acta de Verificación** al conductor, automáticamente se entiende por notificado al transportista, dándose inicio al procedimiento sancionador; con la salvedad de que para proteger los intereses del transportista (en caso de que el conductor no le comunique la notificación realizada), la Administración Pública (sea Ministerio de Transportes y Comunicaciones, o un Gobierno Regional) deberá publicar en su portal institucional la relación de las actas de verificación emitidas cada semana con la información de las partes o sujetos involucrados. La modificación del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC también debería otorgar un mayor plazo para que los transportistas formulen sus observaciones; este plazo podría ser de quince (15) días hábiles desde que se emitió el **Acta de Verificación** (siendo necesario para ello modificar el artículo 208° del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC). De esta forma, la Administración podría ahorrar recursos y ser más eficiente. El cambio

propuesto generaría una modificación del artículo 206° del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC.⁸²

En el caso de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por medio de **resolución administrativa**, las notificaciones deben realizarse

⁸² Artículo 206°.- Notificación al infractor.

El conductor estará válidamente notificado del inicio del procedimiento con la sola entrega de una copia del acta de verificación levantada por el inspector en el mismo acto de la verificación, cuando el inicio del procedimiento se haga en esta forma. Para lo posterior, se entenderá que el domicilio del transportista es, además, domicilio del conductor. En los demás casos, el acta de verificación o resolución de inicio del procedimiento deberá ser notificada mediante cédula que será entregada al presunto infractor en el domicilio del transportista que figure inscrito en el registro administrativo correspondiente o en el que figure en el Registro Único de Contribuyentes que lleva la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, según lo determine la autoridad competente.

Al propietario que sea considerado presunto infractor se le notificará, según lo determine la autoridad competente, en el domicilio que aparece inscrito en el Registro de la Propiedad Vehicular o en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Cuando por cualquier causa sea impracticable la notificación personal del propietario en los domicilios indicados o se desconociera su domicilio o residencia habitual, se le notificará de conformidad con el artículo 20° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Tratándose de la notificación mediante edicto, ésta se publicará por una sola vez en el Diario Oficial El Peruano y en otro de mayor circulación en el territorio nacional, en el caso de las ciudades de Lima y Callao, o en el diario encargado de la publicación de avisos judiciales y otro de extensa circulación en el territorio nacional, para el interior del país.

Donde no hubiere diario, la publicación se hará por única vez, mediante carteles que se fijarán en la forma establecida para la difusión de la licitación pública del servicio de transporte en áreas o vías saturadas. En estos casos, el acto de notificación surtirá sus efectos a partir de los tres (3) días útiles subsiguientes a la publicación o fijación de carteles. Las notificaciones a que se refiere el presente artículo se harán por intermedio de la Oficina de Trámite Documentario de la autoridad competente, pudiendo emplear, para el efecto, servicios de mensajería contratados conforme a las normas de la materia.

bajo el supuesto del **domicilio común** en aplicación del artículo 22° de la Ley N° 27444. Para ello, el Ministerio de Transportes o el Gobierno Regional debe requerir a los transportistas y sus conductores que fijen el domicilio común en un local del transportista. De esta forma se evitaría que la Administración asuma los costos que demanda tener que ubicar a los conductores para notificarlos en caso de que ellos sean presuntos infractores.

Esta propuesta supone que el transportista tenga la obligación de comunicar a la Administración el ingreso y salida de conductores en su planilla de personal (o que sean contratados bajo locación de servicios o contratos laborales sujetos a modalidad), quienes al iniciar su relación laboral suscribirían un documento de aceptación del domicilio común en tanto laboren o presten servicios de locación de servicios profesionales. Al culminar su contrato o relación con el transportista, ellos deben estar en aptitud de comunicar a la Administración el fin del domicilio común.

En el Decreto Supremo N° 009-2004-MTC también se podrían incluir estas precisiones referidas al domicilio común a fin de concordarlo con la Ley N° 27444.

Para hacer viable la figura del **domicilio común** es necesario que se establezca la obligación del transportista de registrar el domicilio común y comunicar qué personas le prestan los servicios de conductores. En el caso de que no se comunique el domicilio común, ello constituiría un supuesto de infracción y sanción.

E. Descargos solidarios.

En los casos de descargos se ha observado que muchas fiscalizaciones de la Administración (del Ministerio de Transportes o el Gobierno Regional) dan como resultado la detección de presuntas infracciones atribuibles tanto al transportista como al conductor. No obstante, en muchos expedientes sancionadores no se observa una participación activa del conductor en la formulación del descargo a diferencia de lo que sí ocurre con los transportistas que normalmente presentan sus escritos de reclamos o descargos a las imputaciones de responsabilidad administrativa.

Se hace necesaria, debido a estas consideraciones, una modificación del texto del artículo 208° del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC a fin de estipular la obligación de que el transportista realice los descargos que le imputa la Administración tanto por su accionar como por el realizado por su trabajador, el conductor.⁸³ Si consideramos que la notificación se computa a partir de la fecha de entrega del Acta de Verificación al conductor, el artículo 208° también debería ser modificado a fin de que se amplíe el plazo de formulación de los descargos a quince (15) días útiles.

Algunas infracciones administrativas están relacionadas a conductas o acciones de los propios transportistas que también dan origen a una responsabilidad de los conductores. A manera de ejemplo, cabe señalar el

⁸³ Artículo 208°.- Plazo para la presentación de descargos.

El presunto infractor tendrá un plazo de cinco (5) días útiles contados a partir de la recepción de la notificación para la presentación de sus descargos, pudiendo, además, ofrecer los medios probatorios que sean necesarios para acreditar los hechos alegados en su favor.

caso de la infracción **código S7** de los transportistas por “*embarcar o desembarcar pasajeros del servicio de transporte regular de personas en lugares no autorizados o en terminales y estaciones de ruta que no cuenten con licencia de funcionamiento municipal y el respectivo certificado de habilitación técnica (muy grave, dos UIT)*”, así como la del **código U14** referida a la infracción de los conductores al “*recoger y hacer descender personas en lugares no autorizados (grave, 0.10 UIT)*”.

El ejemplo demuestra que los hechos que configuran la comisión de las infracciones son cometidos por dos sujetos: transportista⁸⁴ y conductor. El primero incumple con lo dispuesto por el inciso g) del artículo 125° del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, norma que obliga al transportista del servicio de transporte interprovincial regular de personas a “*embarcar y desembarcar a los pasajeros dentro del área establecida del terminal terrestre, estación de ruta o paraderos autorizado*”. El segundo incumple con el inciso i) del artículo 134° de la norma del MTC, la cual lo obliga a “*recoger y hacer descender personas únicamente en los lugares autorizados*”.

La propuesta de descargo solidario se sustenta sólo en los casos en que la Administración Pública inicie el

⁸⁴ Artículo 122°.- Obligaciones del transportista.

El transportista deberá prestar el servicio de transporte de acuerdo con el presente reglamento, las condiciones bajo las que fue solicitada la autorización o concesión y conforme a los términos señalados en la resolución de autorización o contrato de concesión. En particular, el transportista se encuentra obligado a:

[...]

e) Prestar el servicio de transporte utilizando, para el embarque y desembarque de pasajeros y equipajes, terminales terrestres, estaciones de ruta o paraderos autorizados, según corresponda.

procedimiento administrativo contra el transportista y el conductor. Al respecto, debemos considerar que existe una suerte de **responsabilidad vicaria del transportista** en su calidad de empleador o contratante del conductor (artículo 1981° del Código Civil)⁸⁵ por lo que entre ambos infractores existiría corresponsabilidad por las infracciones cometidas.

También se debe considerar el principio de subordinación de la relación laboral, recogido por el artículo 9° del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, por el cual el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de éstas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador.

A manera de ejemplo, cabe señalar el artículo 122° del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, que establece la responsabilidad del transportista para ejercer su poder de dirección en calidad de empleador:

- Inciso i): Mantener las características técnicas generales y específicas de los vehículos, así como las demás condiciones que le permitieron acceder a la autorización o concesión para la prestación del servicio de transporte.
- Inciso k): No permitir que los conductores de los

⁸⁵ “Aquel que tenga a otro bajo sus órdenes responde por el daño causado por éste último, si ese daño se realizó en el ejercicio del cargo o en cumplimiento del servicio respectivo. El autor directo y el autor indirecto están sujetos a responsabilidad solidaria.”

vehículos de su flota conduzcan bajo la influencia de alcohol o estupefacientes.

- Inciso j): Establecer y controlar el cumplimiento de las jornadas de trabajo de los conductores.
- Inciso n): Elaborar y distribuir entre sus conductores una cartilla de instrucciones que contenga información sobre las obligaciones que deben ser observadas durante la prestación del servicio.

Por estas consideraciones, el empleador debe tener la obligación de asumir la responsabilidad de efectuar los descargos administrativos por supuestas infracciones cometidas por su conductor, requiriéndose para ello una modificación del artículo 122°.

F. Rubro de Observaciones en las Actas de Verificación de Infracciones. Lineamiento de Formato.

En las Actas de Verificación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y en las Direcciones de Transportes y Comunicaciones de los Gobiernos Regionales, los formatos no han considerado un Rubro de Observaciones que pueda ser completado por el conductor que es intervenido y desee expresar su disconformidad con la información levantada por el inspector.

Considerar un rubro de ‘Observaciones’ permite que los administrados puedan ejercer desde un inicio su derecho de defensa ya que, de esta forma, ellos podrían expresar su posición sobre los hechos que han ocurrido al momento de la intervención fiscalizadora; afirmaciones que serían reafirmadas con los medios probatorios y mayores explicaciones que se señalaría

en el escrito de reclamo o descargos que presentaría el transportista.

El rubro de ‘Observaciones’ es un mecanismo de autocontrol de posibles excesos que pudiese cometer el inspector de transporte, garantizándose y protegiéndose los derechos de los administrados que no deben ser afectados por abusos de poder cometidos por funcionarios públicos. De permitirse consignar observaciones, ello podría motivar incluso que los inspectores rectifiquen sus propias actuaciones.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en ejercicio de sus competencias normativas, podría aprobar mediante resolución administrativa publicada en el Diario Oficial ***El Peruano*** (del Viceministro de Transportes o del Director General de Circulación Terrestre) los Formatos de Actas de Verificación. En el caso de los Gobiernos Regionales, el Gerente General Regional o el Director Regional de Transporte podrían aprobar resoluciones administrativas con detalladas especificaciones sobre dichos formatos.

Sin perjuicio de lo antes señalado, y a fin de lograr uniformidad en el procedimiento administrativo sancionador para el servicio de transporte interprovincial a escala nacional, sería recomendable que el Ministro de Transportes y Comunicaciones, mediante Resolución Ministerial, establezca lineamientos a ser tomados en cuenta en la elaboración de los Formatos de Actas de Verificación, a escala nacional o regional.

Por otro lado, a fin de informar tanto a los inspectores como a los administrados, las Actas de Verificación deben ser complementadas con Cartillas de Instrucción sobre los

plazos del procedimiento administrativo (de descargos, de impugnaciones); de las etapas (de inicio, desarrollo y conclusión de las investigaciones y resolución); requisitos, documentos y medios probatorios que pueden presentarse en las reclamaciones e impugnaciones; incluso sería recomendable un flujograma del procedimiento administrativo e indicaciones sobre las infracciones a las normas de transporte.

G. Lineamientos de Interpretación de la Ley N° 27181 y del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC

A fin de posibilitar una mejor aplicación de las normas que regulan el transporte de pasajeros y carga, a escala nacional o regional y, considerando que tanto la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, como el Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, contienen una gran variedad de disposiciones estableciendo derechos, obligaciones y procedimientos, sería recomendable que el Ministerio, en tanto órgano rector y en ejercicio de su competencia normativa dispuesta por el artículo 16° de la Ley N° 27181, dicte Directivas aprobadas por Resolución Ministerial, en las cuales se interpreten los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales.

Estas Directivas y Lineamientos serían de cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país, por lo que los propios Gobiernos Regionales estarían obligados a su cumplimiento ya que la razón de ser de dichos documentos está vinculada con el **Principio de Predictibilidad** dispuesto por el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, a fin de que la autoridad

administrativa brinde a los administrados información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que, a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá. Considerando las implicancias e importancia del procedimiento sancionador, es necesario que el accionar de los funcionarios de la administración sea predecible ya que de lo contrario se podrían cometer excesos o arbitrariedades.

Si bien es cierto que tanto la Dirección General de Circulación Terrestre como las Directores Regionales de Transporte, tienen la autonomía para conducir el procedimiento administrativo sancionador, lo cierto es que sus decisiones deben encuadrarse en una misma línea de aplicación e interpretación homogénea de la Ley N° 27181 o del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC.

A manera de ilustración, señalamos el caso de acciones que dan lugar a la imposición de sanciones tanto a transportistas como a conductores; por ejemplo, el caso del **código S7**⁸⁶ o del **código U14**.⁸⁷ En estos casos, lo recomendable sería que la Administración Pública tenga presente que la tramitación del procedimiento administrativo sancionador debe concernir a todas las infracciones que sean aplicables, incluso considerando todos los sujetos pasivos que resulten responsables, por lo que lo más recomendable sería acumular dichas

⁸⁶ Referida a los transportistas por embarcar o desembarcar pasajeros del servicio de transporte regular de personas en lugares no autorizados o en terminales y estaciones de ruta que no cuenten con licencia de funcionamiento municipal y el respectivo certificado de habilitación técnica (muy grave, dos UIT).

⁸⁷ Referida a la infracción de los conductores por recoger y hacer descender personas en lugares no autorizados (grave, 0.10 UIT).

acciones en un solo expediente, un Acta de Verificación, una sola resolución de primera instancia con su respectivo informe, así como una sola resolución de segunda instancia e informe legal.

Las Directivas y Lineamientos del Ministerio también deberían considerar los casos de procedimientos administrativos sancionadores iniciados por resolución administrativa luego de haberse recibido denuncias. La Administración Pública debería, al amparo de los principios de debido procedimiento y de celeridad recogidos por la Ley N° 27444, evaluar los casos denunciados y decidir el inicio de investigaciones comprendiendo a todos los sujetos pasivos involucrados, así como por todas las infracciones que considere pertinentes, con lo cual se estaría dando una acumulación objetiva de imputaciones administrativas, facilitando la tramitación del procedimiento.

Los Lineamientos del Ministerio también podrían establecer un marco de acción para las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones en los procedimientos de fiscalización del transporte interprovincial llevados a cabo por los Gobiernos Regionales en sus dos instancias. Si bien existe en marcha un proceso de descentralización, los Ministerios siguen siendo entes normativos y rectores del sector en el ámbito nacional. Por consiguiente, los Lineamientos serían una norma útil para que los órganos operadores puedan realizar mejor las acciones vinculadas con el procedimiento administrativo, ya que interpretarían de manera uniforme las normas de transportes (Ley y Reglamentos).

Luego de la revisión de algunos expedientes de los Gobiernos Regionales se ha observado, por ejemplo, que a pesar de aplicarse el Decreto Supremo N°

009-2004-MTC, norma que permite el inicio del procedimiento administrativo con el levantamiento del Acta de Verificación, los funcionarios de las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones de Arequipa y La Libertad han continuado emitiendo resoluciones administrativas de inicio del procedimiento administrativo. Este error no origina la nulidad del procedimiento, pero supone un doble esfuerzo de la Administración al destinar recursos para una labor que sólo se exigía cuando estaba vigente el derogado Decreto Supremo N° 040-2001-MTC.

Otro caso que necesita lineamientos a escala nacional por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el relacionado con los pasajeros de un vehículo que son auxiliados por otra unidad de transporte vehicular de la misma empresa de transportes (o por otra empresa). El lineamiento en este tipo de casos serviría para diferenciar supuestos de infracción de las normas de transporte (sobreventa de pasajes por encima de la capacidad de la unidad vehicular) y los casos fortuitos en que se recogen pasajeros para no dejarlos en situación de peligro. A manera de ejemplo sobre la necesidad de este lineamiento, citamos el siguiente caso de la Dirección de Circulación Terrestre de Arequipa:

Caso Tipo: Recojo de pasajeros encontrados en la carretera por desperfectos de la unidad de transporte

Una unidad de transportes (unidad A) sufre un desperfecto mecánico y queda varada en un tramo de la carretera alejado de la ciudad. La unidad es auxiliada por otra unidad de transporte interprovincial (unidad B) que sigue la misma ruta (es parte de la misma empresa o de otra competidora) para lo cual recoge a los pasajeros y los sube en su unidad, previamente solicita la entrega del manifiesto de pasajeros de la unidad B. Antes de llegar a la ciudad, la unidad B es intervenida por tener pasajeros de pie en los pasillos del ómnibus ya que tiene pasajeros de la unidad A y de la B. Este caso podría ser sancionado si se considera incumplida la norma de transporte, que señala que no es posible llevar pasajeros parados por sobreventa de pasajes, pero no sería sancionado si se considera que es un caso de auxilio de pasajeros en ruta, en la medida que al momento de la intervención se muestren los dos (2) manifiestos de pasajeros de las dos (2) unidades de transporte.

Respecto de este tipo de casos es necesaria una precisión interpretativa sobre las normas de transportes definiendo si se sanciona o no algunas conductas cuya ocurrencia es reiterativa y generalizada en el país, objetivo que se logra si se produce jurisprudencia administrativa.

H. Tercerización de la supervisión

a.- Supervisión de las empresas de transporte interprovincial vía empresas supervisoras que operen en las carreteras en el ámbito nacional

Conforme a lo dispuesto por el inciso l) del artículo 16° de la Ley N° 27181, las labores de fiscalización a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones pueden ser realizadas mediante la contratación de empresas o instituciones especializadas y de reconocido prestigio en el campo de la supervisión, las cuales podrían apoyar las labores que el Ministerio viene realizando.

La labor de las empresas de supervisión es sólo coadyuvante del procedimiento de fiscalización y sanción. La responsabilidad del *ius imperium* en el procedimiento sólo corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones o a las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones. Las empresas generarían las pruebas para que las entidades públicas puedan sancionar.

Esta posibilidad supone un verdadero apoyo, dadas las limitaciones de infraestructura, equipos y personal de las entidades públicas responsables del transporte de pasajeros. No sólo sirve como un apoyo al costoso trabajo que supone la detección de los infractores, sino también permite atraer inversiones en el campo de la fiscalización y regulación del transporte terrestre de pasajeros y carga. De esta forma, el Sector Público sólo se dedicaría a asumir las siguientes funciones:

- Ejercer la potestad normativa.
- Ejercer la labor de planificación.
- Ejercer la **potestad de sanción**, emitiendo los actos administrativos que sancionen a los transportistas y conductores.
- Elaborar políticas de transporte.
- Supervisar a las empresas e instituciones concesionarias de las labores de fiscalización y apoyo en la regulación.
- Desarrollar, ampliar y mejorar las vías de la infraestructura vial nacional.
- Administrar y mantener la infraestructura vial nacional no entregada en concesión.
- Otorgar concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte bajo su ámbito de competencia.
- Diseñar sistemas de prevención de accidentes de tránsito.
- Mantener un sistema estándar para la emisión de licencias de conducir, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente.
- Mantener un sistema estándar de homologación y revisiones técnicas de vehículos, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente.
- Mantener los registros administrativos que se establece en la presente Ley y en la normatividad vigente en materia de transporte y tránsito terrestre.
- Promover el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales en todos los niveles de la organización nacional para una mejor aplicación de la Ley.

El propio artículo 16° de la vigente Ley N° 27181⁸⁸

⁸⁸ “Artículo 16°.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción
El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector en el ámbito nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:

Competencias normativas:

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

Competencias de gestión:

- c) Desarrollar, ampliar y mejorar las vías de la infraestructura vial nacional.
- d) Administrar y mantener la infraestructura vial nacional no entregada en concesión.
- e) Otorgar concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte bajo su ámbito de competencia.
- f) Diseñar sistemas de prevención de accidentes de tránsito.
- g) Mantener un sistema estándar para la emisión de licencias de conducir, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente.
- h) Mantener un sistema estándar de homologación y revisiones técnicas de vehículos, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente.
- i) Mantener los registros administrativos que se establece en la presente Ley y en la normatividad vigente en materia de transporte y tránsito terrestre.
- j) Promover el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales en todos los niveles de la organización nacional para una mejor aplicación de la presente Ley.
- k) Representar al Estado Peruano en todo lo relacionado al transporte y tránsito terrestre internacional, promoviendo la integración con los países de la región.

Competencias de fiscalización:

- l) Fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre el servicio de transporte terrestre del ámbito de su competencia, para lo cual podrá contratar empresas o instituciones especializadas y de reconocido

señala que mediante Decreto Supremo del Sector Transportes se debe regular el procedimiento de acreditación de las entidades supervisoras, así como las tasas de regulación correspondientes. Por parte del Poder Ejecutivo restaría la aprobación de los correspondientes Decretos Supremos, principalmente el referido a las tasas de regulación para permitir que se cuente con los recursos para repotenciar la fiscalización del transporte.

Entre las labores que deben ser desarrolladas por los concesionarios de las labores de fiscalización estarían las siguientes:

- Supervisión.
- Detección de infracciones.
- Entrega de informes y pruebas a la autoridad administrativa responsable de emitir las resoluciones de sanción por el incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte.

Hemos observado que la actual estructura del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como la ausencia de recursos fiscales, no ofrecen la posibilidad de que se realicen acciones de fiscalización en rangos o promedios

prestigio, en el campo de la supervisión. Para tal fin, mediante Decreto Supremo se regula el procedimiento de acreditación de las entidades supervisoras, así como las tasas de regulación correspondientes. La fiscalización comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por el incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios.

Las demás funciones que el marco legal vigente y los reglamentos nacionales le señalen, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14o de la presente Ley.”

aceptables, percibiéndose una escasa capacidad de la exigibilidad de pago de las sanciones impuestas. Es por ello que se plantea un esquema de regulación y fiscalización a cargo de profesionales que cuenten con los recursos necesarios para cumplir su función.

Las empresas supervisoras del transporte nacional e interprovincial que se creen tendrán la responsabilidad de colaborar con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales en las labores de fiscalización, ya que la labor de los privados (al carecer de *ius imperium*) se limitará a la obtención de los medios probatorios que sustenten la detección de las infracciones a la Ley N° 27181 y al Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, siendo responsabilidad del Ministerio y de las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones la emisión de las Actas de Verificación y de las resoluciones de sanción en ejercicio de las potestades del *ius imperium*.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en uso de sus potestades de ente rector, emitiría un Reglamento que regule las potestades, acciones, derechos, obligaciones, deberes, requisitos e infracciones vinculadas con las empresas supervisoras del transporte nacional e interprovincial.

La labor de las empresas supervisoras se realizaría en los lugares que ellas seleccionasen para sus operativos, contando para ello con herramientas y tecnología de punta que permita la obtención de pruebas respetando el derecho de defensa, siendo algunos de los puntos de acción las garitas de peajes, en vías nacionales o interprovinciales, concesionadas o no.

La ventaja de tener a varias empresas supervisoras autorizadas es que todas ellas competirían entre sí y no se generaría un monopolio, ya que cada una podría operar en cualquiera de las redes viales en el ámbito nacional, sean ellas operadas por Provías o por alguna empresa concesionaria de la infraestructura vial. Estas empresas tendrían como aliciente el factor económico de recibir transferencias de las multas cobradas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y en las que ellas participaron en el levantamiento de pruebas para la imposición de la sanción.

b.- Supervisión de las empresas de transporte por intermedio de los concesionarios de las carreteras en el ámbito nacional.

Complementando el trabajo de las empresas supervisoras, podemos considerar también, dentro de un sistema integral fiscalizador, que las empresas concesionarias de tramos de la red vial nacional, por intermedio de sus garitas o peajes administrados por el Estado o por privados, realicen labores de apoyo a la fiscalización. Asimismo, los terminales de transporte terrestre deben participar en un Plan Operativo de Acción dispuesto por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

En los procesos de concesión de redes viales se puede prever que también construyan garitas de control o peaje que cuenten con herramientas tecnológicas que permitan verificar el cumplimiento de normas de transporte. Ello coadyuvaría a obtener medios probatorios de infracciones a ser entregados al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. A modo de ejemplo, se puede establecer que en cada garita se deban realizar

filmaciones, chequeos de elementos de seguridad, entrega de copias del manifiesto de pasajeros y carga, y pesaje de las unidades de transporte que transitan por allí las veinticuatro (24) horas del día. De esta forma se contaría con elementos probatorios en contra de infractores del ordenamiento jurídico (transportistas y/o conductores).

La participación de las garitas, peajes y terminales de transporte terrestre en la fiscalización debe estar inserta en una estrategia de gobierno electrónico, ya que deben contar con una infraestructura de comunicaciones (vía telefónica e Internet) que permita transferir información al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, SUNAT, Gobiernos Regionales, Policía Nacional del Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y cualquier organismo o entidad pública que solicite información de las empresas de transporte, sus trabajadores, vehículos de transporte de pasajeros y carga que circulan por sus vías. La base de datos de las empresas concesionarias de infraestructura vial permitirá identificar a las empresas y choferes, sean ellos parte del sector formal o informal de transporte. Con esta información, los peajes y garitas serán puntos de fiscalización y captura de vehículos buscados por embargos o sanciones de decomiso, o porque se haya ordenado administrativamente su retiro de circulación.

La labor de apoyo en la fiscalización a ser prestada por las empresas concesionarias de la red vial sería establecida expresamente en el contrato de concesión, y retribuida con cargo al cobro del peaje o eventualmente con porcentajes de participación en las multas que se impongan, de tal forma que no se incremente el costo del peaje para el usuario.

De la revisión de los contratos de concesión de las redes viales se aprecia que se han establecido obligaciones para la ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías, y existe apoyo a la concesionaria para la supervisión del pesaje y carga de los vehículos,⁸⁹ pero no se hace referencia a la supervisión del servicio de transporte interprovincial de pasajeros. En el caso del contrato de concesión de la red vial N° 6 se menciona que la sociedad concesionaria debe remitir a OSITRAN, trimestralmente, datos sobre accidentes y ocurrencias relacionadas con la seguridad.

La Defensoría del Pueblo considera que es factible establecer obligaciones en los contratos de concesión que obliguen a las concesionarias a construir estaciones de supervisión con infraestructura que facilite al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la supervisión a las empresas de transporte interprovincial.

Varias de las vías que pueden darse en concesión son de mucha fluidez en cuanto al servicio de transporte interprovincial, como son los casos de las redes viales N° 1 (Piura-Aguas Verdes), N° 3 (Trujillo-Cajamarca) y N° 9 (Cusco-Puno-Desaguadero). Por tanto, el establecimiento de estas medidas contribuirá a mejorar la supervisión en el servicio de transporte interprovincial.

⁸⁹ A manera de ejemplo, la cláusula 8.24 del contrato de concesión de la red vial N° 6 (tramo Puente Pucusana– Cerro Azul–Ica) señala que la sociedad concesionaria puede llevar un registro de infracciones y levantar un Acta en la que consigne las infracciones por pesos y dimensiones vehiculares durante el mes, debiendo remitir esta información al Concedente (MTC) junto con información que sustente la infracción.

I.- Exigibilidad del cumplimiento del marco normativo nacional.

a. Garantía Financiera del Transportista

En la actualidad, las sanciones impuestas a los prestadores del servicio público de transporte de pasajeros de ámbito interprovincial por infracciones al Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, tienen graves dificultades en su cobro, debido a diversas razones:

- La Ley de Cobranza Coactiva establece limitaciones a los cobros hechos por Administraciones Públicas que no pueden aplicar las facultades dadas por el Código Tributario a la SUNAT.
- Existencia de un (1) solo ejecutor coactivo que realiza las cobranzas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Salud, Ministerio de Energía y Minas, Provías, SUNASS, OSIPTEL y OSITRAN.
- Reducidos o nulos patrimonios y activos libres de gravamen de propiedad de los transportistas formales.
- Estrategias procesales para demorar las acciones de sanción del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o las Direcciones Regionales de Transporte.
- Sobrecarga del Sistema Judicial para atender los múltiples procesos de Revisión de Cobranzas Coactivas, procesos Contenciosos Administrativos y procesos de Amparo, vinculados con procedimientos administrativos por Fiscalización y Sanción llevados a cabo en transporte de pasajeros y carga.

Por estas consideraciones, es necesario que el Estado refuerce su capacidad de exigibilidad del pago de sanciones administrativas, especialmente las pecuniarias, ya que su ausencia de cobro se convierte en un mayor incentivo para la comisión de infracciones.⁹⁰

En el sector transporte podrían ser de provecho las experiencias de las cartas- fianza o fideicomisos exigidos para garantizar el cumplimiento de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), conforme al Decreto Supremo N° 046-2004-EM, y la prenda legal aduanera, dispuesta por la Ley General de Aduanas, que ha agilizado el cobro de obligaciones tributarias aduaneras.

b. Carta Fianza

En cuanto a la Carta Fianza se debe tener en consideración lo siguiente:

- Implementación de la Carta Fianza como una nueva obligación a cargo de los concesionarios del transporte de pasajeros y carga, nacional o interprovincial. El documento bancario tendría características precisas: ser solidario, incondicionado, irrevocable y de realización automática a simple solicitud escrita del Ministerio, siempre que haya culminado el procedimiento administrativo sancionador.

⁹⁰ En otro punto del presente informe comentaremos la ausencia de ejecutores y auxiliares coactivos en los Gobiernos Regionales de La Libertad, Ica, Arequipa y Junín, así como los problemas del executor coactivo del Banco de la Nación para cobrar las multas impuestas por la Dirección General de Circulación Terrestre.

- La Carta Fianza sería ejecutada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones o Gobierno Regional, en forma parcial o total conforme se apliquen las multas señaladas en las normas del Sector, debiendo el transportista restituir su importe dentro del plazo de treinta (30) días calendarios, bajo apercibimiento de nueva multa.
- Conforme se vaya reduciendo o ejecutando el importe de la carta fianza, el transportista deberá ir renovándola con la finalidad de mantenerla anualmente al 100%. En caso de no cumplirse con la restitución del importe en el plazo de treinta (30) días hábiles, al transportista se le impondrá una nueva multa y posteriormente se le cancelará la concesión.

Los beneficiarios de las Cartas-Fianza serían tanto el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en lo referente al transporte en rutas nacionales, y cada Gobierno Regional en lo referente a las rutas interprovinciales dentro de cada región.

c. Deficiencia en la ejecución coactiva de sanciones.

Las sanciones administrativas deben ser disuasivas de las conductas que infringen la ley y que afectan los derechos de los ciudadanos a la vida, la salud, la integridad física, así como su patrimonio. Al mismo tiempo deben buscar educar a la población en lo referente a sus derechos y deberes. En el caso de las multas, los recursos que se captan deberían estar destinados no sólo a labores de fiscalización, sino también a labores educativas para prevenir nuevas infracciones. La aplicación de sanciones garantiza la

vigencia del ordenamiento jurídico, ya que éste no sólo supone derechos, sino también deberes.

El presente Informe Defensorial ha puesto en evidencia que las autoridades públicas vinculadas con la problemática del transporte no cuentan con los recursos humanos económicos ni materiales mínimos para poder desarrollar sus funciones, y que incluso las pocas multas impuestas no pueden ser cobradas ya que el propio Ministerio de Transportes y Comunicaciones no tiene su propio equipo de ejecutores y auxiliares coactivos. Más aún, depende del Ejecutor Coactivo del Banco de la Nación, entidad que debe atender otros convenios de cobranza coactiva suscritos con otros Ministerios y entidades públicas.

Asimismo, los Gobiernos Regionales de La Libertad, Ica, Arequipa y Junín carecen de personal que realice las funciones de ejecutor y auxiliar coactivo, lo que conlleva que el pago de las multas dependa de la voluntad de los propios infractores.

Según información brindada por el Ejecutor Coactivo del Banco de la Nación, responsable del cobro de las multas impuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, varios procesos de ejecución coactiva se encuentran suspendidos debido a la existencia de demandas contencioso-administrativas interpuestas ante el Poder Judicial, lo que ha impedido que se cobre un total de S/. 108,830.00 (el equivalente a 16 expedientes seguidos en los años 2004, 2005 y 2006 por el Ministerio). Este funcionario también ha informado que las demandas de revisión de la cobranza coactiva tramitadas ante el Poder Judicial han suspendido el cobro de 59 expedientes seguidos por el Ministerio,

lo que equivale a S/. 210,800.00 en multas que no se han cobrado. Estas dos sumas arrojan un total de S/. 319,630.00 en recursos propios de la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los cuales no han llegado a ingresar para ser reutilizados en las labores de fiscalización y sanción llevadas a cabo por dicha Dirección.

El caso de la empresa de transportes Expreso Molina Unión EIRL

Una unidad de transportes (unidad A) sufre un desperfecto mecánico y queda varada en un tramo de la carretera alejado de la ciudad. La unidad es auxiliada por otra unidad de transporte interprovincial (unidad B) que sigue la misma ruta (es parte de la misma empresa o de otra competidora) para lo cual recoge a los pasajeros y los sube en su unidad, previamente solicita la entrega del manifiesto de pasajeros de la unidad B. Antes de llegar a la ciudad, la unidad B es intervenida por tener pasajeros de pie en los pasillos del ómnibus ya que tiene pasajeros de la unidad A y de la B. Este caso podría ser sancionado si se considera incumplida la norma de transporte, que señala que no es posible llevar pasajeros parados por sobreventa de pasajes, pero no sería sancionado si se considera que es un caso de auxilio de pasajeros en ruta, en la medida que al momento de la intervención se muestren los dos (2) manifiestos de pasajeros de las dos (2) unidades de transporte.

Según el Ejecutor Coactivo del Banco de la Nación, el universo de deudas remitidas por la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para su cobranza coactiva asciende a la suma de S/. 1'324,045.00 que surge de 320 expedientes, por lo que si consideramos que multas por un total de S/. 319,630.00 se encuentran paralizadas por acciones seguidas ante el Poder Judicial, el 24.14% se encuentra suspendido, lo que representa un porcentaje que significa que cerca de la cuarta parte de las multas sometidas al proceso de cobranza coactiva se sujetarán a lo que en su oportunidad resuelva el Poder Judicial.

Las modificaciones introducidas en el año 2003 por la Ley N° 28165 a la Ley de Cobranza Coactiva han dificultado la cobranza coactiva de las multas impuestas, con la consiguiente deslegitimación del proceso administrativo sancionador. Esta situación de impunidad propicia que cualquier sistema de fiscalización resulte vano. Como lo señala el artículo 23° de la Ley N° 26979, “23.3.- La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento de la Corte Superior, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 16°, numeral 16.5 de la presente Ley”.

Si la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) aplicase en sus procedimientos de cobranza coactiva la Ley N° 26979,⁹¹ con las modificaciones introducidas por la Ley N° 28165, no tendría, por ejemplo, todas las facultades de trabar

⁹¹ Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, publicada el 23.09.1998.

embargos según las disposiciones del Código Tributario, por lo que sus ejecutores coactivos tendrían limitaciones y cargas judiciales similares a las que tiene el ejecutor coactivo del Banco de la Nación.

La suspensión automática de los procesos de cobranza coactiva y la imposibilidad de trabar medidas cautelares de embargo no sólo dificultan la labor de los órganos de la Administración Pública, sino que tanto el Ejecutor Coactivo responsable de la cobranza como el Ministerio que generó la sanción administrativa deben, además, destinar parte de sus recursos económicos y humanos para hacer frente a los trámites ante el Poder Judicial.

En los casos de los Gobiernos Regionales también se observa el incumplimiento del pago de las multas administrativas impuestas por las autoridades que fiscalizan y sancionan el transporte interprovincial. A manera de ejemplo señalamos algunas cifras:

- Al Gobierno Regional de La Libertad le adeudan multas por un equivalente a 39.5 UIT (que al valor de S/. 3,400.00 arroja un total de S/. 134,300.00), lo cual es el resultado de 23 expedientes administrativos seguidos.
- Al Gobierno Regional de Arequipa le adeudan multas por un equivalente a 66.75 UIT (que al valor de S/. 3,400.00 arroja un total de S/. 226,950.00), lo cual es el resultado de 27 expedientes administrativos seguidos.

Estos dos ejemplos, sumados a la ausencia de ejecutores y auxiliares coactivos en los Cuadros de Asignación de Personal (CAP) de los Gobiernos Regionales, ponen en evidencia la escasa capacidad de exigibilidad de las

obligaciones por infracciones administrativas, factores que originan que las propias empresas de transportes y los conductores no sientan la presencia del Estado ni se vean obligados a cumplir con el ordenamiento jurídico. Es más: continúan mostrando conductas que infringen las disposiciones que regulan el transporte nacional o interprovincial.

El cobro de las sanciones por parte de los Gobiernos Regionales es de suma importancia ya que les permitiría contar con los recursos fiscales para que sus respectivas Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones puedan cumplir con sus labores de fiscalización, considerando que son pocos los recursos ordinarios que el Tesoro transfiere a los Gobiernos Regionales, y mucho menores los recursos transferidos a sus Direcciones.

3.5. Creación de un organismo regulador del transporte

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones planteó la creación de un ente regulador del transporte con la calidad de organismo público descentralizado, el cual gozaría de competencia nacional para ser el responsable de realizar la fiscalización de todas las empresas que prestan el servicio público de transporte de pasajeros y carga en las rutas nacionales e interprovinciales.

Entre las facultades de este nuevo organismo estatal estarían la fiscalización y el control administrativo y operativo del transporte. Se señalan varias razones para sustentar su existencia:

- Especialización en el tema
- Alcance nacional
- Presupuesto fiscal propio
- Capacidad de cobrar (con seguridad) las multas impuestas
- Autonomía técnica, económica, administrativa y funcional
- Capacidad de contratar a su personal
- Capacidad de uniformizar la fiscalización del transporte ya que asumiría las funciones de las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones

Las razones que se ha señalado para la creación del ente regulador deben ser evaluadas en el marco de las disposiciones de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 030-2002-PCM. La creación de un organismo público implica el uso de recursos públicos e impacta en la relación entre Gobierno y ciudadanos. Por estas consideraciones, la Ley N° 27658 ha exigido tener presente lo siguiente:

- Las funciones y actividades de la entidad deben estar plenamente justificadas.
- Las diversas entidades públicas no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.
- El diseño de la estructura orgánica de toda entidad pública se rige por el principio de especialidad.
- Las entidades públicas deben tener claramente asignadas sus competencias.

De acuerdo al análisis realizado, la propuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha considerado que la creación de un organismo regulador del transporte terrestre también podría ser un precedente para la creación de entidades similares para la fiscalización y regulación del transporte aéreo, acuático o incluso ferroviario.⁹²

La creación de todo organismo público pasa por cumplir con las disposiciones de la Ley N° 27658 y del Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, lo cual supone contar con informes favorables de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas. En el primer caso, el informe versaría sobre la necesidad del organismo y la no-duplicidad de funciones, mientras que, en el caso de la segunda entidad, el informe versaría sobre el análisis costo-beneficio de la creación de tal organismo, considerando el tema presupuestario.

El organismo supervisor de los servicios públicos de transporte terrestre interprovincial de personas y de mercancías (en rutas nacionales e interprovinciales) buscaría cubrir no sólo las actuales funciones de fiscalización que lleva a cabo el Ministerio, sino también las que realizan las Direcciones de Transportes de los Gobiernos Regionales en cumplimiento del artículo 56° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, por lo que ello supondría la modificación de

⁹² Debemos tener en cuenta que el Vice Ministerio de Transportes tiene a su cargo las siguientes Direcciones Generales: Aeronáutica Civil, Transporte Acuático, Caminos y Ferrocarriles, Circulación Terrestre, y de Asuntos Socio-Ambientales. Sobre la base de estas Direcciones Generales se podría pretender la creación de organismos públicos descentralizados.

Ley N° 27791, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Ley General de Transporte y Tránsito, Ley N° 27181, la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de Inversión Privada en los Servicios Públicos, así como la modificación de las normas que rigen el proceso de descentralización emprendido.

Por otra parte, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, al amparo de lo dispuesto por la Ley N° 27658, ha evaluado la propuesta de creación de un organismo público descentralizado regulador del transporte terrestre y ha opinado negativamente, considerando en su lugar una reorganización de las áreas pertinentes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

En efecto, la Secretaría de Gestión Pública opinó mediante el Informe N° 053-2005-PCM/SGP/RCC que la creación del referido organismo tendría previamente que cumplir los siguientes pasos:

- Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad, incluyendo el interés relevante a satisfacer.
- Análisis acerca de la no-duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado. Identificar a las entidades que realizan funciones o actividades similares o que persiguen fines iguales o semejantes.
- Análisis del costo-beneficio elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Establecer y comparar los costos y beneficios, así como la fuente de financiamiento que dará cobertura a la entidad materia de creación.

No obstante las consideraciones antes expuestas, debemos señalar que, en el contexto internacional sudamericano, un modelo a resaltar es el de Colombia, ya que en materia de transporte existen dos organismos con competencias claras: el Ministerio de Transporte y Supertransporte. El primero es responsable de las políticas y habilitaciones (o autorizaciones) y el segundo de la parte operativa, supervisión y fiscalización.

Lo destacable del modelo colombiano es que Supertransporte ha centralizado competencias respecto de distintas modalidades de transporte: aéreo, marítimo o fluvial, ferroviario, y terrestre, comprendiendo ésta última el tema del tránsito. El organismo incluso supervisa la labor en las siguientes materias:

- Infraestructura vial concesionada
- Infraestructura vial no concesionada (de municipios o de departamentos)
- Red terciaria
- Infraestructura ferroviaria concesionada
- Infraestructura ferroviaria no concesionada
- Empresas de transporte de carga
- Empresas de transporte de pasajeros y mixto
- Empresas de transporte especial
- Organismos de tránsito
- Centros de enseñanza automovilística
- Fondos de reposición de empresas de transporte
- Terminales de transporte habilitados por el Ministerio de Transporte
- Empresas carroceras
- Operadores portuarios
- Empresas de transporte fluvial
- Sociedades portuarias
- Instalaciones portuarias marítimas en operación

- Infraestructura concesionada aeroportuaria
- Infraestructura no concesionada aérea
- Aerolíneas
- Entidades del Sistema Nacional de Transporte
- Teleférico

La sostenibilidad del modelo de Supertransporte se basa en que dicho organismo cuenta con los siguientes recursos:

- Tasa de vigilancia
- Multa por el no pago oportuno de la tasa de vigilancia
- Intereses por el no pago oportuno de la tasa de vigilancia
- Multa delegada de puertos
- Multa delegada de tránsito
- Multa delegada de transporte
- FONDEO

Otra experiencia a analizar es la de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte de Argentina, organismo con autonomía, adscrito a la Secretaría de Transporte, responsable de controlar y fiscalizar el transporte terrestre de jurisdicción nacional. El modelo de fiscalización del transporte terrestre de la Argentina sólo comprende los siguientes servicios:

- Transporte automotor de pasajeros urbano de las líneas 1 a 199
- Transporte automotor de interjurisdiccional de media y larga distancia
- Trenes y subterráneos de la Región Metropolitana
- Trenes de pasajeros de larga distancia

- Transporte automotor y ferroviario de cargas
- Estación Terminal de Ómnibus de Retiro

A diferencia del organismo regulador en Colombia, en Argentina la fiscalización se centra sólo en tres tipos de transporte: vial, ferroviario y subterráneo. Dicha institución cuenta con recursos provenientes de las multas impuestas y del cobro de aranceles y tasas.

En el caso del Perú, actualmente, tanto el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones carecen de los recursos necesarios para llevar a cabo mayores fiscalizaciones, ya que sólo cuentan con transferencias del Tesoro (muy limitadas), tasas por procedimientos administrativos y un bajo nivel de recaudación (coactiva o voluntaria) de las multas impuestas. No obstante, considerando la experiencia de Colombia, la fiscalización del transporte en el Perú se podría mejorar si se reestructuran las áreas responsables en cada entidad y se cuenta con recursos fiscales adicionales vía la creación de una tasa por vigilancia o supervisión del servicio público (para lo cual se requeriría una norma expresa del Poder Ejecutivo). En cualquier caso se debe evitar la burocratización del servicio administrativo, pero sin que esto conduzca a la ineficacia de la labor de fiscalización.

3.6. Participación de usuarios y acceso a la información

A. Participación de los usuarios en la fiscalización

Un enfoque de derechos en los servicios públicos exige pensar las políticas, regulaciones y prestaciones tomando

en cuenta las necesidades y derechos de los ciudadanos. Este proceso debe incluir mecanismos de incorporación de voz de los ciudadanos, por ejemplo, a través de la presentación de reclamos ante la administración pública que, a su vez, pueda servir como aporte a la fiscalización que lleve a cabo el órgano responsable.

El Reglamento Nacional de Administración de Transporte tiene dos orientaciones sobre la labor de fiscalización. La primera apunta a corregir los incumplimientos a las normas de transporte y la segunda a motivar la participación de los usuarios en el control y fiscalización del servicio de transporte. La inclusión de los usuarios en los procedimientos de fiscalización es una incorporación reciente y representa un cambio en la fiscalización y regulación del transporte, en razón de que en los anteriores reglamentos no se indicaba nada sobre la participación de los usuarios y ciudadanos en dicha labor.

Esta idea guarda coherencia con la obligación de las autoridades competentes -en este caso, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales de Arequipa, Ica, La Libertad y Junín- de dar cuenta periódicamente a los ciudadanos sobre los resultados de la fiscalización y del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento Nacional, debiendo difundirlos mediante su página Web u otros medios. Incluso se establece un conjunto mínimo de información que se debe comunicar a los ciudadanos, como la estadística de las acciones de control del último año, el estado de los procedimientos de sanción iniciados en el último año, la estadística de las sanciones impuestas en el último año, el ranking de sanciones aplicadas a los transportistas, propietarios y conductores del último

año y la descripción de actividades para estimular la participación de usuarios y de los ciudadanos en la fiscalización del servicio de transporte.

No obstante el reconocimiento normativo de que los usuarios juegan un papel activo en los procedimientos de fiscalización, la realidad demuestra que ello no se ha venido cumpliendo en lo absoluto. En los casos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de los Gobiernos Regionales de La Libertad y Junín existe alguna información en sus páginas Web respecto a lo que exige el Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Sin embargo, la información consignada en los portales se podría incrementar e incluso permitir un papel más activo por parte de los usuarios en los procedimientos de fiscalización.

A modo de ejemplo, en la página Web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se puede encontrar información sobre operativos de control y fiscalización, específicamente sobre las actas levantadas en los operativos de control de 2004 (enero-agosto del 2004), operativos realizados en el 2005 (enero-agosto del 2005), e información sobre las obligaciones de las empresas de transporte y los conductores, sobre todo las relacionadas con la seguridad en el transporte tales como portar el SOAT, no conducir con parabrisas trizados, no recoger pasajeros en ruta. Asimismo se encuentra información referida a los derechos de los usuarios, consejos para poder diferenciar un ómnibus convencional de un bus-camión y sobre algunas acciones de seguridad que ha desarrollado el Ministerio.

Adicionalmente, en dicha página Web podemos encontrar el ranking de las empresas de transporte

interprovincial de pasajeros (según flota, concesiones, frecuencia), la relación de terminales y estaciones de ruta de transporte interprovincial, empresas y flota operativa de transporte y mercancías y número de víctimas de accidentes de tránsito fatal y no fatal. No se encuentra información actualizada respecto de la fiscalización, ni se ha encontrado información sobre los estados de los procedimientos de sanción, estadística de las sanciones impuestas y ranking de sanciones aplicadas a los transportistas, propietarios y conductores. Empero, hay que indicar que, en diciembre del 2005, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones publicó en un diario de amplia difusión la relación de empresas con mayores índices de accidentes.⁹³ El Ministerio ha emitido comunicados sobre las empresas que cuentan con vehículos con orden de captura e internamiento por deudas con esta entidad; y empresas que no cumplen con embarcar y desembarcar pasajeros en terminales autorizados; y /o no cumplen con efectuar la filmación o revisión de los pasajeros o de su equipaje de mano. Asimismo, el Ministerio ha emitido el comunicado a la ciudadanía sobre la instalación de una línea telefónica (teléfono 315-7676) para atención de quejas y reclamos de usuarios.⁹⁴

En la página Web del Gobierno Regional de La Libertad podemos encontrar información sobre operativos de

⁹³ El 20 de diciembre del 2005, la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones publicó en el diario *El Comercio* el ranking de las 50 empresas de transporte interprovincial con más alto índice de accidentes de tránsito en el período enero-diciembre del 2005.

⁹⁴ Esta información fue proporcionada mediante Oficio N° 1855-2006-MTC/15 de fecha 27 de junio del 2006. Los comunicados corresponden a las fechas del 15 de diciembre de 2005, 11 de enero de 2006 y 20 de enero de 2006, respectivamente.

control al servicio público de transporte de pasajeros y de mercancías (año 2006), la relación de empresas de transporte regional de pasajeros, parque automotor regional, la situación de la red vial en La Libertad, entre otras; pero no aparece información sobre los procedimientos sancionadores, ni el ranking de sanciones a las empresas de transporte, ni mecanismos que contribuyan a propiciar la participación del ciudadano en la fiscalización del servicio de transporte, entre otros temas que exige el Reglamento Nacional de Transporte.

Se advierte en la Dirección Regional de Transportes de la Libertad la preocupación de contar con una página Web que ponga a disposición de otras instituciones y de los ciudadanos información importante sobre el transporte,⁹⁵ aunque no se advierte un enfoque de difusión de los derechos de los usuarios del servicio de transporte regional ni de promoción de la participación del ciudadano en la supervisión del servicio de transporte.

Similares es la situación del Gobierno Regional de Junín. En su página Web cuenta con una Memoria de la Dirección de Transporte. En este documento se puede encontrar información genérica y muy elemental sobre operativos a terminales terrestres, sanciones a conductores y empresas, entre otros temas. El Gobierno Regional de Junín nos ha informado que en las audiencias públicas que ellos realizan se difunde a la población los alcances de la fiscalización en el servicio de transporte regional y

que se ha proyectado, en un futuro, crear una oficina de orientación al usuario.

En el caso de los Gobiernos Regionales de Ica y Arequipa, sus páginas Web no brindan la información que el Reglamento Nacional de Transportes señala como obligatoria. Es más, en el caso del Gobierno Regional de Ica no se ha recurrido a otro medio masivo que le permita difundir a los ciudadanos información relacionada con el sector de transporte regional. En el caso del Gobierno Regional de Arequipa debemos señalar que éste no respondió el pedido de información que le presentamos.

Por ello, la Defensoría del Pueblo recomienda que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales cumplan con la obligación que les ha impuesto el Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Para ello, sería conveniente no sólo recurrir a la página Web, sino incluso a otros medios de mayor difusión que permitirán que la ciudadanía conozca los alcances de la fiscalización, tales como medios de comunicación escritos. Mediante éstos, los ciudadanos podrían conocer importante información como el ranking de las principales empresas sancionadas y estadísticas de las acciones de control. Esto tendrá varios efectos: primero, informar a la ciudadanía sobre los alcances de la fiscalización, de manera que los ciudadanos conozcan el rol de supervisión que viene realizando el Estado. En segundo lugar, permitirá conocer el ranking de las principales empresas sancionadas, lo cual servirá como referencia a la ciudadanía para contratar a las empresas de transporte y como un desincentivo a cometer infracciones. Es más, sería conveniente que estas publicaciones se divulguen especialmente en

⁹⁵ Esta información se ha obtenido del Plan Estadístico Sectorial de Corto Plazo para el año 2004 en la página Web del Gobierno Regional de La Libertad en www.regionlalibertad.gob.pe

fechas festivas en las que existe un mayor tránsito interprovincial.⁹⁶

La escasa preocupación del Estado por promover la participación de los usuarios en la fiscalización del servicio de transporte se refleja en el bajo nivel de reclamos que han planteado los ciudadanos por causa del servicio de transporte nacional y regional. Así, durante el período 2004–2005 el nivel de reclamos fue el siguiente:

Cuadro N° 17

Reclamos presentados por los Usuarios ante el MTC y los Gobiernos Regionales 2004–2005

ENTIDAD PÚBLICA	AÑO 2004	AÑO 2005
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	141	91
Gobierno Regional de la Libertad	0	0
Gobierno Regional de Junín	5	10
Gobierno Regional de Ica	Ninguna	Ninguna
Gobierno Regional de Arequipa	Sin información	Sin información

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Gobiernos Regionales.

Con excepción del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Gobierno Regional de Junín, que han informado sobre el número de quejas que reciben al año, los otros Gobiernos Regionales se han limitado a indicar que reciben muy pocas quejas o ninguna queja (caso de los Gobiernos Regionales de La Libertad e Ica), lo cual puede entenderse por una falta de percepción de los ciudadanos respecto de las entidades encargadas de la fiscalización del servicio de transporte interprovincial y por una inacción del Estado en propiciar que el ciudadano plantee sus quejas. En este contexto es necesario un papel más proactivo por parte del Estado de modo tal que busque que los ciudadanos ejerzan sus derechos planteando sus reclamos y, a la vez, contribuyendo con la supervisión del servicio de transporte interprovincial.

Un mecanismo proactivo que los Gobiernos Regionales deben tomar en cuenta para acercar el aparato público a los usuarios y ciudadanos en general consiste en que sus portales Web permitan realizar trámites o consultas y, principalmente, que se cuente con formatos o modelos de quejas o denuncias *on line*, tanto contra las empresas de transporte como contra los terminales de transporte, e incluso contra los peajes (administrados por el propio Estado u otorgados en concesión).

Respecto a las quejas presentadas ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, durante los años 2004 y 2005, debemos indicar que por lo menos 41 de ellas están asociadas a supuestos de seguridad tales como estado de ebriedad del chofer, vehículos en mal estado, vehículo sin SOAT y otros supuestos que afectan

⁹⁶ En fechas como semana santa, fiestas patrias, fiestas navideñas.

directamente al usuario como maltrato al pasajero⁹⁷ y abandono del mismo en la red vial.

Desde enero hasta junio del 2006, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha recibido 92 quejas. Este incremento se explica por la información que el Ministerio de Transportes ha brindado a los ciudadanos mediante comunicados en medios escritos, así como por la entrada en operación de la línea telefónica de atención de reclamos.

No obstante, consideramos que el número de quejas de los usuarios del servicio de transporte ante el Ministerio resulta todavía insuficiente. Sólo a manera de referencia señalamos que la Comisión Nacional de Regulación de Transporte de Argentina recibió durante el año 2005 más de 14,000 quejas sobre el servicio de transporte interurbano.⁹⁸ Igualmente, en Chile las cifras son mayores; sólo en la Región Metropolitana de Santiago, durante el año 2005, se ha recibido 376 quejas de ciudadanos por el servicio de transporte interprovincial y desde el 1 de enero de 2006 al 30 de septiembre de 2006 las quejas por este servicio suman 286⁹⁹.

⁹⁷ En el año 2004 hubo nueve casos de quejas por maltratos al usuario y, en el año 2005, 18 casos.

⁹⁸ En el año 2004 se recibieron 7,703 quejas (7,100 en el Centro de Atención de la CNRT y 603 en los Centros privados de Atención) y en el año 2005 se recibieron 14,390 quejas (13,442 en el Centro de Atención de la CNRT y 948 en los Centros Privados de Atención), en <http://www.Cnrt.gov.ar/usuarios/index.htm>

⁹⁹ Esta información se ha obtenido de la reunión que sostuvo el Comisionado Freddy Sagástegui con el Sr. Patricio Madrid, funcionario de la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) de la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile.

En este contexto, debemos indicar que si bien la Constitución Política del Perú establece que la iniciativa privada es libre, reconociéndose el pluralismo económico, y que el Estado facilita y vigila la libre competencia, también la propia Constitución, en su Artículo 59°, señala que la libertad de empresa no puede ser lesiva a derechos fundamentales como la vida, la integridad física y la salud. Esto guarda concordancia con la obligación que tiene que cumplir el Estado frente a los intereses de los usuarios del servicio de transporte interprovincial. El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los servicios que se encuentran a su disposición y velando por la salud y seguridad de la población.¹⁰⁰

A juicio del propio Tribunal Constitucional, cuando la Constitución garantiza la defensa del interés de los consumidores y usuarios, está consagrando un derecho subjetivo que reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, apareja el atributo de exigir del Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de los consumidores o usuarios.¹⁰¹

Dada la realidad expuesta en los párrafos precedentes, la Defensoría del Pueblo considera necesario lograr que el ciudadano cumpla un papel más activo en la supervisión del servicio de transporte y que el Estado adopte e implemente políticas y normas que contribuyan a un acercamiento con los usuarios.

¹⁰⁰ Artículo 65° de la Constitución Política del Perú.
¹⁰¹ STC N° 518-2004-AA/TC, fundamento N° 13.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo propone las siguientes medidas que contribuyan a este acercamiento:

1. La elaboración de un modelo de reclamo que esté a disposición de los ciudadanos en los portales Web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales. Este modelo servirá como orientación a los ciudadanos que desean plantear un reclamo ante las autoridades encargadas de supervisar el servicio de transporte interprovincial.
2. El Diseño, en las páginas Web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de los Gobiernos Regionales, de un programa que permita que los ciudadanos puedan plantear quejas vía Internet.¹⁰² Para ello, los ciudadanos deberán necesariamente dar determinada información: identificarse plenamente (nombre y documento de identidad), placa del vehículo infractor, nombre de la empresa de transporte, ruta de la empresa y circunstancias en que ocurrió la irregularidad. Asimismo, se recomienda que dentro de este programa se oriente a los ciudadanos sobre las pruebas que pueden aportar y el procedimiento de reclamación.
3. La gran mayoría de infracciones que se detectan son infracciones a la seguridad. El artículo 125 inc. e) del Reglamento Nacional de Administración de Transporte establece que el transportista del

servicio de transporte interprovincial de personas está obligado a colocar en las áreas de venta de boletos o salas de espera de los terminales terrestres y/o estaciones de ruta, información con relación a la seguridad y educación vial que establezca la autoridad competente. Sin embargo, ello no está ocurriendo a la fecha. En tanto que las autoridades competentes para el servicio de transporte interprovincial de personas de ámbito nacional y regional son el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales, se recomienda que estas entidades elaboren material informativo (por ejemplo, trípticos) en el cual se expliquen los derechos de los usuarios y las obligaciones de las empresas de transporte, se describa a las autoridades a las que se puede recurrir en el caso de que se vulneren los derechos de usuarios y se muestre un modelo de queja que pueda orientar los posibles reclamos que los ciudadanos desean interponer ante las autoridades (en el caso del Ministerio de Transportes se puede acompañar el número del teléfono de atención de reclamos).

4. En el caso de los Gobiernos Regionales de Arequipa, Ica, La Libertad y Junín se recomienda que, al igual que ha ocurrido con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se implementen líneas telefónicas de atención de quejas y reclamos.
5. Es recomendable el diálogo entre las autoridades encargadas de la supervisión del transporte interprovincial y las asociaciones de usuarios para buscar un trabajo más coordinado, de manera que estas asociaciones puedan ayudar a la difusión,

¹⁰² Para ello se puede tomar en cuenta las experiencias de otros países como Chile, Colombia y Argentina, donde el ciudadano puede interponer reclamos vía este medio.

a los ciudadanos, referida a los derechos de los usuarios del servicio de transporte, así como a los mecanismos que pueden utilizar los ciudadanos para interponer sus reclamos, entre otros.

Por último, debemos señalar que poner el Estado al alcance del usuario o ciudadano común no sólo es necesidad de los procedimientos administrativos vinculados con el transporte público en la red vial, sino que forma parte de una política de transparencia y participación de la ciudadanía en los temas de interés público. La participación de los ciudadanos no sólo debe ser vista como una forma de resaltar puntos negativos de las empresas de transporte, sino también como una forma de generar oportunidades de mejora de la calidad de los servicios y permitir a los usuarios identificar aquellas empresas que son altamente competitivas y tienen un alto estándar de calidad de servicio.

B. Relación de Transportistas y Conductores Deudores.

Como parte de una política educativa, de conciencia cívica y transparencia económica, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debería publicar en su portal institucional un ranking de transportistas y conductores con multas pendientes de pago, luego de haberse culminado con todas las etapas del procedimiento administrativo sancionador y haberse agotado la vía administrativa.

En el portal Web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones también se podría colocar información sobre los transportistas y conductores que sí han demostrado una cultura cívica de cumplimiento de sus

sanciones, así como la relación de los que muestran respeto a la ley.

El usuario debe ser el principal agente de cambio en la fiscalización del servicio de transporte público terrestre. Es por ello que, considerando sus necesidades y problemas, se le debe mantener informado al detalle para que sea él quien elija a los transportistas con un mejor record de desempeño en la prestación de dicho servicio. La participación de la sociedad civil en la fiscalización de temas de interés público está basada en que previamente se le proporcione la información más completa y actualizada.

C. Gobierno electrónico en transporte

El Gobierno Electrónico busca acercar los asuntos públicos y procedimientos administrativos a la vida de las personas, permitiendo que ellos interactúen con los funcionarios públicos responsables de dichos procedimientos. El uso de la tecnología, sistematización de la información y demás herramientas de la estrategia de Gobierno virtual u on-line es una necesidad de toda administración pública que busca hacer un gran cambio. En el caso del Sector Transportes, ello es prioritario en vista de las siguientes razones:

- Se debe recibir, procesar y resolver en base a grandes cantidades de información relacionadas con los usuarios o empresas de transporte.
- El universo de transportistas y conductores, formales e informales, es muy amplio y está extendido a lo largo de todo el territorio nacional.
- Los usuarios del servicio público de transporte representan un alto número de clientes que

merecen un mejor servicio público, todos los días del año, a lo largo del territorio nacional.

- Se requiere la creación de una Mesa de Partes virtual que sirva tanto a transportistas y conductores como a usuarios del transporte.
- Se producirá ahorro de tiempo y recursos para la propia Administración Pública, ya que la generación de la información en parte sería responsable de los propios administrados y no sólo de los funcionarios públicos.

a. Información y educación a los transportistas, conductores y usuarios.

Es necesario que los transportistas, conductores, usuarios y público en general puedan mantenerse informados sobre todo lo relacionado con el servicio de transporte público de pasajeros y carga a nivel nacional e interprovincial. Para ello es necesario que el portal Web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se convierta en una herramienta que esté al servicio de dichas personas.

Por ejemplo, en la actualidad, la Web www.mtc.gob.pe tiene una opción de Consultas en Línea para los Usuarios del Viceministerio de Comunicaciones (Portal Usuarios VMC), es decir, personas dedicadas a la prestación de servicios públicos vinculados con las telecomunicaciones. Sin embargo, no se observa una suerte de Portal de Usuarios de Transporte Terrestre.

En el Portal de Usuarios de Transporte Terrestre se deberían considerar servicios independientes para Transportistas, Conductores y Usuarios, los cuales podrían ser los siguientes:

Servicios a los Transportistas

- Procedimientos por Servicios Administrativos solicitados **on line**
- Actualización de Datos e Información
- Presentación de Declaraciones Juradas Telemáticas
- Formatos y Archivos telemáticos
- Búsqueda de Expedientes
- Pago de Multas y Derechos por Internet
- Consultas sobre Actas de Verificación del MTC
- Consultas sobre Procedimientos Administrativos Sancionadores
- Quejas y/o Denuncias contra Inspectores de Transporte
- Quejas y/o Denuncias contra funcionarios del MTC
- Quejas y/o Denuncias contra transportistas
- Quejas y/o Denuncias contra la Policía Nacional de Carreteras
- Registro de empresas y/o conductores sancionados por la Dirección General de Circulación Terrestre, por el Programa Provías, o por las empresas concesionarias de peajes
- Otros Servicios.

Servicios a los Conductores

- Procedimientos por Servicios Administrativos solicitados **on line**
- Actualización de Datos e Información
- Presentación de Declaraciones Juradas Telemáticas
- Formatos y Archivos telemáticos
- Búsqueda de Expedientes
- Pago de Multas y Derechos por Internet
- Consultas sobre Actas de Verificación del MTC

- Consultas sobre Procedimientos Administrativos Sancionadores
- Quejas y/o Denuncias contra Inspectores de Transporte
- Quejas y/o Denuncias contra funcionarios del MTC
- Quejas y/o Denuncias contra transportistas
- Quejas y/o Denuncias contra la Policía Nacional de Carreteras
- Quejas contra empleadores
- Verificación de Descargos
- Otros Servicios.

Servicios a los Usuarios

- Consulta de rutas nacionales e interprovinciales
- Consulta sobre ranking de transportistas sancionados, quejados o denunciados
- Consultasobre ranking de conductores sancionados, quejados o denunciados
- Información sobre Pasajes y Condiciones del servicio prestado por cada transportista
- Información sobre terminales autorizados
- Información sobre derechos y obligaciones
- Información de quejas registradas ante el INDECOPI
- Información de quejas registradas ante IPERÚ-PROMPERÚ.
- Información sobre sanciones pecuniarias impuestas por el Programa PROVÍAS del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a los transportistas y conductores
- Encuesta del servicio de transporte prestado. Formato **on line** con información de su viaje
- Formato de Queja por Infracciones observadas
- Quejas por No entrega de Comprobantes de Pago

- Registro de empresas y/o conductores sancionados por la Dirección General de Circulación Terrestre, por el Programa Provías, o por las empresas concesionarias de peajes
- Otras Quejas y/o Denuncias
- Otros Servicios.

b. Interconexión de Registros e Información.

El portal institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe ser la base de un gran esquema de Gobierno Electrónico que comprenda a los Gobiernos Regionales.

Bajo el ordenamiento vigente existen sanciones impuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como sanciones impuestas por las Direcciones Regionales de Transporte. Por tal motivo es necesario que se cuente con la información de lo que viene ocurriendo en los Gobiernos Regionales del país en lo referente al transporte interprovincial, ya que los transportistas nacionales no son los mismos que operan dentro de cada departamento.

Si bien los Gobiernos Regionales tienen limitaciones técnicas y presupuestarias para contar con Portales Web puestos a disposición de los Transportistas, Conductores y Usuarios de Transporte Terrestre, lo más recomendable sería que el propio Ministerio de Transportes y Comunicaciones asuma esos compromisos y preste el apoyo.

La existencia de un software tipo para el procedimiento administrativo sancionador debe comprender también a los Gobiernos Regionales, para una mayor

predictibilidad de las sanciones y actuaciones de los funcionarios.

El intercambio de información es una necesidad, no sólo para mejorar los procedimientos de fiscalización del transporte en el ámbito nacional, sino también para que los usuarios y empresas de transporte puedan recibir servicios a cargo de las entidades públicas, reforzando de esta forma la relación que los une y que muchas veces sólo es reflejada en un procedimiento administrativo formalista y complejo, que muchas veces está alejado de los intereses de los administrados.

c. Software de tramitación de expedientes sancionadores.

Con el propósito de asegurar la correcta tramitación de los expedientes sancionadores, reducción de tiempos y predictibilidad de las decisiones, tanto al interior del Ministerio de Transportes y Comunicaciones como de las Direcciones Regionales de Transporte, es recomendable que se cuente con un software que facilite las labores de los funcionarios responsables.

Adicionalmente, si se apuesta por una estrategia de Gobierno Electrónico, es necesario contar con un software que no sólo preste opciones para los funcionarios, sino que permita las consultas de los transportistas y conductores por Internet, como podrían ser las opciones de descargos por Internet y las notificaciones por web o correo electrónico.

IV. Conclusiones

1. El servicio de transporte terrestre es una actividad social y económica de gran importancia para el país que, sin embargo, sin medidas de prevención pertinentes, puede constituir también una actividad de gran riesgo para las personas. Más de 700 muertos al año y 4,000 heridos en la red vial nacional están afectando los derechos fundamentales a la vida, la salud y la integridad de la población, en particular de los más pobres.
2. El presupuesto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones es bajo en comparación con otros Ministerios y, en particular, el área de circulación terrestre que cuenta con escasos recursos para cumplir sus funciones.
3. La capacidad operativa de fiscalización de la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional es limitada. Cuenta con poco personal y escasos recursos para realizar la supervisión y detección de las irregularidades de las empresas operadoras del servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional.
4. En 17 Gobiernos Regionales se cuenta con inspectores homologados, siendo necesario que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones realice convenios con los Gobiernos Regionales en los que se carece de inspectores homologados para ampliar la cobertura de fiscalización en el servicio de transporte interprovincial.

5. Los inspectores homologados de los Gobiernos Regionales no están cumpliendo eficientemente con su función de supervisión y detección de las irregularidades de las empresas de transporte interprovincial de ámbito nacional en sus jurisdicciones.
6. Las principales infracciones cometidas en el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional durante los años 2004-2005 son infracciones referidas a la seguridad y la formalización del servicio de transporte.
7. Los Gobiernos Regionales de Arequipa, Ica, Junín y La Libertad no han cumplido con emitir las Ordenanzas Regionales que complementen la regulación del Reglamento Nacional de Administración de Transportes.
8. Los inspectores de los Gobiernos Regionales de Ica y La Libertad laboran como inspectores de manera parcial, desempeñando a la vez otras labores dentro del Gobierno Regional, no desarrollándose una fiscalización eficiente y permanente.
9. Los inspectores de los Gobiernos Regionales de Arequipa, Ica, Junín y La Libertad no cuentan con los implementos adecuados para cumplir con la función de supervisión que les permita detectar las irregularidades de las empresas del servicio de transporte.
10. Los inspectores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de los Gobiernos Regionales de Arequipa, Ica, Junín y La Libertad no ejercen

su facultad de adjuntar medios probatorios adicionales que confirmen las irregularidades que se levantan con las actas.

11. Existe un conjunto de entidades públicas, como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, IPERÚ y la Comisión de Protección del Consumidor del INDECOPI, que están interviniendo en la supervisión e incluso en las sanciones correspondientes (caso del Ministerio de Transportes e INDECOPI) del servicio de transporte interprovincial, pero no se advierte una coordinación efectiva entre dichas entidades que permita una supervisión más organizada.
12. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales de Arequipa, Ica, Junín y La Libertad no han cumplido cabalmente con su obligación de dar cuenta a la ciudadanía sobre los resultados de la fiscalización y de las obligaciones establecidas en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, así como tampoco han establecido los suficientes mecanismos para estimular la participación de los usuarios en la fiscalización del servicio de transporte interprovincial.
13. El Perú no tiene un Plan Nacional de Seguridad Vial que establezca las medidas que deben adoptarse para reducir el alto número de accidentes de tránsito, y el Consejo de Seguridad Vial está debilitado.
14. Es necesario realizar una reestructuración interna de los órganos vinculados al procedimiento de

fiscalización y sanción en materia de transporte, tanto en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como en los Gobiernos Regionales. Este proceso debe considerar cambios en los Reglamentos de Organización y Funciones de las entidades públicas citadas.

15. No existen lineamientos y jurisprudencia administrativa que determinen el correcto inicio, desarrollo y conclusión del procedimiento sancionador.
16. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones no cuenta con un Ejecutor Coactivo dentro de su cuadro de asignación de personal (CAP), por lo que depende del Ejecutor Coactivo del Banco de la Nación, en virtud de un convenio de cobranza coactiva suscrito al amparo de la Ley N° 26979. Dicho Banco tiene convenios similares con otras entidades públicas por lo que no brinda el servicio al Ministerio en exclusividad.
17. Los Gobiernos Regionales de Arequipa, Ica, Junín y La Libertad no cuentan con ejecutores coactivos que permitan el efectivo cobro a las empresas de transporte regional de las multas impuestas como resultado del procediendo de fiscalización y sanción.
18. Las modificaciones introducidas en el año 2003 a la Ley N° 26979 limitan el actuar coactivo del Estado, lo cual contrasta con las facultades otorgadas a la SUNAT por el Código Tributario, norma que ha permitido una efectiva labor de cobranza.

19. Los contratos de concesión de las redes viales no establecen cláusulas que obliguen a las empresas concesionarias a construir estaciones de supervisión. Éstas podrían ser utilizadas por los inspectores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para supervisar el servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional. Dichos contratos tampoco contienen obligaciones a cargo de los concesionarios, a fin de prestar su colaboración con la SUNAT, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales, en las labores de control, fiscalización y detección de infracciones, así como en la ejecución de sanciones y medidas cautelares.
20. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales de Arequipa, Ica, Junín y La Libertad carecen de un sistema de gobierno electrónico sobre información y educación a los transportistas, conductores y usuarios.
21. Hasta el momento, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha aprobado los Decretos Supremos para la implementación y puesta en funcionamiento de empresas supervisoras del transporte, al amparo del artículo 16° de Ley N° 27181, ni mucho menos las tasas de regulación a ser cobradas por dichas empresas.

V. Recomendaciones

- 1.- **RECORDAR** al Estado su deber especial de protección de los derechos constitucionales de la persona y la comunidad, en particular de la vida,

integridad personal, salud y la seguridad de las personas de acuerdo con la Constitución Política del Perú.

2.- **RECOMENDAR** al Ministerio de Economía y al Congreso de la República proveer de mayores recursos al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que cumpla cabalmente sus funciones en el sector de transporte terrestre.

3.- **RECOMENDAR** al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a los Gobiernos Regionales las siguientes acciones:

- Dictar políticas, normas y mecanismos que incorporen un enfoque de derechos en la regulación y fiscalización del servicio de transporte interprovincial y, para tal efecto, destinar los recursos necesarios.
- Ampliar el número de inspectores de fiscalización tomando como criterios el número de empresas autorizadas y la flota vehicular que debe ser supervisada.
- Suscribir los convenios que plantea el Reglamento Nacional de Administración de Transporte entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Lambayeque y Ucayali que permitan a los inspectores de dichos Gobiernos Regionales supervisar y detectar las irregularidades en las empresas que brindan el servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional.
- Promover que los inspectores cumplan con

adjuntar pruebas adicionales que confirmen las irregularidades detectadas en las Actas de Verificación.

- Cumplir con las obligaciones sobre publicidad de los resultados de la fiscalización, así como con las actividades realizadas para estimular la participación de los usuarios en la fiscalización del transporte interprovincial, de acuerdo con el artículo 182° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- Adoptar mecanismos de difusión de derechos de los usuarios, tales como: elaboración de modelo de queja (preferentemente puesto en la página Web de la entidad), diseño de un programa que permita que los ciudadanos planteen sus quejas directamente y vía Internet, elaboración de material informativo a difundir en terminales terrestres, así como trabajar coordinadamente con las asociaciones de usuarios de sus jurisdicciones sobre la difusión de los derechos de los usuarios del servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional y regional.
- Implementar mecanismos de gestión compartida de la información y educación a los transportistas, conductores y usuarios.

4.- **RECOMENDAR al Ministerio de Transportes y Comunicaciones las siguientes acciones:**

- Facultar al Consejo Nacional de Seguridad Vial la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Vial, correspondiéndole la difusión, seguimiento, monitoreo y

supervisión del cumplimiento de dicho Plan; e incluir en el Consejo de Seguridad Vial un representante de las asociaciones de usuarios.

- Modificar los artículos 206° y 208° del Reglamento Nacional de Administración de Transportes, estableciendo un plazo de 15 días hábiles para que los infractores realicen sus descargos, señalando domicilio común (en el caso de descargos solidarios), colocar en la página Web del Ministerio las Actas de Verificación levantadas e incorporar como supuesto de infracción del transportista y/o del conductor, no mantener en los registros la información veraz sobre sus domicilios.
- Emitir una Directiva de tratamiento de infractores no habidos, debiéndose publicar en la página Web del Ministerio la relación de los administrados no habidos.
- Expedir una Directiva de lineamientos para la elaboración de los formatos de Actas de Verificación en los ámbitos nacional y regional.
- Emitir una Directiva que desarrolle los lineamientos referidos al procedimiento sancionador en el transporte.
- Aprobar conforme al artículo 16° de la Ley N° 27181, el Decreto Supremo que regule el procedimiento de acreditación de las entidades supervisoras, así como las tasas de regulación correspondiente.

5.- **RECOMENDAR** al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y al Ministerio de Economía y Finanzas evaluar la pertinencia de incorporar en

los contratos de concesión de las redes viales la obligación de la empresa concesionaria de construir estaciones de supervisión, las cuales serán utilizadas por los inspectores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la supervisión del servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional. Adicionalmente, en los futuros contratos de concesión de la red vial se debería obligar a los concesionarios a prestar su colaboración con la SUNAT, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales en las labores de control, fiscalización y detección de infracciones, así como en la ejecución de sanciones y medidas cautelares.

6.- **RECOMENDAR** al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y al INDECOPI que:

- Trabajen coordinadamente en la supervisión y detección, así como, de ser el caso, en la sanción a las empresas de transporte interprovincial, brindándose información para una mejor supervisión.

7.- **RECOMENDAR** a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones las siguientes acciones:

- Modificar el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes, estableciendo la plaza de un Ejecutor Coactivo para el cobro de multas. Asimismo, modificar las funciones de la Dirección de Fiscalización y Control de Servicios para que sea la primera instancia en los procedimientos sancionadores de transporte

y que la Dirección General de Circulación Terrestre sea la segunda.

8.- **RECOMENDAR** al Congreso de la República:

- Modificar la Ley N° 26979 a fin de que el procedimiento de cobranza coactiva de las multas por infracciones a las normas de transporte pueda ser ejercido con las mismas atribuciones existentes para el procedimiento de cobranza coactiva dispuesto por el Código Tributario.
- La modificación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, Ley N° 27238; y la Ley General de Transporte y Tránsito, Ley N° 27181, incorporando como facultades de los miembros de la Policía Nacional el levantar Actas de Verificación a las empresas de transporte interprovincial e iniciar los procedimientos administrativos sancionadores.

9.- **RECOMENDAR** a los Gobiernos Regionales las siguientes acciones:

- Cumplir con dictar las Ordenanzas Regionales que complementen la regulación del servicio de transporte regional en sus jurisdicciones, conforme lo establece el Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- Cumplir eficientemente con su función de fiscalizar el servicio de transporte interprovincial de ámbito regional en sus jurisdicciones, debiendo reclutarse a

inspectores que desempeñen su labor a tiempo completo, de manera que se cuente con una fiscalización permanente y se dote a sus inspectores de los implementos necesarios para cumplir eficazmente su labor.

- Cumplir eficientemente con su función de fiscalizar el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional, a través de inspectores homologados ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Implementar mecanismos de atención de reclamos de los usuarios.
- Establecer en sus Reglamentos de Organización y Funciones la plaza de un Ejecutor Coactivo que permita hacer el cobro de las multas por irregularidades en el servicio de transporte interprovincial de ámbito regional.

10.- **INSTAR** al Gobierno Regional de La Libertad:

- A modificar su Reglamento de Organización y Funciones de modo que la segunda instancia de reclamo sea la Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones y se establezca un órgano distinto a la Presidencia del Gobierno Regional.

ANEXOS

**PRINCIPALES EMPRESAS DE TRANSPORTE
INTERPROVINCIAL SANCIONADAS POR LA
DIRECCIÓN GENERAL DE CIRCULACION
TERRESTRE DEL MINISTERIO DE
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

AÑO 2004

UBICACIÓN	NOMBRE DE EMPRESA	Nº DE VECES SANCIONADAS
1°	Transporte Turismo Paramonga	32
2°	E.T. Flores Hermanos	26
3°	Expreso Molina Unión EIRL	24
4°	Expreso Internacional Ormeño SA	15
5°	Transportes y Turismo Barranca SA	15
6°	Línea Interprovincial de Transporte	11
7°	Turismo Civa SAC	9
8°	Turismo Huaral SA	9
9°	Expreso Cruz del Sur SA	9
10°	Expreso Antezana	9
11°	Transportes Unidos SA	8
12°	Expreso Turismo Tacna Internacional	7

13°	E.T. Paredes Estrella SRL	6
-----	---------------------------	---

Fuente: Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

AÑO 2005

UBICACIÓN	NOMBRE DE LA EMPRESA	N° DE VECES SANCIONADAS
1°	Expreso Internacional Ormeño SA	39
2°	Transporte Turismo Paramonga SA	38
3°	E.T. Soyuz SA	33
4°	Línea Interprovincial de Transporte	25
5°	Expreso Molina Unión EIRL	22
6°	Turismo Huaral SA	19
7°	Turismo Perú Bus SA	18
8°	Turismo Civa SAC	14
9°	Miguel Ciccía Vasquez	12
10°	E.T. El Huaralino SA	11
11°	Transportes y Turismo Barranaca SA	11
12°	Turismo Jaksa	10
13°	Expreso Cruz del Sur SA	10
14°	Expreso Cial	8
15°	E.T. General José de San Martín	8

Fuente: Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

PRINCIPALES EMPRESAS DE TRANSPORTE REGIONAL SANCIONADAS POR EL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

AÑO 2004

NOMBRE DE LA EMPRESA	SANCIÓN
E. T. Del Carpio S.R.L.	15 días de suspensión del servicio.
E. T. Del Carpio Hermanos SRL.	15 días de suspensión
E. T. Del Carpio Hijos	15 días de suspensión
E. T. Tours Imperial EIRL	2 UIT
E.T. Galera Real SAC	2 UIT
E.T. Sagitario Tour SRL	1 UIT
E.T. Reyna	0.5 UIT
E.T. Andalucía EIRL	0.5 UIT
E.T. Crsito Rey EIRL	0.5 UIT
E.T. Señor de los Milagros	0.5 UIT
E.T. JB Internacional	2 UIT
E.T. Santa Ursula SAC	1 UIT
E.T. Turismo Trébol EIRL	2 UIT
E.T. Ampato Lluta SRL	1 UIT
E.T. Arco Iris SAC	2 UIT

Fuente: Dirección Regional de Transporte del Gobierno Regional de Arequipa

AÑO 2005

NOMBRE DE LA EMPRESA	Nº DE VECES SANCIONADAS	MONTOS ACUMULADOS POR SANCIONES
E.T. Primor SRL	8	10.25 UIT
E.T. Santa Ursula SAC	5	6.5 UIT
E.T. Del Carpio SRL	3	5 UIT
E.T. Tours Sagitario SRL	1	5 UIT
E.T. Servicios Múltiples Nina Noa SRL	1	5 UIT
E.T. Andalucía SRL	1	3 UIT
E.T. América SA	1	2 UIT
E.T. Santísima Inmaculada	1	2 UIT
E.T. Inmaculada Concepción	1	2 UIT
E.T. JB Internacional	1	2 UIT
E.T. Carga y Pasajeros Ispacas SRL	1	2 UI
E.T. Flores Hnos.	1	2 UIT
E.T. Generales la Joya SA	1	2 UIT

Fuente: Dirección Regional de Transporte del Gobierno Regional de Arequipa

**PRINCIPALES EMPRESAS DE TRANSPORTE
REGIONAL SANCIONADAS POR EL GOBIERNO
REGIONAL DE JUNIN**

AÑO 2004

NOMBRE DE LA EMPRESA	Nº DE VECES SANCIONADA
E. T. San Juan S.A.	8
E. T. Virgen del Rosario	4
E. T. Heroínas de Toledo	4
E. T. Selva Tours S.R.L.	4
E.T. Taruma Tours	3
E.T. Turismo Servicios Múltiples del Centro	3
E.T. Andina S.A.	3
E.T. Los Canarios S.R.L.	3
E.T. Inmaculada Concepción	3
E.T. Santa María S.R.L.	2
E.T. y Servicios Tarma	2
E.T. Servicios Múltiples Tumi de Oro	2

Fuente: Dirección Regional de Transporte del Gobierno Regional de Junín

AÑO 2005

NOMBRE DE LA EMPRESA	Nº DE VECES SANCIONADAS
E.T. San Juan	3
E.T. Express Vasquez S.R.L.	2
E.T. Corporativo Terrestre del Centro	2
E.T. Cochachi S.R.L.	2
E.T. Santa María S.R.L.	1
E.T. Virgen del Rosario S.A.	1
E.T. Inmaculada Concepción	1
E.T. Santa Clara	1
E.T. Gonzales	1

Fuente: Dirección Regional de Transporte del Gobierno Regional de Junín

DERECHOS DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE INTERPROVINCIAL

La Defensoría del Pueblo le recomienda tener en cuenta lo siguiente:

- Use el cinturón de seguridad cuando suba a un vehículo automotor.
- No utilice los terminales terrestres informales para el servicio de transporte interprovincial.
- No aborde ómnibus con parabrisas trizados.
- No aborde ómnibus que no tengan el holograma del SOAT pegado en el parabrisa.
- Exija su boleto de viaje cuando utilice el servicio de transporte.
- Exige el respeto a los límites máximos de velocidad.
- No viaje parado cuando utilice el servicio de transporte interprovincial.
- No viajar sentado en el pasillo del ómnibus.
- No viajar en las bodegas que están destinadas para equipaje.

Recomendaciones emitidas con ocasión de la Primera Feria de Seguridad y Educación Vial en Lima, 13-15 de Octubre 2006.

1.2. Informe Defensorial N° 137: “El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un Desafío en Defensa de la Vida”

Serie Informes Defensoriales - Informe N° 137

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

- 1.1 Objetivos del informe.
- 1.2 Los accidentes de tránsito en el mundo y su repercusión en las sociedades.

CAPÍTULO II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

CAPÍTULO III. DERECHOS VULNERADOS E IMPACTOS ECONÓMICOS EN EL TRANSPORTE URBANO

- 3.1 Deber general del Estado de protección de los derechos.
- 3.2 Derecho a la vida.
- 3.3 Derecho a la salud y a la integridad personal.
- 3.4 El problema de la información sobre accidentes de tránsito.
- 3.5 Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.
- 3.6 Derecho a un servicio de calidad.

- 3.7 Transporte urbano en Lima: regulación inadecuada, congestión vehicular e impactos económicos.

CAPÍTULO IV. PROBLEMAS EN LA PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO

- 4.1 La importancia de planificar el servicio de transporte urbano en las ciudades.
- 4.2 El Metropolitano y sus limitaciones.
- 4.3 Los problemas del transporte en las rutas de interconexión de Lima–Callao y de los autos colectivos.
- 4.4 Problemas estructurales y laborales de las empresas de transporte urbano.
- 4.5 Impulsar el transporte no motorizado: bicicletas.
- 4.5.1 Las modalidades de transporte no motorizado como medios de transporte sostenible.
- 4.5.2 El Plan Maestro de Ciclovías para Lima y Callao.

CAPÍTULO V. CONCIENCIA Y RESPONSABILIDAD VIAL

- 5.1 Conciencia vial ciudadana y apropiación del derecho a reclamar de los usuarios del servicio de transporte urbano.

- 5.2 Mecanismos de reclamo implantados por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

- 5.3 La necesidad de que el Estado cuente con una estrategia de educación y seguridad vial.

CAPÍTULO VI. PROBLEMÁTICA DE LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO

CAPÍTULO VII. PROBLEMAS INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LIMA

- 7.1 Problema institucional de las entidades encargadas del sector de transporte urbano.
- 7.2 Deficiencias y vacíos en la normatividad municipal de transporte y su relación con la normatividad nacional de transporte.

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

PRESENTACIÓN

Desde los inicios de mi gestión, la Defensoría del Pueblo ha dispuesto una especial atención a los miles de peruanos y peruanas que año a año mueren o resultan heridos o con alguna discapacidad a consecuencia de los accidentes que se producen en las carreteras y vías de nuestro país. En razón de ello, a finales del año 2006, presentamos al país el Informe Defensorial N° 108, titulado “Pasajeros en riesgo: La seguridad en el transporte interprovincial”, el cual abordó la problemática de los ciudadanos que se transportaban por las carreteras del Perú.

En este año, avanzando en esta línea de trabajo y con el fin de analizar el problema de manera integral, tengo la satisfacción de presentar el Informe Defensorial N° 137, titulado “El transporte urbano en Lima Metropolitana: un desafío en defensa de la vida”, que busca mostrar la otra parte del problema, quizá la más letal, debido a que es en las vías urbanas de la ciudad de Lima donde se registra el mayor número de siniestros de tránsito en el país.

Como institución, cuyo mandato implica la defensa de los derechos fundamentales y constitucionales de las personas, nuestra preocupación –y tal vez la puerta de entrada al tema del transporte urbano– radica en la severa vulneración de los derechos a la vida, la salud y la integridad personal, a gozar de un ambiente adecuado y a recibir un servicio de calidad, que está afectando a los pobladores de la ciudad de Lima.

En ese sentido, nuestras recomendaciones al Estado en su conjunto están dirigidas a que se revierta esta vulneración, cada vez más frecuente y mortal. Así, por ejemplo, durante el año 2007, de un total de 79 972 accidentes en todo el país, 47 941 tuvieron lugar en la ciudad de Lima, representando con ello el 59,9 % del total, con 653 muertos y 24 730 heridos.

Cabe hacer notar que las principales vías donde se producen los accidentes fatales son las vías periféricas de la ciudad, como la Panamericana Norte, la Avenida Túpac Amaru, la Carretera Central y la Panamericana Sur, las cuales se encuentran ubicadas en los distritos donde habitan los sectores más pobres de la ciudad, poniendo así en grave riesgo a los pobladores de estas zonas, quienes están constantemente expuestos a accidentes mortales. Ello demuestra, una vez más, que los excluidos y pobres de nuestra sociedad son los más expuestos a sufrir serias vulneraciones a sus derechos fundamentales.

Las cifras muestran la forma en que se producen las muertes. Tres de cada cuatro personas muertas fallecieron atropelladas; la otra persona murió a consecuencia de un choque. Las muertes por atropello ponen en evidencia que los accidentes afectan principalmente a ciudadanos que habitan en las zonas periféricas de la ciudad que, como señalé anteriormente, en su mayoría corresponden a los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Durante el 2007 se vulneró el derecho a la salud e integridad personal de 24 730 ciudadanos. Prácticamente, la cifra duplica a la registrada en el año 2003, cuando la cifra de heridos ascendió a 13 511.

Por otro lado, el Informe muestra cómo la ciudad de Lima registra niveles de contaminación del aire superiores a los encontrados en ciudades como Santiago de Chile, México D.F. o São Paulo. Esta grave situación de deterioro del ambiente urbano explica, en parte, por qué las tasas de enfermedades respiratorias crónicas –como rinitis alérgica, asma y faringitis– se encuentran entre las más elevadas del mundo. En el Perú, por ejemplo, se estima que anualmente mueren 3 900 personas debido a causas atribuibles a la contaminación del aire, la cual vulnera seriamente el derecho fundamental a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para la vida de los ciudadanos.

Es evidente que la situación de vulneración de los derechos ciudadanos en la ciudad capital puede empeorar si no adoptamos medidas inmediatas al respecto. Para la Defensoría del Pueblo es necesario abordar de manera eficaz las causas del problema. Las principales son:

- Incipiente cultura y educación en seguridad vial por parte de la población. Recordemos que, en su mayoría, los accidentes son provocados por la imprudencia y la ebriedad de conductores y peatones.
- La inexistencia de un sistema de transporte público urbano que sea adecuadamente regulado, racional, ordenado y de calidad.

Ambos problemas se ubican en la base de la reforma del transporte urbano y deben ser abordados de manera integral para reorganizar el transporte urbano en Lima Metropolitana.

La estructura de este Informe tiene el propósito de exponer, en primer lugar, los derechos fundamentales afectados y presentar un breve esbozo de los impactos económicos derivados de la actual situación del transporte en Lima. Como se podrá observar en dicha estructura, hemos analizado el tema de la planificación del servicio de transporte y los avances que está realizando la Municipalidad Metropolitana de Lima en esta dirección. Del mismo modo abordamos el papel regenerador de la conciencia y el trabajo en torno de la responsabilidad vial, señalando la necesidad de que la Municipalidad Metropolitana de Lima y, en general, el Estado, cuenten con una estrategia de seguridad vial para formar ciudadanos conscientes de sus deberes y con mejores posibilidades de ver realizados sus derechos en el espacio público urbano.

En lo que concierne a las conclusiones de este Informe, allí se muestra la necesidad de que en la ciudad de Lima se articule un nuevo sistema de transporte urbano, que priorice el transporte público, brindando toda la información sobre su funcionamiento a los ciudadanos. Asimismo, consideramos que la Municipalidad Metropolitana de Lima debe establecer una política de seguridad vial con vistas a que se aporte la solución al problema de inseguridad vial que aqueja a nuestra ciudad, debiendo convertirse en la entidad que lidere el tema de la seguridad vial en la ciudad, trabajando coordinadamente con el Consejo Nacional de Seguridad Vial y articulando los trabajos pertinentes que desarrollan las Municipalidades Distritales de Lima.

Adicionalmente, el informe contiene recomendaciones cuya implementación esperamos se produzca en el más breve plazo posible, de manera que no tengamos que

lamentar siniestros como el ocurrido recientemente en el km. 13,5 de la Carretera Central, lugar que fue identificado desde el año 2006 por su alta siniestralidad, y donde perdieron la vida dos niñas.

Tenemos la convicción de que una ciudad diseñada y planificada para las personas que la habitan, con servicios de transporte urbano de calidad y ciudadanos conscientes y responsables de su rol en las vías y el espacio público, generará menores índices de accidentes y mejores niveles de calidad de vida. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo se propone que la sociedad civil y las instituciones públicas competentes en el tema tomen conciencia de esta situación crítica y adopten las medidas que sean necesarias para generar las soluciones indispensables.

Beatriz Merino Lucero
Defensora del Pueblo

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

El Informe Defensorial N° 108, “Pasajeros en riesgo: la seguridad en el servicio de transporte interprovincial”, aprobado mediante Resolución Defensorial N° 47- 2006-DP, de fecha 25 de octubre de 2006, dio cuenta de la debilidad del Estado en el cumplimiento de su función de supervisar el servicio de transporte interprovincial, en un contexto en el que las principales infracciones detectadas están vinculadas a la seguridad en el transporte y en el que, aproximadamente, 700 personas mueren todos los años debido a los accidentes¹ de transporte en la red vial.

Tratándose del servicio de transporte urbano, la situación de la seguridad es aún más grave. La Policía Nacional del Perú (PNP) informa que cada año mueren 3.400 personas por los accidentes de tránsito en el territorio nacional y, de estas personas, aproximadamente 800² mueren en Lima Metropolitana.³ Los vehículos que más participación tienen en los accidentes que ocasionan muertes son el ómnibus y la camioneta rural (combi).⁴

La presente investigación se circunscribe al transporte urbano en el área de Lima Metropolitana (sin

¹ En el presente informe los términos accidentes y siniestros de tránsito serán utilizados como sinónimos.

² En el año 2003 fueron 779; en el año 2004, 788; en el año 2005, 800; en el año 2006, 818 y en el año 2007, 653.

³ A excepción del año 2007, en el que fueron 653.

⁴ En el año 2003, de 924 participaciones de vehículos, 182 fueron ómnibus, 153 combis y 146 automóviles. En el 2002, hubo 974 participaciones de vehículos: 191 fueron ómnibus; 174, combis; y 145, automóviles. En el año 2001, hubo 980 participaciones: 200 fueron ómnibus; 164, combis; y 178, automóviles.

considerar la Provincia Constitucional del Callao), independientemente del tipo de vehículo y la vía.

Entre las principales causas de los accidentes de tránsito se pueden enumerar la imprudencia del conductor, la imprudencia del peatón, la ebriedad del peatón y el exceso de velocidad del chofer. Por ello, la inseguridad vial es también consecuencia de la falta de conciencia y responsabilidad de la población respecto de las reglas de conducta indispensables para el uso de la red vial, ya se trate de conductores o peatones.

Asimismo, la calidad del transporte público urbano está relacionada directamente con la calidad de vida en la ciudad. La ausencia de regulación y planificación suficientes y necesarias para la administración de la red vial y de las rutas, en tanto recursos públicos y escasos, ha conducido a la ciudad de Lima a la experiencia diaria de la ley del más audaz y de mantenerse en un estado anterior al de la vigencia de la civilización vial y el orden público. Apenas existen reglas que se cumplen y que se hacen cumplir, lo que genera un enorme desorden y muy elevados costos para toda la población que transita por las principales arterias de la ciudad, principalmente las ciudadanas y ciudadanos más pobres y excluidos, lo cual afecta gravemente derechos fundamentales de las personas, como veremos más adelante.

1.1 Objetivos del informe

El presente informe tiene por objetivo colocar en la agenda pública la necesidad de generar cambios significativos y decisivos que permitan a Lima

Metropolitana contar con un transporte urbano seguro, ambientalmente limpio y de calidad, que esté en función de la dignidad de las personas, a fin de alcanzar una efectiva protección de sus derechos a la vida, la salud, la integridad personal, así como a un ambiente adecuado y a recibir un servicio de calidad en su condición de usuarios del servicio de transporte público.

Los objetivos específicos del presente informe son:

- Promover la regulación y gestión eficiente del uso de la red vial y del espacio público urbano, así como de la calidad del transporte público urbano.
- Promover la conciencia vial y la responsabilidad de todos los ciudadanos y ciudadanas, ya se trate de peatones, pasajeros, conductores o autoridades de tránsito, acerca del cumplimiento de sus deberes y el ejercicio de sus derechos y facultades, así como sobre la importancia de reclamar ante la autoridad competente por la afectación de los derechos.
- Señalar la necesidad de que la Municipalidad Metropolitana de Lima dirija la seguridad y educación vial en Lima Metropolitana.
- Poner de relieve la necesidad de un trabajo coordinado entre la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Consejo Nacional de Seguridad Vial y otras entidades públicas para lograr adecuados mecanismos de supervisión, prevención, fiscalización y sanción con relación a la seguridad del transporte urbano.

1.2 Los accidentes de tránsito en el mundo y su repercusión en las sociedades

Los niveles de mortalidad ocasionados por los accidentes de tránsito en los países de ingresos altos no muestran el mismo crecimiento que en los países de bajos ingresos. Es más, estos últimos tienen una manifiesta tendencia a que en los próximos años aumenten en un alto porcentaje las víctimas mortales. El siguiente cuadro nos conduce a esa conclusión:

Cuadro N° 1
Proyección del número de víctimas mortales
ocasionadas por accidentes de tránsito al año 2020
(en miles)

Región	Año 2000	Año 2020	Variación 2000-2020
África Subsahariana	80	144	80%
América Latina y El Caribe	122	180	48%
Asia Meridional	135	330	144%
Asia Oriental y el Pacífico	188	337	79%
Europa Oriental y Asia Central	32	38	19%
Oriente Medio y África Septentrional	56	94	68%

Fuente: Organización Mundial de la Salud.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Si hacemos un análisis de las tasas de letalidad (defunciones /100 000 personas) de diferentes regiones del mundo en los años 2000 y 2020, debemos señalar que la región que muestra una mayor tasa es la de

América Latina y el Caribe. Así, en el año 2000, esta tasa era de 26,1% y se estima que en el año 2020 será de 31,0%. Dicha región es seguida por la de Oriente Medio y África Septentrional. Ésta última tenía en el año 2000 una tasa de 19,2% y se estima que en el año 2020 tendrá una tasa de 22,3%.

La situación descrita nos lleva a la conclusión de que los accidentes de tránsito ocasionan graves perjuicios a las sociedades, siendo necesario que los Estados desarrollen medidas estratégicas que contribuyan a la seguridad vial y, en especial, a proteger a los pasajeros de las diversas modalidades de transporte terrestre.

CAPÍTULO II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

El artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del artículo 9° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, disponen que corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En cumplimiento de este mandato constitucional, y conforme con lo señalado en el artículo 26° de su Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo puede, con ocasión de sus investigaciones, formular advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública. Asimismo puede sugerir la adopción de nuevas medidas con relación a los hechos que impliquen un mal funcionamiento de la administración estatal, la inadecuada prestación de los servicios públicos o vulneración de derechos fundamentales.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha incorporado un “enfoque de derechos” en los servicios públicos, lo que implica, entre otras cosas, el reconocimiento de que su prestación involucra el goce, la amenaza o la vulneración de determinados derechos fundamentales de la persona. Es por ello que en este informe se busca visibilizar la afectación de los derechos fundamentales por efecto del desorden y la inseguridad en el transporte urbano en la ciudad de Lima.

CAPÍTULO III DERECHOS VULNERADOS E IMPACTOS ECONÓMICOS EN EL TRANSPORTE URBANO

El transporte urbano es una actividad que cumple un rol muy importante en el desplazamiento de las personas en las ciudades, pero mucho más en las ciudades cosmopolitas como Lima, donde habitan aproximadamente ocho millones de peruanos que regularmente usan el espacio público urbano para trasladarse a sus destinos.

No obstante la importancia de esta actividad, en muchos casos se afectan derechos tales como los referidos a la vida, la salud, la integridad personal, al ambiente adecuado y a recibir un servicio de calidad.

3.1 Deber general del Estado de protección de los derechos

En su artículo 1°, la Constitución Política del Perú señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Igualmente, el artículo 44° precisa que es deber del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. Esto implica que el Estado debe realizar las acciones necesarias para evitar la afectación de los derechos de las personas, lo cual no se agota con la existencia de un orden normativo, sino que exige una conducta gubernamental que asegure la existencia de una eficaz garantía del libre ejercicio de los derechos humanos.⁵

⁵ Corte Interamericana de Derechos humanos. Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de junio de 1988, párrafo N° 167.

3.2 Derecho a la vida

La Constitución Política del Perú declara, en su artículo 2º, inciso 1, que toda persona tiene derecho a la vida.

El propio Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la vida, reconocido en el artículo 2º, inciso 1 de la Constitución, tiene tanto una dimensión existencial como una dimensión material mediante la cual se constituye como una oportunidad para realizar el proyecto vivencial al que una persona se adscribe, proyectándose transitivamente en un sentido finalista.⁶

Apesar de la trascendencia de este derecho fundamental, éste se ve continuamente vulnerado en los accidentes de tránsito en el territorio nacional, lo cual se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2
Número de accidentes de tránsito

Año	En el ámbito nacional	En Lima Metropolitana
2003	74 612	44 604
2004	74 401	46 825
2005	74 870	46 310
2006	77 840	49 166
2007	79 972	47 941

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Ministerio del Interior.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 489-06-PHC/TC, fundamento N° 13.

Se puede apreciar que las cifras de accidentes de tránsito son elevadas. Esta situación ya fue observada por la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 108, “Pasajeros en Riesgo: La Seguridad en el Transporte Interprovincial”, en el que se efectúa una comparación con países de nuestro entorno y se aprecia que el Perú ostenta cifras mayores. Así tenemos que desde el año 2003 al 2007 se advierte un incremento del número de accidentes en el ámbito nacional de 74 612 accidentes a 79 972, lo cual representa un aumento de 7%.

Lima Metropolitana concentra la gran mayoría de los accidentes de tránsito. En el año 2003, los accidentes en Lima representaban el 59,7%, manteniéndose este nivel en el año 2007 ya que estos accidentes llegaron a representar el 59,9% del total nacional.

El Informe “Análisis de Accidentes de Tránsito en el Área de Lima y Callao (2006)”, elaborado por la Secretaría de Transporte de Lima y Callao, concluyó que los cinco lugares con mayor número de accidentes (denominados “puntos negros”)⁷ son los siguientes:

⁷ La Secretaría Técnica del Consejo de Lima y Callao define al punto negro como el lugar donde la aglomeración de accidentes de tránsito supera o iguala al valor promedio de cuatro accidentes de tránsito al año o donde haya ocurrido por lo menos un accidente fatal.

Cuadro N° 3
Los cinco lugares (“puntos negros”) con mayor cantidad de accidentes en Lima Metropolitana en el año 2006

Ranking	Ubicación	Distrito	N° de accidentes
1	Av. Los Héroes – Av. San Juan (mercado Ciudad de Dios)	San Juan de Miraflores	108
2	Av. Alfredo Mendiola Norte a Sur paradero Santa Rosa - Pro, Los Olivos	Independencia	97
3	Av. Javier Prado (Universidad de Lima) – Av. El Golf	La Molina	85
4	Av. Paseo de la República (alt. Puente Javier Prado)	Lince	85
5	Av. Carretera Central (Alt. Óvalo Santa Anita, paradero Johnson)	Santa Anita	84

Fuente: Consejo de Transporte de Lima y Callao.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Podemos apreciar que varios de estos puntos se encuentran en las zonas periurbanas de Lima, salvo el caso de la Av. Paseo de la República (Lince).

Igualmente, el número de muertos por accidentes de tránsito en Lima es elevado. El siguiente cuadro grafica esta realidad:

Cuadro N° 4
Número de muertos por accidentes de tránsito en Lima Metropolitana

Año	En el ámbito nacional	En Lima Metropolitana
2003	2 856	779
2004	3 103	780
2005	3 302	800
2006	3 481	818
2007	3 510	653

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Ministerio del Interior.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La tendencia en las cifras de muertos por accidentes de tránsito en el ámbito nacional es creciente. En el caso de Lima se repite esta tendencia, salvo en el año 2007, año en el que se registraron 653 muertos. Esto representa el 18,6% de las personas que fallecen en el ámbito nacional, considerando también a los que fallecen cada año en la red vial nacional. Esta tendencia continúa en el presente año 2008, en el cual desde enero hasta junio han fallecido 342 personas (cifra de medio año que representa el 52% de la cifra del año anterior).

Sin embargo, en la actualidad, los indicadores de siniestros de tránsito en la ciudad de Lima son sumamente altos, tanto que es posible afirmar que cada año mueren en Lima, en promedio, un número de personas igual al de toda la red vial nacional.

Esta situación es más preocupante cuando advertimos que los accidentes fatales se presentan generalmente en las vías periféricas de la ciudad.⁸

Resulta preocupante el crecimiento de los accidentes fatales en algunas de estas vías, como la Panamericana Sur, que en el año 2003 tuvo 6 accidentes fatales, incrementándose a 30 en el año 2006. Igualmente, en la Carretera Central, en el año 2003 hubo 22 accidentes fatales; en el año 2006 fueron 36.

En cuanto a la participación de los vehículos de transporte público en las principales vías donde se produjeron accidentes fatales durante el año 2007 se puede señalar que en la Carretera Central participaron en 20 accidentes, en la Av. Túpac Amaru, en 19; en la Panamericana Norte, en 13; y en la Panamericana Sur, en 11.

En lo que respecta al período enero–junio del 2008 se presenta la misma tendencia respecto de las vías periféricas donde se produce el mayor número de accidentes fatales. Así, en la Panamericana Sur se han producido 35 accidentes fatales;⁹ en la Panamericana Norte, 30 accidentes;¹⁰ y en la Carretera Central, 28 accidentes fatales.¹¹

Si analizamos específicamente los 10 “puntos negros” con mayor cantidad de muertes debemos considerar el estudio “Análisis de Accidentes de Tránsito en el Área

⁸ Información proporcionada por la Dirección de Policía de Tránsito de la PNP mediante Oficio N° 252–2007–DIREOP–PNP–DIRPOLTRAN. Sec de fecha 31 de marzo de 2007.

⁹ Estos accidentes han producido 36 muertos.

¹⁰ Estos accidentes han producido 35 muertos.

¹¹ Estos accidentes ha producido 32 muertos.

Central de Lima y Callao”, elaborado en el año 2006, en el que se señala que estos puntos son:

Cuadro N° 5 **10 Puntos Negros con mayor número de muertos**

Ranking	Ubicación	Distrito	N° de muertos
1°	Av. Panamericana Norte -1ra Pro	Comas	5
2°	Av. 1° de Mayo – Mercado Perales	Santa Anita	4
3°	Carretera Central km. 13.5	Ate Vitarte	4
4°	Av. Alfredo Mendiola – Santa Rosa	Independencia	3
5°	Puente Nuevo auxiliar bajo	El Agustino	3
6°	Av. Carretera Central (altura Puente Santa Rosa)	Ate Vitarte	3
7°	Av. Tomás Marsano (a 100 metros del Puente Atocongo)	Santiago de Surco	3
8°	Av. Panamericana Norte –Óvalo Naranjal	Independencia	3
9°	Av. Panamericana Norte – Av. De Habich	San Martín	3
10°	Av. Carretera Central km 6.5	Ate Vitarte	3

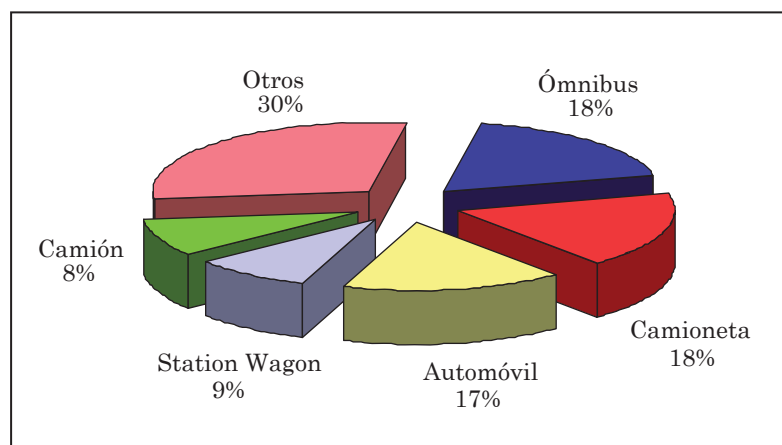
Fuente: Consejo de Transportes de Lima y Callao.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Este estudio confirma que los accidentes fatales se producen principalmente en la zona periférica de la ciudad, en especial en las principales vías de estas zonas, siendo el principal punto negro la intersección de la Panamericana Norte y la Primera de Pro. En esta intersección se ubica un importante mercado de abastos, por lo que el flujo peatonal es intenso.¹²

Respecto a la participación de los vehículos se debe considerar el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1
Participación de vehículos en accidentes fatales en Lima Metropolitana en el año 2007



Fuente: Ministerio del Interior

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Durante el año 2007, la participación de los vehículos en los accidentes fatales fue de 625 vehículos, observán-

¹² CONSEJO DE TRANSPORTE DE LIMA Y CALLAO. Análisis de Accidentes de Tránsito en el Área Central de Lima y Callao- Información Base del año 2006, p. 43.

dose una mayor incidencia de los ómnibus (18%); camioneta, entre ellas la “combi”, (18 %); automóviles (17%); y vehículos station wagon (9 %). Dentro del rubro Otros aparecen vehículos como motocar, motocicleta, remolcador, locomotora y tractor. Cabe indicar que si bien los datos no permiten establecer si la camioneta, automóvil o station wagon es de uso privado o para el servicio de transporte público, el ómnibus es el vehículo que tiene mayor participación en estos accidentes y es el vehículo por excelencia que se utiliza en el servicio de transporte público urbano.

En el caso de los station wagon, en la investigación “Estudio de Casos de Accidentes de Tránsito Fatales en Lima Metropolitana: Causas y Alternativas de Solución” (período enero–junio del 2007), elaborado por el Centro de Investigación y Asesoría de Transporte Terrestre (CIDATT), se concluye que 8 de cada 10 station wagon de timón cambiado que participan en esta clase de accidentes corresponden a taxis.¹³

Se debe señalar que la estadística de la PNP no permite discriminar los vehículos de servicio público informal. Así, respecto a los accidentes fatales del año 2007, la información distingue entre los vehículos de transporte público y privado, pero no identifica a los autos colectivos, pese a que de hecho es un medio de transporte urbano en Lima. Es el caso también de los taxis informales, por ser de difícil identificación. La data también se encuentra afectada por el alto número de vehículos fugados (103).

¹³ El CIDATT estima que el 58% de los station wagon corresponde a taxis y el 42% a autos particulares.

Entre enero y junio del 2008, el ómnibus y la camioneta mantienen los primeros lugares, aunque la camioneta ocupa el primer lugar con 19,6%, seguida del ómnibus con 18,7% , del automóvil con 13,8% y del camión con 8,2%.

Cuadro N° 6
Número de fallecidos por tipo de vehículo
Período enero-junio 2008

Tipo de Vehículo	N° de Fallecidos
Ómnibus	67
Camioneta	64
Automóvil	53
Camiones	26
Station Wagon	23

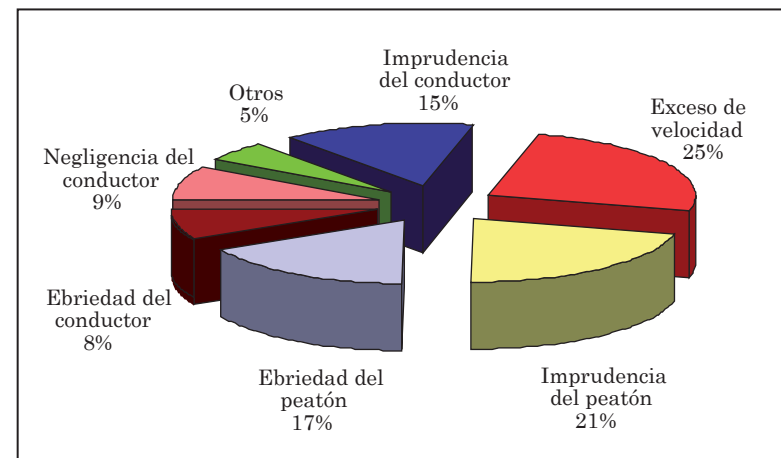
Fuente: Policía Nacional del Perú.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

A similares conclusiones llega el CIDATT en la investigación antes referida, precisando que cuatro de cada 10 accidentes fatales son ocasionados por los vehículos de transporte público.¹⁴

Respecto a los accidentes fatales se incluye el gráfico N° 2, del cual se desprende que la causa principal de éstos en Lima, es el factor humano. El siguiente gráfico explica las principales causas:

¹⁴ Este estudio refiere que, en el caso de accidentes fatales, los vehículos de transporte público participan con 37%; el transporte privado con 35%; el transporte de carga con 11%; y los vehículos fugados con 17%.

Gráfico N° 2
Causas de los accidentes fatales en Lima Metropolitana
en el año 2007



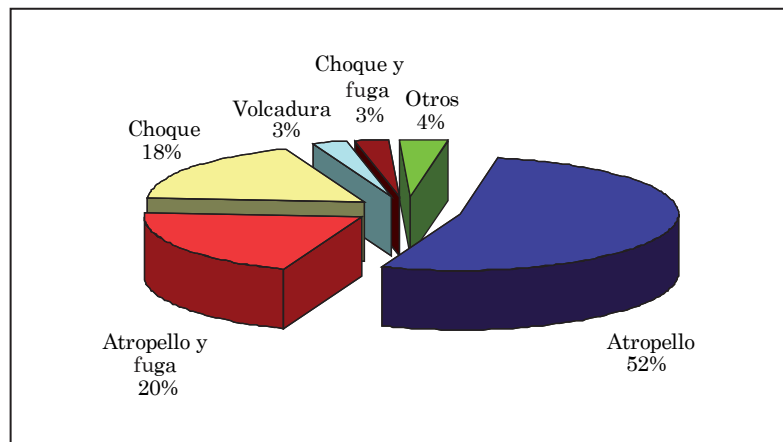
Fuente: Ministerio del Interior.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Entre las principales causas de los accidentes fatales se pueden enumerar: exceso de velocidad (25%), imprudencia del peatón (21%), ebriedad del peatón (17%), imprudencia del conductor (15%) y negligencia del conductor (9%). Si bien el conductor muestra una alta participación, los peatones también tienen un nivel de importancia en estos accidentes.

De enero a junio del 2008, la imprudencia temeraria del chofer ocupa el primer lugar, con 27,9%; el segundo lugar lo ocupa el exceso de velocidad, con 23,3%; seguido de imprudencia del peatón y ebriedad del peatón, con 15% cada uno.

El siguiente gráfico señala las principales clases de accidentes fatales en Lima:

Gráfico N° 3
Principales clases de accidentes fatales en Lima
Metropolitana en el año 2007



Fuente: Ministerio del Interior.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con relación a las clases de accidentes fatales en la ciudad de Lima, la principal es el atropello (52%), seguida de atropello y fuga (20%), choque (18%), volcadura (3%), choque y fuga (3%), etc. Si se suman los casos de atropello y fuga y choque y fuga, éstos ascienden a un 23 %, lo cual es preocupante y explica por qué en 103 casos (16,48%) los vehículos que participan en accidentes de tránsito fatales son vehículos no identificados.

Este mismo orden se mantiene de enero a junio del 2008. Así, el primer lugar es ocupado por el atropello, con 53%; atropello y fuga, 21,7%; choques, 19,6%; volcadura, 3,3%; choque y fuga, 1,2%; y otros, 0,9%.

De estas cifras se puede concluir que el número de heridos por accidentes de tránsito es elevado en Lima con relación al número de heridos en el ámbito nacional, ya que esa cifra representa el 50,4 % del total de heridos por accidentes de tránsito en todo el Perú. Asimismo, que esta cifra se ha incrementado desde el año 2003 al 2007 en casi el doble (183%). Es más, Lima tiene cerca del mismo número de heridos que todo el Perú en 1998 (en ese año, las cifras de heridos fue de 26 417).

Lamentablemente, la información de la PNP no nos permite conocer las principales vías donde ocurren los accidentes no fatales, pero el Consejo de Transporte de Lima y Callao realizó un estudio sobre accidentes de tránsito (2006), que comprende las jurisdicciones de un conjunto de comisarías. Si bien el referido estudio no analiza todas las vías de Lima, constituye un indicador sobre la problemática de la seguridad del tránsito en Lima.

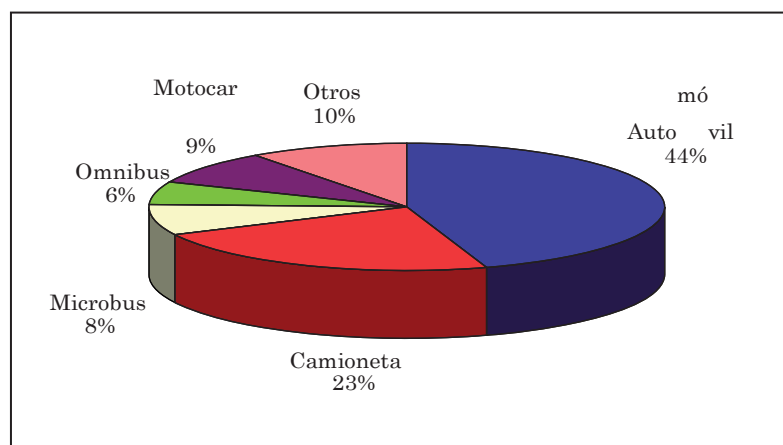
Según el Informe del Consejo de Transporte de Lima y Callao, los tres puntos con mayor número de accidentes, muertes y peatones involucrados son:

- Av. Panamericana Norte–1ra. etapa de Pro, con 73 accidentes, cinco muertes y 39 peatones involucrados.
- Av. Alfredo Mendiola–Av. Carlos Izaguirre, con 97 accidentes, tres muertes y 37 peatones involucrados.

- Puente Nuevo, San Juan de Lurigancho, con 79 accidentes, tres muertes y 30 peatones involucrados.²⁰

Con relación a los vehículos que tienen participación en estos accidentes no fatales, se debe tener en cuenta el siguiente cuadro:

Gráfico N° 4
Participación de vehículos en accidentes no fatales en Lima Metropolitana en el año 2007



Fuente: Ministerio del Interior.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Se debe apreciar que el vehículo con mayor participación es el automóvil, con un promedio de 44%;²¹ camioneta,

²⁰ CONSEJO DE TRANSPORTE DE LIMA Y CALLAO. Análisis de Accidentes de Tránsito en el Área Central de Lima y Callao – Información Base del año 2006, p. 46.

²¹ En el año 2003, el automóvil tuvo 50,15% de participación; en el 2004, 48%; en el 2005, 43% y en el año 2006, 44%.

con 23%;²² microbús, con 8%;²³ y ómnibus, con 6%.²⁴ Si bien la información proporcionada por la PNP no nos permite diferenciar si el automóvil es particular o es un vehículo que se utilizó para el servicio de transporte público (como taxi o taxi colectivo), los demás tipos de vehículos son los que se utilizan casi exclusivamente para el servicio de transporte urbano.

En el primer semestre del 2008, los mismos porcentajes se mantuvieron en los diferentes tipos de vehículos.

La Defensoría del Pueblo considera preocupante que el factor humano sea el principal causante de los accidentes de tránsito no fatales (excesiva velocidad, imprudencia del conductor, ebriedad del conductor, etc.) y que exista un alto porcentaje de accidentes en las tipologías de “atropello y fuga” y “choque y fuga”, los cuales ascendieron, durante el año 2007, a 10 918 accidentes, lo que representa el 21% del total de siniestros por clase de accidentes en los accidentes de tránsito no fatales,²⁵ cifra muy elevada y situación en la que el infractor no asume su responsabilidad ni muestra solidaridad con el afectado por el accidente.

²² En el año 2003, la camioneta tuvo 15,41% de participación; en el año 2004, 21,69%; en el 2005, 23,40% y en el año 2006, 24%.

²³ En el año 2003, el microbús tuvo 6,69% de participación; en el 2004, 6,10%; en el año 2005, 6,84% y en el año 2006, 9%.

²⁴ En el año 2003, el ómnibus tuvo 6,40% de participación; en el 2004, 6,37%; en el 2005, 6,04% y en el año 2006, 5%.

²⁵ Según el Oficio N° 094-2008-VII-DIRTEPOL-L-PNP/JEM-OFIPLA, el total de accidentes no fatales por clase de accidentes son 51 293.

3.4 El problema de la información sobre accidentes de tránsito.

Con relación a las cifras señaladas en los párrafos precedentes, la Defensoría del Pueblo ha advertido que la estadística que nos ha remitido la PNP no es estrictamente rigurosa. Dos de sus órganos efectúan la estadística en Lima: los accidentes fatales son analizados por la Dirección de Policía de Tránsito de Lima y los accidentes no fatales por la VII Dirección Territorial de la PNP.

Si bien existe la Directiva N° DPNP-10-01-2004, cuyo objetivo es establecer normas y procedimientos generales que deben seguir los diferentes órganos para la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de la información estadística en la PNP, existe un conjunto de problemas.

Por un lado está el caso de los menores de edad afectados por los accidentes de tránsito. La pauta que siguen los órganos de la PNP consiste en establecer una división entre menores y mayores de 18 años, pero no se hace una distinción entre los niños y adolescentes. Tampoco se señala cuántos menores en edad escolar participan en los accidentes de tránsito. Igualmente, con relación al adulto, no se analiza cuántos adultos mayores participan en accidentes de tránsito. Sin embargo, debemos indicar que la Policía de Tránsito nos brindó información sobre los menores de edad que participan en accidentes fatales.²⁶

²⁶ Mediante Oficio N° 776-2008-VII-DIRTEPOL/DIVPOLTRAN-Sec. de fecha 26.08.08, la División de la Policía de Tránsito nos informó que durante el año 2007 fallecieron 47 menores de edad y que, en el primer semestre, fallecieron 34, distinguiendo entre menores de 0 a 5 años, 6 a 12 años y 13 a 17 años.

Es importante contar con esta información porque le permitiría al Estado realizar un trabajo en seguridad vial diferenciando sectores sensibles como los de niños, estudiantes escolares o ancianos y verificar si los indicadores aumentan o disminuyen.

Un segundo problema con la información brindada por la PNP es el de los puntos donde ocurren accidentes de tránsito con mayor frecuencia. Esta información fue solicitada a la VII Dirección y a la Policía de Tránsito, pero sólo esta última pudo remitirnos información. La VII Dirección Territorial no cuenta con esta información debido a que la referida Directiva no exige su recopilación. Dicha información habría contribuido a conocer los puntos críticos en los accidentes no fatales y poder analizar sus causas.

Si bien la estadística de la Policía de Tránsito identifica como causa de accidente de tránsito el estado de ebriedad del peatón –que es la cuarta causa de los accidentes de tránsito fatales en Lima–, en el caso de los accidentes no fatales este tema no aparece expresamente como causa de accidente de tránsito no fatal en la información de la VII Dirección. Ello se debe a que la referida Directiva no la ha contemplado expresamente, por lo que se indica sólo en el rubro de “otros”, pese a que es factible que sea un supuesto importante de análisis. Adicionalmente, como ya se ha señalado, la estadística de la PNP no permite distinguir entre los accidentes en que participan los vehículos de transporte público y aquéllos en los que participan los vehículos de transporte privado.

Además, la PNP no hace un seguimiento a los afectados en los accidentes de tránsito, de manera que se pueda saber cuántos de los heridos fallecen finalmente horas o

días después de ocurrido el accidente a consecuencia de éste, de tal forma que deban considerarse dentro de la estadística de fallecidos por accidentes de tránsito.

Este problema ya fue advertido por el Consejo de Transporte de Lima y Callao en el Informe sobre los accidentes de tránsito en Lima y Callao, en el que se precisó que la información de la PNP muestra limitaciones que perjudican la certeza de ésta. Una de estas limitaciones se relaciona con la exactitud de la ubicación de los accidentes puesto que las referencias encontradas son muy generales o vagas como, por ejemplo, sólo la indicación de la cuadra donde ocurrió el siniestro o indicaciones a referencias de establecimientos que fue imposible ubicar.

Otro problema tiene que ver con la escasa información relevante sobre la causa que originó el accidente. Muchas veces se indica el tipo ‘colisión’ sin aclarar mayormente, por ejemplo, “...*ambos vehículos colisionaron entrando a la intersección*“, “...*el vehículo ingresaba por la Av. Pacífico, de Oeste a Este, cuando colisionó*”. Por ello, el 15% de los datos registrados no pudo ser analizado para el estudio.²⁷

3.5 Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida

El artículo 2º inciso 22 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

²⁷ CONSEJO DE TRANSPORTE DE LIMA Y CALLAO. Análisis de Accidentes de Tránsito en el Área Central de Lima y Callao – Información Base del año 2006, p. 14.

Respecto al contenido de este derecho, el Tribunal Constitucional ha señalado en diversas sentencias que el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida humana está configurado por dos elementos: (i) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado y, (ii) el derecho a que dicho ambiente se preserve.²⁸ El primer elemento involucra a la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica, y en caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la relación que existe entre estos elementos. Ello no supone el disfrute de cualquier entorno, sino el de uno adecuado para el desarrollo de la persona y su dignidad; de lo contrario, el goce efectivo de su derecho se vería frustrado. El segundo elemento entraña obligaciones ineludibles por parte del Estado y de los particulares, de tal manera que se mantengan los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute.²⁹

De acuerdo con estas consideraciones y teniendo en cuenta las conclusiones del Informe Defensorial N° 116, “La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes”, se puede precisar que los pobladores limeños están viendo vulnerado su derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, en razón del serio problema de contaminación del aire que padecen, en gran medida por problemas relacionados con el transporte urbano.

²⁸ Para mayor información al respecto, ver sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional en los Expedientes N° 018-2002-AI/TC y 048-2004-AI/TC.

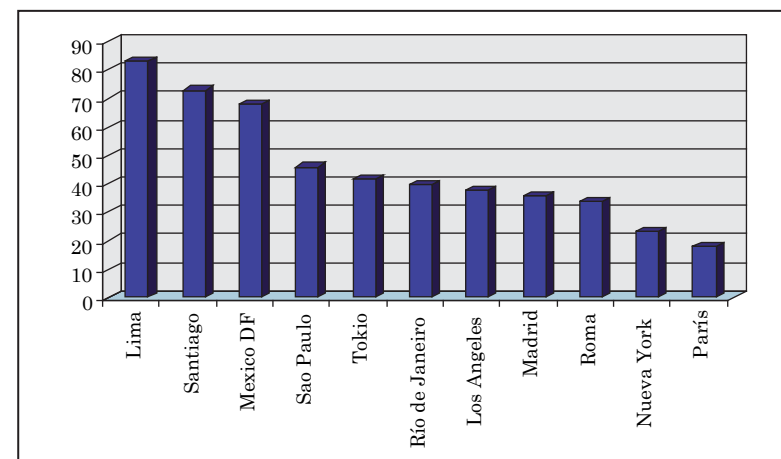
²⁹ Para mayor detalle sobre el contenido de dicho derecho, ver Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC.

Es así, pues, que la calidad del aire de Lima no sólo no cumple con los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire, sino que sobrepasa enormemente los valores propuestos en las guías sobre calidad del aire de la OMS.

En el siguiente gráfico se pueden apreciar las altas concentraciones de contaminantes que están afectando a los pobladores de la ciudad de Lima, en especial de aquellas zonas donde las concentraciones de contaminantes son más altas que las que se presentan en otras ciudades de América Latina, que mantienen un severo problema de contaminación atmosférica, como son Santiago de Chile y Ciudad de México, y mucho más altas que las observables en ciudades como Los Ángeles, Tokio y Roma, en donde los sectores de transporte e industria mantienen grandes dimensiones en comparación con la situación de nuestro país.³⁰

³⁰ Banco Mundial. Análisis Ambiental del Perú: Retos para un Desarrollo Sostenible. Volumen I: Resumen Ejecutivo (2007), p. 9.

Gráfico N° 5
Promedio Anual de Concentración de Partículas de 10 Micra (*) de diámetro o menos (PM 10) en Ciudades Seleccionadas (ug/m3)**



(*) 1 micrón (en plural micra) = milésima parte de un milímetro.

(**) ug/m3 = Microgramos por metro cúbico.

Fuente: Banco Mundial. Análisis Ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible. Volumen I: Resumen Ejecutivo. (Lima): BM, 2007, p. 9.

Nota.- El dato para la ciudad de Lima incluye también a la provincia del Callao.

Ello ha generado que, en la actualidad, en Lima se esté presentando un incremento de las enfermedades respiratorias crónicas no transmisibles, como el asma, la rinitis alérgica y la faringitis, las cuales están afectando seriamente a las poblaciones más vulnerables, como los niños y ancianos, en especial de aquellos que habitan en los sectores más pobres de la ciudad.

Adicionalmente se estima que, cada año, en el Perú mueren 3 900 personas debido a causas atribuibles a la contaminación del aire.³¹

Esta contaminación se explica en gran parte por las emisiones generadas por la actividad de transporte, debido a los altos niveles de azufre en los combustibles,³² a la antigüedad del parque automotor,³³ a la falta de revisiones técnicas, a la sobreoferta del transporte público y a la congestión resultante.

En el caso peruano, el costo de la degradación ambiental anual respecto a la contaminación atmosférica urbana corresponde al 0,8% del Producto Bruto Interno (PBI)³⁴ y el transporte es uno de los causantes más importantes de la referida contaminación. En el referido Informe Defensorial N° 116, “La Calidad del Aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes”, así como en el Informe Defensorial N° 136, de seguimiento, se daba cuenta de la presencia de diversos contaminantes derivados de la utilización de combustibles diesel de pésima calidad por parte del parque automotor, constituido en su mayor parte por automóviles y ómnibus antiguos. Entre los principales contaminantes se encuentra el dióxido de azufre que, sumado a material

³¹ Banco Mundial. Análisis Ambiental del Perú: Retos para un Desarrollo Sostenible. Volumen I: Resumen Ejecutivo (2007), p 16.

³² En el caso peruano el diesel que se vende es muy contaminante debido a que contiene ingentes cantidades de azufre (entre 4 000 a 6 000 ppm).

³³ En promedio un ómnibus en Lima tiene 20 años, un microbús 18 años y la camioneta rural 15 años.

³⁴ Banco Mundial. Análisis Ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible. Volumen I: Resumen Ejecutivo (2007) p. 6.

particulado, daña la salud y la vida de las personas³⁵ y causa serios estragos en las edificaciones y en particular en aquéllas que constituyen patrimonio de la nación.

Por efecto de esta situación, la Cuarta Fiscalía Provincial de Prevención del Delito y Especializada en Delitos contra Recursos Naturales, Medio Ambiente y Tala Ilegal del Distrito de Lima emitió la Resolución, de fecha 13 de abril del 2007, en la cual, según sus atribuciones, recomendó a la Subgerencia del Medio Ambiente de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que convocase la conformación de los Grupos Técnicos de Línea de Gestión de la Calidad del Aire para coordinar y convocar la participación de las instituciones involucradas en la calidad del aire en Lima, con el fin de aplicar las medidas establecidas en el Diagnóstico Ambiental (Informe Geo Lima) y el Plan Integral de Saneamiento Atmosférico PISA 2005-2010. Asimismo, solicitó a la Gerencia de Transporte Urbano aplicar las siguientes medidas:

- a) Racionalizar las rutas del transporte público en la Av. Abancay.
- b) Implementar programas de mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos, a fin de cumplir con los Límites Máximos Permisibles (LMP) establecidos en el Decreto Supremo N° 47-2001-MTC.
- c) Promover medidas para la modernización del parque automotor, mediante el uso de combustible alternativo.
- d) Organizar a los gremios del transporte urbano.

³⁵ Para mayor detalle, ver el referido Informe Defensorial y el Informe Defensorial N° 136, “La Calidad del Aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes, seguimiento de las recomendaciones defensariales”, en www.defensoria.gob.pe/inform-defensariales.php.

- e) Reorganizar el sistema de semáforos inteligentes.
- f) Establecer la antigüedad máxima de los vehículos.
- g) Actualizar los requisitos para el otorgamiento de autorizaciones.
- h) Promocionar medios de transporte no motorizados.
- i) Mejorar el uso de las vías peatonales y promover el uso de ciclovías.
- j) Coordinar con las instituciones para definir los programas de desarrollo urbano.
- k) Elaborar programas de educación y/o capacitación en materia de conductas adecuadas del transportista en tránsito y seguridad vial.

3.6 Derecho a un servicio de calidad

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 65°, como deber del Estado, la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, lo que se estableció como un principio rector para el Estado. En ese sentido, la conducta del Estado tiene como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios, lo cual se plasma en dos obligaciones genéricas: deber de garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentren a disposición del mercado y velar por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidoras o usuarias.³⁶

Asimismo, la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, prescribe que la acción del Estado se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguri-

³⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional N° 08-2003-TC-AI, párrafo 31; y N° 518-2004-AA/TC, fundamento N° 18.

dad y salud.³⁷ Igualmente, el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, define a la calidad del servicio como un conjunto de cualidades mínimas en la prestación del servicio de transporte terrestre consistente en la existencia de condiciones de seguridad, puntualidad, higiene y comodidad,³⁸ todo lo cual existe en función de la calidad de vida de los residentes de una ciudad.

La calidad del servicio guarda relación con el estado del vehículo y su antigüedad. Este último aspecto se analizará más adelante.

Asimismo, la calidad del servicio se relaciona con el tiempo de viaje y la velocidad. De acuerdo con el Plan Maestro de Transporte Urbano, para el Área Metropolitana de Lima y Callao,³⁹ en el año 2004, la velocidad promedio fue de 16,8 km/h y el tiempo de viaje promedio fue de 44,9 minutos; si no hay algún proyecto que propicie una mejora en el servicio de transporte urbano, en el año 2025, la velocidad promedio será de 7,5 km/h y el tiempo de viaje promedio será de 64,8 minutos.

Estas cifras perjudican la calidad del servicio de transporte que se brinda al usuario puesto que éste se ve en la obligación de gastar una importante parte de su tiempo en el uso del servicio de transporte urbano, tiempo que podría ser dedicado a actividades productivas.

³⁷ Artículo 3° de Ley N° 27181.

³⁸ Artículo 3° inc. 7 del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC.

³⁹ Estudio elaborado por Yachiyo Engineering en asociación con Pacific Consultants Internacional.

La preocupación antes mencionada se confirma con la revisión del Plan de Administración de Tránsito de Lima elaborado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, en el cual se indica que existen varias vías de la ciudad de Lima que tienen una velocidad de viaje de 10 km/h o menos. El siguiente cuadro registra este problema:

Cuadro N° 8
Vías con velocidad promedio de 10 Km/h o menor al año 2004

Período Pico	Principales Vías	Principales causas
7:00 a.m.–9:00 a.m.	Av. Aviación, Av. Tomás Marsano, Av. Caminos del Inca, Av. Ayacucho, Av. San Borja Sur, Av. Javier Prado, Av. Canadá, Óvalo Arriola	Sistema de control de semáforos poco eficiente, conflicto ómnibus /combi en los paraderos, empalmes hacia vías secundarias sin semáforos.
12:00 m.–2:00 p.m.	Av. Angamos, Av. Canadá, Av. Aviación, Av. San Borja Sur, San Borja Norte.	Congestión de tráfico, sistema de control de semaforización poco adecuado, conflicto ómnibus / combi.
17:30 p.m.–19:30 p.m.	Óvalo Arriola, Av. Angamos, Av. Canadá, Av. Villarán, Av. San Borja Norte, San Borja Sur.	Congestión del tráfico, conflicto ómnibus/combi.

Fuente: Agencia de Cooperación Internacional del Japón

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se debe señalar que varias de estas vías son importantes para la ciudad y son utilizadas frecuentemente por los usuarios en el servicio de transporte urbano (por

ejemplo, Av. Javier Prado, Av. Canadá, Av. San Borja). Asimismo, cabe resaltar que una de las principales causas de la baja velocidad promedio de estas vías –que, por ende, atenta contra el derecho a un servicio público de calidad⁴⁰ es el conflicto ómnibus/combi en los paraderos.

3.7 Transporte urbano en Lima: regulación inadecuada, congestión vehicular e impactos económicos

En vista de lo expuesto hasta aquí, la situación actual del transporte urbano y la carencia de una cultura de seguridad vial en la población provocan una serie de vulneraciones a los derechos humanos fundamentales de las personas. Constituyen dos órdenes de causas de los impactos en la población.

Por otro lado, la situación del transporte urbano responde, en parte, a causas económicas y provoca costos ambientales y sociales, como se podrá comprobar a continuación.

Al inicio de los años noventa, tal como ocurrió en otros países de América Latina en los años ochenta, el Estado peruano emprendió un proceso de modernización institucional y de reformas económicas. Dichas reformas incluyeron la privatización de diversas actividades, como los servicios públicos de electricidad, agua potable y telefonía, así como la creación de organismos reguladores y de una agencia para resguardar la competencia en el mercado, –el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)–, entre otras medidas.

⁴⁰ Entendiéndose por calidad en el servicio la concurrencia de los siguientes atributos: buen trato, condiciones de higiene y la predictibilidad del servicio, entre otros.

Respecto al transporte urbano de pasajeros se estableció la libre competencia para la fijación de las tarifas, así como el libre ingreso temporal de personas naturales o jurídicas como prestadores del servicio, y se promovió la importación de vehículos usados.

Respecto a esto último debemos señalar que los vehículos usados utilizan combustibles altamente contaminantes y son objeto de importantes cuestionamientos sobre su seguridad, toda vez que dichas unidades vehiculares ya no son compatibles con los altos estándares de los mercados internacionales de los que provienen. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo considera que no se debe prolongar la libre importación de vehículos usados, pues es necesario no relajar exigencias de seguridad, sino elevarlas en aras de la protección de la vida, la integridad y nuestro derecho a un ambiente sano y equilibrado.⁴¹

Todo ello significó el cambio de paradigma del Estado planificador a la idea de la competencia en el mercado como el mejor instrumento para incrementar el bienestar de la población.

En este contexto, ex trabajadores del Estado y otras personas en situación de desempleo vieron en la actividad de transporte urbano una posibilidad de empleo e ingresos. Muchos de ellos se incorporaron a las empresas que poseían una autorización de ruta, pagando cupos por circular, expuestos a extensas jornadas de trabajo

⁴¹ Al tiempo de elaboración de este informe, se vienen discutiendo en el Congreso de la República, los proyectos: N° 1278/2006-CR, 1306/2006-CR, 1339/2006-CR, 1875/2007-CR. Dichas propuestas normativas en términos generales permiten la ampliación del plazo de libre importación de vehículos usados para su posterior conversión.

y compitiendo con los demás operadores de la misma empresa. Otros simplemente invirtieron su dinero en adquirir vehículos de transporte para brindar el servicio. Habiendo transcurrido varios años, el resultado de esta política revela que, actualmente, las pistas de la ciudad se encuentran pobladas por vehículos (combis, coasters, taxis y ómnibus). En efecto, según la Municipalidad Metropolitana de Lima, la oferta de transporte en la ciudad de Lima ha superado a la demanda; en otras palabras, por las vías de la ciudad circulan más vehículos de los que requieren los usuarios para movilizarse.

Esta sobreoferta de transporte ha acarreado diversas consecuencias, a saber:

1. **Guerra por el centavo.** Al haber más vehículos de los necesarios, los transportistas se disputan violentamente los escasos pasajeros, situación que aumenta el riesgo de choques y atropellos.
2. **Precios estables.** No es posible que ningún transportista aumente sus precios, porque siempre habrá otro dispuesto a cobrar menos con tal de quedarse con el pasajero. A su vez, el precio que se cobra no es suficiente para cubrir los costos de operación y mantenimiento (combustible y reparaciones), lo que impide a los operadores invertir en la renovación de sus unidades.
3. **Empleo de subsistencia.** Muchos operadores se ven obligados a trabajar más de 12 horas para obtener lo suficiente para vivir. Esto provoca fatiga, estrés y la pérdida de la capacidad para conducir.
4. **Congestión vehicular.** La liberalización ha generado un ineficiente uso del espacio público, con unidades pequeñas como camionetas rurales y taxis que ocupan grandes extensiones de vías circulando

vacías o a media capacidad. Según el Plan Maestro de Lima y Callao, el porcentaje de taxis vacíos es de 26% (en el horario de 7:00 a.m. a 10:00 a.m.) y llega a 39% (en el horario de 11:00 a.m. a 14:00 p.m.). A su vez, esto provoca, además de contaminación, la disminución de la velocidad promedio en las vías y aumenta el tiempo promedio de los viajes.

En efecto, la sobreoferta de vehículos en el servicio de transporte urbano, y la consecuente competencia entre los conductores, no permite que el transportista traslade los costos del mayor consumo de combustible y de mantenimiento al usuario final. En consecuencia, el conductor se ve expuesto a una reducción en sus ganancias, mientras el parque automotor se deteriora, ocasionando cada vez mayores costos en contaminación y accidentes.

En tal sentido, lo que prevalece en la ciudad es la competencia por cada pasajero en la ruta; a fin de evitar la referida reducción de ingresos, una merma en la calidad del servicio prestado y el aumento de los accidentes. Es oportuno mencionar que, al dramático impacto de estos problemas en la vida de las víctimas y sus familias, se suman los nada despreciables costos de los servicios de salud en que debe incurrir el Estado y los ciudadanos, a pesar de los esfuerzos que se llevan a cabo para que los actores internalicen los impactos de esta riesgosa actividad, mediante el sistema del seguro obligatorio de transporte.

Asimismo, el mayor consumo de combustibles produce un impacto en el ambiente de la ciudad, ya que genera contaminación, tal como se ha expuesto anteriormente. En el caso de las afectaciones al patrimonio monumen-

tal y en general a las edificaciones, si bien no existen datos que cuantifiquen el impacto, es evidente que los deterioros y depreciaciones producidos por la contaminación, demandan costos asumidos íntegramente por sus propietarios. En razón de ello, es necesario generar los mecanismos para que todo aquél que produce contaminación los internalice.

Un costo colateral para la sociedad generado por el actual sistema de transporte urbano, agudizado por una inadecuada regulación de éste, es la delincuencia común. Si bien los casos públicos más recurrentes de hurto de bienes a los pasajeros se han presentado en el servicio de taxi colectivo, éstos también se presentan en otras modalidades de transporte, como el urbano regular y el servicio de taxi. En una encuesta realizada en el marco del Plan Maestro de Lima y Callao, los usuarios del servicio de taxi señalan, como segundo problema, la seguridad personal (con 24%).⁴²

Asimismo, el servicio de transporte público deficiente y de pésima calidad ha generado incentivos para que muchas personas adquieran automóviles particulares y eviten el uso del transporte público. Al respecto, según datos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en el año 2007, el 66% del parque vehicular nacional se encontraba en la Región Lima. Asimismo, la tasa de crecimiento anual del parque vehicular limeño es cada vez más alta: pasó de 1% en el año 2004 a 5,4% en el 2007.⁴³ Esta tendencia, conjuntamente con el

⁴² El primer lugar lo ocupa la seguridad de tránsito con 26%.

⁴³ Datos obtenidos de los cuadros 'Parque vehicular estimado, según región 1999-2006' y 'Proyecciones del parque vehicular estimado, según departamento-2007', de la sección Estadística de Transporte Terrestre de la página Web del MTC.

crecimiento poblacional de la ciudad, conducirá irremediablemente a una mayor congestión vehicular y, por lo tanto, a mayores índices de contaminación y menores niveles de calidad de vida.

No es posible que las personas se movilicen dentro de las ciudades utilizando todos sus autos particulares. Esto se debe a que el espacio público es escaso y, por lo tanto, debe ser usado de manera eficiente. En consecuencia, las grandes ciudades deben ofrecer a sus ciudadanos un sistema de transporte rápido, de calidad, previsible y no contaminante, que maximice el uso eficiente de las vías.

En la medida en que se mantenga el crecimiento del PBI muy por encima del crecimiento vegetativo de la población, sin que el Estado regule adecuadamente el servicio de transporte urbano y la utilización del espacio público, se podrá esperar que la congestión se agudice, con el correspondiente costo para la sociedad. Una forma de dimensionar la magnitud del referido costo en la ciudad capital es observar la magnitud de éste en otras ciudades de América Latina. Un estudio que realizó el Banco Mundial en el año 2000 señala que el costo estimado de la congestión en ciudades como Santiago, São Paulo y Buenos Aires va desde el 1,37% al 3,42% del PBI.⁴⁴

A manera de síntesis de lo expuestos hasta aquí, a continuación se presenta un listado de las principales consecuencias que se traducirán en pérdidas económicas y de bienestar:

⁴⁴ Willoughby, Christopher. "Managing Motorization" TWU Discussion Paper 42. Transport, Water and Urban Development. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

1. Pérdida de horas—hombre por el aumento del tiempo de viaje derivado de la congestión.
2. Uso ineficiente de combustibles por la congestión.
3. Pérdidas de productividad por muertes prematuras, ocasionadas por accidentes de tránsito y la contaminación.
4. Gastos hospitalarios y de salud para recuperar la salud afectada por accidentes, la contaminación y el estrés.
5. Pérdida de días laborables debido a enfermedades atribuibles a la contaminación.
6. Mayores costos de mantenimiento o pérdida del patrimonio monumental de la ciudad por contaminación.
7. Desvalorización de la propiedad inmueble a causa de la contaminación del aire y el ruido.

Estos costos originan pérdida de bienestar y deterioro de la calidad de vida. Evidentemente, todos estamos pagando un alto precio por mantener un estado de cosas que, de no ser revertido se agravará en forma inexorable.

Como se puede observar, se requiere la implementación de una política articulada por parte del Estado que enfrente los problemas y reduzca las externalidades causadas por el crecimiento vehicular en el transporte urbano, la consecuente congestión, y otros problemas que afectan a todos los habitantes de la ciudad, principalmente a los más pobres y excluidos. Las vías de circulación son un bien público, dado que son utilizadas por muchos y el acceso a su uso no está restringido.⁴⁵ Ahora bien, los daños ocasionados a las vías por el tráfico excesivo

⁴⁵ Labandeira, X., León, C. J., Vázquez, M. X. Economía Ambiental. New York: Prentice Hall, 2007, p. 75.

y los accidentes generalmente no son asumidos en mayor grado por los que utilizan más las vías o los que conducen un vehículo imprudentemente. Los conductores están dispuestos a asumir mayores riesgos si no tienen que pagar por las consecuencias. Ese daño o costo que no es asumido por los que lo ocasionan constituye una externalidad que influye también en el número de accidentes.

De acuerdo con el consenso general de los especialistas en estos temas, tanto el tráfico excesivo como sus consecuencias, incluidas la contaminación y los accidentes de tránsito, requieren una combinación de medidas en varios niveles.

Por un lado se requieren medidas para mejorar las condiciones de las vías y su señalización, así como el cuidado de los peatones. Esto está relacionado generalmente con el grado de desarrollo económico del país, pues implica un nivel suficiente de inversión en infraestructura.⁴⁶ Al respecto, tanto la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, como la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 otorgan a las municipalidades provinciales funciones de instalación, señalización y mantenimiento de los sistemas de señalización de tránsito de las vías en la ciudad. Cabe precisar que esta competencia municipal incluye los tramos locales de las vías interprovinciales⁴⁷, vale decir la Carretera Central, y las autopistas Panamericana Norte y Panamericana

⁴⁶ Kopits, E., Cropper, M., Why Have Traffic Fatalities Declined in Industrialised Countries? En: Journal of Transport Economics and Policy, 2008, Vol. 42, Iss. 1, p. 129-154.

⁴⁷ Ver artículo N° 5 de la Ordenanza N° 132 “Ordenanza Marco del Tránsito en la Provincia de Lima”.

Sur, conforme lo establece la Ordenanza N° 132 de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Este concepto ha sido ratificado por la Ordenanza N° 341, la cual aprueba el Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima, donde aparece una clasificación de vías: Vía Expresa (Nacional, Regional, Subregional y Metropolitana), Vía Arterial, Vía Colectora y Vía Local. Se entiende a la Vía Expresa Nacional como aquélla que forma parte del Sistema Nacional de Carreteras, que cruza el área metropolitana de Lima-Callao y que, estando destinada básicamente al transporte interprovincial y transporte de carga, absorbe flujo de transporte urbano en el área urbana metropolitana.

Por otro lado, el grado de desarrollo de las normas de tránsito sobre los límites de velocidad y de alcohol en la sangre, la edad de los conductores y el respeto a las normas en general también influyen de manera importante en la reducción de los daños que ocasiona el tránsito terrestre.

Sobre este último aspecto cabe resaltar que una característica importante de esta actividad es que depende finalmente del comportamiento individual de los conductores, que es influido de manera considerable por las consecuencias que el conductor prevé respecto a sus acciones.⁴⁸ En consecuencia, el traslado de las externalidades (costos) a los conductores, tanto normativamente como en la práctica, conducirá, como ha ocurrido en otros países, a una mayor precaución en el manejo y el respeto a las normas de tránsito y a las demás personas. Esto probablemente sea el factor más importante

⁴⁸ Evans, L. “Factors controlling traffic crashes”. En The Journal of Applied Behavioural Science, Arlington: 1987, Vol. 23, Iss. 2, p. 201,

para lograr mejoras significativas y sostenibles en el largo plazo.

CAPÍTULO IV. PROBLEMAS EN LA PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO

4.1 La importancia de planificar el servicio de transporte urbano en las ciudades

Cada vez es más difícil imaginar una ciudad como Lima sin un eficiente sistema de transporte que permita la circulación de personas y de bienes. En las ciudades se concentran las actividades generadoras de transporte y movilidad más importantes,⁴⁹ como las relacionadas con el trabajo, la educación, el ocio y la salud.

Por ello, el servicio de transporte urbano adquiere una nueva y relevante dimensión pública, de modo que su adecuada regulación y su prestación no sólo influyen decisivamente en la libertad de circulación de los individuos, sino que afectan el ejercicio efectivo de otros derechos, así como el bienestar y la calidad de vida en las ciudades.⁵⁰

En consecuencia, es importante que las autoridades –en este caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima– establezcan una adecuada regulación del servicio de transporte urbano y planifiquen correctamente el servicio, en razón de que la implantación de una errónea política de transporte repercutirá negativamente en la calidad de vida de todos los residentes.

Mediante Decreto de Alcaldía N° 054–93–MML, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó el Plan

⁴⁹ Carbonell Porras, Eloisa y Cano Campos, Tomás. Los transportes urbanos. Madrid: Iustel, 2006, p. 38.

⁵⁰ Carbonell y Cano. Op. cit, p. 39.

Regulador en la jurisdicción de Lima, es decir la organización de las rutas en las que se prestará el servicio de transporte urbano en la ciudad de Lima. Sin embargo, a pesar de este dispositivo legal, la realidad del transporte urbano nos muestra una carencia de planificación, organización y regulación.

Debemos recordar que el Decreto Legislativo N° 651, de 25 de julio de 1991, declaró el libre acceso a las rutas de transporte urbano e interurbano. Este enfoque de gestión del transporte urbano con mínima regulación y competencia directa en el mercado, así como de importación de vehículos usados, facilitó el acceso de unidades al servicio de transporte a numerosos operadores. A la vez se desarrolló un modelo empresarial basado en firmas afiliadoras que cuentan con licencia para determinada ruta, y operadores individuales que prestan el servicio, en muchos casos manejando sus propios vehículos.⁵¹

La consecuencia directa de dicho modelo para el transporte urbano fue el excesivo crecimiento de las rutas y unidades vehiculares, conllevando a una sobreoferta del transporte urbano, el cual generó la competencia por los pasajeros (“guerra del centavo”), afectándose la calidad y seguridad del servicio de transporte urbano, así como del medio ambiente.

El desempeño del servicio público de pasajeros en Lima es el resultado de una estructura institucional débil y una regulación insuficiente, que ha originado un sistema pobremente estructurado en el que la competencia por

⁵¹ Banco Mundial. PERÚ: La oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable. Washington D.C.: BIRF–BM, 2006, p. 276.

el pasajero en la ruta contribuye sustancialmente al desorden del tránsito, los accidentes y la contaminación del medio ambiente.⁵²

Al respecto, podemos señalar que a la fecha existen 467 rutas de transporte.⁵³ Además, la flota vehicular del servicio de transporte urbano regular se distribuye de la siguiente manera:

Cuadro N° 9
Padrón de vehículos de transporte urbano regular por tipo de vehículos⁵⁴ a marzo del 2008

Número de empresas	Ómnibus	Microbús	Camioneta rural (combi)
307 ⁵⁵	3 631	10 962	11 281

Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se muestra en el cuadro precedente, existen 307 empresas, contándose sólo con 3 631 ómnibus frente a 10 962 microbuses y 11 281 camionetas rurales, siendo los ómnibus los vehículos con mayor capacidad. Las camionetas rurales (combis) tienen una capacidad que les permite albergar, en promedio, a 12 personas. Asimismo, en Lima y Callao se producen cada día 12 000 000 de viajes de personas, de los cuales 9 371 000 son atendidos por el servicio de transporte urbano. De ahí la

⁵² Ibidem.

⁵³ Información proporcionada mediante el Oficio N° 1324-2008-MML/GTU, de fecha 01.10.08.

⁵⁴ Información obtenida de: <http://www.gtu.munlima.gob.pe/transporte/estadistica.htm>.

⁵⁵ Información proporcionada mediante el Oficio N° 1324-2008-MML/GTU, de fecha 01.10.08.

importancia de que la Municipalidad Metropolitana de Lima oriente sus recursos para mejorar esta modalidad de transporte en el que se desplazan millones de personas todos los días.

En la modalidad del servicio de transporte urbano regular existen, en promedio, 26 000 vehículos, de los cuales un considerable porcentaje está constituido por camionetas rurales, que son vehículos con poca capacidad para llevar pasajeros a la vez.

Si se revisa la conformación de vehículos por cada empresa se encontrará que, sólo en 16 de las 463 empresas existentes, la flota vehicular está conformada íntegramente por los ómnibus. En contraste, 188 empresas de transporte poseen una flota vehicular integrada exclusivamente por camionetas rurales y 235 empresas cuentan por lo menos con una camioneta rural en su flota⁵⁶.

En consecuencia, se aprecia una atomización en el servicio de transporte urbano en Lima, y una sobreoferta de vehículos, lo cual no es un incentivo para una adecuada prestación del servicio de transporte, originando congestión, bajas velocidades de desplazamiento, altos índices de accidentes de tránsito y un elevado nivel de contaminación atmosférica.⁵⁷

Como se expuso en el subcapítulo 3.7, las vías de la ciudad pueden ser consideradas como un bien público.

⁵⁶ Esta información corresponde al 2007, según Oficio N° 1103-2007-MML/GTU del 10 de agosto de 2007

⁵⁷ Para mayor detalle, consultar el Informe Defensorial N° 116, “La Calidad del Aire en Lima y su Impacto en la Salud y la Vida de sus Habitantes”.

Al respecto, la teoría económica señala que el libre acceso de los individuos a su uso no garantiza un nivel óptimo y eficiente de distribución. En tal sentido, se recomienda la implementación de una regulación e intervención estatal que procure, precisamente, lo que el libre mercado no puede producir, a saber, el uso más eficiente posible de las vías públicas.

Como se puede apreciar, las actuales condiciones del servicio de transporte público empujan cada día a más personas a preferir transportarse en vehículos particulares. Esta tendencia conducirá a Lima a mayores niveles de congestión vehicular y, por consiguiente, al aumento de muertes, accidentes y, en general, a costos externos sociales.

En tal sentido, la intervención estatal no se puede limitar a la construcción de nuevos viaductos, vías, y a la ampliación de las existentes, en razón de que esta nueva infraestructura, que aliviará el problema en forma temporal, consumirá valioso espacio público que debería destinarse a la socialización, distensión y recreación de los limeños.

En efecto, la calidad de vida en las ciudades y, por lo tanto, la salud mental y física, así como la productividad de sus habitantes, dependen en parte de sus áreas públicas.

En tal sentido, la política pública de transporte debería ser elaborada pensando en dos objetivos principales: i) maximización del uso del espacio público destinado actualmente al transporte; y ii) que el nuevo servicio de transporte público sea accesible y preferido por el público en general, incluso por aquellas personas que poseen automóvil propio.

Como ya se explicó, la realización de muchos derechos fundamentales de la persona está en juego en el transporte, incluso, la actividad económica de la ciudad depende en parte de la fluidez del transporte. Por tal motivo, maximizar el uso del espacio público es un tarea pendiente e impostergable de las administraciones locales de Lima y Callao. Un ejemplo puede explicar mejor este postulado: existe una enorme diferencia entre transportar 160 personas en un bus articulado de 18 metros de largo y transportarlas en 160 vehículos particulares o 160 taxis ocupando no menos de 320 metros de largo de espacio público, o 13 combis ocupando no menos de 40 metros de largo. Este mismo ejemplo es aplicable también para comparar el consumo de combustible y la producción de contaminantes.

En la medida en que el sistema de servicios públicos de transporte sea más rápido, económico, seguro y menos contaminante que el transporte particular, las personas irán prefiriéndolo, lo que redundará en menores tiempos de viaje y niveles de contaminación.

Adicionalmente, la política pública debe favorecer a los ciudadanos que se transportan en bicicleta, entendida como medio de transporte saludable y eficiente (en términos de espacio público ocupado), integrando el sistema de ciclovías con el sistema de transporte de la ciudad, de manera que favorezca al transporte intermodal.

Una consideración central que debería ser tomada en cuenta en las políticas y planes de transporte está referida a promover que los ciudadanos accedan y utilicen en condiciones de igualdad el espacio público.

En la actualidad resulta evidente que la preferencia en el uso de espacio público la tienen los automóviles y no los peatones. En otras palabras, existe en nuestras ciudades una preferencia por los motores en desmedro de la persona humana y el respeto de su dignidad.

Esta situación se debe revertir, para lo cual no sólo es necesario impulsar campañas de educación y seguridad vial, como se verá más adelante, sino incorporar este objetivo en las políticas y planes de transporte, así como en la labor de fiscalización.

Debemos avanzar a un nivel superior de civilización, donde el ciudadano tenga la preferencia en las calles, no sólo por su especial vulnerabilidad y desprotección frente a la máquina, sino por su condición humana. Las personas que conducen un vehículo deben entender que es un bien riesgoso, cuyo uso debe ajustarse a deberes muy claros de prudencia, responsabilidad y respeto a la vida de los demás.

4.2 El Metropolitano y sus limitaciones

Frente a la realidad antes descrita, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha decidido modificar el sistema de transporte urbano, el cual comprende un cambio importante en el servicio de transporte urbano regular. Esperamos que el nuevo sistema constituya el inicio de enfoque de movilidad sostenible, que priorice el transporte público y sea accesible a todos los ciudadanos.

Existen importantes experiencias en otras ciudades latinoamericanas que se han preocupado por implantar un nuevo sistema de transporte urbano que esté

en condiciones de brindar un servicio en óptimas condiciones de calidad, que incentive su uso inclusive entre quienes tienen vehículo propio. Un ejemplo de ello es Bogotá. Dicha ciudad implantó el Transmilenio: un sistema de buses con vehículos de alta capacidad en corredores troncales exclusivos, líneas alimentadoras y un sistema integrado de ventas, validación y recaudación de boletos.⁵⁸

El Estado Colombiano se encargó de la construcción de la infraestructura (vías, estaciones, terminales), así como de la programación de los servicios y el control de la operación. Por su lado, el sector privado se ocupó de la adquisición, operación y mantenimiento de los buses. El sistema cuenta con 114 estaciones. La flota de vehículos en las rutas troncales está compuesta por 1 027 buses, con una velocidad promedio de 27 km/h.

Este medio de transporte ha demostrado que se puede mejorar la calidad del servicio de transporte urbano. Así, en la hora punta de febrero del 2008 se trasladaron 163 228 personas,⁵⁹ y en promedio, cada día, 1 300 000 personas utilizan las rutas troncales de este medio de transporte.

En la ciudad de Quito se inauguró, en 1995, el sistema Trolebús. Este sistema utiliza un carril exclusivo y abarca el eje principal de la ciudad, contando con rutas alimentadoras. La operación del sistema está a cargo del sector privado. El trolebús tiene como ventaja que diariamente traslada a un alto número de personas.

⁵⁸ Este promedio corresponde al mes de agosto del 2008. En: <http://www.transmilenio.gov.co>

⁵⁹ Información obtenida de <http://www.transmilenio.gov.co/nuevapagina/index.asp?id=151.htm>.

En promedio, cada día traslada a 181 427 personas.⁶⁰ Asimismo, preserva el medio ambiente de la ciudad, disminuyendo la contaminación del aire por emisión de gases, así como la contaminación por ruidos.

En el caso de Lima se ha optado por un sistema similar al Transmilenio de Bogotá (Colombia). Se trata de un sistema de transporte que funciona sobre la base de buses rápidos de alta capacidad, los cuales operan con gas natural y en corredores segregados en una vía troncal, la cual será alimentada por buses convencionales en vías alimentadoras. El nuevo sistema de transporte ha sido denominado El Metropolitano.

La vía troncal estará compuesta por un promedio de 34,8 km., desde el parque Sinchi Roca (Comas) hasta la Av. Matellini (Chorrillos).⁶¹ Adicionalmente se prevé que habrá 47 km. de rutas alimentadoras, para las cuales las empresas de transporte brindarán el servicio en vehículos de menor capacidad. Estas rutas alimentadoras tienen como finalidad atraer usuarios de áreas aledañas al Corredor N° 1, formando parte del sistema troncal-alimentador. Por ello, la conexión de las rutas alimentadoras con la ruta troncal es importante. Asimismo, está previsto que no se generará un costo adicional para el usuario ya que las rutas alimentadoras están integradas en la tarifa de la ruta troncal.

⁶⁰ Este promedio corresponde al mes de agosto del 2008. En: <http://www.trolebus.gov.ec>

⁶¹ Se ha tomado conocimiento mediante información periodística del día 29 de setiembre del 2008 que el tramo comprendido entre el Parque Naranjal y Parque Sinchi Roca (tramo de 11,3 km) tiene problemas de financiamiento y posiblemente no estará dentro de la ruta, sino como ruta alimentadora.

El Metropolitano estará compuesto por 47 estaciones y una estación central subterránea.⁶²

En este esquema, la Municipalidad Metropolitana de Lima invertirá recursos en la infraestructura, es decir en las estaciones, paraderos, corredores segregados, etc. El Metropolitano funcionará con un sistema de pago por tarjeta o boleto inteligente, el cual debe ser registrado en una lectora electrónica para el ingreso del portador de la tarjeta.

Dentro de este sistema existen las siguientes entidades: Unidad de Gestión, Centro de Control, Unidad de Recaudo, Transporte de Pasajeros y Fideicomiso.

Las actividades complementarias, conexas y colaterales vinculadas al sistema, no mencionadas ni incluidas en las unidades de gestión, son administradas por Protransporte o a través de terceros.

El Centro de Control tiene como objetivos suministrar, operar y mantener los equipos, sistemas y demás elementos necesarios para el cumplimiento de las funciones de control del sistema, administrar la programación operacional del servicio de transporte de pasajeros, controlar el cumplimiento de la programación operacional, proporcionar información operacional para efectuar los pagos a los concesionarios, recabar y centralizar la información para Protransporte y unidad de gestión, entre otros.⁶³

⁶² Debemos indicar que existen tres terminales: Terminal Ampliación Norte Parque Sinchi Roca, Terminal Norte Naranjal y Terminal Sur Matellini.

⁶³ Artículo 12° de la Ordenanza N° 873.

La Unidad de Recaudo es la encargada de la emisión, venta, recarga y distribución de medios de validación de acceso del sistema; de recaudar y depositar en el fideicomiso los ingresos provenientes de la venta y recarga de medios de acceso al sistema; de proporcionar, operar y mantener los equipos, sistemas y demás elementos necesarios para el cumplimiento de las funciones de recaudo; de consolidar y proveer información operativa al Centro de Control; así como de transportar el dinero proveniente de los ingresos por servicios de transporte de pasajeros del sistema y consignarlos al Fideicomiso.⁶⁴

El transporte de pasajeros estará a cargo de los operadores de transportes, a los cuales ha asignado, entre sus funciones, las de adquirir, operar y mantener los buses a su cargo, que conforman la flota del sistema, así como los equipos y las instalaciones vinculadas a la concesión; administrar los patios de estacionamiento y/o talleres que les sean asignados; cumplir la programación operacional establecida por el Centro de Control y controlar al personal a su cargo.⁶⁵ Cabe señalar que los ómnibus en los que se preste el servicio de transporte son bienes integrantes de la concesión correspondiente.

Igualmente se debe señalar que el Fideicomiso estará formado por los ingresos que genere la venta de los medios de acceso del sistema. El agente fiduciario se encarga de la administración del patrimonio conforme a lo establecido en el contrato de fideicomiso. Entre sus principales funciones se deben enumerar las siguientes: efectuar los pagos a Protransporte y los operadores y

⁶⁴ Artículo 14° de la Ordenanza N° 873.

⁶⁵ Artículo 16° de la Ordenanza N° 873.

concesionarios del sistema, de acuerdo con el contrato de fideicomiso suscrito por Protransporte; recibir los depósitos de la unidad de recaudo; velar por la seguridad de los fondos a su cargo y cumplir con las instrucciones emitidas por Protransporte y los concesionarios de las unidades de gestión.⁶⁶

Se ha previsto la creación de un Consorcio Coordinador, el cual es una asociación de intereses comunes que tiene como finalidad la coordinación de la explotación de los servicios de recaudo y de transporte. Este Consorcio coordinará la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en los corredores viales y vías alimentadoras del sistema.⁶⁷

El precio del servicio de transporte de este sistema, al igual que sus posteriores ajustes, será determinado mediante la aplicación de condiciones y límites señalados en las bases de licitación y los contratos de concesión.⁶⁸

En el caso de los buses del sistema, se usarán los buses que se señalen en el contrato de concesión y normas complementarias.⁶⁹ Según información proporcionada por Protransporte, en este sistema se utilizarán 600 buses en las rutas troncales, 300 buses entre buses articulados (cuyas medidas son de 18 metros de largo y con capacidad para transportar a 160 personas) y buses padrón (de 15 metros de largo y con capacidad para transportar a 120 pasajeros); y 300 buses en las rutas alimentadoras, en las que se utilizarán buses de 12 metros (con capacidad

⁶⁶ Artículo 22° de la Ordenanza N° 873.

⁶⁷ Artículo 23° de la Ordenanza N° 873.

⁶⁸ Artículo 29° de la Ordenanza N° 873.

⁶⁹ Artículo 32° de la Ordenanza N° 873.

para transportar a 80 pasajeros) y ocho metros de largo (con capacidad para transportar a 40 pasajeros).⁷⁰

Cabe indicar que el Tren Eléctrico se vinculará a El Metropolitano. Específicamente, se trata de la línea N° 1 del Tren Eléctrico, la cual comprenderá Villa El Salvador–Hospital 2 de Mayo (Av. Grau). Para ello se requiere que se construya un tramo de 11,7 km. (Estación Atocongo–Estación Hospital 2 de Mayo), así como nueve estaciones adicionales, las cuales estarán ubicadas cada 1,2 km. Inicialmente se calculó en US\$ 260 millones el monto de la inversión necesaria. Sin embargo, Proinversión ha estimado recientemente la inversión en US\$ 363 millones.⁷¹

Por otro lado, a la fecha no se ha otorgado en concesión el citado proyecto, lo que podría diferir la entrada en operación de la línea N° 1 del Tren Eléctrico.

Este nuevo sistema, que formaría parte del servicio de transporte, significará previsiblemente una mejora importante en la calidad del servicio de transporte urbano, lo cual repercutirá directamente en favor del usuario. Debemos señalar que la demanda que atenderá El Metropolitano diariamente es de 713 000 viajes de personas,⁷² mientras que la línea N° 1 del Tren Eléctrico atenderá una demanda de 300 000 pasajeros por día.⁷³

⁷⁰ Información proporcionada por Protransporte, mediante Oficio N° 1134-2007-MML/IMP/GC, de fecha 23 de agosto de 2007.

⁷¹ <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaFichaHijo.aspx?ARE=0&PFL>.

⁷² Información obtenida en: <http://www.protransporte.gob.pe/metro/magesi2.html>

⁷³ Información proporcionada mediante el Oficio N° 111-2007-AATE/PE. Sin embargo, en el mismo documento se reconoce que en el Plan Maestro de Lima y Callao se estimó que la demanda que se atenderá será de 858 825 pasajeros diarios.

Si sumamos la demanda que atenderán tanto El Metropolitano como la línea N° 1, será de 1 013 000 de viajes de personas, lo cual equivale al 11% de la demanda total que es atendida por el servicio de transporte urbano, considerando que el servicio de transporte urbano en Lima y Callao atiende cada día en promedio nueve millones de viajes de personas.⁷⁴ Por consiguiente, la fracción de la demanda atendida por este nuevo sistema es relativamente reducida.

Este sistema de transporte generará una mejor calidad en el servicio de transporte urbano y repercutirá en la calidad de vida de los ciudadanos, pero es importante que se haga un mayor trabajo de comunicación a la ciudadanía que permita que se conozcan los alcances de éste y se construya una visión compartida de la ciudad. Por ejemplo, se debe informar dónde se ubicarán las estaciones de modo que el ciudadano pueda identificar cuál es la más cercana a su domicilio o trabajo, los horarios de estos servicios, etc. Asimismo, es conveniente que se elabore un instructivo sobre cómo funcionan los subsistemas y un instructivo para hacer uso de éstos.⁷⁵ También se debe informar sobre las oficinas de reclamos, así como dar a conocer los mapas de las rutas. En general, dado que los ciudadanos de Lima no tienen experiencia en el uso de un sistema de transporte del tipo

⁷⁴ Según el Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área de Metropolitana de Lima y Callao, se estima que, cada día, en Lima y Callao se producen 12,1 millones de viajes de los cuales el 77,3 % (9 371 000) se realizan en el servicio de transporte público.

⁷⁵ Este instructivo debe señalarnos cómo debemos desenvolvemos dentro de estos sistemas como, por ejemplo: por seguridad, los niños deben ir acompañados de sus parientes; al transitar, conservar la derecha; ubicarse antes de la línea límite hasta que el vehículo se detenga; no ingresar al sistema bajo los efectos de sustancias tóxicas o alcohol; consumir los alimentos y las bebidas antes de ingresar al sistema; no ingresar con animales al sistema, entre otros.

de El Metropolitano, se requiere que la Municipalidad Metropolitana de Lima informe transparentemente sobre los diversos aspectos del sistema y realice actividades de difusión sobre cómo operará El Metropolitano.

Para ello se puede tomar como referencia el trabajo que realizan Transantiago y Transmilenio. Así, en el primer caso, se puede encontrar información para orientar al usuario como: “planifica tu viaje”,⁷⁶ “busca una parada”,⁷⁷ “itinerarios”⁷⁸ y “consejos útiles”.⁷⁹ Asimismo, existe un e-mail de reclamos y sugerencias y un centro de llamadas. En el caso de Transmilenio se encuentra información como “el pago se hace así”,⁸⁰ “estación se usa así”,⁸¹ un instructivo del uso del mapa por estación, reglamento para el uso del sistema, sistema de quejas y soluciones, entre otros.

Adicionalmente a El Metropolitano y al Tren Eléctrico se deben implementar las rutas complementarias, las cuales ascienden a 202. Estas rutas ya están definidas y corresponden a un conjunto de zonas, a saber: Centro—Este, La Molina, San Juan de Lurigancho, Chorrillos—Lima Sur, Independencia—Los Olivos—Lima Norte, Centro y Miraflores y Oeste—Callao—Callao Norte.

La conjugación de El Metropolitano, el Tren Eléctrico y el transporte no motorizado, junto con las rutas

⁷⁶ Este mecanismo permite orientar al usuario sobre el medio de llegada más directo a su destino.

⁷⁷ Es un buscador de paraderos cercanos.

⁷⁸ Buscador de itinerarios y frecuencias por servicio.

⁷⁹ En él se encontrará información sobre como planificar el viaje, utilizar las vías de información disponible, mantener cargada la tarjeta de pago, ubicar paraderos, estaciones, buses, entre otros.

⁸⁰ Mecanismo que explica las formas de pago para ingresar al sistema.

⁸¹ Información sobre no llevar paquetes grandes; no ingresar al bus con comida; si sale del sistema debe pagar de nuevo; pararse detrás de la línea amarilla, etc.

complementarias, constituye el nuevo sistema de transporte urbano.⁸² Por ello es importante que todos los componentes del sistema interactúen correcta y simultáneamente y, a la vez, brinden un servicio de transporte de similar calidad. Sin embargo, conforme se están desarrollando los diferentes componentes se aprecia que en el año 2009 entrará en operación El Metropolitano, pero se corre el riesgo de que las rutas complementarias no estén implementadas en la misma fecha. Es más, temas importantes como el Sistema de Destrucción de los Vehículos (chatarreo) y el Plan de Promoción y Generación de Empleo no están definidos a pesar de su importancia. En ese sentido, es necesario que estos temas se definan en el más breve plazo.

El ingreso de las 202 rutas complementarias conllevará necesariamente el retiro de múltiples vehículos del servicio de transporte urbano. En el Informe Final del Estudio de Corredores Complementarios, elaborado por el Grupo Consultor ALG–INOCSA, se concluye que los vehículos que deben ser retirados son las camionetas rurales, pudiendo mantenerse por un período los microbuses. Según este informe, con el ingreso de las rutas complementarias se modificará sustancialmente el parque automotor en el que se presta el servicio de transporte urbano, estimándose que en estas 202 rutas se brindará el servicio de transporte en 7 758 unidades vehiculares, las cuales estarán distribuidas de este modo: 584 buses articulados, 4 316 ómnibus, y 2 858 microbuses.⁸³ Esta

⁸² Según información remitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima mediante el Oficio N° 1103-2007-MML/GTU, de fecha 10.08.08. Asimismo, este documento incluye las escaleras; sin embargo éstas no constituyen un medio de transporte público.

⁸³ ALG–INOCSA. Resumen Ejecutivo del Informe Final del Estudio de Corredores Complementarios, p. 97. Igualmente, la Gerencia de Transporte Urbano mediante Oficio N° 1324-2008-MML/GTU señaló lo mismo.

opinión ha sido confirmada por la Gerencia de Transporte Urbano, que señala los tipos de vehículos y su número,⁸⁴ lo cual conllevaría que las camionetas rurales sean los vehículos retirados del mercado de transporte.

Cabe indicar, asimismo, que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha informado que cuenta con una propuesta normativa que incluye un cronograma de racionamiento de la sobreoferta de servicio transporte existente, la cual pretende exigir para el año 2012 un máximo de 15 años de antigüedad a los vehículos de transporte público. En razón de ello se planea un sistema gradual de destrucción. Así, en el 2008, los vehículos a chatarrar serían 313; en el 2009, 2 252; en el 2 010, 5 293; en el 2011, 7 991; y en el 2012, 8 991;⁸⁵ pero a la fecha esta propuesta no se ha concretado.

Asimismo, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha dado a conocer que ha diseñado un proceso de chatarreo, contando con la estructura de costos para dicho proceso y un estado de ganancias y pérdidas, pero se ha planeado realizar inicialmente un plan piloto para obtener la experticia en este tema.

Con relación a las cuencas de las 202 rutas complementarias, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha señalado que están realizando planes para iniciar la implementación de la cuenca de San Juan de Lurigancho, rutas tronco–alimentadoras de los paquetes de ruta N° 08 (eje Próceres de la Independencia) y N° 09 (eje Riva Agüero), debiendo racionalizarse 102 rutas hasta que sean 43.

⁸⁴ Información proporcionada mediante el Oficio N° 1324-2008-MML/GTU, de fecha 01.10.08.

⁸⁵ Información remitida mediante el Oficio N° 478-08-MML/GTU, de fecha 03.04.08.

Se pretende que el cambio del tipo de vehículo que se requiere en Lima se efectúe de modo gradual, lo cual ayudará a afrontar mejor el problema de los propietarios de los vehículos que no podrán continuar operando. Pero, reiteramos, es importante que la Municipalidad Metropolitana de Lima defina prontamente estos importantes temas: Sistema de Destrucción de Vehículos y Plan de Promoción y Generación de Empleo. Seguidamente se debe informar a los transportistas sobre estas propuestas, las cuales tendrían que considerar el riesgo de que se genere un conflicto social o que los operadores del servicio de transporte se trasladen a zonas adyacentes, como la Provincia Constitucional del Callao u otras provincias, con lo cual se habrá creado un problema en otras zonas. Adicionalmente, cabe subrayar que en la respuesta remitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima se señala que se busca cambiar toda la flota vehicular en la que se presta el servicio de transporte urbano regular.⁸⁶

Sin embargo, esto no se puede hacer de manera inmediata. Es necesario un cambio gradual del parque automotor que debería empezar a la brevedad, y ser implementado en el mediano plazo (considerando los alcances de este tipo de medidas).

Podemos señalar, al respecto, el trabajo que han realizado sobre este tema otros países de nuestro entorno, como es el caso de Chile. En este país se emitió en 1991 la Ley N° 19040, la cual estableció que la Dirección de Aprovisionamiento del Estado podía adquirir buses y taxibuses de transporte público de

⁸⁶ Estas unidades ascienden a más de 26 000. Igual posición se puede apreciar en la página Web de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

pasajeros de modelos de los años 1973 o anteriores, que hubiesen aprobado la revisión técnica.⁸⁷

Esta Dirección de Aprovisionamiento contrató mediante licitación pública una empresa de servicio técnico especializado para encargarse del examen y tasación de dichos vehículos. Con el informe que emitió esta empresa, la Dirección fijaba el precio correspondiente. Cabe indicar que se establecieron ciertos rangos de variación de precios según los años de antigüedad de los vehículos.⁸⁸ En el caso de vehículos en mal estado se podían determinar precios inferiores.

Los vehículos adquiridos se destruían y se vendían como chatarra o se vendían a terceros. Previamente se sometían a una revisión técnica especial para clasificarlos en algunas de las siguientes categorías:⁸⁹

1. Vehículos aptos para el transporte público y remunerado de pasajeros.⁹⁰
2. Vehículos aptos para el transporte privado y ocasional de personas.⁹¹

⁸⁷ Artículo 1° de Ley N° 19040.

⁸⁸ Para los vehículos del año de modelo 1971 o anterior, el rango de variación fue de 900 000 a 1 400 000 pesos; para los vehículos del año de modelo 1972, el rango de variación fue de 2 000 000 a 2 500 000 pesos, y para los vehículos del año de modelo 1973, el rango de variación fue de 2 100 000 a 2 600 000 pesos.

⁸⁹ Artículo 4° de Ley N° 19040.

⁹⁰ En este caso había un orden de prelación: primero, los empresarios de transporte que entreguen en pago (total o parcial) uno ó más vehículos de locomoción colectiva en servicio de modelo de año anterior al que se adquiere; segundo, a la persona que se obligue a destinarlo al servicio rural de transporte público inexistente o a ampliar las frecuencias del servicio o extenderlas a puntos que no se encuentran atendidos.

⁹¹ Los vehículos de las categorías 1 y 2 que no se hubiesen enajenado se podrán vender en el siguiente orden de prelación: compañías

3. Vehículos aptos para circular, pero no para el transporte de personas.⁹²
4. Vehículos que no deben circular.⁹³

Los vehículos de las categorías 1, 2 y 3 no podían circular dentro de la provincia de Santiago de Chile; tampoco en las comunas de San Bernardo y Puente Alto, ni dentro del radio urbano de Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua, Concepción, Talcahuano y Temuco.

Asimismo, en caso de que el empresario de transporte público pretendiese realizar el servicio de transporte con vehículos impedidos, sería sancionado con una multa.

También debemos indicar que, en el Perú, el Gobierno Central, mediante el Decreto Supremo N° 213-2007-EF, ha creado el Régimen Temporal de Renovación del Parque Automotor para Fomentar el Cambio de Matriz Energética. Mediante este régimen, el propietario de un vehículo que tiene más de 10 años de antigüedad y que utiliza como combustible el diesel, podrá adquirir un vehículo nuevo de hasta 1 600 cc que ha sido convertido para que utilice gas natural vehicular (GNV) como combustible. Para ello, el propietario habrá recurrido

de bomberos de zonas rurales (prefiriendo a las más alejadas), establecimientos educacionales y centros de atención de menores en situación irregular, a corporaciones y fundaciones, clubes deportivos y organizaciones, comunitarias.

⁹² Los vehículos de la categoría 3 y los de las categorías 1 y 2 que no se hubiesen enajenado, se venderán con prioridad a las compañías de bomberos, según el orden establecido en la cita anterior.

⁹³ Los vehículos de la categoría 4 y los de la categoría 1,2 y 3 que no se hubiesen vendido sólo podrán enajenarse a institutos o establecimientos de enseñanza técnico-profesional para fines exclusivamente pedagógicos, y desarmados.

previamente al sistema de chatarreo,⁹⁴ habiéndose beneficiado con el Certificado de Chatarreo que le será de ayuda económica para adquirir el vehículo nuevo.

Asimismo, el Congreso de la República ha dictado la Ley N° 29177, Ley del Programa Especial de Incentivos para la Sustitución de los Ómnibus Ensamblados sobre Chasis de Camión del Servicio de Transporte Terrestre Interprovincial de Pasajeros. La finalidad de este programa es la sustitución de los ómnibus ensamblados sobre chasis de camión, siendo uno de los mecanismos para esta sustitución el desguace de estos vehículos por parte del MTC. En el caso de esta norma, al igual que la anterior, el MTC ha emitido el reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 20-2008-MTC.

Las normas antes mencionadas contribuyen a la renovación del parque automotor, impulsando el uso del GNV en contraste con el uso del diesel, que es más contaminador del aire, y a la vez establecen un mecanismo para retirar los buses-camión de la red nacional vial.

Es importante que estos sistemas de chatarreo que impulsan el Gobierno Central y la Municipalidad Metropolitana de Lima mantengan criterios uniformes, ya que su objetivo común es la renovación del parque automotor. Por ello, la Defensoría del Pueblo, mediante los Oficios N° 018-2008-DP/ASPMA y 017-2008-DP/ASPMA, de fechas 29 y 30 de enero de 2008, respectivamente, ha recomendado al MTC y a la Municipalidad Metropolitana de Lima unificar criterios sobre los

⁹⁴ El artículo 4° del Decreto Supremo N° 213-2007-EF señala que los vehículos deben ingresar a los centros de chatarreo autorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

sistemas de chatarreo que se implantará. Sobre el particular, mediante el Oficio N° 995-2008-MTC/15, el MTC manifestó su conformidad con la recomendación planteada y la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante oficio N° 272-2008-MML-GTU, expuso su plan de chatarreo al MTC.

En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima y del Gobierno Central (al igual que en el caso chileno), en el procedimiento de chatarreo se podría establecer parámetros mínimos y máximos sobre los que ambos estamentos de gobierno esten dispuestos a pagar, dependiendo de la antigüedad del vehículo y las condiciones del mismo. Asimismo, es conveniente que sea una entidad imparcial la que realice el análisis de las condiciones del vehículo y proponga su valor de acuerdo con criterios razonables.

Es necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima, emita una Ordenanza que regule cómo se desarrollará el proceso de chatarreo. Asimismo, la Municipalidad podría evaluar la posibilidad de entregar una compensación a los choferes de estos vehículos que serían retirados del mercado, de manera que tengan un apoyo económico.

Si bien se ha previsto que a partir del año 2009 operará El Metropolitano, se debe señalar que la entrada en operación de este sistema afectará a un conjunto de empresas, lo cual implicará que en promedio se perjudiquen 3 784 vehículos de transporte, estimándose que la población que se afectará será de 10 160 transportistas.⁹⁵ Debido a

⁹⁵ Esta información ha sido proporcionada por Protransporte, mediante el Oficio N° 1134-2007-MML/IMP/GC, de fecha 23 de agosto de 2007.

esta realidad, Protransporte ofreció implementar el programa de mitigación en diciembre de 2007.⁹⁶ Sin embargo, esta entidad no ha explicado en qué consiste el programa de mitigación, siendo necesarias mayores precisiones sobre este tema. Evidentemente, resulta indispensable su definición y difusión a los operadores del sector transporte.

4.3 Los problemas del transporte en las rutas de interconexión de Lima-Callao y de los autos colectivos

Si bien la Municipalidad Metropolitana de Lima está desarrollando propuestas para mejorar la calidad del servicio de transporte urbano en la ciudad de Lima, existen algunos problemas pendientes por resolver y sobre los que, a la fecha, no ha sentado posición sobre cómo se resolverán. Nos referimos a los autos colectivos y a las rutas de interconexión de Lima-Callao.

Pese a los pedidos de información presentados a las Municipalidades Metropolitana de Lima y Provincial del Callao sobre las rutas de interconexión (Oficios N° 161-2007-DP/ASPMA, 240-2007-DP/ASPMA, N° 222-2007-DP/ASPMA y N° 302-2007-DP/ASPMA, respectivamente), así como sobre los autos colectivos a la comuna limeña, no se ha remitido la información requerida ni explicado la posición sobre estos temas.

De acuerdo con el Informe Final del Estudio de Corredores Complementarios, elaborado por la consultora ALG-INOCSA, existen 121 rutas de interconexión Lima-Callao. Por ello es importante que se realice un trabajo coordinado entre las dos comunas sobre este tema.

⁹⁶ Este programa de mitigación beneficiará a 3 750 transportistas.

Asimismo, cabe señalar que anteriormente se han presentado conflictos entre las dos comunas, los cuales no se han resuelto del todo a la fecha. Si bien en el año 1986 se celebró el primer acuerdo de cooperación entre Lima y Callao, sólo fue con el Acta de fecha 12.06.96 que se aprobaron las rutas que conformarán el Plan de Rutas de Interconexión entre Lima y Callao.

Posteriormente, con el Acta de fecha 16.12.99, las dos municipalidades se comprometieron a proporcionar información referida a las rutas, empresas, placas, flota vehicular y tipo de unidades vehiculares. Asimismo acordaron hacer un análisis de las rutas con los códigos OM y CR que la Municipalidad Provincial del Callao autorizó al margen de los convenios celebrados. Igualmente, con el Acta de fecha 22.12.00, las Municipalidades Metropolitana de Lima y Provincial del Callao acordaron cancelar 27 rutas de las 88 rutas de códigos CR y OM que la comuna chalaca autorizó fuera del convenio. Las rutas de código CR y OM restantes continúan siendo evaluadas.⁹⁷ Es más, la página Web de la propia Municipalidad de Lima informa que de la flota autorizada por la Municipalidad Provincial del Callao que ingresa a vías de la jurisdicción de Lima, el 29% corresponde a rutas dentro del convenio y el 71% a rutas fuera del convenio.⁹⁸

En ese sentido se conformó la Comisión Tripartita entre la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad

⁹⁷ En: <http://www.gtu.munlima.gob.pe/transporte/rutas.htm>

⁹⁸ Según la página Web de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima, se está esperando conocer la decisión de la alta dirección sobre este tema para poder iniciar las coordinaciones con las diferentes entidades públicas acerca del inicio o no de las acciones de control contra las irregularidades realizadas por la Municipalidad del Callao.

Metropolitana de Lima, la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao y la Secretaría Técnica del Consejo de Transporte de Lima y Callao, órgano adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Los representantes de estas entidades suscribieron el Acta de fecha 21.05.07, en la cual consta el acuerdo de establecer un Comité Técnico Tripartito para concertar acciones, intercambiar información y coordinar aspectos referidos al transporte, tránsito y vialidad urbana. Asimismo se acordó solicitar a la Secretaría Técnica del Consejo de Lima y Callao que gestione el financiamiento de un estudio para determinar el Plan de Rutas de Interconexión entre Lima y Callao, herramienta primordial para el ordenamiento del servicio de transporte público entre ambas administraciones municipales.

Debemos señalar que, a la fecha, no se ha realizado el proceso para seleccionar a la empresa que deberá realizar este estudio. Sin embargo, un tema importante a definir son las rutas de interconexión que se necesitan entre Lima y Callao.

Esto adquiere mayor relevancia en razón de que la Municipalidad Provincial del Callao ha emitido la Ordenanza N° 20 de 2007 mediante la cual se aprueba el procedimiento especial de acceso a autorizaciones municipales por un período de 10 años a empresas que deseen brindar el servicio de transporte urbano e interurbano. Dichas autorizaciones serían otorgadas por la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao.⁹⁹

⁹⁹ Artículo 2° de Ordenanza N° 20 del año 2007.

Por consiguiente, existe el riesgo de que la Municipalidad Provincial del Callao autorice a empresas a brindar el servicio de transporte en rutas por un período de 10 años y que, finalmente, según el estudio del Plan de Rutas, estas autorizaciones resulten no procedentes. Además, existe el riesgo mayor de que estas autorizaciones afecten al nuevo sistema de transporte urbano que la Municipalidad Metropolitana de Lima está desarrollando y cuyo objetivo es mejorar la seguridad y calidad del servicio de transporte en Lima, con lo cual se generaría un grave perjuicio a la ciudad.

Por ello es de la mayor importancia que la Municipalidad Provincial del Callao no extienda estas autorizaciones a ninguna empresa de transporte, en tanto no se realice el estudio del Plan de Rutas de Interconexión entre Lima y Callao y se definan las rutas de interconexión entre estas dos comunas.

Respecto a los autos colectivos, éstos hacen su aparición en Lima a mediados de los años 20 del siglo pasado. Generalmente, este servicio utilizaba como inicio de sus recorridos las plazas centrales de la ciudad de Lima (Plaza Mayor y Plaza San Martín) y desde allí se dirigía a diferentes destinos.

Los autos colectivos han logrado desarrollarse como modalidad de transporte y el propio crecimiento de la ciudad ha contribuido a ello. Sin embargo, con el ingreso de los microbuses y los buses, el auto colectivo ingresó a una etapa de decaimiento. No obstante, en la actualidad, la falta de modernización del transporte público en Lima y la ineficiencia de la operación de las empresas de transporte, conducen a pensar nuevamente en el porqué de la viabilidad de los autos colectivos.

Existen dos tipos de autos colectivos: uno primero es el taxi autorizado a brindar tal servicio, pero que en las horas punta opta por utilizar el vehículo como un taxi colectivo y una determinada ruta, para lo cual coloca stickers en el parabrisas señalando los principales puntos de su recorrido,¹⁰⁰ mientras que un segundo tipo, es el conformado por aquéllos que permanentemente brindan el servicio de transporte de taxi colectivo. Estos colocan paneles en la parte superior del auto donde se señalan los principales puntos de la ruta.

Si bien es cierto que no hay muchos estudios sobre este tema que nos permitan analizar con detalle esta modalidad y conocer el número de vehículos en los cuales se presta este servicio de transporte, se estima que gran parte de los operadores de este servicio están autorizados a brindar el servicio de taxi. Esto ha sucedido de esta manera pese a que la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Ordenanza N° 755, publicada el 17.03.05, modificó la Ordenanza N° 196 (Norma que regula el servicio de transporte en taxi) incorporando como supuesto de infracción grave¹⁰¹ prestar el servicio de taxi en una modalidad no contemplada en la Ordenanza N° 196 (código R- 42),¹⁰² con lo cual se podría sancionar a los taxistas que modifican su actividad y utilizan sus vehículos como taxi colectivo. Sin embargo, sólo desde el 2007 se ha sancionado a los taxis por este supuesto.

¹⁰⁰ Esto se explica por el alto número de taxistas en la ciudad de Lima. Así, el Plan Maestro de Lima y Callao señaló que, en las horas punta, los taxis viajaban vacíos en un 80% de su recorrido.

¹⁰¹ El artículo 1° de la Ordenanza N° 755 establece como sanción una multa de 6% de la UIT más el internamiento del vehículo y la retención del Certificado de Operaciones. En caso de reincidencia, la sanción se duplica a 12% de la UIT. Asimismo, se le cancela de manera definitiva el Certificado de Operaciones.

¹⁰² Artículo 1° de la Ordenanza N° 755.

Así, en ese año se impuso esta sanción a 227 vehículos y, en lo que va del presente año, en 6 400 oportunidades. Sobre la segunda modalidad de taxi colectivo, no se aprecia acción alguna sobre los operadores.

Cabe indicar que el Plan Maestro de Lima y Callao estimó que, cada día, el 1,5 % del total de viajes motorizados se realiza en los vehículos conocidos como autos colectivos, es decir 181 000 viajes por día, y esto tenderá a crecer de acuerdo con el crecimiento de la demanda del servicio y de la ciudad.

Las ventajas que presenta el taxi colectivo, al ser una modalidad intermedia entre el servicio de transporte urbano regular y el taxi, consiste en que el tiempo de recorrido es menor que el ofrecido por el primero y que las tarifas aplicadas son menores a las ofrecidas por el segundo. Así, si bien el tiempo promedio del usuario del servicio de transporte regular es de 45 minutos, en el caso del taxi colectivo es de 24 minutos. Asimismo, si el taxi colectivo puede tener una tarifa mayor¹⁰³ (varía entre S/. 0,50 y S/. 7,00) al promedio del servicio de transporte urbano regular, éste resulta menos oneroso que el taxi.¹⁰⁴

La operación de los autos colectivos contribuye a la congestión del tránsito debido a que establecen sus

¹⁰³ Según la investigación El Taxi Colectivo en el Área Metropolitana de Lima y Callao. Causas, Efectos, y Perspectivas de su Operación, elaborada por el Consejo de Transporte de Lima y Callao, las rutas periféricas y centrales tienen tarifas promedios de S/. 1,5 y S/. 1,3. En el caso de las rutas radiales tienen tarifas que varían entre S/. 3,1 y S/. 7,0.

¹⁰⁴ Consejo de Transporte de Lima y Callao. El Taxi Colectivo en el Área Metropolitana de Lima y Callao. Causas Efectos y Perspectivas de su Operación, p. 33.

paraderos de espera y recojo de pasajeros al lado de las principales vías. Asimismo, en tanto el taxi colectivo corresponde a un modo informal de servicio, se presta para la delincuencia, habiéndose presentado casos de robos y secuestros.

Sin embargo, debemos señalar que existe un conjunto de causas que sustentan la subsistencia del taxi colectivo, pese a la informalidad del servicio.¹⁰⁵

En Chile se regula la figura del servicio de taxi colectivo. Así, la Ley N° 212, Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros, definió al servicio de auto colectivo como un servicio de locomoción colectiva. En razón de ello, al momento de solicitar el permiso, las empresas deben remitir al Estado el nombre de la empresa y el número de línea, indicar recorrido, horario, frecuencia, origen y destino del servicio, tarifas a cobrar, así como la ubicación de terminales autorizados.¹⁰⁶

En el caso de la normatividad municipal de Lima no existe regulación que desarrolle la figura de los autos colectivos. Si recurrimos al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, existe un conjunto de criterios de clasificación del transporte por su naturaleza,¹⁰⁷ por el

¹⁰⁵ Entre estas causas se pueden enumerar la debilidad fiscalizadora de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la sobreoferta en el servicio de taxi, la falta de una adecuada cobertura de los requerimientos de la demanda por parte de la oferta formal de transporte y crecimiento económico de la población, lo cual permite una mayor capacidad para optar este servicio.

¹⁰⁶ Artículo 8° de Ley N° 212 de la República de Chile.

¹⁰⁷ Se subdivide en servicio de transporte terrestre y transporte por cuenta propia.

elemento transportado,¹⁰⁸ por el ámbito territorial,¹⁰⁹ y por las características del servicio.¹¹⁰ Sin embargo, si bien en apariencia en ninguna de estas clasificaciones se puede incluir a los autos colectivos, debemos tener en cuenta que las municipalidades provinciales conceden autorizaciones en forma de permisos de operación, permisos excepcionales y permisos eventuales para la prestación del servicio de transporte provincial de personas, en áreas o vías no saturadas.¹¹¹

Así, en el caso del permiso excepcional, éste se presta como servicio de transporte regular y se concederá siempre que en la ruta solicitada no exista oferta del servicio de transporte regular de personas con vehículos habilitados por la autoridad competente que reúnen las características para una concesión interprovincial, concesión en ruta saturada del ámbito provincial o permiso de operación. También procederá cuando la oferta existente sea insuficiente o deficiente, lo que será debidamente acreditado ante la autoridad competente mediante el estudio técnico elaborado por una entidad especializada en la materia.¹¹²

Debido a que el servicio de taxi colectivo es, de facto, una modalidad de transporte urbano, la cual tiene sus virtudes como modalidad de transporte frente a un todavía ineficiente servicio de transporte urbano

¹⁰⁸ Se subdivide en servicio de transporte de personas y servicio de transporte de carga.

¹⁰⁹ Se subdivide en transporte provincial, urbano, interurbano e interprovincial.

¹¹⁰ Se subdivide en transporte regular, transporte no regular y transporte especial.

¹¹¹ Artículo 16 inc. b.2 del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC.

¹¹² Artículo 75° del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2007-MTC.

regular y, por otro lado, la Municipalidad Metropolitana de Lima no cuenta con el personal que permita realizar una eficiente fiscalización, es conveniente que dicha Municipalidad analice la posibilidad de autorizar a los operadores de los autos colectivos mediante permisos excepcionales,¹¹³ estableciendo las pautas para el desarrollo de esta actividad (tipo de empresa que se requiere, en qué vías se puede operar este servicio, antigüedad máxima del vehículo, etc.).

Este caso resalta nuevamente la importancia de que la normatividad municipal guarde concordancia con la normatividad nacional para evitar contradicciones y vacíos normativos.

4.4 Problemas estructurales y laborales de las empresas de transporte urbano

Como se ha señalado antes, las condiciones de sobreoferta de servicio de transporte y mínima regulación, en las que se presta el servicio de transporte, determinan una competencia feroz en las calles de Lima y Callao por los pasajeros. Asimismo, los transportistas, en su afán de no ver reducidas sus ganancias, y ante el aumento de sus costos operativos, extienden sus jornadas de trabajo hasta 10 ó 12 horas diarias, lo que los expone a la fatiga y al estrés.

En estas condiciones físicas y psicológicas es que prestan el servicio todos los días de la semana. Como se puede

¹¹³ En este punto, el Consejo de Transporte de Lima y Callao en la investigación “El Taxi Colectivo en el Área Metropolitana de Lima y Callao. Causas, Efectos y Perspectivas de su Operación”, sugiere la necesidad de que la Municipalidad de Lima emita una norma que regule a los taxis colectivos.

apreciar, las deficiencias en el servicio y el maltrato a los usuarios, se explican –pero no se justifican– en los problemas estructurales que padece el servicio de transporte en Lima.

En un escenario donde la regulación del servicio no ha sido eficaz para corregir las distorsiones derivadas del proceso de desregulación promovido en los años noventa, no resulta extraño encontrar a choferes y cobradores compitiendo por pasajeros, incluso con unidades de su misma empresa, expuestos a largas horas de manejo y al estrés que ello implica y, ciertamente, a pasajeros descontentos por los maltratos. De acuerdo con una encuesta realizada por Protransporte, la mayor parte de los usuarios entrevistados calificaron desfavorablemente el servicio de transporte público, en especial el brindado mediante las combis, identificando como factores preponderantes la presentación personal y la amabilidad de los conductores.¹¹⁴

La excesiva flexibilidad de la Municipalidad Metropolitana de Lima permite que existan empresas de transporte público urbano cuyo capital de constitución apenas alcanza las 10 UIT,¹¹⁵ cuando el costo de un

¹¹⁴ Datos tomados de encuestas realizadas a 840 usuarios y que constan en el documento Metropolitano Memorando Informativo Versión 2–Noviembre 2005, p. 45. Sobre la calificación general del servicio de transporte público por vehículo público, el 99,6% de los entrevistados considera en general que el servicio es muy malo, malo o regular; el 99,7% opina que el servicio prestado por las combis es malo, muy malo o regular. Respecto de la calidad de los servicios, del total de entrevistados, el 87,4% considera que la presentación personal de los conductores es muy mala, mala o regular; la amabilidad es calificada como muy mala, mala o regular por el 88,6% de las personas.

¹¹⁵ Léase ‘Unidad Impositiva Tributaria’. En el año 2008, el Ministerio de Economía y Finanzas ha establecido que asciende a S/. 3 500 nuevos soles.

ómnibus en el mercado oscila entre US\$ 90 000 y US\$ 220 000 dólares;¹¹⁶ y que operen a través de un importante número de vehículos que no son propios. El modelo denota que no se ha definido el tipo de empresa que se requiere para el servicio de transporte urbano. Asimismo, resulta oportuno mencionar que tan solo se prevé la obligación de las empresas de comunicar a la Gerencia de Transporte Urbano el nombre de conductores y de sus reemplazantes y, cada seis meses, la relación de los afiliados al sistema de seguro de salud.¹¹⁷

Estas empresas sin flota vehicular propia recurren a diversas modalidades para prestar el servicio: pueden alquilar vehículos a sus propietarios y contratar choferes y cobradores o permitir que vehículos de terceros ingresen a la ruta previo pago de sumas por cotización en razón de uso de ruta y un conjunto de otras obligaciones, como la compra de combustible en determinados grifos, el uniforme, el cobro por gestión de adquisición del SOAT, etcétera.¹¹⁸ Entre la multiplicidad de situaciones que se presentan casi siempre se puede identificar a titulares de una concesión que opera mediante vehículos que no son propios y con choferes y cobradores a los que no los une una relación laboral. Es muy común que éstos últimos presten sus servicios, a lo sumo, emitiendo recibos por honorarios, como si se tratase de un

¹¹⁶ ALG–INOCSA. Resumen Ejecutivo del Estudio de Corredores Complementarios, p. 126.

¹¹⁷ Artículo 30° de la Ordenanza N° 104.

¹¹⁸ La Asociación Nacional de Propietarios de Vehículos del Perú, mediante escrito de fecha 02.11.06 dirigido a la Defensoría del Pueblo, explica un conjunto de obligaciones que les imponen las empresas. Entre ellas se cuentan el cupo por ingreso a la empresa (entre US\$ 500 y US\$ 800 dólares), la venta de boletos, el cobro por curso de educación vial, la venta de combustible, etc.

contrato de locación de servicios.¹¹⁹ Como consecuencia lógica, muchos choferes y cobradores no se encuentran en planillas y trabajan a destajo; vale decir, su sustento depende de lo que recauden por día.

Sin los beneficios de contar con un trabajo formal, y compelidos a jornadas extensas más allá de lo permitido por la normatividad¹²⁰ se genera un escenario de inseguridad permanente para operadores y usuarios, ocasionado por el cansancio.

La OMS señala, al respecto, que diversos estudios concluyen que la fatiga es especialmente frecuente entre los conductores comerciales, estableciéndose que el riesgo de choque se duplica tras 11 horas de conducción y que dicho riesgo es 10 veces superior por la noche que durante el día. En tal sentido, la OMS plantea que se debe prever el tiempo suficiente y las instalaciones adecuadas para que el conductor haga pausas en las que pueda descansar, comer y dormir una siesta.¹²¹

En tal sentido, desde el lado del empleo existe un servicio de transporte en el que choferes y cobradores prestan sus servicios en condiciones inferiores a las reconocidas por la Constitución Política del Perú, convenios

¹¹⁹ De conformidad con lo establecido por el artículo 1764 del Código Civil, por la locación de servicios, el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución. La subordinación coloca a la persona bajo la dirección de su contratante y es característica esencial del contrato de trabajo.

¹²⁰ La Ordenanza N° 104 establece que los choferes deben trabajar como máximo ocho horas continuas.

¹²¹ Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito. Ginebra: OMS, 2004, p. 34.

internacionales y leyes laborales y donde el sistema regulatorio permite que los concesionarios del servicio recurran a diversas modalidades que les favorecen el encubrimiento de verdaderas relaciones laborales.¹²² En efecto, la inexistencia de un contrato laboral trae como consecuencia que no exista acceso al derecho a la estabilidad laboral, la desprotección absoluta frente al despido arbitrario, remuneraciones indignas, falta de acceso a la seguridad social; en suma, una inaceptable precarización de las condiciones laborales.

Por su parte, si bien la labor de inspección de trabajo tiene por objeto el cumplimiento de las disposiciones legales y convencionales en materia de empleo, de seguridad y salud en el trabajo,¹²³ y aplica el principio de primacía de la realidad,¹²⁴ al encontrarse con un marco normativo que facilita la evasión de responsabilidades laborales, se enfrenta con una difícil tarea, sobre todo por la limitación de sus recursos.¹²⁵

¹²² En este diagnóstico concuerda el Informe Final emitido por el Comité Técnico Multisectorial encargado de analizar y proponer las medidas que tengan por finalidad mejorar las condiciones laborales y la formación profesional de los trabajadores dedicados al servicio de transporte urbano e interprovincial de pasajeros, constituido por Resolución Suprema N° 032-2005-TR.

¹²³ Decreto Legislativo 910, Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador.

¹²⁴ En mérito del principio de primacía de la realidad, se privilegian los hechos vinculados sustantivamente con el trabajo sobre los actos formales que difieran de la naturaleza de tales situaciones.

¹²⁵ Según información proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el año 2004, la Sub Dirección de Inspecciones en Higiene y Seguridad Ocupacional programó sólo una inspección a empresas de transporte urbano. En el año 2005 realizó 10 visitas de inspección. En el año 2006 éstas fueron 18 y en el año 2007 se programaron 52 inspecciones. Debemos señalar que estas inspecciones se han realizado de oficio y no por quejas de los trabajadores del sector transportes.

Ciertamente, un avance contra la informalidad en el servicio de transporte urbano es la Ordenanza N° 773,¹²⁶ pues para la autorización, registro o inclusión de conductores, conductores–cobradores o cobradores en los padrones de conductores y cobradores, incluyendo su retiro de una ruta, y su inscripción en otra ruta, aun cuando sea servida por la misma empresa, se requiere que la empresa presente una solicitud fundamentando las razones de su pedido, con indicación expresa del vehículo y ruta que se le asigna. Esta medida puede ayudar a vigilar los períodos de trabajo de los choferes y cobradores, así como conocer cuántos de éstos en realidad se desempeñan como choferes y cobradores en un determinado vehículo. Sin embargo, la realidad demuestra que es una medida insuficiente.

En el documento titulado “Informe final sobre la Situación del Sector Transporte en el Perú y Pronunciamiento de la Comisión Técnica de Trabajo respecto a la Problemática Laboral”,¹²⁷ el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo señala que el sector de transporte terrestre participa con el 4,5 % del PBI total (en contraste con el Transporte Marítimo y Aéreo que es sólo de 0,2%).¹²⁸ Asimismo, el transporte urbano en Lima Metropolitana registra una alta informalidad, estimándose ésta en un

¹²⁶ Mediante esta Ordenanza se precisaron los requisitos para la inclusión, retiro o actualización de padrones de vehículos, conductores y cobradores de las empresas de transporte urbano.

¹²⁷ Dicho documento fue remitido a la Defensoría del Pueblo mediante el Oficio N° 785-2007-MTPE/1 de fecha 31.05.07.

¹²⁸ Ministerio de Trabajo y del Empleo. Informe Final sobre la Situación del Sector Transporte en el Perú y Pronunciamiento de la Comisión Técnica de Trabajo respecto a la Problemática Laboral en el Sector, p. 8.

80%.¹²⁹ En el caso de la distribución de los trabajadores del segmento transporte (empresas de 10 a más trabajadores en Lima Metropolitana), el 75% está constituido por el chofer y el cobrador¹³⁰ y, en el caso de los salarios, se sabe que el sueldo promedio de los choferes y cobradores es de S/. 600 nuevos soles.¹³¹

El propio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante el Oficio N° 185-2007-MTPE/2/12.1, señaló que esta entidad pública es consciente de la necesidad de desarrollar acciones de inspección conjunta con los sectores involucrados con las empresas de transporte urbano para verificar el cumplimiento de la normatividad sociolaboral en este sector, para lo cual puede realizar operativos de control con la participación de personal del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

¹²⁹ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe Final sobre la Situación del Sector Transporte en el Perú y Pronunciamiento de la Comisión Técnica de Trabajo respecto a la Problemática Laboral en el Sector, p. 9. Asimismo, en la página 11 del mismo documento se da cuenta que en el caso de la antigüedad de los trabajadores en las empresas de 10 a más trabajadores en el sector Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones en Lima Metropolitana, cerca del 70% ha permanecido como máximo cuatro años en la misma empresa. Igualmente, en la distribución del número de empresas por tamaño en el sector de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones en Lima Metropolitana (excluyendo las microempresas), el 77,7% de las empresas tiene de 10 a 49 trabajadores; el 12,9% tiene de 50 a 99 trabajadores; y el 9,4 % tiene de 100 a más trabajadores.

¹³⁰ El primer lugar lo ocupa el chofer, con 43,9%; el cobrador, con 31,4 %; otros, con 12,2%; actividades transversales, con 10%; y el vendedor de pasajes, con 2,2%.

¹³¹ En las empresas que tienen de 10 a 49 trabajadores, el chofer del bus tiene un sueldo promedio de S/. 557 nuevos soles y el cobrador de S/. 609 nuevos soles. En el caso de las empresas con más de 50 trabajadores, el chofer tiene un sueldo promedio de S/. 951 y el cobrador de S/. 599 nuevos soles.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo considera urgente emitir medidas que reviertan el diagnóstico a la brevedad, lo cual es consecuente con la responsabilidad del Estado. En este caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, debe hacer efectivo el acceso de estos peruanos y peruanas a condiciones dignas de trabajo, lo que en términos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es “el trabajo productivo para los hombres y las mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”.¹³²

En concreto, es necesario que emita una normativa que asegure que los concesionarios de las empresas de transporte urbano no evadan sus obligaciones laborales, garantizando a choferes y cobradores el trabajo en esas condiciones. Una medida, es establecer normativamente que choferes y cobradores están vinculados laboralmente a las empresas titulares de concesiones para prestar el servicio público de transporte. Se trata de una medida urgente que debe realizar la Municipalidad Metropolitana de Lima y que, sin duda, repercutirá favorablemente en la mejora de la calidad del servicio y facilitará la supervisión que deberá realizar la autoridad de trabajo, con la colaboración de la autoridad edil.

Si bien el servicio de taxis tiene sus propias particularidades, siendo posible que el operador sea persona natural o jurídica, se aprecia que en términos generales los choferes también están expuestos a larguísimas jornadas. En efecto, según el Plan Maestro de Lima y Callao, en promedio, los taxistas laboran

¹³² Guía Práctica para la Incorporación Sistemática del Empleo y el Trabajo Decente, elaborada por la Organización Internacional del Trabajo, versión 2007, p. ii.

13 horas, en tanto que entre el 70% y el 80% de los conductores de taxi labora de 12 a 18 horas.

Desde el punto de vista regulatorio del servicio, la situación es mucho más grave debido a que la Ordenanza N° 196, Reglamento del Servicio de Taxi Metropolitano, ni siquiera exige a las empresas que al tramitar la autorización señalen los nombres de los choferes ni si cuentan con seguro médico. Por ello, cuando menos es recomendable que la Municipalidad Metropolitana de Lima emita una normativa que establezca el capital social mínimo y la flota de vehículos propios, declarando en estos casos expresamente la existencia de una relación laboral y, en cualquier supuesto, informar la relación de choferes por vehículo cada seis meses, y los seguros médicos que les correspondan, a fin de verificar que cuenten con este beneficio.¹³³

En suma, se constata la existencia de condiciones que favorecen la vulneración de los derechos laborales de aquellas personas que encuentran sustento en el servicio de transporte urbano y que exigen de parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima acciones inmediatas como las mencionadas anteriormente.

Otro problema estructural de la mayor importancia es la necesidad de profesionalizar a los choferes de transporte

¹³³ Respecto a la actividad de inspección, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no ha llevado a cabo inspección alguna, a pesar de que existen empresas de taxi que tienen más de 1 000 vehículos, como E.T. Servicios Generales Urdanivia S.A. (1 997), Taxi Pacífico (2 075), Autogol Tours (1 729), Inversiones y Negociaciones Tours (2 983), Empresa de Transporte y Turismo California del Perú (1 956), Taxi Nuevo San Juan S.A.C. (3 768 vehículos), Lucky Taxi (1 429), Ra Ra Taxi (1 585), Inversiones y Negociaciones Metro Tours S.A. (1 512), Empresa de Transporte de Servicios y Escuela de Choferes Los Angeles del Perú E.I.R.L. (1 264), entre otras.

urbano. Conducir un vehículo de transporte público constituye una tarea de alta responsabilidad, de la que dependen miles de personas. Para ello, ciertamente, es imprescindible impulsar las Escuelas de Choferes como centros de formación teórico-práctica sobre mecánica automotriz, seguridad vial, manejo defensivo, primeros auxilios y normas de tránsito, pero también como lugar donde se incida sobre el buen trato al público y la calidad del servicio.

En el curso de la elaboración del presente informe, sólo una entidad ha obtenido autorización del MTC para brindar este tipo de servicios;¹³⁴ empero, es necesario que sean autorizados más centros de estudio.

Asimismo es indispensable que la Municipalidad Metropolitana de Lima exija que todos los choferes de las empresas de transporte urbano, incluso los que se encuentran prestando el servicio en la actualidad, pasen por estos centros de estudio como requisito indispensable para conducir cualquier unidad de transporte urbano.

Cabe señalar que la alta incidencia de accidentes exige de la comuna limeña la adopción de medidas inmediatas que permitan revertir a la brevedad la problemática descrita, una de las cuales es establecer normativamente la exigencia a los choferes de transporte urbano de aprobar anualmente evaluaciones físicas y psicológicas y sancionar solidariamente a las empresas a las que prestan el servicio, en caso de infringir estas disposiciones.

¹³⁴ Se trata del Touring Escuela S.A., perteneciente al Touring Automóvil Club.

4.5 Impulsar el transporte no motorizado: bicicletas

En Lima y Callao existen 30 ciclovías que comportan, en conjunto, un recorrido aproximado de 90 km., de las cuales tres se encuentran en el Callao y 27 se ubican en Lima (con un recorrido de 77 km., aproximadamente).

Conforme a la información proporcionada por la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre las principales actividades de promoción del transporte no motorizado se efectúan actividades de sensibilización (caravanas escolares, representaciones teatrales, jornadas dominicales y bicicletadas);¹³⁵ educación (técnicas a escolares para aprender a manejar bicicletas,¹³⁶ difusión de mecanismos para el mantenimiento y reparación de bicicletas); promoción (actividades de difusión y capacitación en centros de estudios superiores¹³⁷ y entidades públicas);¹³⁸ difusión (paneles, banners, material informativo) y educación vial a transportistas, ciclistas y peatones (talleres educativos y campañas de difusión).

¹³⁵ Las caravanas y jornadas dominicales han llegado a contar hasta con 5 000 participantes.

¹³⁶ Esta actividad se ha realizado en 25 centros educativos de los distritos de Los Olivos, San Martín de Porres, Cercado de Lima, San Miguel, Miraflores y Surquillo.

¹³⁷ Entre los principales centros de estudios se puede considerar a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional Agraria, la Universidad Nacional de Ingeniería, la Universidad Nacional Federico Villarreal, la Universidad Ricardo Palma y la Universidad Alas Peruanas. A cada una de estas universidades, en promedio, se han hecho llegar 25 bicicletas para generar préstamos internos de bicicletas.

¹³⁸ Entre estas tenemos a la PNP, el personal de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Hospital Rebagliatti.

Sin embargo, dado que la distribución de las ciclovías no responde a un sistema de interconexión (es decir, éstas no se conectan entre sí, ni se conectan con otras modalidades de transporte, excepto en el caso de El Metropolitano en el que sí se ha proyectado interconectar con algunas ciclovías), en la actualidad, la ciudadanía las percibe básicamente como medios de recreación o deportivos. Ello se ve reflejado en el limitado número de viajes que se realizan a diario mediante este medio de transporte. A pesar de que se estima que el 25% de los hogares de Lima cuentan con una bicicleta,¹³⁹ tan sólo el 0.5% de los viajes diarios se hace empleando este medio de transporte.¹⁴⁰

Las principales razones por las cuales los ciudadanos de Lima son renuentes al empleo de bicicletas y ciclovías como medio de transporte masivo son las siguientes:

- Insuficiente seguridad vial.
- Insuficiente seguridad ciudadana.
- Falta de una política intermodal de viajes (bicicleta–bus).
- Menosprecio a los ciclistas como parte del sistema de circulación vial.
- Falta de infraestructura adecuada (escasas ciclovías que no se integran en una red vial, así como tramos peligrosos de éstas).
- Falta de estacionamientos seguros para las bicicletas.

¹³⁹ Se estima que existe un parque de 622 000 bicicletas en Lima. Cfr. “Plan Maestro de Ciclovías para Lima y Callao”, elaborado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, p. 4.

¹⁴⁰ La Agencia de Cooperación Internacional del Japón, en coordinación con el MTC y las Municipalidades de Lima y del Callao, encuestó 35 000 hogares, y encontró que el 0,5% de los viajes diarios en Lima se hace en bicicleta. Cfr.: <http://www.fonamperu.org/general/transp/nomoto.php>

- Falta de señalización.
- Desconocimiento y falta de obediencia a las normas de tránsito.
- El uso de la bicicleta todavía no es percibido como medio de transporte.

En este contexto, en el año 2004, la Municipalidad Metropolitana de Lima, en aplicación de sus atribuciones legales,¹⁴¹ publicó la Ordenanza N° 612,¹⁴² cuya finalidad es promover el uso de la bicicleta como “medio alternativo de transporte económico, ecológico y saludable, que coadyuvará a mejorar la calidad de vida de la población”.¹⁴³ Si bien este instrumento normativo declara de interés y necesidad pública el transporte no motorizado en la provincia de Lima, lamentablemente, ni la Municipalidad Metropolitana ni la mayoría de Municipalidades Distritales de la capital han desarrollado la suficiente promoción a esta modalidad de transporte, de manera que no existe una percepción ciudadana respecto a sus múltiples beneficios.

Desde que la referida ordenanza se publicó, no se han logrado grandes cambios respecto a la situación del transporte no motorizado, quedando pendiente aún la emisión de las normas reglamentarias requeridas¹⁴⁴ para impulsar una reforma que permita reconocer a las ciclovías como un medio intermodal de transporte

¹⁴¹ La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ha establecido en el artículo 81, inciso 1), numeral 1.6) que son funciones exclusivas de las Municipalidades Provinciales “normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados”.

¹⁴² La Ordenanza N° 612 fue publicada el 28 de marzo del 2004.

¹⁴³ Ver el Artículo 1° de la Ordenanza 612.

¹⁴⁴ La sexta disposición final de la referida Ordenanza señala que “*el Alcalde Metropolitano de Lima dictará las normas reglamentarias correspondientes*”.

seguro, económico, saludable y destinado a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Con relación a lo expuesto, a continuación explicaremos cómo la inclusión del transporte no motorizado puede contribuir a la generación de un sistema de transporte sostenible para nuestra ciudad. Finalmente, presentaremos los principales aportes del Plan Maestro de Ciclovías de Lima y Callao que viene ejecutando el Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado (PEMTNM) de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

4.5.1 Las modalidades de transporte no motorizado como medios de transporte sostenible

Las políticas públicas en materia de transportes tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, se empieza a insertar el concepto de “transporte sostenible” con la finalidad de alcanzar este objetivo. Este nuevo concepto puede ser definido de la siguiente manera:

*“Transporte urbano sostenible es la actividad que integra lo económico, lo social y lo ambiental en el tratamiento y uso del servicio de movilización de personas y cosas, esencial para la calidad de vida de los pobladores urbanos y rurales del municipio y su región”.*¹⁴⁵

¹⁴⁵ El concepto corresponde a Velásquez B., Stella, Luz y Latorre E., Emilio, citado por Banse, Klaus, en la exposición denominada "Introducción al transporte urbano sostenible: la bicicleta como medio de transporte escolar", realizada en Lima el 01 de diciembre de 2004 como parte del IV Seminario Internacional para la promoción de la bicicleta como medio de transporte urbano. Cfr.: http://www.conam.gob.pe/Ecod2004/sala_1/DIA%201/Seminario%20Bicicleta/KLAUS%20BANZE/Klaus%20Banse%20

En razón de ello, y con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, el uso de la bicicleta como modalidad de transporte no motorizado debe cumplir con las tres dimensiones antes señaladas. Bajo la dimensión económica, debido a sus bajos costos de adquisición y mantenimiento, gran parte de la población puede llegar a tener acceso a ella, lo que significa la reducción de costos para el desplazamiento en distancias cortas y medianas. Al mismo tiempo, en comparación con el espacio requerido para la circulación y estacionamiento de un automóvil,¹⁴⁶ las bicicletas ocupan relativamente muy poco espacio, contribuyendo así con la sostenibilidad del espacio vial.

Con relación a su infraestructura, si bien se requieren niveles de inversión para el desarrollo de ciclovías, los costos de mantenimiento no son tan altos, en comparación con los de otras modalidades de transporte.

Asimismo, al ser un medio alternativo o complementario de otras modalidades de transporte urbano, el uso masivo de la bicicleta puede implicar la reducción de la congestión vehicular, lo cual a su vez acarrea otros beneficios, como el ahorro de tiempo en viajes urbanos y mejorar el ordenamiento de la ciudad, mediante la recuperación y reorganización del espacio público peatonal. Adicionalmente, la bicicleta contribuye a la sostenibilidad porque se trata de un medio de transporte que no produce emisiones contaminantes. Además, al

-%20Transporte%20Sostenible%20-%20Bici%20Escolar.ppt#472,7,Diapositiva 7

¹⁴⁶ Se calcula que, en promedio, un automóvil necesita al menos 20 metros cuadrados para estacionar y otro tanto para circular, llegando a ser paradójico que las dimensiones requeridas por el automóvil superen en muchas ocasiones el espacio destinado a cada trabajador de una oficina. Cfr. <http://www.istas.net/web/index.asp?idpagina=2355>

sustituir una cantidad de los viajes motorizados, así como reducir sus recorridos, el uso de la bicicleta permite que disminuya el uso del combustible contaminante. En consecuencia, contribuye a la disminución de la contaminación atmosférica, acústica y visual.

El uso de la bicicleta como una modalidad de transporte masivo puede contribuir notoriamente con el desarrollo sostenible del transporte. En virtud de ello, en todas las ciudades en las cuales se ha realizado una promoción efectiva sobre su uso, se ha detectado un cambio en la percepción ciudadana.

Al comparar las políticas de transporte sostenible, diseñadas para las ciudades antes analizadas (Santiago de Chile y Bogotá D.C.) con las de nuestra ciudad capital, podemos observar que dichas capitales están consiguiendo que sus ciudadanos acepten a la bicicleta como un medio de transporte cotidiano y a las ciclovías como medios de movilización alternativa de desarrollo local urbano, debido a que permiten mejorar el nivel de calidad de vida de los ciudadanos. Esto se ve reflejado en el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro N° 10
Nivel de población que usa la bicicleta como medio de transporte en algunas ciudades de América Latina

Ciudad	Km. por ciclovía	Porcentaje aproximado de los viajes realizados diariamente
Lima	90 km	0,5% de los viajes diarios ¹⁴⁷
Santiago de Chile	110 km	1,9% de los viajes diarios ¹⁴⁸
Bogotá	300 km	8,0 % de los viajes diarios ¹⁴⁹

Fuente: PEMTNM y páginas Web de Conaset y Alcaldía de Bogotá.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De esta manera, con las medidas que están ejecutando las autoridades de los casos antes estudiados, se observa que, en Santiago de Chile, el porcentaje de viajes diarios en una bicicleta equivale a casi 2%, mientras que en Bogotá la cifra es del 8%, lo que equivale a más de 182 000 personas usando una bicicleta como medio de transporte por día.¹⁵⁰ En contraste con ello, en el caso peruano, el porcentaje se encuentra en niveles inferiores (sólo el 0,5% de los viajes diarios son realizados en bicicleta).

En razón de ello, creemos que es necesario insertar en nuestro sistema de transporte urbano a las bicicletas como un medio de transporte efectivo, eficiente y sostenible. Sin embargo, para ello se requiere, tal como

¹⁴⁷ Cfr. <http://www.fonamperu.org/general/transp/nomoto.php>

¹⁴⁸ Cfr. <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2006/11/03/ciclvia-ciclovía-red-de-ciclovías/>

¹⁴⁹ Cfr. <http://www.secretariadeambiente.gov.co/diasincarro2007/pregunta1.php>

¹⁵⁰ Cfr. http://www.transitobogota.gov.co/contenido.asp?plantilla=5&pag_id=768&pub_id=376&cat_id=216

se ha visto en los casos bajo estudio, una planificación a largo plazo que aborde aspectos técnicos, económicos, normativos y que incluya, dentro de su ejecución, la activa participación de la ciudadanía.

4.5.2 El Plan Maestro de Ciclovías para Lima y Callao

Con fecha 1 de febrero del 2003 se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución de Alcaldía N° 098, mediante la cual la Municipalidad Metropolitana de Lima creó el Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado (PEMTNM), cuya finalidad es “dirigir, coordinar, promover, gestionar, monitorear y evaluar el transporte vehicular no motorizado”.¹⁵¹ En ejercicio de sus funciones, y con el fin de impulsar el desarrollo del transporte sostenible, en el año 2005, el PEMTNM, en colaboración con el Consorcio CIDATT (Perú), Fundación Ciudad Humana (Colombia) y TARVET (España), elaboró el “Plan Maestro de Ciclovías para Lima y Callao”, el cual fue aprobado por la Municipalidad Metropolitana de Lima por medio del Acuerdo de Concejo N° 067, de fecha 26 de marzo del 2007.

La finalidad de este instrumento técnico–normativo es planificar la implementación sostenible de la red de ciclovías en el ámbito urbano de Lima y Callao. Entre los factores indispensables para su viabilidad destacan las metas propuestas, las estrategias para su implementación, las herramientas para lograrlo, las modificaciones normativas requeridas y los montos generales de inversión en un horizonte de tiempo determinado.

¹⁵¹ Cfr. Art. 1° de la Resolución de Alcaldía N° 098.

A este respecto se propone la construcción de una red de 264,4 km de ciclovías complementarias a las ya existentes, de manera que se logre su integración, así como que complementen los distintos sistemas de transporte masivo que también se vienen promoviendo, como el Tren Urbano de Lima y El Metropolitano.

La implementación de las ciclovías se realizará paulatina y periódicamente, en plazos de 10, 15 y 20 años. Sin embargo, se propone un Plan Urgente de Ciclovías que permita empezar a integrar la red actual de manera ordenada y jerarquizada. De esta manera, se propone la construcción de 50 km de ciclovías, promoviéndose anualmente 10 km a un costo de US\$ 50 000 por kilómetro, lo que asciende a US\$ 500 000 dólares por año.

Se reconoce, asimismo, que la gestión para promover el uso de la bicicleta como medio de transporte masivo requiere de otros factores, además de los relacionados con la infraestructura antes señalada. De esta manera se proponen: 1) políticas de promoción del transporte no motorizado; 2) reformas legales; 3) reformas técnicas; y 4) la introducción de servicios complementarios tales como los “ciclo-módulos”.

En lo referente a las políticas de promoción se ha establecido la necesidad de contar con medios de promoción del uso de las bicicletas, campañas de sensibilización, concientización, educación, valoración, apropiación y sostenibilidad. Asimismo, se recomienda concientizar a la ciudadanía respecto del uso del casco mediante las referidas campañas, en lugar de imponer una obligación porque se considera que ello no sería un verdadero incentivo para que su uso se generalice.

Paralelamente al Plan Maestro de Ciclovías, el PEMTNM está elaborando un “Plan Estratégico Promocional de Transporte de Bicicletas,”¹⁵² cuyo objetivo es instituir en la población una cultura para aceptar a la bicicleta como un medio de transporte cotidiano y sostenible. Se ha previsto, en este sentido, implementar acciones de educación y promoción sobre la seguridad vial y las pautas sobre el comportamiento del ciclista urbano que permitan prevenir accidentes de tránsito y resguardar la integridad de los ciudadanos.

Con relación a las reformas normativas propuestas en el Plan Maestro de Ciclovías, consideramos como acertadas las siguientes:¹⁵³

- La aprobación, por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, de una Ordenanza Marco del Transporte No Motorizado, que recoja los aportes del Plan Maestro de Ciclovías y establezca

¹⁵² Esta información fue proporcionada en la reunión sostenida el 4 de febrero del 2008 entre Augusto Arrasco y Freddy Sagástegui, funcionarios de la Defensoría del Pueblo, con Javier Flores, funcionario del Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

¹⁵³ El Plan desarrolla otras propuestas, como la modificación del Reglamento Nacional de Vehículos para incluir a los vehículos de transporte no motorizados, la modificación al Reglamento Nacional de Administración de Transporte para clarificar las competencias respecto a la regulación, gestión y fiscalización del transporte no motorizado, la modificación del Manual de Dispositivos de Control de Tránsito, para incluir la señalización y marcas aplicables a las ciclovías, requisitos técnicos y características; la modificación del Reglamento Nacional de Construcciones para establecer una norma de carácter nacional sobre los parámetros de la construcción de ciclovías, así como la aprobación de la propuesta legislativa denominada “Ley de Promoción del Transporte No Motorizado”, la cual reconocería con fuerza de ley al transporte no motorizado como medio de transporte de interés público nacional.

la institucionalidad y medidas necesarias para garantizar su sostenibilidad, así como los mecanismos para garantizar el mantenimiento de la infraestructura y su ampliación, así como la promoción del uso de este transporte.

- La complementación del Plan Maestro de Ciclovías con un Plan de Seguridad Ciudadana respecto de la seguridad para el ciclista y las condiciones para el desarrollo de un entorno urbano apropiado para la sostenibilidad y crecimiento de esta modalidad de transporte.

Del mismo modo se han propuesto políticas técnicas que permitan la correcta implementación de las ciclovías. De esta manera se han analizado las posibilidades económicas (se estiman aproximadamente, US\$ 12 000 000 en inversión en un plazo de 20 años), la integración con otras modalidades de transporte, el espacio requerido, así como la construcción de indicadores de demanda actual y demanda potencial (que se concentra en los distritos de San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Rímac, Lima, Comas, Carabayllo, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Chorrillos) que, en conjunto, permiten identificar las zonas en las cuales sería más beneficiosa la construcción de ciclovías. Este análisis ha permitido establecer los proyectos de las rutas que conformarán la red integral de ciclovías, así como los circuitos de ciclorutas para Lima y Callao.

Finalmente, uno de los aspectos que cabe destacar es la implementación de “ciclomódulos” como puntos estratégicos de la red de ciclovías que permitan mejorar la calidad espacial de la ciudad, así como la vida vecinal local. En estos espacios, los ciclistas podrán dejar sus

vehículos, bajo una guardianía segura y donde se podrán proveer de otros servicios, como serenazgo, reparación de bicicletas, servicio de aire, locales de venta de periódicos y revistas, flores, bebidas gaseosas, cabinas de Internet y de telefonía, siempre que el espacio lo permita y la demanda lo justifique.

Sin embargo, a la fecha no se han logrado implementar los ciclomódulos por falta de financiamiento y la negativa de SEDAPAL y EDELNOR,¹⁵⁴ pese a que hubo un proyecto piloto entre las avenidas Próceres de la Independencia y Los Jardines (San Juan de Lurigancho).

En conclusión, consideramos adecuada y necesaria la ejecución del Plan Maestro de Ciclovías de manera que se pueda insertar de modo sostenible a la bicicleta como intermodalidad de transporte. Asimismo es importante resaltar que el cumplimiento de los objetivos del Plan Maestro de Ciclovías sólo se podrá materializar en la medida en que las autoridades competentes, como la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, adopten las medidas necesarias para insertar dicho Plan como parte de la Política de Transporte Urbano para Lima y Callao.

Por último, es necesario que las Municipalidades Distritales tengan la voluntad de realizar un trabajo coordinado con el PEMTNM para ejecutar el referido Plan, específicamente las Municipalidades Distritales donde hay ciclovías, como las de Los Olivos, San Martín de Porres, Independencia, Pueblo Libre, Jesús María, La Victoria, Lince, San Miguel, San Isidro, Miraflores, La

Molina, San Borja, Santiago de Surco, Chorrillos, Villa Salvador y Santa Anita. En este sentido, se requiere que los Gobiernos Locales contribuyan con parte de los costos de financiamiento para la instalación, operación y mantenimiento de las ciclovías y los ciclomódulos, así como brindando seguridad a estos últimos.

¹⁵⁴ Información proporcionada por el Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado, mediante Oficio N° 535-2008-MML-PEMTNM, de fecha 16.09.08.

CAPÍTULO V. CONCIENCIA Y RESPONSABILIDAD VIAL

5.1 Conciencia vial ciudadana y apropiación del derecho a reclamar de los usuarios del servicio de transporte urbano.

Conforme se ha establecido en el Reglamento Nacional de la Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, una de las orientaciones de la fiscalización en el servicio de transporte es motivar la participación de los usuarios en la supervisión del servicio de transporte, en este caso el servicio de transporte urbano. Este tema guarda relación con la obligación de las autoridades (Municipalidad Metropolitana de Lima) de informar periódicamente a los ciudadanos sobre las acciones de fiscalización y del cumplimiento de la normatividad del servicio de transporte urbano, debiendo difundirlas en su página Web y otros medios.

El propio Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, en su artículo 182°, identifica la información que se debe comunicar a los ciudadanos, respecto a la estadística de las acciones de control del último año, el estado de los procedimientos de sanción iniciados en el último año, estadística de sanciones impuestas, ranking de sanciones aplicadas a los transportistas, propietarios y conductores del último año, así como descripción de actividades para estimular la participación de los usuarios en la fiscalización del servicio de transporte.

Pese a que la normatividad establece que los usuarios deben tener una participación activa en la fiscalización del servicio de transporte y que, por ello, la autoridad debe cumplir con lo establecido en la normatividad

anteriormente señalada, esto no se ha estado cumpliendo. Así, en una revisión de la página Web de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, encontramos sólo información sobre estadística de vehículos, parque automotor del servicio de transporte urbano, edad promedio, tipo de vehículos autorizados, número de rutas, vehículos autorizados, (esta información pertenece a marzo del presente año). Asimismo se puede encontrar información sobre las resoluciones de sanción emitidas por la Gerencia de Transporte Urbano desde enero a junio del 2008 y la relación de vehículos intervenidos por circular en Lima con autorizaciones emitidas por la Municipalidad Provincial de Huarochirí (años 2007 y 2008), pero no se aprecia que haya información sobre lo señalado en el referido Decreto Supremo N° 09-2004-MTC.

Por ello, la Municipalidad Metropolitana de Lima debe cumplir con la obligación establecida en el artículo 182° del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

5.2 Mecanismos de reclamo implantados por la Municipalidad de Lima.

La Defensoría del Pueblo, mediante Oficios N° 161-2007-DP/ASPMA (de fecha 9 de mayo de 20007), 240-2007-DP/ASPMA (de fecha 09 de julio de 2007) y el Oficio 253-2008-DP/ASPMA, solicitó información a la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre los reclamos que han presentado los ciudadanos ante esta comuna con relación a las irregularidades en el servicio de transporte urbano, así como sobre los mecanismos de difusión de los derechos de los usuarios del servicio

de transporte urbano. Esta Municipalidad sólo ha cumplido con remitirnos la información de quejas a septiembre de 2008.

Debemos indicar que el nivel de quejas hasta el 12 de septiembre de 2008 es el siguiente:

Cuadro N° 11

Número de quejas de los usuarios en el servicio de transporte urbano en el año 2008 (enero-septiembre)

Tipo de Queja	Total	%
Agresión física y/o verbal	36	26,47
No cumplir con recorrido de ruta	32	23,53 %
Cobrar tarifa distinta	24	17,65 %
No recoger pasajeros	12	8,82 %
Velocidad no razonable	9	6,62 %
Maniobra imprudente	5	3,68
Exceso de pasajeros	2	1,47 %
Tocar con exceso el claxon	2	1,47 %
No respetar el asiento reservado	2	1,47 %
Asiento incómodo	2	1,47
Alto volumen de la radio	1	0,74 %
No entregar vuelto del pasaje	1	0,74
Vehículos no registrados	8	5,88 %
TOTAL	136	100 %

Fuente: Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En los nueve meses del presente año sólo se han presentado 136 quejas de usuarios del servicio de transporte urbano, lo cual representa un bajo número de quejas si se considera que, en promedio, hay 26 000 vehículos de transporte urbano regular y que, cada día, se producen nueve millones de viajes en el transporte público.

Asimismo, de los cuatro principales tipos de quejas, tres están asociados directamente con el trato de los choferes y/o cobradores a los pasajeros (agresiones físicas y/o verbales, cobrar tarifa distinta y no recoger pasajeros), quejas que representan el 52,9% del total de quejas presentadas ante la Municipalidad.

La Municipalidad Metropolitana de Lima no ha brindado la información sobre el trabajo que realiza con relación a los derechos de los usuarios del servicio de transporte, por lo que no ha sido posible profundizar el análisis. No obstante, se puede constatar en la página Web de la Gerencia de Transporte Urbano que existe la posibilidad de plantear quejas sobre transporte mediante el teléfono (línea gratuita 0800-27800 y teléfono 336-7777), y mediante el correo electrónico (e-mail: gtu.fonoaccion@munlima.gob.pe) y un programa de reclamos o sugerencias al que puede acceder el ciudadano.

Algunas Municipalidades Distritales reciben quejas de los usuarios sobre el servicio de transporte urbano. Por ejemplo, las Municipalidades Distritales de San Isidro, Santiago de Surco, La Molina y Miraflores han recibido quejas de los usuarios con relación a irregularidades del servicio de transporte urbano. Si bien en algunos casos como los de las Municipalidades

de San Isidro¹⁵⁵ y Santiago de Surco no se indicó el número de quejas, sí se señaló como temas de quejas el recojo y bajada de pasajeros en lugares no autorizados, la velocidad excesiva, la informalidad en el servicio de transporte urbano, las rutas excesivas de transporte.

La Municipalidad de la Molina señaló que en el año 2005 se recibieron 79 quejas y, en el 2006, 78, pero no identificó los temas de las quejas. En el caso de la Municipalidad de Miraflores, durante el año 2007 ¹⁵⁶ recibió 30 quejas vinculadas al servicio de transporte urbano, siendo los principales temas el incremento desmesurado de vehículos de transporte, el ingreso de vehículos en vías no autorizadas, el control del servicio de transporte escolar y el control de velocidad de vehículos de transporte público.

Podemos apreciar que varias de estas infracciones son muy importantes, como recoger y permitir bajar pasajeros en lugares no autorizados, informalidad del transporte urbano, modificar la ruta y controlar el servicio de transporte urbano.

Esta situación nos permite afirmar que, en general, no existe un trabajo de la Municipalidad Metropolitana de Lima con los usuarios en la detección de irregularidades

¹⁵⁵ Debemos indicar que, mediante Oficio N° 0995-2008-0600-SG/MSI, de fecha 11.09.08, la Municipalidad de San Isidro ha recibido en el primer semestre del presente año la queja del ciudadano Alfredo Novoa Peña por excesiva velocidad de los vehículos de transporte público urbano.

¹⁵⁶ Mediante Oficio N° 785-2007-SG/MM, de fecha 26 de octubre del 2007, la Municipalidad de Miraflores no encontró información relacionada con quejas de usuarios en el período 2005–2006; pero desde la creación de la Subgerencia de Circulación Terrestre (en febrero de 2007) hasta septiembre de 2007, se han recibido 151 quejas, 30 vinculadas al servicio de transporte urbano y 121 vinculadas al tránsito.

de las empresas de transporte y la ciudadanía no percibe a esta Municipalidad como la autoridad encargada de fiscalizar el servicio de transporte urbano, por lo que recurre a las Municipalidades Distritales para plantear sus reclamos frente a las irregularidades en el servicio de transporte.

Debido a la realidad descrita es necesario propiciar un acercamiento de la Municipalidad Metropolitana de Lima a la ciudadanía con la finalidad de que cumpla un rol más activo en la supervisión del servicio de transporte.

Por ello, con la finalidad de contribuir a este acercamiento, la Municipalidad Metropolitana de Lima debería adoptar las siguientes medidas:

1. La elaboración de un modelo de reclamo que esté a disposición de los ciudadanos en el portal Web de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como la orientación a los ciudadanos sobre las pruebas que pueden aportar y el procedimiento de reclamación.
2. Establecer un diálogo con las asociaciones de usuarios para ayudar a la difusión de sus derechos como usuarios del servicio de transporte urbano, así como de los mecanismos que pueden utilizar los ciudadanos para interponer sus reclamos, entre otros.

5.3 La necesidad de que el Estado cuente con una estrategia de educación y seguridad vial

Así como diversas causas que explican la situación actual del transporte urbano tienen su origen en el

repliegue del Estado en sus responsabilidades, otras se vinculan a la falta de conciencia vial de los conductores, peatones y pasajeros. En algunas secciones precedentes del presente informe se ha dado cuenta de la gravedad de la incidencia de accidentes y del alto grado de participación del llamado factor humano en las causas de estos accidentes y de la consiguiente afectación de los derechos de las personas. Así, el exceso de velocidad, la ingesta de alcohol y, en general, de sustancias narcóticas, la falta de utilización de cinturones de seguridad, el manejo a la ofensiva y el irrespeto deliberado de las señales de tránsito son ejemplos de conductas imprudentes y temerarias.

Las limitaciones de este documento nos impiden abordar las explicaciones de orden social que nos pudiesen facilitar la comprensión de las causas y, por tanto, ayudar a establecer las medidas para revertir las conductas agresivas de algunos conductores. Empero, consideramos necesario señalar, quizá como una premisa que deberán desarrollar los investigadores sociales que, en países como el nuestro, conducir un automóvil es una expresión de mayor estatus social que puede generar la percepción de igualdad con otros conductores y de superioridad frente a los peatones.

Con relación a ello, debemos señalar que es necesario que se cuente con un Reglamento de Licencias de Conducir que, realmente, exija pruebas rigurosas para analizar al postulante en su capacidad física y emocional para manejar un vehículo automotor sin poner en riesgo a los peatones, pasajeros y conductores de vehículos.

No cabe duda de que, en el ámbito vial, existe una pobre cultura y una precaria educación. Esta situación

impone una acción estatal decidida, tendiente a fomentar que los ciudadanos adopten actitudes seguras y responsables en el transporte. Es fundamental que la población adquiera hábitos y se desarrollen valores ciudadanos. No basta el simple conocimiento de las normas y señales de tránsito. Consideramos que la escuela, en tanto formadora de nuestros niños, es el espacio de socialización idóneo para implantar una actitud preventiva y responsable en el transporte que sea perdurable en el tiempo. En suma, es fundamental un cambio de paradigma.

En tal sentido, la educación vial debe formar parte no sólo del contenido temático que se imparte a los estudiantes en los centros educativos del país, sino de su formación. Es imperativo incidir en la creación de hábitos de prudencia y desarrollar actitudes defensivas con relación al tráfico, mantener un comportamiento adecuado como peatón y conductor en el uso de las vías públicas y fomentar actitudes de convivencia ciudadana. De ahí que el Ministerio de Educación debe incorporar contenidos relativos a educación vial en la currícula escolar y en la formación de los docentes.

En su Informe Defensorial N° 108, “Pasajeros en riesgo: La seguridad en el transporte interprovincial”, la Defensoría del Pueblo analizó la problemática de la seguridad vial en el país y la necesidad de que el Estado desarrolle una estrategia para reducir el alto nivel de siniestralidad en las vías del país. En ese sentido, en dicho Informe se recomendó al MTC facultar al Consejo Nacional de Seguridad Vial la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Vial, correspondiéndole la difusión, seguimiento, monitoreo y supervisión del cumplimiento de este éste.

Esta recomendación fue acogida por el Estado y, mediante el Decreto Supremo N° 13–2007–MTC, publicado el 26 de abril del 2007, se aprobó en el Perú el primer Plan Nacional de Seguridad Vial, el cual tiene como período de trabajo del 2007 al 2011, y como meta reducir al 30% los siniestros de tránsito.

Las principales líneas estratégicas de trabajo de este Plan son las siguientes:

- Implementación del Programa Educativo en Seguridad Vial al interior del sistema educativo nacional.
- Diseño e implementación del Programa de Comunicaciones en materia de seguridad vial.
- Restablecimiento de los sistemas de Revisiones Técnicas Vehiculares.¹⁵⁷
- Implementación del programa para la detección y eliminación de “puntos negros” viales.
- Programa de Infraestructura Vial.
- Implementación de Programas de Auditorías Viales.

¹⁵⁷ Respecto a las revisiones técnicas de los vehículos automotores se ha expedido, asimismo, la Ley N° 29237, Ley que crea el Sistema Nacional de Inspecciones Vehiculares; la cual fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 025-2008-MTC. A la fecha de elaboración del presente informe no se había publicado el cronograma de inicio de las revisiones pese a que la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 250-2008-DP/ASPMA, de fecha 8 de setiembre de 2008, recomendó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones establecerlo para que se inicie las inspecciones técnicas lo antes posible.

- Ordenamiento del sistema de transporte público de pasajeros.
- Incorporación del Plan Nacional de Seguridad Vial al interior de los planes operativos de los sectores integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Vial, así como de los Gobiernos Regionales y Locales del país.
- Liderazgo del Plan Nacional.
- Consolidación de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial.

En Bogotá, la Alcaldía Mayor, mediante la Secretaría de Movilidad, está realizando un conjunto de actividades encaminadas a crear una cultura vial en los usuarios de las vías es decir, los peatones, pasajeros, ciclistas y los conductores de vehículos.¹⁵⁸

Esta entidad bogotana mantiene un activo trabajo de educación y seguridad vial, el cual se plasma en la implementación de programas como el denominado “participación para la movilidad segura”, en el cual la Municipalidad trabaja con las juntas vecinales en talleres de educación ciudadana y espacio público, con énfasis en niños y adultos mayores, diagnóstico participativo de identificación de puntos críticos con relación al tránsito y transporte, así como jornadas recreativas (ciclo paseos, caminatas seguras, títeres y juegos) para la movilidad segura.

¹⁵⁸ En: http://www.movilidadbogota.gov.co/contenido.asp?planilla=i&pub_id=484&pag-id=991&cat-id=238

Del mismo modo, un segundo programa es el de movilidad no motorizada, el cual tiene como propósito mejorar hábitos seguros de quienes utilizan bicicletas o se movilizan a pie. Para ello se realizan actividades como escuelas itinerantes en vía, capacitación a población específica (peatones y ciclistas), acciones pedagógicas en espacio público y coordinación interinstitucional con otras entidades relacionadas con el tema, como la Policía Metropolitana de Tránsito, entre otros.

Otro programa es el de movilidad escolar, que desarrolla las patrullas escolares de tránsito, en las cuales se forma a estudiantes de los últimos años que quieran trabajar en movilidad segura en las entradas y salidas de los centros educativos.¹⁵⁹ Asimismo, a los estudiantes de edad temprana se les dicta charlas con títeres, payasos y parques infantiles de tránsito con la finalidad de propiciar hábitos seguros en los niños y generando una cultura vial.

La Alcaldía Mayor de Bogotá también trabaja con las empresas de transporte en un programa denominado “empresa segura”. En este programa se ofrece asesoría para desarrollar un plan de acción que conduzca a la empresa a adoptar medidas de seguridad vial. Para ello se celebra un convenio entre la Municipalidad y la empresa que comprometa a los directivos con relación a la seguridad vial, capacitación a los trabajadores, etc.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Estos estudiantes cuentan con una etapa de formación y, después, la Municipalidad hace el acompañamiento en las vías para el funcionamiento de las patrullas escolares. Dichos estudiantes cuentan con cinta de seguridad, paleta de ‘Pare y Siga’ y chalecos reflectivos.

¹⁶⁰ Esta capacitación incluye ocho módulos en temas de alcoholemia, accidentalidad, normatividad, resolución de conflictos, primeros auxilios y contaminación ambiental.

Otro ejemplo a considerar es el trabajo que realiza la Municipalidad de Buenos Aires, en la cual se ha creado la Dirección General de Seguridad Vial, cuyas principales funciones consisten en ejecutar políticas de control del cumplimiento de las normas de tránsito; realizar estudios e investigaciones para establecer los factores de riesgo potencial en accidentes de tránsito; coordinar con las distintas reparticiones del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires involucradas en el tema de seguridad vial, la elaboración de propuestas de proyectos sobre la materia; tener participación activa en el Consejo Federal de Seguridad Vial, a fin de consensuar políticas en común con las provincias y el Gobierno Central; efectuar campañas de difusión para lograr una real toma de conciencia de la sociedad sobre la seguridad vial, implementar las políticas de educación vial, entre otras.¹⁶¹

Por ello, la Dirección General de Seguridad Vial ha gestionado ante el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina, así como ante el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la propuesta de incluir en el contenido de los programas de educación temas de prevención y seguridad vial en los diferentes niveles de formación. Los principales objetivos de esta propuesta son profundizar el conocimiento de las normas y valores de la democracia a partir de las diferentes situaciones que se presentan en la vía pública; adquirir conocimientos orientados a la promoción de la salud y prevención de accidentes de tránsito; promover conductas que generen la concientización sobre los factores de riesgo en el tránsito; entre otros.¹⁶²

¹⁶¹ Información obtenida en: http://www.buenosaires.gov.ar/areasseguridad_justicia/seguridad_urbana/seguridad

¹⁶² En: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/seguridad_justicia/seguridad_urbana/seguridad.

Asimismo, la Municipalidad de Buenos Aires está elaborando el Plan Estratégico de Seguridad Vial, el cual tendría como meta reducir en 20% el número de víctimas fatales en un período de cuatro años. Los lineamientos estratégicos de este plan son los siguientes:

- Incrementar el grado de apego a las normas viales mediante programas continuos y sostenidos de educación vial orientados a generar conciencia al respecto en toda la población e involucrando el compromiso de los distintos sectores de la sociedad.
- Proponer adecuaciones de la infraestructura vial en aquellos aspectos asociados con la siniestralidad, en consonancia con la política de tránsito y transporte y la planificación urbana y ambiental.
- Actualizar los procedimientos de habilitación de conductores de acuerdo con estándares rigurosos que aseguren una correcta evaluación de sus antecedentes, sus aptitudes y su grado de apego a las normas.
- Incrementar y fortalecer la calidad de los mecanismos de control que se desarrollan en la vía pública de acuerdo con diagnósticos permanentemente actualizados, la tecnificación del proceso de control, la capacitación de los agentes de control y la planificación conjunta de inspecciones.
- Promover la actualización de la normatividad en materia de tránsito, transporte y seguridad vial, y regular aquellas cuestiones no contempladas en la actualidad.

- Optimizar el tratamiento de las infracciones de tránsito con el fin de sancionar en el tiempo y forma las conductas transgresoras de la ley con sanciones proporcionales al riesgo generado.

Por su parte, la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima exige a los transportistas que aprueben cada año un curso de educación vial, habiéndose capacitado a 626 346 choferes y cobradores del servicio de transporte urbano (urbano regular, taxi, escolar, personal y turístico). Asimismo, durante el año 2006 se ha capacitado a 1 095 alumnos del nivel secundario de colegios de las jurisdicciones del Cercado de Lima y La Victoria en “Talleres de Educación Vial y Ambiental”, los cuales buscan generar conductas responsables como usuarios, peatones y potenciales conductores del servicio de transporte.

En el año 2007 se ha dictado charlas a 1 200 alumnos del nivel primario para atenuar el impacto social ambiental en la etapa de ejecución de la obra de Intercambio Vial de la Av. Eduardo de Habich y Panamericana Norte.¹⁶³ Del mismo modo se ha coordinado con el Programa Especial de Transporte No Motorizado, a fin de educar a los conductores y cobradores en prevención de accidentes de tránsito relacionados con peatones y ciclistas. Se continúa realizando charlas a los gerentes de las empresas de transporte para fortalecer sus capacidades gerenciales.

Asimismo, la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima ha informado que ha firmado un convenio con la Neurosurgical Peruvian

¹⁶³ Información proporcionada por la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Oficio N° 1662-07-MML/GTU de fecha 12.12.07.

American Foundation para la realización de los “Talleres de Educación Vial y Ambiental”. Además se ha acordado celebrar con la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Vial un Convenio Marco de Cooperación para realizar actividades destinadas a la población escolar. Sin embargo, es oportuno mencionar que, desde el año 2006, el Consejo Nacional de Seguridad Vial ha informado que estaba próximo a celebrar un convenio con la Municipalidad Metropolitana de Lima,¹⁶⁴ lo cual no se ha concretado hasta el momento en que se concluyó el presente Informe.

En lo que respecta al año 2008 se ha continuado desarrollando los cursos de educación vial¹⁶⁵ a los transportistas, habiéndose capacitado a 15 482 choferes y cobradores,¹⁶⁶ así como con campañas de educación vial en las Avenidas Tacna y Emancipación y en el Centro Educativo María Auxiliadora del distrito de Independencia.¹⁶⁷ Asimismo, para mejorar la metodología del curso de Educación Vial y Ambiental, la Gerencia de Transporte ha sostenido coordinaciones con el Touring y Automóvil Club del Perú, el Programa Especial del Transporte No Motorizado, el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), la PNP y la Municipalidad de San Borja, habiéndose realizado estos cursos en la comunidad de Huaycán.

¹⁶⁴ Información proporcionada por la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Vial, mediante el Oficio N° 35-2006-MTC/10-CNSV/ST de fecha 6 de junio de 2006.

¹⁶⁵ Estos cursos son brindados por 5 instituciones: Universidad Nacional de Ingeniería, Instituto Peruano Alemán, Universidad del Callao, Universidad Católica Sedes Sapientiae y la Universidad Wiener.

¹⁶⁶ Información proporcionada mediante Oficio N° 1324-2008-MML/GTU de fecha 01.10.08

¹⁶⁷ Información obtenida de: www.gtu.munlima.gob.pe/boletin/index.htm

Cabe indicar que en la página Web de la Municipalidad Metropolitana de Lima hay un vínculo que nos remite a un programa denominado “Construyendo Valores”, el cual está dirigido a niños y en el que se explica de manera sencilla las funciones de la Policía de Tránsito, los modos de transporte urbano, las clases de señales (señales de prevención, información y reglamentación), y recomendaciones,¹⁶⁸ entre otras. Esta Gerencia de Transporte informó que ha coordinado con el Proyecto de Transporte No Motorizado para educar a los conductores y cobradores en forma de prevención de accidentes de tránsito relacionados con ciclistas y peatones. Del mismo modo, en la página Web de Protransporte se puede encontrar un portal para niños Protransporte.

Asimismo, según información proporcionada por la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Vial, entre las principales entidades públicas con las que el Consejo de Seguridad está trabajando se puede enumerar varias como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior, así como las Municipalidades Distritales de Miraflores, San Borja y Santiago de Surco, y la Municipalidad Provincial del Callao.¹⁶⁹

Respecto al trabajo sobre seguridad vial en que participan las Municipalidades Distritales antes referidas podemos señalar, a manera de ejemplo, el trabajo de la Municipalidad Distrital de Miraflores. Dicha entidad, con el apoyo de la PNP, realiza charlas de capacitación en seguridad vial a escolares de centros

¹⁶⁸ Se señala recomendaciones como no jugar en la calle, no imitar a los malos peatones, etc.

¹⁶⁹ Información remitida mediante Oficio N° 66-2007-MTC/10-CNSV/ST de fecha 07.09.07.

educativos del distrito,¹⁷⁰ campañas de seguridad vial como “Respetar una señal es cuidar una vida”¹⁷¹ y “Caminata de la Seguridad Vial”. Asimismo, la Municipalidad de Miraflores ha elaborado el proyecto ‘Escuela de Seguridad Vial’ para el Distrito de Miraflores. El objetivo de este proyecto es hacer una escuela en la cual se impartirán materias relacionadas con la seguridad vial a los niños, adolescentes, jóvenes y vecinos del distrito. En esta escuela se utilizarán las Guías Metodológicas en Seguridad Vial elaboradas por la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Vial.¹⁷²

De igual modo, la Municipalidad de Santiago de Surco ha realizado campañas de seguridad vial junto con el Touring y Automóvil Club del Perú. Asimismo, en conjunto con la Secretaría Técnica del Consejo de Transporte de Lima y Callao del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ha realizado una evaluación y presentado una solución al problema de la intersección de la Av. Caminos del Inca con la Av. Tomas Marsano, punto que ha generado muchos accidentes (97 en el año 2005). Asimismo se ha solicitado información a las Comisarías de la PNP de dicha jurisdicción sobre los “puntos negros” generadores de accidentes de tránsito, a fin de hacer una evaluación de éstos y plantear propuestas de solución.¹⁷³

La Municipalidad Distrital de San Borja también ha

¹⁷⁰ Estas charlas han sido impartidas a más de 300 niños de centros educativos.

¹⁷¹ Estas charlas han sido impartidas a más de 300 niños de centros educativos.

¹⁷² Información remitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, mediante Oficio N° 785-2007-SG/MM de fecha 26 de octubre de 2007.

¹⁷³ Información remitida por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, mediante Oficio N° 683-2007-SG-MSS, de fecha 17 de septiembre del 2007.

realizado actividades en educación y seguridad vial. Entre las principales podemos señalar a las Brigadas de Educación Vial y Seguridad Vial, las cuales están compuestas por 15 brigadistas, quienes imparten charlas a los centros educativos del distrito, permitiendo la formación de 10 brigadas escolares con 70 alumnos en total; el proyecto piloto del Curso de Educación Vial en cuatro centros educativos del distrito (beneficiándose a 330 alumnos); el Parque Infantil de Tránsito, el cual ha sido visitado por alumnos de los distritos de San Borja, Barranco, Santiago de Surco, Miraflores, San Luis, Cercado de Lima, Chorrillos, Surquillo; la Campaña del Buen Peatón, que pretende concientizar a los peatones y conductores sobre el buen uso de las señales de tránsito, para lo cual se entrega información sobre el buen y mal peatón, stickers, juegos de mimos, etc.¹⁷⁴

Entre las entidades con las que la Municipalidad de San Borja está trabajando en estos temas tenemos a la PNP, el Consejo Nacional de Seguridad Vial, el Touring y Automóvil Club del Perú, la Unidad de Gestión Educativa (UGEL) 07, el Cuerpo de Bomberos del Perú y las compañías de seguros.

Cabe indicar que, igual modo, otras municipalidades están trabajando en educación vial. Es el caso de la Municipalidad Distrital de La Molina, la cual ha realizado distintas actividades, en conjunto con la PNP. En los años 2004 y 2006 participó en la campaña de educación vial “Seguro sobre Ruedas” en la que se dictó charlas educativas a conductores (particulares y choferes de transporte), a niños de diferentes centros

¹⁷⁴ Información remitida por la Municipalidad Distrital de San Borja, mediante Oficio N° 068-2007-MSB-SG, de fecha 20 de septiembre de 2007.

educativos del distrito, y se efectuó el pintado de placas de vehículos, así como informes sobre record del conductor, alineamiento de luces, etc. Asimismo se han dictado charlas de educación vial en diferentes centros educativos del nivel primario, y se han distribuido volantes informativos y cuadernillos para colorear en temas de educación vial, diseñados por personal de la Municipalidad.¹⁷⁵

La Municipalidad Distrital de San Isidro ha realizado campañas de educación y seguridad vial en nidos y centros educativos de su jurisdicción, así como campañas de sensibilización dirigidas a peatones y conductores, las cuales se han realizado en coordinación con la PNP y la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima.¹⁷⁶

Del mismo modo, el sector privado está participando en la promoción de la seguridad y la educación vial. Un ejemplo de ello es el trabajo de la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG). En octubre de los años 2006 y 2007, esta entidad organizó la Feria de Seguridad y Educación Vial “Vive”,¹⁷⁷ buscando sensibilizar a los choferes, peatones y pasajeros sobre las principales medidas de prevención y seguridad vial.

Pero es la Municipalidad Metropolitana de Lima la institución encargada no sólo de autorizar y supervisar a los vehículos que prestan el servicio de transporte

¹⁷⁵ Información proporcionada por la Municipalidad Distrital de La Molina, mediante Oficio N° 73-2007/MDLM-GSC, de fecha 6 de septiembre de 2007.

¹⁷⁶ Información proporcionada por la Municipalidad Distrital de San Isidro, mediante Oficio N° 380-2007-0600-SGC/SI, de fecha 25 de septiembre de 2007.

¹⁷⁷ Esta actividad se realizó en el Parque Central de Miraflores.

urbano, sino de planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de peatones y vehículos.¹⁷⁸ En razón de las altas cifras de accidentes de tránsito, así como del número de muertos y heridos al año en Lima, y en los cuales tienen una activa participación los vehículos de transporte urbano, es necesario un mayor esfuerzo de la Municipalidad Metropolitana de Lima en educación y seguridad vial, más aún si, desde agosto del presente año, esta Municipalidad forma parte del Consejo Nacional de Seguridad Vial,¹⁷⁹ ente rector de la promoción y coordinación de las acciones de seguridad vial en el país.

Cabe indicar que, según el Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito, elaborado por la OMS, se estima que las lesiones por los accidentes de tránsito cuestan, en promedio, el 1% del Producto Nacional Bruto (PNB) de los países de ingresos bajos.¹⁸⁰

En el caso de Lima, un indicador que muestra la inseguridad vial y que ayuda a visualizar el daño económico que producen los accidentes de tránsito es el monto de las indemnizaciones pagadas por el SOAT.

Así, según información proporcionada por APESEG, desde el 1 de enero al 30 de agosto de 2007, las indemnizaciones emitidas por el SOAT en accidentes de

¹⁷⁸ Artículo 161, inc. 7.2 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

¹⁷⁹ Mediante el artículo 1° del Decreto Supremo N° 23-2008-MTC, publicado el 14.08.08, se incorpora a la Municipalidad Metropolitana de Lima como miembro del Consejo Nacional de Seguridad Vial.

¹⁸⁰ Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito. Ginebra: OMS, 2004, p. 16.

tránsito en los que han participado vehículos de transporte público urbano en la provincia de Lima son elevadas. El siguiente cuadro ilustra este problema:

Cuadro N° 12

Indemnizaciones SOAT por accidentes de tránsito con participación de vehículos de transporte urbano en la provincia de Lima¹⁸¹
(Del 1 de enero al 31 de agosto de 2007)

Tipo de vehículo	Accidentes	Gastos médicos (US\$)	Incapacidad temporal (US\$)	Invalidez permanente (US\$)	Indemnización por muerte (US\$)	Gastos de sepelio (US\$)	Total
Automóvil	2 249	966 849	134 841	10 074	318 115	69 585	1 499 464
Camioneta rural	2 145	844 479	117 925	9 064	140 676	27 570	1 139 714
Microbús	1 972	979 062	126 682	5 088	147 412	28 655	1 286 899
Ómnibus	493	344 684	45 678	4 416	271 648	62 096	728 522
Station wagon	898	398 755	43 531	79	30 497	6 765	479 627
Vehículo menor	1 131	393 731	54 602	589	35 025	5 680	489 627
Total	8 888	3 927 560	523 259	29 310	943 373	200 351	5 623 853

Fuente: Asociación Peruana de Empresas de Seguros.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Podemos advertir que en los primeros ocho meses del 2007 se ha entregado, en indemnizaciones el monto de US\$ 5 134 226. Esta cifra corresponde sólo a vehículos de transporte urbano (urbano regular y taxi); es decir, sin incluir el transporte en vehículos menores.

El rubro que más indemnizaciones ha generado es el de gastos médicos, con US\$ 3 533 829 dólares (sin

¹⁸¹ En este cuadro se ha incluido las modalidades de transporte urbano más el servicio de transporte especial en vehículos menores.

incluir las indemnizaciones por el vehículo menor). En este rubro es el microbús el que más indemnizaciones ha originado (US\$ 979 062 dólares), seguido por el automóvil (US\$ 966 849 dólares) y la camioneta rural (US\$ 844 479 dólares).

La Defensoría del Pueblo considera que es preocupante la situación de los vehículos menores, los cuales ocupan el cuarto lugar de los vehículos con mayor participación (después del automóvil, la camioneta rural y el microbús), habiendo ocasionado en esos ocho primeros meses del año 2007, US\$ 489 627 dólares de indemnizaciones por el SOAT.

Si bien estas cifras muestran los daños que ocasionan los accidentes de tránsito, en particular aquéllos en los que participan los vehículos de transporte urbano, hay daños que se registran al interior de las familias, que son aparentemente imperceptibles y no cuantificables. Los accidentes de tránsito ocasionan serios gastos económicos a las familias. Por ejemplo, aquéllas que pierden la capacidad de ganar dinero por los miembros que han quedado con discapacidad a raíz de los traumatismos causados y que, además, soportan la carga del costo de atender a estos miembros, pueden terminar vendiendo la mayoría de sus bienes y quedar atrapados en un endeudamiento prolongado.¹⁸² Estos accidentes, asimismo, generan traumas psicológicos a los miembros de las familias de las personas afectadas.

De igual modo debemos considerar que el Consejo de

¹⁸² Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito. Ginebra: 2004, p. 17.

Transporte de Lima y Callao elaboró el estudio “El Rol de los Puentes Peatonales en las Vías de Lima y Callao”,¹⁸³ en el cual se concluye que muchos de los accidentes de tránsito fatales por atropellos ocurren en vías donde hay puentes peatonales. Así, las vías donde se registró una mayor cantidad de atropellos son la Av. Túpac Amaru,¹⁸⁴ la Panamericana Norte, la Vía de Evitamiento y la Carretera Central,¹⁸⁵ entre otros.¹⁸⁶

Esta situación es grave, al menos por dos factores. Primero, los puentes no están cumpliendo su finalidad porque los peatones no los utilizan para evitar los siniestros. Segundo, con la muestra analizada por dicho estudio, correspondiente al año 2006,¹⁸⁷ se concluye que, en el caso de los atropellos,¹⁸⁸ los niños menores de 10 años son la mayoría de las víctimas de este tipo de accidentes (con 2 302 afectados); en el caso de accidentes fatales, la mayoría de las víctimas está compuesta por jóvenes de 20 a 30 años y adultos

¹⁸³ Este documento fue remitido mediante Oficio N° 009-2008-MTC/10.09 de fecha 12.08.08.

¹⁸⁴ En el caso de la Av. Túpac Amaru, muchas de las zonas de concentración de los atropellos se ubican cerca de los 11 puentes situados en esta vía.

¹⁸⁵ En el caso de la Carretera Central, un punto riesgoso es la zona cercana al mercado de Ceres donde se produce un alto número de atropellos.

¹⁸⁶ Otras vías son las avenidas Brasil, La Marina y Los Héroes, las cuales registran accidentes cerca de los puentes peatonales, siendo un caso grave el del puente peatonal ubicado frente al colegio Bartolomé Herrera.

¹⁸⁷ Esta muestra comprende los accidentes de tránsito registrados en 108 comisarías de Lima y Callao en el año 2006, comprendiendo 40 824 accidentes.

¹⁸⁸ Según la muestra, el atropello es el segundo tipo de accidente con 11 935 accidentes, superado sólo por el choque con 23 178 accidentes.

mayores de 60 a 70 años,¹⁸⁹ con lo cual se evidencia que los sectores vulnerables —como los de los niños y adultos mayores— se ven afectados en estos accidentes. Por ello es necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima realice un trabajo de educación y seguridad vial en estas zonas para que los puentes peatonales se conviertan en un mecanismo que brinde seguridad a los peatones.

Asimismo debemos señalar que la Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con recursos obtenidos en los últimos años por efecto de las multas de tránsito y transporte, los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 13
Recursos obtenidos por multas de tránsito y transporte en Lima Metropolitana

Año	Ingresos por multas de tránsito	Ingresos por multas de transporte
2004	78 485 634,18	17 952 450,73
2005	70 371 597,26	18 567 526,78
2006	60 687 329,79	6 140 269,39

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La Base de Datos del Ministerio de Economía y Finanzas en el rubro de ingresos municipales 2004–2006 nos permite apreciar que, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, los recursos obtenidos por las multas de transporte urbano y tránsito son importantes

¹⁸⁹ Según la muestra, de un total de 358 muertos, 53 personas de entre 60 a 70 años han fallecido por efecto de atropellos, seguidas de 50 personas con edades fluctuantes entre los 20 y los 30 años.

en lo referente a montos. A pesar de que tales recursos se han reducido en el último año, parte de éstas deben ser dirigidas a objetivos de seguridad y educación vial en la ciudad de Lima.

El Plan Nacional de Seguridad Vial señala que los Gobiernos Locales deben adoptar acciones concertadas en favor de la seguridad vial, considerándose para ello que esta tarea no debe ser aislada, si no más bien concertada con los Comités Regionales de Seguridad Vial (CRSV) existentes o que se conformen para este fin, actuando estos Comités como extensiones del Consejo de Seguridad Vial. En el caso de Lima se debe advertir que la Municipalidad Metropolitana es a la vez Región, y que en la capital de la República del Perú se concentra la mayor parte del parque automotor del país, razón por la cual es indispensable que esta Municipalidad trabaje intensamente en seguridad vial.

Asimismo, para que el Plan Nacional de Seguridad Vial obtenga éxito es necesario lograr la meta que nos hemos propuesto como Estado: asegurar la participación de las autoridades Regionales y Municipales con vistas a que se adhieran al trabajo de las líneas matrices establecidas en este Plan, logrando que la seguridad vial forme parte de la agenda permanente y prioritaria de las decisiones que se adopten para salvaguardar la vida de los miembros de nuestra sociedad que son usuarios de las vías, en los ámbitos provinciales y distritales de cada región del país.

En consecuencia, la Municipalidad Metropolitana de Lima debe convertirse en la institución que dirija el

trabajo de educación y seguridad vial en la ciudad de Lima.¹⁹⁰ Para ello se puede apoyar en el trabajo que están realizando algunas municipalidades distritales en educación y seguridad vial, así como el sector privado. Al respecto, la propia Ordenanza N° 132 establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima y las Municipalidades Distritales coordinan la realización de programas de educación vial, los cuales deben dirigirse especialmente a la niñez, los adolescentes y los padres de familia.¹⁹¹

El trabajo que debe sostener la Municipalidad de Lima se debe realizar dentro del marco del Plan Nacional de Seguridad Vial, herramienta que busca impulsar una política nacional de seguridad vial y en la cual se incluyen las líneas estratégicas de acción antes mencionadas, y cuyo objetivo es revertir la grave situación que encara la seguridad vial en el país.

Es más, debido a la crítica situación de seguridad vial existente en la ciudad de Lima, es pertinente analizar la posibilidad de realizar un trabajo estratégico de mediano plazo que permita reducir los altos indicadores de accidentes de tránsito.

En razón de ello, la Defensoría del Pueblo observa con interés el proyecto de Ley N° 165/2006-CR, el cual

¹⁹⁰ En el Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito, la OMS señala que la educación y la información pueden manifiestamente mejorar el conocimiento de las normas de circulación y aumentar su cumplimiento, a la vez que se puede crear un clima de interés por la seguridad vial y una mayor aceptación pública.

¹⁹¹ Artículo 23° de la Ordenanza N° 132, Ordenanza Marco del Tránsito en la Provincia de Lima.

cuenta, a la fecha, con Dictamen favorable de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República. El artículo 1° de dicho proyecto de ley crea el Sistema Nacional de Seguridad Vial, con la finalidad de concordar la aplicación uniforme de las políticas y planes nacionales de seguridad vial en todo el territorio nacional, supervisando la adecuada articulación y realización de las actividades de seguridad vial que desarrollen los diferentes niveles de gobierno y la promoción de la educación vial.

El artículo 5° de este proyecto de ley establece que los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales constituirán Consejos Regionales de Seguridad Vial y Consejos Municipales de Seguridad Vial, los cuales elaborarán Planes Regionales y Planes Locales de Seguridad Vial, que deben guardar concordancia con el Plan Nacional de Seguridad Vial.

El referido proyecto de ley promueve que los Gobiernos Regionales y Locales trabajen necesariamente en seguridad vial propiciando un compromiso de estas entidades en un tema tan importante para nuestro país. Dicho trabajo se debe enmarcar en el Plan Nacional de Seguridad Vial. Si bien el D.S. N° 023-2008-MTC establece que los Gobiernos Regionales constituirán Consejos Regionales de Seguridad Vial, los cuales elaboraran Planes Regionales de Seguridad Vial en armonía con el Plan Nacional de Seguridad Vial,¹⁹² mediante el referido proyecto se exigiría que las Municipalidades Provinciales desarrollen trabajo de seguridad vial.

Respecto a los cursos de educación vial anteriormente señalados, que la Municipalidad Metropolitana de Lima

¹⁹² Artículo 1° del Decreto Supremo N° 023-2008-MTC.

exige a los transportistas (choferes y cobradores), cabe indicar que existen algunos problemas con relación al temario. Según la normatividad municipal, los temas son ética personal, urbanidad, trato al público, defensa civil, seguridad vial y normatividad de transporte y tránsito.

Los materiales de enseñanza del curso que se exige a los operadores del servicio de transporte urbano regular se han centrado en módulos: de introducción (sistemas integrados de transporte), compuesto de cuatro horas; personal (ética personal, habilidades sociales y control de impulsos y estrés) compuesto de seis horas; conocimiento (ocupacional, normatividad de transporte y tránsito), conformado por 20 horas; y seguridad (defensa civil, manejo a la defensiva, primeros auxilios, seguridad vial, etc.) conformado por 9 horas.

Por su parte, el temario establecido en el curso de capacitación del conductor, organizado por el MTC y regulado en el artículo 135° del Reglamento Nacional de Administración de Transportes, D.S. N° 09-2004-MTC, está constituido por los siguientes temas: actualización de las normas de tránsito, actualización de las normas que regulan el servicio de transporte terrestre, procedimiento que deben seguir los conductores en caso de ocurrencia de un accidente de tránsito, técnicas de conducción a la defensiva, así como normas de urbanidad.

Un punto de discrepancia se advierte en el hecho de que los cursos que se dicta a los operadores de transporte urbano a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima son básicamente teóricos. Por el contrario, en

el caso de los cursos según el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, éstos son teóricos y prácticos. Es más, la evaluación en el curso de la Municipalidad está constituida por una prueba objetiva de 10 preguntas, lo cual resulta insuficiente para medir temas relevantes como manejar a la defensiva y el respeto a los ciclistas y peatones. Ello sería distinto si se aplicase un examen práctico que nos permitiese medir con mayor precisión el desenvolvimiento del chofer frente a los demás vehículos, ciclistas y peatones.

El curso que establece el MTC tiene una duración de 24 horas lectivas a dictarse en un período de 30 días y en aulas con un máximo de capacidad de 50 alumnos. En contraste, el curso de la Municipalidad Metropolitana de Lima para el servicio de transporte urbano tiene una duración de 33 horas mínimas y se desarrolla en aulas con capacidad máxima de 40 alumnos.¹⁹³ Asimismo, esta situación se agravaría en el caso de los operadores de los servicios de transporte turístico, escolar y personal puesto que el curso se dictaría de manera virtual.

La Resolución Directoral N° 1861-2006-MTC/15, mediante la cual se establecen directivas para las Entidades de Capacitación de los Cursos de Educación Vial, señala un conjunto de disposiciones sobre formato de los Certificados, asistencia al curso, evaluación del mismo, presentación ante la Dirección General de Transporte Terrestre del Plan de Estudios, horario académico, número de horas asignadas a cada curso y nombre de los docentes. Sin embargo, estas disposiciones no llegan a estandarizar los criterios. Así puede darse el caso de que una entidad de capacitación establezca más tiempo para el dictado de un tema, enfatizándolo,

¹⁹³ En: <http://www.gtu.munlima.gob.pe/Edvial/Metodología.doc>.

y otra entidad haga lo mismo pero con otro tema. Esta situación hace necesario que se establezca un criterio uniforme sobre los cursos de educación vial que cada año deben aprobar los transportistas. Por ello, considerando que la Dirección General de Transporte Terrestre del MTC puede expedir disposiciones que permitan una mejor aplicación del Reglamento Nacional de Administración de Transporte,¹⁹⁴ es conveniente que el MTC apruebe un curso de educación vial único en el ámbito nacional, en el cual se desarrollen los diferentes puntos que comprenden los temas del curso de educación vial y los tiempos asignados a cada uno de estos temas. Asimismo, se deberían enfatizar los temas de actualización de las normas de tránsito y transporte y, sobre todo, de técnicas de manejo a la defensiva, buscando promover la seguridad vial como el objetivo a perseguir.

Las autoridades –en este caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima– deben respetar los lineamientos nacionales que dicta el MTC y, en este caso específico, la modalidad de dictado del curso de educación vial (teórico–práctico), según lo establecido por el Decreto Supremo N° 09-2004-MTC y las demás normas que emita este Ministerio sobre este tema.

¹⁹⁴ Artículo 7° de la Disposición Final del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC.

CAPÍTULO VI PROBLEMÁTICA DE LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO

De acuerdo con la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, la acción del Estado en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de las condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.¹⁹⁵ Por ello, el Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas.¹⁹⁶

En el caso del servicio de transporte urbano, corresponde a la Municipalidad de Lima orientar su actuar a lo antes señalado, siendo uno de los medios para lograr estos objetivos la fiscalización del servicio de transporte, la cual comprende la supervisión, detección de infracciones, imposición de sanciones y ejecución de éstas.¹⁹⁷ Para esta fiscalización, la Municipalidad Metropolitana de Lima utiliza inspectores municipales,¹⁹⁸ los cuales van acompañados en sus actuaciones por miembros de la PNP. En el caso de que estos inspectores detecten irregularidades en los vehículos que prestan el servicio de transporte, impondrán resolución de sanción.

¹⁹⁵ Artículo 4.3° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

¹⁹⁶ Artículo 4.3° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

¹⁹⁷ Artículo 81.1.1.9° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

¹⁹⁸ El artículo 3° de la Ordenanza N° 104 señala que el inspector es la persona designada por la autoridad municipal encargada de verificar el cumplimiento de los términos de la concesión, reglamentos y demás disposiciones de la autoridad administrativa, pudiendo levantar actas, elaborar informes e imponer sanciones.

En Lima, el número de inspectores varía de mes a mes, lo cual perjudica la planificación de la labor de supervisión de la Municipalidad Metropolitana de Lima en el servicio de transporte urbano. Estas variaciones se presentan debido a fluctuaciones en el presupuesto. Ello se puede constatar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 14
Número de Inspectores de Transporte del 2008
(enero - septiembre)

Mes del Año 2008	Número de Inspectores
Enero	171
Febrero	168
Marzo	170
Abril	172
Mayo	170
Junio	168
Julio	166
Agosto	166
Septiembre	161

Fuente: Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

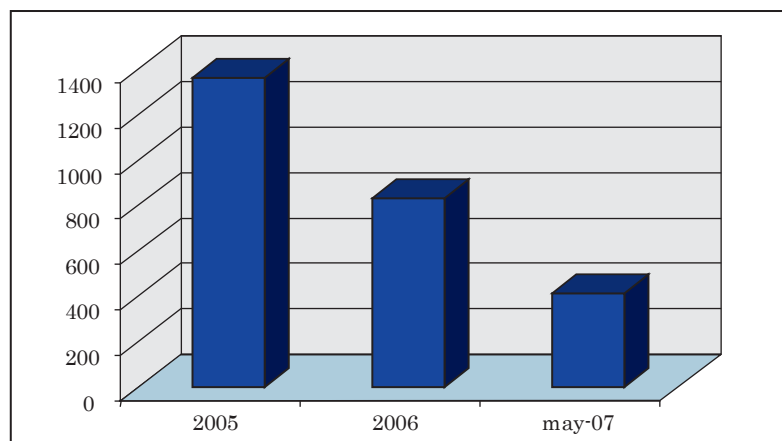
El promedio de inspectores en estos primeros nueve meses del año ha ascendido a 168¹⁹⁹. Además, cabe indicar que este número de inspectores resulta insuficiente si se considera el número de vehículos

¹⁹⁹ Información remitida mediante Oficio N° 1324-2008-MML/GTU de fecha 01.10.08

a supervisar. Así, según información remitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima al 1 de octubre de 2008, entre el servicio de transporte urbano regular, el servicio de taxi y el servicio de transporte escolar, el número de vehículos autorizados para brindar estos servicios es de 107.001, con lo cual cada inspector debería supervisar 665 vehículos,²⁰⁰ lo cual dificulta una efectiva supervisión en el servicio de transporte urbano.

Asimismo, el siguiente gráfico nos permite conocer el número de operativos de control que ha realizado la Municipalidad Metropolitana de Lima en el período 2005–mayo 2007.

Gráfico N° 6
Número de operativos realizados por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el servicio de transporte urbano (enero 2005 - mayo 2007)



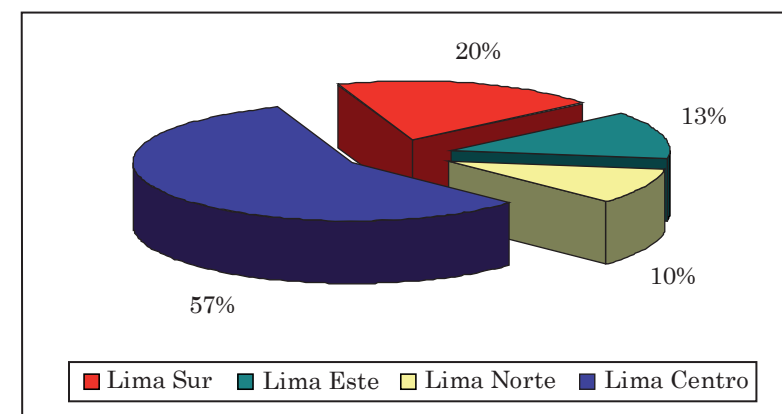
Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima
Elaboración: Defensoría del Pueblo

²⁰⁰ Si se toma como número de inspectores el señalado en el último mes reportado (septiembre del 2008), es decir 161 inspectores.

Se puede observar que en el 2007 se presenta un descenso en el número de operativos con relación a los años anteriores. Así, si durante el año 2005 se realizó un total de 1 360 operativos, en el año 2006 se realizaron sólo 824 operativos, lo cual representa un 40% menos. Hasta mayo del 2007 se realizaron 414 operativos.

El siguiente gráfico identifica las zonas donde la Municipalidad Metropolitana de Lima realizó sus operativos en el año 2007.

Gráfico N° 7
Porcentaje de operativos según ubicación en la ciudad de Lima Metropolitana de enero a mayo del 2007

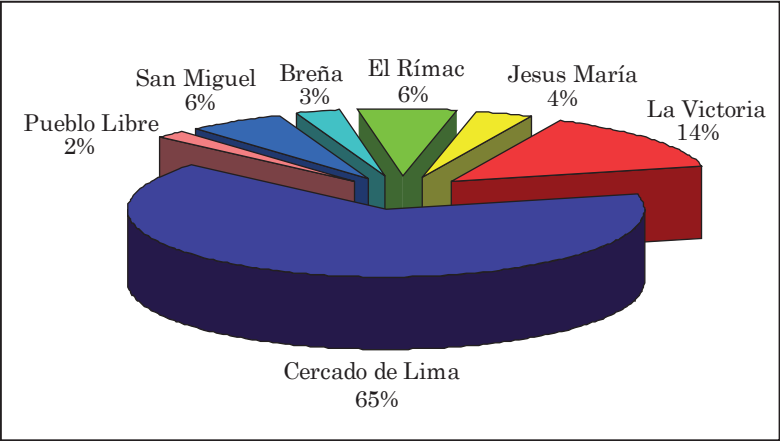


Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al igual que en los años anteriores, Lima Centro absorbe el mayor número de operativos. En lo que respecta al año 2007, de un total de 414 operativos, 237 se realizaron en Lima Centro (57%), seguido de Lima Sur con 82 operativos (20%), Lima Este con 54 operativos (13%) y Lima Norte con 41 operativos (10%).

Con relación a los distritos que comprenden la zona Centro de Lima y su relación con los operativos de control, se debe tener en cuenta el siguiente gráfico, correspondiente al año 2006:

Gráfico N° 8
Porcentaje de operativos realizados en el Centro de Lima Metropolitana en el año 2006 -por distritos-



El propio Cercado de Lima ocupa el primer lugar con 326 operativos (65%), seguido por La Victoria con 72 operativos (14%), San Miguel con 30 operativos (6%), el Rímac con 30 operativos (6%), Jesús María con 18 operativos (4%), entre otros.

Una explicación de este fenómeno es que debido a que la Municipalidad de Lima no cuenta con el suficiente personal de inspectores para realizar una supervisión más homogénea en las diferentes zonas de Lima, esta supervisión se ha concentrado en gran parte en el centro de la ciudad, pero en mucho menor proporción

en las zonas periféricas de Lima, las cuales en general muestran un similar porcentaje de operativos.

Así, cabe indicar que entre los distritos con menor número de operativos se puede enumerar a los siguientes:

Cuadro N° 15
Distritos en los que se realizó un menor número de operativos

Nombre del Distrito	Operativos en el año 2006	Operativos en el año 2007 (enero- mayo)
Comas	2	2
Carabayllo	0	0
Puente Piedra	0	0
Independencia	13	8
Santa Anita	3	13
El Agustino	9	11
Chorrillos	3	1
Barranco	2	0

Fuente: Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se puede constatar que, en su mayoría, son los distritos de los llamados “conos” donde se presenta un bajo número de operativos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, pero se debe indicar que hay otros distritos donde tampoco se ha realizado un importante número de operativos, como San Borja (un operativo en el año 2006 y cuatro hasta mayo de 2007), San Isidro (dos en

el año 2006 y tres hasta mayo de 2007) y Magdalena de Mar (tres operativos en el año 2006 y cero hasta mayo de 2007).

Cabe indicar, asimismo, que en los “conos” de Lima se presenta un alto flujo de viajes en el servicio de transporte urbano regular. De acuerdo con el Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao, las mayores cifras de los volúmenes de buses en la hora pico de la mañana con rumbo al centro se registran en la Av. Túpac Amaru con 1 650 vehículos/hora/dirección, seguida de otras vías como la Panamericana Norte, la Carretera Central, Zarumilla, Pachacútec y la Panamericana Sur, las cuales tienen como volúmenes de buses entre 800 y 1 000 vehículos /hora/dirección.²⁰¹

De igual modo, si revisamos las vías con mayor ratio de camionetas rurales comparado con el total de vehículos motorizados, veremos que las principales vías con mayor ratio están ubicadas en las áreas del sur y norte, tales como Av. Los Héroes (51% de ratio), Av. Túpac Amaru (entre 31% y 44% de ratio), Av. Mariátegui (39% de ratio), Av. Perú (33% de ratio), Pachacútec (33% de ratio), Av. Eduardo de Habich (32% de ratio), entre otras. Se estima que el volumen varía entre 600 y 900 vehículos/hora.

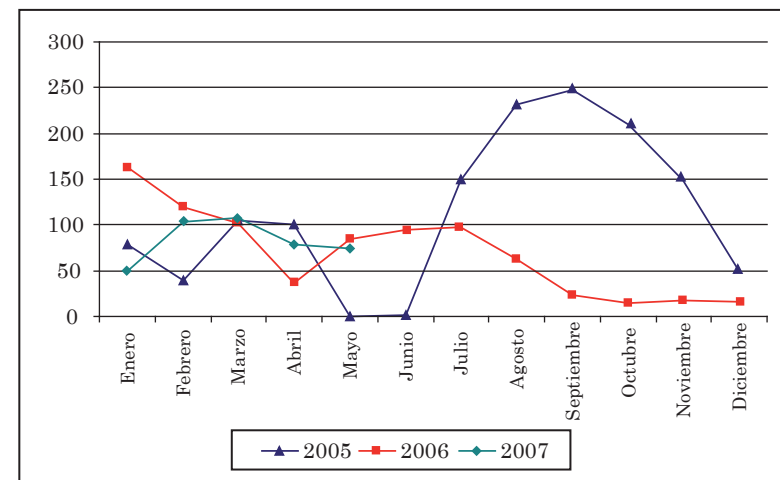
El sistema de información de la Municipalidad Metropolitana de Lima no brinda al respecto datos por distritos con relación al segundo semestre de 2007 y al año 2008. No obstante, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha señalado que existen zonas donde preferentemente se hacen operativos y estas son: Lima Norte, Lima Sur, Lima Oeste, Lima Este, Lima Centro—

²⁰¹ Yachiyo Engineering Co. Plan Maestro para el Área Metropolitana de Lima y Callao en la República del Perú, 2005, p. 5-17.

Cercado de Lima. Sin embargo, la Gerencia de Transporte Urbano reconoce que uno de los principales problemas que debe encarar es el del racionamiento de combustible, que ha ido aumentando en forma constante desde el año 2007, contándose a la fecha sólo con combustible necesario para el traslado del personal a zonas cercanas (cerca de la ubicación de dicha Gerencia).²⁰²

Además del problema antes mencionado, una revisión del número de operativos realizados cada mes durante el período 2005–mayo de 2007, muestra que éstos no son continuos. El siguiente grafico lo ilustra:

Gráfico N° 9
Número de operativos mensuales realizados en Lima Metropolitana en el período: Enero 2005- mayo 2007



Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

²⁰² Información proporcionada mediante Oficio N° 1324-2008-MMI/GTU de fecha 01.10.08.

Podemos observar que los operativos no son frecuentes ni homogéneos respecto a las zonas donde se realizan. En el año 2007 (hasta mayo) se aprecia, en general, un bajo número de operativos, siendo el mes de marzo el que muestra un mayor número de operativos.

Asimismo, el criterio de operativo ha variado. En la actualidad se considera como un operativo la actuación de un solo inspector, mientras que anteriormente todo operativo se realizaba mediante un grupo de intervención. Por ello, en los meses posteriores a los analizados se indican altos números de operativos. Así, a manera de referencia, en el mes de agosto del año 2007 se consideran 2 102 operativos; en el mes de septiembre, 2 541; y así sucesivamente, con lo cual se pierde la posibilidad de comparación.

En cuanto a las infracciones cometidas en el transporte urbano regular, entre las principales se pueden enumerar las siguientes: no expedir boletos de pasaje o expedir uno que no corresponda al tipo de pasaje (408 en el año 2005, 4 769 en el año 2006, 17 048 en el año 2007 y 34 325 hasta septiembre de 2008); prestar el servicio con vehículos que no cuentan con letreros que indiquen el origen y destino de la ruta (487 en el año 2005, 2 613 en el año 2006, 2 613 en el año 2007 y 30 812 hasta septiembre del 2008); utilizar la vía pública como zona de estacionamiento o paradero no autorizado (788 en el año 2005, 2 429 en el año 2006, 19 543 en el año 2007 y 19 054 a septiembre del 2008); prestar el servicio de transporte con vehículos no autorizados o no portar la tarjeta de circulación vigente (1 970 en el año 2005, 609 en el año 2006, 3 141 en el año 2007 y 3 711 hasta septiembre del 2008); y prestar el servicio con vehículos

que no cuentan con el precio de los pasajes (tarifarios) en la parte externa e interna del vehículo (14 en el año 2005, 690 en el año 2006, 2 242 en el año 2007 y 1 770 hasta septiembre del 2008).

Del mismo modo, debemos considerar entre las principales infracciones que se detectan en el servicio de transporte urbano regular, a las siguientes: la prestación del servicio con vehículos no autorizados y sin contar con concesión o tenerla vencida o cancelada. Ambas infracciones son graves y conllevan el internamiento del vehículo, para lo cual se requiere el uso de grúas para su traslado.

En el servicio de taxi se aprecia un descenso en las infracciones detectadas. Podemos decir que estas fluctuaciones pueden obedecer a que debido a la limitada capacidad fiscalizadora se priorizó la supervisión en el servicio de transporte urbano regular.

Entre las principales infracciones podemos enumerar las siguientes: prestar el servicio de taxi con vehículo no autorizado (15 725 en el año 2005, 0 en el 2006, 5 096 en el 2007 y 14 226 hasta septiembre del 2008); prestar servicio de taxi en una modalidad no contemplada (227 en el año 2007 y 6 400 hasta septiembre del 2008); prestar el servicio de taxi en vehículos que no tengan SOAT, herramientas de seguridad y otros (1.066 en el año 2005, 352 en el año 2006, 2 442 en el año 2007 y 2 823 hasta septiembre del 2008); y prestar el servicio de taxi sin contar con el certificado de operación o que éste se encuentre suspendido, vencido o cancelado (2 879 en el año 2005, 0 en el año 2006, 1 948 en el año 2007 y 860 hasta septiembre del 2008).

Las principales infracciones que se detectan en el servicio de transporte urbano regular y en el servicio de taxi son infracciones asociadas a la seguridad en el servicio de transporte (por ejemplo, no contar con instrumentos de seguridad, no contar con el SOAT, utilizar la vía pública como zona de estacionamiento) y a la formalidad del servicio de transporte (prestar el servicio con vehículos no autorizados o prestar el servicio sin contar con el Certificado de Operación).

Sin embargo, en la revisión de las infracciones antes señaladas no se aprecia un conjunto de infracciones que son comunes en la prestación del servicio de transporte urbano regular, como no recoger escolares, aprovisionarse de combustible estando el vehículo en servicio y con pasajeros, dejar o tomar pasajeros en el centro de la calzada o en lugares que atenten contra su integridad, permitir que los pasajeros y/o el cobrador viajen colgados del vehículo o en el estribo o sobresaliendo alguna parte del cuerpo.

Asimismo, en la información reportada por la Municipalidad Metropolitana de Lima no se advierte que se haya sancionado a algún operador del servicio de transporte escolar. Esto pese a que desde el 2 de abril del 2004 se cuenta con la Ordenanza N° 615 (norma que regula el servicio de transporte escolar). Además, si bien la propia norma establece la posibilidad de celebrar convenios entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y las Municipalidades Distritales para que éstas últimas supervisen el servicio de transporte escolar en sus jurisdicciones, esto sólo ha ocurrido en dos casos (Municipalidad de Miraflores y Municipalidad de San Isidro).

Para la Defensoría del Pueblo, esta situación es preocupante en razón de la vulnerabilidad de los niños. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 077-2007-DP/ASPMA de fecha 12 de marzo de 2007, exhortó a la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima a adoptar las medidas necesarias que permitan supervisar eficientemente esta modalidad de transporte.

Consecuentemente, es necesario fortalecer la función fiscalizadora de la Gerencia de Transporte Urbano, específicamente la Subgerencia de Fiscalización del Transporte, incrementando el número de inspectores, los cuales deben contar con las suficientes herramientas para hacer su trabajo como, por ejemplo, el sistema de comunicaciones (radios), chalecos que los identifique, grúas, etc.

La propia Gerencia de Transporte Urbano reconoce un conjunto de problemas en su función fiscalizadora, como la necesidad de contar con un mayor número de unidades vehiculares (varias de éstas están en precarias situaciones), un reducido número de inspectores para ampliar la fiscalización del transporte, baja remuneración de los inspectores, falta de credenciales de identificación de los inspectores, falta de apoyo de la PNP para las acciones de fiscalización al servicio de transporte urbano. La referida falta de apoyo también se manifiesta en la supervisión de las empresas de transporte autorizadas indebidamente por la Municipalidad Provincial de Huarochirí. Finalmente, debido a la escasez del combustible la supervisión se realiza en zonas cercanas, pero no en la periferia de la ciudad.²⁰³

²⁰³ Información remitida mediante Oficio N° 1324-2008-MML/GTU, de fecha 01.10.08.

La necesidad de fortalecer la labor fiscalizadora de la Municipalidad Metropolitana de Lima en el servicio de transporte urbano ya fue advertida por la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 43–2007/DP de fecha 2 de marzo de 2007, en el cual se recomendó a la Municipalidad Metropolitana de Lima fortalecer el área de fiscalización del servicio de transporte urbano, asignándole los recursos necesarios y ampliando el número de inspectores para lograr una fiscalización eficiente, de manera que cumpla cabalmente con su función de supervisión, control y sanción a las empresas de transporte urbano.

Otro punto vinculado con la función fiscalizadora es el de los depósitos municipales. La Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con sólo tres depósitos municipales: el primero está ubicado en la Av. Argentina (Cercado de Lima), el segundo en la Urb. Zárate (Lima Este) y el tercero en la Av. Circunvalación (Lima Este).²⁰⁴ Es necesario que Lima cuente con suficientes depósitos y que éstos se ubiquen en los diferentes conos de la ciudad, de manera que en los operativos de control los inspectores cuenten con depósitos dentro de un perímetro razonable al que se pueda llevar los vehículos.

Un tema a considerar por la Municipalidad Metropolitana de Lima es la posibilidad de delegar en algunas municipalidades distritales el rol supervisor del servicio de transporte urbano. Así, en el curso de la elaboración del presente informe, la Municipalidad de Lima sólo ha delegado esta función a las Municipalidades Distritales de Miraflores²⁰⁵ y San Isidro. La Municipalidad de Miraflores

²⁰⁴ http://www.sat.gob.pe/informacion/lug_aten.htm

²⁰⁵ En el caso de la Municipalidad de Miraflores mediante el Acuerdo de Concejo N° 055-2007-MM, publicado en el Diario Oficial El Peruano,

cuenta con 37 inspectores²⁰⁶ y la Municipalidad de San Isidro con 10²⁰⁷ para realizar la supervisión a las diferentes modalidades del servicio de transporte urbano en su jurisdicción.

Sin embargo, hay otras municipalidades distritales que han manifestado interés en ejercer este rol. Así, la Municipalidad Distrital de La Molina nos manifestó que en reiteradas oportunidades solicitó que se le delegase la función supervisora del servicio de transporte urbano, lo cual no ha ocurrido hasta la fecha.²⁰⁸ Asimismo, en el caso de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha sostenido conversaciones para analizar la posibilidad de delegar esta función.

Sin embargo, la Municipalidad Distrital de La Molina cuenta con cinco inspectores de tránsito, quienes desarrollan actividades como controlar los puntos establecidos para el cierre de vías, velar por la fluidez del tránsito vehicular, verificar el estado de las vías (renovación de señales de tránsito, estado de vías, etc.) y vigilar el uso de zonas de estacionamiento, entre otras.

de fecha 10 de octubre de 2007, se aprobó el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Municipalidad Distrital de Miraflores y la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

²⁰⁶ Estos inspectores cuentan, como herramientas de apoyo, con camionetas, motocicletas, grúa, varas luminosas, conos de seguridad, entre otros.

²⁰⁷ Información remitida mediante Oficio N° 0995-2008-0600-SG/MSI, de fecha 11.09.08.

²⁰⁸ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 73–2007MDLM–GSC de fecha 6 de septiembre de 2007.

Estos inspectores tienen conocimiento respecto de las normas de tránsito y transporte y podrían ejercer la función de inspectores de transporte en sus jurisdicciones.

Debemos indicar que los convenios celebrados entre las Municipalidades Metropolitanas de Lima y las Distritales de San Isidro y Miraflores deberían implicar que las municipalidades distritales supervisen las diferentes modalidades de transporte urbano en Lima (regular y no regular), pero la supervisión en Miraflores se está orientando solamente al transporte urbano regular y no a las demás modalidades de transporte como el servicio de taxi o transporte escolar. Ello ocurre porque la labor de los inspectores de las Municipalidades Distritales está supeditada a las pautas de la Municipalidad Metropolitana de Lima. En el caso de San Isidro, aún no se ha advertido ese problema debido a que el convenio se ha celebrado recientemente.

Un segundo problema que se presenta es el de los depósitos municipales, ya que no hay depósito municipal alguno ni en San Isidro ni en Miraflores, con lo cual, en caso de internamiento de un vehículo de transporte (por ejemplo, un vehículo que opera de manera informal), los inspectores deben llevarlo a alguno de los depósitos indicados anteriormente, cuando lo óptimo es que en estos distritos se cuente con depósitos municipales para facilitar la labor de fiscalización.

Si bien es una obligación de las Municipalidades Distritales que han celebrado el convenio brindar el apoyo logístico para la fiscalización proporcionando unidades

vehiculares, uniformes, medios de comunicación, grúas y demás recursos,²⁰⁹ conforme a los convenios corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima coordinar el Depósito Municipal Vehicular que sea requerido para el internamiento de los vehículos que el caso amerite.²¹⁰ Por ello es conveniente que la Municipalidad Metropolitana de Lima establezca depósitos municipales en estos distritos o en zonas cercanas a éstos que faciliten la labor de supervisión de las referidas Municipalidades Distritales.

Finalmente, debemos indicar que estos convenios deben permitir a las Municipalidades Distritales identificadas en este acápite supervisar el servicio de transporte urbano regular, servicio de taxi y servicio de transporte escolar en sus jurisdicciones. Esto permitiría que la Municipalidad de Lima se concentre en las demás zonas en su rol supervisor del transporte urbano. Es más, la Municipalidad Metropolitana de Lima debe analizar la posibilidad de celebrar estos convenios con otras Municipalidades Distritales que muestren una preocupación e interés en ejercer este rol supervisor y, a la vez, tengan la capacidad logística de realizar esta supervisión.

De igual modo, la Municipalidad Metropolitana de Lima puede aprovechar la tecnología para mejorar su rol supervisor del servicio de transporte. Al respecto, existen varias Municipalidades Distritales que cuentan con cámaras en sus distritos. Incluso la

²⁰⁹ Clausula 3.5 de los Convenios de la Municipalidad de Lima con las Municipalidades de Miraflores y San Isidro (compromisos de LA DISTRITAL).

²¹⁰ Clausula 3.5 de los Convenios de la Municipalidad de Lima con las Municipalidades de Miraflores y San Isidro (compromisos de la MML).

propia PNP cuenta con estas cámaras.

La entidad pública que más cámaras posee es la PNP. Otras entidades también las han adquirido, como las Municipalidades Distritales de San Isidro (43), Miraflores (16), Santiago de Surco (10), Magdalena del Mar (20) y San Borja. Estas cámaras se utilizan básicamente por motivos de seguridad ciudadana y, adicionalmente en razón de otras incidencias como accidentes de tránsito, congestión vehicular, etc., pero no se les da uso para la supervisión del servicio de transporte urbano.

La utilización de estas cámaras permitiría una supervisión constante del servicio de transporte, considerando que varias de éstas se encuentran ubicadas en vías donde circulan unidades de transporte urbano, como las Avenidas Tacna, Abancay, Zarumilla, La Marina, Angamos, Aviación, Arequipa, Javier Prado y Larco.

Estas cámaras permitirían detectar un conjunto de irregularidades, como la prestación del servicio de transporte sin contar con el SOAT, la modificación de la ruta, el no recojo de escolares, ancianos o personas con discapacidad, dejar o tomar pasajeros en el centro de la calzada o en lugares que atenten contra su integridad, permitir que los pasajeros y/o cobradores viajen colgados del vehículo o en el estribo o sobresaliendo alguna parte de su cuerpo, prestar el servicio de transporte teniendo suspendida la concesión o autorización, prestar el servicio no teniendo concesión y prestar el servicio con vehículos no autorizados.

Para ello consideramos que es necesario modificar el artículo 180° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, de modo que permita incorporar como mecanismos

de supervisión las herramientas tecnológicas. En este caso, nos referimos a las cámaras de video como un elemento de ayuda para detectar las irregularidades en el servicio de transporte terrestre. Consideramos que es necesario, asimismo, establecer criterios sobre el uso de estos equipos, como su verificación periódica para constatar que se mantengan en buenas condiciones y establecer un mecanismo de supervisión para evitar las adulteraciones.

Por otro lado, consideramos que lo óptimo es que la Municipalidad cuente con su propio centro de control de tránsito, como existe en otras ciudades como Santiago de Chile y Córdoba (Argentina). En el caso de Santiago de Chile se creó la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT), que es un organismo dependiente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.²¹¹

Para cumplir sus funciones,²¹² esta Unidad del vecino país cuenta con un sistema de circuito cerrado de televisión, mediante el cual se puede monitorear las condiciones de operación de los cruces más conflictivos de la ciudad (situaciones de congestión), implementando desde el centro de control modificaciones en las programaciones o planes para mitigar estos problemas. Asimismo, cuenta con un sistema de letreros electrónicos de mensaje variable, el cual tiene como objetivo informar a los usuarios sobre problemas de congestión, tiempo promedio de viajes en determinadas rutas, ocurrencia de accidentes, sistema de prioridad para vehículos de emergencia en caso de accidentes, red de estaciones de conteo automático de tráfico localizadas en diferentes áreas de la ciudad y conectadas en línea al sistema

²¹¹ En: http://www.uoct.cl/uoct/que_es/actividades.htm.

²¹² En: http://www.uoct.cl/uoct/que_es/sistemas.

del control,²¹³ sistema de detección de los vehículos por video²¹⁴ y sistema de información municipal.

En el caso de la Municipalidad de Córdoba, en la República Argentina, en el período 1995–1996 se creó el Centro de Control de Tránsito, el cual está adscrito a la Dirección de Tránsito de la Municipalidad. Entre las principales funciones del Centro²¹⁵ se pueden enumerar las de administrar y operar el sistema de control de tránsito de la ciudad de Córdoba, suministrando información a los medios de comunicación pública sobre tránsito, es decir, calles congestionadas, vías alternas, semáforos con fallas, tiempo de viaje entre dos puntos, accidentes de tránsito, desvío de tránsito y cierre de calles. Este Centro cuenta con un Circuito Cerrado de Televisión que monitorea las condiciones de operación de los cruces más conflictivos de la ciudad, detectando situaciones de congestión y desarrollando planes para mitigar estos problemas.

Del mismo modo, tiene una red de estaciones de conteo automático de tránsito, las cuales se encuentran en varios puntos de la ciudad y están conectadas al sistema de control de tránsito. Estas estaciones miden el tránsito permitiendo analizar y estimar los crecimientos de los flujos vehiculares. Para los casos de los accidentes de tránsito se ha desarrollado un sistema de prioridad para vehículos de emergencia, el cual genera una onda de luces verdes por algunas

²¹³ Este sistema permite conocer las mediciones de tránsito registradas cada cinco minutos, permitiendo estimar el crecimiento de los flujos vehiculares.

²¹⁴ Este sistema puede realizar conteo de vehículos y medición de velocidad de los vehículos y manejo de intersección crítica.

²¹⁵ En: http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal12/default.asp?ir=15_12.

rutas predefinidas, encontrándose en aplicación en algunas intersecciones próximas al cuartel de Bomberos. Asimismo, se ha elaborado un sistema de información con acceso al usuario. Cabe indicar que los semáforos funcionan bajo la modalidad de planes de tiempo prefijados, implementando programas predefinidos a partir de conteos históricos de flujos vehiculares.

La experiencia de estos sistemas extranjeros nos permite apreciar que al estar centralizado el control del tránsito hay una mejor coordinación y monitoreo de los semáforos, pudiendo manejar los diferentes problemas que se presentan con el tránsito en la ciudad (congestión de tránsito, accidentes de tránsito), brindar respuestas inmediatas a estos problemas (por ejemplo, modificar los tiempos de los semáforos), así como recibir información inmediata sobre los semáforos y las cámaras.

Es necesario que Lima cuente con estos sistemas no sólo porque éstos se han diseñado para ayudar en la fluidez del tránsito de la ciudad, pudiendo detectar congestiones vehiculares y accidentes de tránsito, sino que en el caso de Lima las cámaras se pueden poner en las principales vías de la ciudad, con el objetivo de ayudar no sólo en temas de tránsito, sino en seguridad ciudadana (casos de robo a peatones o a vehículos), y en la supervisión del servicio de transporte urbano. Así, si las cámaras se colocan donde hay una mayor fluidez de los vehículos del servicio de transporte urbano, esto ayudará a detectar las irregularidades de los operadores de este servicio, mucho más si, como se ha demostrado, el nivel de supervisión de las empresas de transporte es bajo.

Debemos indicar, al respecto, que existe un proceso judicial entre la empresa Traffic Engineering & Control Corporation S.A. y la Municipalidad Metropolitana de Lima por la nulidad del Acuerdo de Concejo N° 170, de fecha 17 de junio de 2004, mediante el cual se desaprueba la propuesta de Iniciativa Privada de Inversión presentada por la demandante.²¹⁶

Este proceso fue resuelto por el Tercer Juzgado Contencioso Administrativo (expediente N° 3826-2004), el cual declaró improcedente la demanda. La resolución ha sido apelada por la parte demandante.

Por ello, la Municipalidad Metropolitana de Lima está esperando a que se resuelva definitivamente este proceso judicial para que dicha municipalidad establezca un sistema de control de tránsito como el antes expuesto y en el cual se pueda apoyar para la supervisión del servicio de transporte urbano.

²¹⁶ La empresa Traffic Engineering & Control Corporation en su demanda argumenta que mediante carta TEC N° 379-03/GG de fecha 27.05.03 entregó a la Municipalidad de Lima una propuesta de Iniciativa Privada de Inversión con la finalidad de buscar su aprobación y la consecuente convocatoria a un Concurso de Proyectos Integrales a fin de que se otorgue en concesión, la administración, gestión, control de tránsito y seguridad ciudadana en la ciudad de Lima. Esta propuesta implicaba implementar un sistema de semaforización inteligente para regular el tránsito urbano, así como de un sistema para la administración, gestión de control computarizado, equipado con cámaras de circuito cerrado de televisión y equipos electrónicos para un control de las infracciones de tránsito y transporte.

CAPÍTULO VII. PROBLEMAS INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LIMA

7.1 Problema institucional de las entidades encargadas del sector de transporte urbano

Conforme al Reglamento de Organización y Funciones y de la Estructura Orgánica de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado por la Ordenanza N° 812, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de septiembre del 2005, existen diferentes entidades que realizan funciones relacionadas con el servicio de transporte urbano. Así, la Gerencia de Transporte Urbano es el órgano de línea responsable de formular, evaluar, conducir y supervisar los procesos de regulación del transporte regular y no regular, de tránsito, y uso especial de las vías en el ámbito de la provincia de Lima,²¹⁷ y tiene, entre sus principales funciones, las de proponer las políticas y estrategias para la organización del transporte público, tránsito urbano y uso especial de las vías; proponer normas; conducir y supervisar las actividades vinculadas con el transporte urbano, tránsito urbano y uso especial de las vías; resolver en la vía administrativa los recursos impugnativos que interpongan los recurrentes respecto a las resoluciones expedidas por las subgerencias; atender las quejas de los usuarios y operadores, entre otras.²¹⁸

Esta Gerencia de Transporte Urbano está integrada por cuatro Subgerencias: Subgerencia de Estudios de

²¹⁷ Artículo 97° de la Ordenanza N° 812.

²¹⁸ Artículo 98° de la Ordenanza N° 812

Tránsito y Transporte,²¹⁹ Subgerencia de Regulación del Transporte,²²⁰ Subgerencia de Fiscalización del Transporte²²¹ y Subgerencia de Ingeniería de Tránsito.²²²

Por otro lado, el Instituto Metropolitano Protransporte²²³ tiene algunas funciones similares a la Gerencia de Transporte Urbano. Entre sus funciones se deben mencionar la de otorgar autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en el Corredor Segregado de Buses de Alta Capacidad (COSAC), así como para los negocios y actividades colaterales; administrar el sistema del COSAC (El Metropolitano) y su infraestructura, así como las concesiones y autorizaciones conexas; normar y regular la prestación del servicio público de transporte de pasajeros de la ciudad de Lima y sus vías alimentadoras, dentro del ámbito del Sistema del COSAC (El Metropolitano); fiscalizar directamente o a través de terceros, la prestación del servicio público de transporte, así como de las actividades conexas que se desarrollen al interior del Sistema del COSAC

²¹⁹ Es el órgano responsable de la formulación de estudios, proyectos, programas y planes estratégicos en materia de transporte regular y no regular, tránsito y vialidad.

²²⁰ Es el órgano responsable de los registros y expedición de las autorizaciones para la circulación del servicio de transporte público y para el uso especial de las vías en Lima.

²²¹ Es el órgano encargado del control del cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en Lima.

²²² Es el órgano responsable del mantenimiento y señalización de las vías y funcionamiento de semáforos en Lima.

²²³ El artículo 189° de la Ordenanza N° 812, Reglamento de Organización de Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, establece que Protransporte es un organismo público descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, técnica, económica, presupuestaria y financiera y encargado del Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad (COSAC).

(El Metropolitano),²²⁴ entre otras. Consecuentemente, podemos señalar que funciones como otorgar autorizaciones para la prestación del servicio de transporte de pasajeros (en este caso, el COSAC) y fiscalizar la prestación del servicio de transporte son compartidas tanto por la Gerencia de Transporte Urbano como por Protransporte.

Respecto a la Autoridad Autónoma del Proyecto Especial del Sistema Eléctrico del Transporte Masivo de Lima y Callao debemos señalar que este proyecto tiene como propósito dotar de un sistema de transporte rápido a la población, en especial a las zonas periféricas de alta densidad poblacional.²²⁵

Del mismo modo, mediante la Ordenanza N° 612 se declara de interés y necesidad pública en la provincia de Lima el transporte no motorizado, especialmente el uso de bicicletas, como medio alternativo de transporte económico, ecológico y saludable,²²⁶ para lo cual se crea el Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado.²²⁷ Dicho proyecto tiene las siguientes funciones principales: promover el uso de vehículos no motorizados, especialmente de bicicletas, como medio alternativo de transporte; promover el diseño, construcción, mantenimiento y rehabilitación de ciclovías; y desarrollar programas de promoción del uso de bicicletas como medio alternativo de transporte.²²⁸

²²⁴ Artículo 3° de la Ordenanza N° 732.

²²⁵ Artículo 188° de la Ordenanza N° 812.

²²⁶ Artículo 1° de la Ordenanza N° 612.

²²⁷ El artículo 179° de la Ordenanza N° 812 establece que el Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado es el órgano encargado de dirigir, coordinar, promover, gestionar, monitorear y evaluar el transporte vehicular no motorizado.

²²⁸ Artículo 180° de la Ordenanza N° 812.

Considerando lo antes señalado, podemos concluir que existe una dispersión de entidades encargadas del servicio de transporte urbano. Así, la Gerencia de Transporte Urbano es un órgano de línea; el Proyecto de Transporte no Motorizado es un órgano desconcentrado; la Autoridad Autónoma del Proyecto Especial del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE) y el Instituto Metropolitano Protransporte de Lima son órganos descentralizados.

Asimismo, estas entidades dependen de diferentes entes: así tenemos que tanto Protransporte como la Autoridad Autónoma del Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao dependen del Concejo Metropolitano. Por su parte, la Gerencia de Transporte Urbano y el Proyecto de Transporte no Motorizado dependen de la Gerencia Municipal Metropolitana.

Estas diferentes entidades deben mantener una continua coordinación mediante el Comité Transporte Metropolitano de Lima (TRANSMET), creado mediante el Decreto de Alcaldía N° 92-2003-MML, el cual tiene como principales funciones preparar, proponer para su aprobación e implementar el Plan de Inversiones para el Transporte Metropolitano de Lima, proponer los mecanismos y coordinar con todas las instancias de la corporación municipal sus acciones y la ejecución de proyectos en materia de transporte; proponer las normas y disposiciones que regulen o dispongan las políticas públicas y acciones municipales conducentes a la mejor gestión del Plan de Inversiones para el Transporte Metropolitano de Lima y evaluar y monitorear el

cumplimiento de metas y objetivos previstos en el Plan de Inversiones para el Transporte Metropolitano de Lima.²²⁹

Este Comité cuenta con un Comité Directivo, el cual está integrado por el Presidente del Consejo Directivo del Instituto Metropolitano de Planificación, quien lo preside, el Director Ejecutivo de Protransporte, el Gerente Municipal de Transporte Urbano, el Gerente General de EMAPE S.A., el Presidente de INVERMET y el Presidente de AATE.²³⁰

Esta dispersión de entidades no contribuye a una adecuada dirección de un servicio esencial para toda la sociedad, como lo es el servicio de transporte urbano, mucho menos si, de acuerdo con la Ley N° 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado, tenemos que buscar una mayor eficiencia en el uso de los recursos del Estado, debiéndose eliminar la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades.²³¹

Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.²³² Por ello es conveniente que la Municipalidad Metropolitana de Lima defina con claridad las funciones de los diferentes órganos mencionados anteriormente para un mejor desarrollo del tratamiento de un servicio tan importante como el servicio de transporte urbano.

²²⁹ Artículo 2° del Decreto de Alcaldía N° 092-2003-MML

²³⁰ Artículo 3° del Decreto de Alcaldía N° 092-2003-MML.

²³¹ Artículo 5° inc. C de Ley N° 27658.

²³² Artículo 6° inc. B de Ley N° 27658.

Debemos señalar, asimismo, los continuos cambios en la dirección de la Gerencia de Transporte Urbano. Podemos apreciar que, desde mediados del año 2003 a la fecha, la Gerencia de Transporte Urbano ha sido dirigida por seis personas, las cuales, en cinco casos, no han superado el año en la dirección de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Asimismo, no se aprecia un perfil determinado para la posición de Gerente de Transporte Urbano, puesto que las profesiones de estos Gerentes han sido disímiles (administrador, economista, abogado, arquitecto). Estos problemas no contribuyen a la dirección de un servicio público importante para la ciudadanía, y a la vez complejo. Se requiere definir el perfil de la persona que debe dirigir esta Gerencia y que pueda desarrollar su trabajo dentro de un plazo razonable; en caso contrario, estos continuos cambios repercutirán en el desarrollo de la Gerencia de Transporte Urbano.

7.2 Deficiencia y vacíos en la normatividad municipal de transporte y su relación con la normatividad nacional de transporte.

Conforme a la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, y al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, D.S. N° 09–2004–MTC, se puede concluir que corresponde a las Municipalidades Provinciales regular el servicio de transporte urbano e interurbano, contando entre sus facultades con las de emitir la normatividad complementaria en el sector de transporte urbano, la cual no debe colisionar con la normatividad nacional que emite el MTC como parte de la política del sector transporte.

Sin embargo, en las normas emitidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima que regulan el servicio de transporte urbano podemos advertir dispersión. Por ejemplo, en el caso del servicio de transporte urbano regular podemos apreciar que existen diferentes normas que regulan esta modalidad de transporte, a saber: el Reglamento del Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros en Ómnibus y otras Modalidades para la Provincia de Lima, Ordenanza N° 104, el cual ha sido modificado varias veces;²³³ la Ordenanza N° 131, Ordenanza Marco del Transporte Terrestre en la Provincia de Lima; la Ordenanza N° 627,²³⁴ la cual regula el procedimiento de autorizaciones especiales para prestar el servicio público de transporte regular de pasajeros dentro de la Provincia de Lima, así como disposiciones de inferior jerarquía, pero que regulan temas importantes.

Por razones de sistemática normativa, sería mejor que exista una sola Ordenanza que regule este servicio de transporte urbano regular. Es conveniente, asimismo, que temas tan relevantes como el capital mínimo de las empresas y la obligatoriedad de los asientos preferenciales en los vehículos de transporte se establezcan en la Ordenanza Municipal que regule este servicio, mas no en resoluciones de inferior jerarquía.

Debemos considerar, del mismo modo, que este conjunto de disposiciones municipales colisionan o no armonizan con la normatividad nacional.

²³³ Esta Ordenanza ha sido modificada por las Ordenanzas N° 131, N° 154, N° 231, N° 351, N° 693, N° 708 y N° 753.

²³⁴ Esta norma establece en su artículo 4° que las autorizaciones especiales pueden otorgarse en rutas que se encuentren o no en el Plan Regulador de Rutas que no cuenten con autorización o concesión vigente. Lo mismo es válido en casos de zonas no servidas y cuyo recorrido no se encuentra en el Plan Regulador.

De acuerdo con la Ordenanza N° 131, existe un servicio público de transporte regular masivo de pasajeros y un servicio público de transporte especial, mientras que en el D.S. N° 09-2004-MTC existen diferentes clasificaciones, entre las cuales se encuentra la referida a las características del servicio, en la que se establecen modalidades de transporte no equiparables en la normatividad local, como son los permisos eventuales, modalidad de transporte no desarrollada en las normas municipales.

Por otro lado, al dirigir la mirada al ámbito municipal, se encuentra una situación que podría ser mejorada. En el procedimiento sancionador del servicio de transporte urbano regular se presentan dos mecanismos. Según el primero, el inspector municipal emite las resoluciones de sanción al detectar alguna irregularidad en un vehículo que presta el servicio de transporte. Si el infractor pretende cuestionar dicha resolución de sanción, deberá interponer el recurso de reconsideración y/o apelación ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT),²³⁵ entidad encargada de resolver estas reclamaciones. El segundo mecanismo consiste en que si la Gerencia de Transporte Urbano detecta alguna irregularidad, emite la resolución de sanción y la empresa concesionaria podrá interponer los recursos de reconsideración y/o apelación ante esta misma Gerencia.²³⁶ Así, pues, existen dos entes distintos encargados de resolver las reclamaciones en el sector de Transporte Urbano, lo cual no sólo no contribuye a uniformizar criterios al sancionar a los operadores del servicio de transporte, propietarios de vehículos o choferes de los mismos, sino que puede conducir a la aplicación de criterios disímiles

²³⁵ Artículo 88° de Ordenanza N° 104.

²³⁶ Artículo 89° de Ordenanza N° 104.

en el ámbito sancionador del servicio de transporte urbano. Similar problema se presenta en el servicio de taxi (Ordenanza N° 196).

Asimismo, existen importantes temas que las Ordenanzas de Lima no han desarrollado. Por ejemplo, determinar el tipo de personería jurídica del operador del servicio de transporte urbano y la antigüedad máxima de los vehículos en que se presta el servicio de transporte urbano.²³⁷

La Ordenanza N° 954, que establece Lineamientos de Política Municipal de Transporte Público Urbano para el Área Metropolitana, señala en su anexo que de existir unidades que cuenten con una edad mayor o igual a los 35 años serán retiradas en forma inmediata del sistema.²³⁸ Incluso en la Ordenanza N° 1109, mediante la cual se prorroga autorizaciones para prestar el servicio de transporte urbano regular se señala en su Primera Disposición Transitoria y Final que no se encuentran previstas dentro del alcance de esta norma las unidades vehiculares cuya antigüedad sea mayor a 35 años. En este caso, sus tarjetas de circulación vencieron el 31 de diciembre del 2007.

Mediante Oficio N° 478-08-MML/GTU, de fecha 3 de abril del 2008, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha confirmado su interpretación respecto a que la antigüedad máxima de los vehículos de transporte público regular es de 35 años. Ello explicaría por qué el promedio del parque

²³⁷ La Tercera Disposición Complementaria de la Ordenanza N° 104 establecía una antigüedad máxima de 20 años de los vehículos de transporte urbano regular. Esta disposición fue derogada mediante la Ordenanza 506.

²³⁸ Artículo 2 inc. A II del anexo de la Ordenanza N° 954.

automotor es muy antiguo en Lima, donde el promedio de un ómnibus es de 20 años; el de un microbús, 18 años; el de una camioneta rural (combi), 15 años,²³⁹ mientras en otras ciudades el promedio es mucho menor. Así, en el caso de Santiago de Chile se ha establecido como medida de la antigüedad del vehículo el kilometraje recorrido, en este caso 1 000 000 de kilómetros recorridos que en promedio se cumplen en 10 ó 12 años. En el caso de Buenos Aires, durante el año 2006, el promedio del parque automotor del servicio de transporte urbano fue de 8,3 años.²⁴⁰ Es más, si revisamos los promedios durante el período de 1990 al 2006, éstos han fluctuado entre 6,5 y 8,3 años, cifras muy por debajo del promedio de los vehículos de transporte urbano en Lima.

En un párrafo precedente del referido oficio, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha señalado al respecto que tienen una propuesta normativa que pretende exigir menor antigüedad a los vehículos, estimándose que en el año 2012 la antigüedad máxima de los vehículos será de 15 años.²⁴¹ A la fecha, esta propuesta no se ha materializado.

Debemos remarcar que si bien se reconoce la autonomía municipal, ésta debe concordar con el principio de unidad del Estado, reconocido en el artículo 43° de la Constitución Política del Perú. Esto ya ha sido señalado por el Tribunal Constitucional, el cual ha sostenido que la autonomía es la capacidad de autogobierno para

²³⁹ Debemos indicar que según la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima el promedio de los vehículos de transporte es de 14 años, En: <http://www.gtu.munlima.gob.pe/transporte/estadistica.htm>.

²⁴⁰ http://www.cnrt.gov.ar/index2_1.htm

²⁴¹ Según esta propuesta la antigüedad máxima para el año 2009 será de 26 años; 2010, 24 años; 2011, 22 años; y en el año 2012, 15 años.

desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado, sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste.²⁴²

En esta misma sentencia, el Tribunal Constitucional del Perú repite un criterio del Tribunal Constitucional de España indicando que autonomía no es soberanía, y dado que cada organización dotada de autonomía es una parte de un todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.²⁴³

En consecuencia, resulta necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima emita una nueva Ordenanza municipal que regule el servicio de transporte urbano, la cual debe desarrollar los temas relevantes y guardar concordancia con el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, D.S. N° 09–2004–MTC, de tal forma que el marco normativo municipal y nacional tengan un mismo criterio.

²⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional N° 010-2003/AI-TC, publicada el 07 de enero de 2005.

²⁴³ Tribunal Constitucional de España Sentencia N° 4/1981, Fundamento Jurídico N° 8.

CONCLUSIONES

1. El transporte urbano en la ciudad de Lima es una actividad que se desarrolla en condiciones muy riesgosas y precarias para sus ciudadanos y constituye una fuente significativa de polución ambiental. Esta situación pone en grave riesgo los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la salud, a recibir un servicio de calidad y a contar con un ambiente adecuado.
2. El derecho a la vida de los limeños se ve continuamente vulnerado en los siniestros de tránsito. Durante el año 2007 perdieron la vida en las vías de la ciudad 653 personas y, hasta junio del presente año, han muerto 342 personas. Los accidentes fatales se producen en su mayoría en las vías periféricas de la ciudad, que son las de Lima Norte, Sur y Este.
3. Existen en Lima Metropolitana lugares –denominados “puntos negros”– que ya fueron identificados desde el año 2006 por el Consejo de Transporte de Lima y Callao, como los de mayor siniestralidad. La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene pleno conocimiento de su siniestra existencia.
4. Según cifras de la Policía Nacional del Perú (PNP), el factor humano constituye la causa principal de los accidentes fatales en Lima, lo que refleja la falta de conciencia vial de la población. Entre las principales causas de los accidentes fatales se pueden enumerar: el exceso de velocidad (25%),

la imprudencia del peatón (21%), la ebriedad del peatón (17%), la imprudencia del conductor (15%) y la negligencia del conductor (9%).

5. Durante el año 2008, los accidentes fatales que se han registrado en la ciudad de Lima muestran que la clase principal de accidente es el atropello con o sin fuga (74,7 %); la segunda causa de muerte involucra a los choques de vehículos (19,6 %).
6. Según un estudio del Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte Terrestre (CIDATT), cuatro de cada diez accidentes fatales son ocasionados por vehículos de transporte público. Esta información concuerda con la que indica que el ómnibus es el vehículo con el número mayor de casos de muerte.
7. El número de heridos por accidentes de tránsito en Lima (24 730) representó en el año 2007 al 50,4% del total de casos de este tipo en todo el Perú.
8. La estadística del Ministerio del Interior no permite conocer en detalle las zonas más frecuentes de accidentes no fatales en Lima, ni la participación de sectores sensibles en los accidentes de tránsito (como niños y adultos mayores), ni logra diferenciar con certeza si en los accidentes participan vehículos de transporte público o transporte privado.
9. Los habitantes de Lima Metropolitana ven afectado su derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida debido a la contaminación del aire que padecen, producida en gran medida por problemas relacionados

con la actividad de transporte urbano. Lima Metropolitana soporta niveles de contaminación del aire para material particulado menor a 10 micras (PM10), superiores a ciudades como Santiago de Chile, México D.F. y São Paulo.

10. La grave situación de deterioro del ambiente urbano explica en parte por qué las tasas de enfermedades respiratorias crónicas del Perú —como rinitis alérgica, asma y faringitis— se encuentran entre las más elevadas del mundo, según el Ministerio de Salud. Asimismo, se estima que en el Perú mueren 3.900 personas anualmente por causas atribuibles a la contaminación del aire.
11. De acuerdo con el Plan Maestro de Transporte Urbano, para el Área Metropolitana de Lima y Callao, al año 2004, la velocidad promedio fue de 16,8 Km./h y el tiempo de viaje promedio constó de 44,9 minutos. Si no hay ningún proyecto que propicie una mejora en el servicio de transporte urbano, la velocidad promedio en el año 2025 será de 7,5 Km./h y el tiempo de viaje promedio constará de 64,8 minutos.
12. La vulneración a los derechos fundamentales atribuibles al transporte urbano reconocen dos órdenes de causas: el primero se refiere al modelo de transporte imperante y el segundo a la carencia de conciencia vial de la población.
13. Por efecto del Decreto Legislativo N° 651, del 25 de julio de 1991, se dispuso el libre acceso temporal a las rutas de transporte urbano e interurbano, implementándose un nuevo enfoque

de gestión caracterizado por: mínima regulación, libre competencia en el mercado e importación de vehículos usados.

14. Las condiciones vigentes a partir de 1991 han generado que el número de vehículos de transporte sea superior al necesario para Lima. En otras palabras, en Lima y Callao, la oferta de servicio de transporte ha superado a la demanda.
15. La sobreoferta de vehículos de transporte urbano ocasiona congestión vehicular. A su vez, esto provoca el aumento de los tiempos de viaje promedio en la ciudad, el uso ineficiente de combustibles y mayores niveles de contaminación ambiental.
16. El mayor consumo de combustible y el eventual incremento de sus precios internacionales producen un incremento en los costos operativos que afronta el transportista, variaciones que no podrá recuperar mediante la tarifa debido a la citada sobreoferta del servicio de transporte.
17. El aumento de los costos del transportista disminuye sus posibilidades de realizar el mantenimiento periódico de su vehículo o la renovación al término de su vida útil, condición que explica en parte el deterioro del parque automotor y su antigüedad promedio.
18. La conducta de los choferes destinada a mitigar la reducción de sus ganancias hace prevalecer en la ciudad la competencia por cada pasajero en la ruta, es decir “la guerra por el centavo”,

incluso entre unidades de la misma empresa, lo que finalmente implica no sólo una merma en la calidad del servicio prestado, sino en el aumento de los accidentes de tránsito.

19. El servicio de transporte público, que es deficiente y de pésima calidad, genera en la población la decisión de transportarse en autos particulares, lo que a su vez provoca mayor congestión, retroalimentando el problema y tornándolo en algo mucho más grave.
20. La congestión vehicular provoca los siguientes costos (aún no estimados) para la metrópoli: pérdida de horas-hombre por el aumento del tiempo de viaje, uso ineficiente de combustibles, pérdidas por muertes prematuras, gastos hospitalarios y de salud, pérdida de días laborables debido a enfermedades atribuibles a la contaminación, pérdida de bienestar y calidad de vida, mayores costos de mantenimiento o pérdida del patrimonio monumental de la ciudad, desvalorización de la propiedad inmueble pública y privada a causa de la contaminación del aire y el ruido, entre otros.
21. La intervención estatal en el ámbito de la construcción de nuevos viaductos o vías, y en la ampliación de las existentes, aliviará el problema de la congestión vehicular en forma temporal. No obstante ello, para una solución integral del transporte urbano se requiere un plan que maximice el uso eficiente y equitativo del espacio público, priorizando el transporte público.

22. La conjugación de El Metropolitano, el Tren Eléctrico y el transporte no motorizado, junto con las rutas complementarias, constituye el nuevo sistema de transporte urbano que se desea implementar. Sin embargo, a todas luces es necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima difunda, en forma adecuada, la información que requiere la población usuaria con relación al funcionamiento del nuevo sistema.
23. La Municipalidad Metropolitana de Lima ha dado a conocer que cuenta con una propuesta normativa que incluye un cronograma de racionamiento de la sobreoferta de servicio existente, la cual pretende exigir a los vehículos de transporte público, en el año 2012, un máximo de 15 años de antigüedad.
24. El Gobierno Central y la Municipalidad Metropolitana de Lima programan implantar sistemas de chatarreo para renovar el parque automotor en el Perú, siendo necesario que se uniformicen los criterios sobre cómo se realizará el procedimiento de chatarreo con la finalidad de alcanzar el objetivo común de ambos niveles de gobierno.
25. La racionalización del transporte por la implementación de El Metropolitano afectará a un conjunto de empresas, estimándose que se afectará a 10 160 transportistas. Considerando esta realidad, Protransporte ofreció implementar el respectivo programa de mitigación en diciembre del 2007. Sin embargo, esta entidad no ha explicado en qué consiste el programa de mitigación de impactos sociales.
26. Es necesario que se definan y coordinen las rutas de interconexión entre Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. La Municipalidad Provincial del Callao ha emitido la Ordenanza N° 20, del año 2007, mediante la cual se puede autorizar a empresas de transporte a circular durante 10 años, pudiendo afectarse de esta forma el nuevo sistema de transporte urbano de Lima.
27. Existe de facto una modalidad de transporte urbano denominada 'taxi colectivo', la cual viene operando sin el visto bueno de una autoridad, pero que es usada por un gran número de personas.
28. La precaria calidad del servicio de transporte se explica, aunque no se justifica, en los problemas estructurales que encara el servicio de transporte en Lima y Callao. Esto se advierte, principalmente, en la sobreoferta del servicio, que provoca una feroz competencia por el pasajero en las calles. Asimismo, en su afán de no ver reducidos sus ingresos, ante el aumento de sus costos operativos, los transportistas extienden las jornadas de trabajo hasta 10 ó 12 horas diarias, lo que los expone a la fatiga y al estrés, duplicándose el riesgo de accidentes de tránsito.
29. En un servicio al público en el que el factor de la prestación personal es tan importante, las condiciones laborales de los choferes y cobradores inciden directamente en la calidad del servicio. La normatividad de la Municipalidad Metropolitana de Lima es excesivamente flexible respecto de los requisitos que deben cumplir las empresas para brindar el servicio de transporte urbano. De este

modo se ha generado un conjunto de distorsiones que permiten a las empresas evadir el cumplimiento de sus obligaciones laborales.

30. Conducir vehículos de transporte público es una tarea de alta responsabilidad, de la cual depende la vida e integridad de miles de personas, lo que exige al Estado garantizar que los conductores hayan obtenido un nivel suficiente de capacitación y profesionalismo.
31. El uso de la bicicleta como una modalidad de transporte urbano puede contribuir significativamente con el desarrollo sostenible del transporte. Para ello se requiere una planificación a largo plazo que aborde aspectos técnicos, económicos, normativos y que incluya, dentro de su ejecución, la activa participación de la ciudadanía. En las ciudades en las cuales se ha realizado una promoción efectiva sobre su uso se ha registrado un cambio importante en la percepción ciudadana.
32. Pese a las altas cifras de siniestros de tránsito en Lima, la Municipalidad Metropolitana de Lima carece de una activa participación en educación y seguridad vial e incluso no mantiene una adecuada coordinación con las Municipalidades Distritales que trabajan estos temas, siendo necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima –que forma parte del Consejo Nacional de Seguridad Vial– se convierta en el ente director de la seguridad y educación vial en la ciudad de Lima.
33. El proyecto de Ley N° 165/2006 ha previsto la creación del Sistema Nacional de Seguridad Vial

con la finalidad de concordar la aplicación uniforme de las políticas y planes nacionales de seguridad vial en todo el territorio nacional, supervisando la adecuada articulación y realización de las actividades de seguridad vial que desarrollen los diferentes niveles de gobierno y la promoción de la educación vial. El referido proyecto establece que los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales constituirán Consejos Regionales de Seguridad Vial y Consejos Municipales de Seguridad Vial, los cuales elaborarán planes concordantes con el Plan Nacional de Seguridad Vial.

34. No existe en el ámbito nacional un formato único de curso de educación vial que deban aprobar los operadores del servicio de transporte terrestre. Si bien se cuenta con un conjunto de temarios generales, cada entidad encargada de dictar el curso establece las prioridades de éste y el tiempo en que se dicta cada uno de los módulos.
35. La ciudadanía no percibe a la Municipalidad Metropolitana de Lima como la autoridad encargada de supervisar el servicio de transporte urbano y, por ello, recurre a las Municipalidades Distritales para plantear sus reclamos con relación a las irregularidades del servicio.
36. La fiscalización de la Gerencia de Transporte Urbano de Lima en el servicio de transporte urbano es débil y cuenta con un escaso personal y con ineficientes herramientas para realizar esta actividad. Asimismo, no existen suficientes depósitos municipales adecuadamente ubicados,

de modo que, cuando se realicen operativos, los inspectores puedan acceder a ellos en un perímetro razonable.

37. La Municipalidad Metropolitana de Lima ha celebrado convenios con las Municipalidades Distritales de San Isidro y Miraflores para que éstas supervisen el transporte urbano regular y no regular en sus ámbitos territoriales, pero sólo se han formulado pautas para supervisar el transporte urbano regular, mas no las demás modalidades de transporte urbano. Además existe un conjunto de Municipalidades Distritales que tienen interés en supervisar las diferentes modalidades de transporte urbano, como las Municipalidades de Santiago de Surco y La Molina. Esta última cuenta con inspectores de tránsito que pueden apoyar esta labor.
38. Las normas municipales que regulan el servicio de transporte urbano regular son dispersas y no siempre guardan concordancia con la normatividad nacional del servicio de transporte terrestre. Asimismo, en la normatividad municipal existe un conjunto de vacíos normativos que deben ser regulados.

RECOMENDACIONES

1. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que adopte, a la brevedad posible, las medidas necesarias que reviertan la alta siniestralidad en la ciudad, en particular en los denominados “puntos negros”, identificados en el año 2006 por el Consejo de Transporte de Lima y Callao.
2. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que actualice permanente y sistemáticamente la información sobre los “puntos negros”, incorporando el análisis de las causas de los accidentes.
3. RECORDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima su función de activar servicios como señalización, semaforización, ubicación de paraderos y construcción de puentes peatonales, en las vías expresas, colectoras y arteriales de la ciudad, conforme a la Ordenanza N° 341 emitida en el 2001.
4. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que fomente la profesionalización de los choferes y, en tal sentido, exija que todos los conductores de las empresas de transporte urbano, incluso los que se encuentran prestando el servicio en la actualidad, pasen por las escuelas de choferes como requisito indispensable para conducir cualquier unidad de transporte urbano.

5. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que establezca normativamente la exigencia a los choferes de transporte urbano de aprobar evaluaciones físicas y psicológicas, con periodicidad anual.
6. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima garantizar el uso eficiente del espacio público destinado al transporte urbano, mediante la implementación de un nuevo sistema de transporte que priorice el transporte público, con la finalidad de disminuir los riesgos a la vida, salud e integridad personal y de mejorar la calidad de vida de la población.

En particular se recomienda:

- A. Definir la entrada en vigencia de El Metropolitano, el Tren Eléctrico y el transporte no motorizado, junto con las rutas complementarias, de manera que éstos inicien sus operaciones de manera sistémica, coordinada y en plazos razonables.
- B. Garantizar la accesibilidad de los ciudadanos al nuevo sistema de transporte, así como asegurar altos niveles de calidad del servicio, de manera que se incentive el uso del transporte público urbano.
- C. Difundir a la ciudadanía la información referida al funcionamiento del nuevo sistema de transporte urbano de Lima.

- D. Aprobar y difundir su propuesta normativa, que incluye un cronograma de racionamiento de la sobreoferta de servicio existente, la cual pretende exigir para el año 2012 una antigüedad máxima a los vehículos de transporte público.
- E. Aprobar y difundir el programa de mitigación de los impactos sociales derivados de la implementación del nuevo sistema de transporte público urbano.

7. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que regule, mediante una nueva Ordenanza Municipal de Transporte Urbano Regular, los estándares para las empresas y sus vehículos, y desarrolle los temas que la normatividad nacional ha delegado expresamente a los Gobiernos Locales para su desarrollo, como: tipo de empresa, capital mínimo, derechos y condiciones laborales, antigüedad máxima de los vehículos y número mínimo de vehículos propios que deben tener las empresas.
8. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que celebren y ejecuten un convenio interinstitucional para intercambiar información que permita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo hacer una mejor supervisión laboral a las empresas de transporte urbano.
9. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que emita, coordinando criterios con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones,

una Ordenanza que regule cómo se desarrollará el proceso de chatarreo de vehículos, evaluando la posibilidad de entregar una compensación a los choferes de estos vehículos de transporte público que serán retirados del mercado.

10. RECOMENDAR al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a la Municipalidad Metropolitana de Lima que unifiquen criterios y establezcan parámetros mínimos y máximos sobre lo que la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones están dispuestos a pagar a los propietarios de los vehículos a ser chatarreados, tomando como criterios la antigüedad del vehículo y sus condiciones, y que sea una tercera entidad la que realice el análisis de las condiciones del vehículo y proponga el valor de éste.
11. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que incorpore efectivamente el transporte no motorizado al sistema de transporte urbano, incentivando de este modo el transporte intermodal dentro de la ciudad. Asimismo se le recomienda que promueva el uso de la bicicleta en la ciudad como un medio de transporte eficiente, económico, saludable y amigable con el ambiente, mediante campañas de difusión y la infraestructura necesaria, como las ciclovías y los ciclomódulos.
12. RECOMENDAR a las Municipalidades Distritales que cooperen con la Municipalidad Metropolitana de Lima en el trabajo del transporte no motorizado y, de ser el caso, en la instalación, operación y mantenimiento de las ciclovías y los ciclomódulos.

13. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que lidere la tarea de sensibilizar y educar a la población en seguridad vial dentro de la ciudad de Lima, trabajando coordinadamente con las municipalidades distritales y con el Consejo Nacional de Seguridad Vial, en el marco del Plan Nacional de Seguridad Vial.
14. RECOMENDAR al Ministerio de Educación que incorpore contenidos relativos a educación vial en la currícula escolar y de formación de los docentes.
15. RECOMENDAR al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que apruebe un curso de educación vial único en todo el territorio nacional, que desarrolle los diferentes puntos que comprenden los temas del curso de educación vial y los tiempos asignados a cada uno de estos temas, y enfatice los temas de actualización de las normas de tránsito y transporte y, sobre todo, técnicas de manejo a la defensiva, buscando promover la seguridad vial como el objetivo que se debe lograr.
16. RECOMENDAR al Congreso de la República que apruebe el proyecto de Ley N° 165/2006-CR, mediante el cual se pretende crear el Sistema Nacional de Seguridad Vial.
17. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que fortalezca la Subgerencia de Fiscalización del Transporte de la Gerencia de Transporte Urbano, debiendo ampliar el número de inspectores de fiscalización, dotándolos de los instrumentos necesarios, y tomando como criterio

el número de empresas de transporte autorizadas y la flota vehicular que debe ser supervisada.

18. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que amplíe el número de depósitos municipales, los cuales se deben ubicar en los lugares de la ciudad donde actualmente no existen depósitos y en lugares adecuados que permitan a los inspectores de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de las Municipalidades Distritales –aquellas que tienen la facultad de supervisar el transporte urbano en sus jurisdicciones– contar con depósitos dentro de un perímetro razonable.
19. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que celebre y ejecute convenios con Municipalidades Distritales que muestren interés en la supervisión del transporte urbano y que cuenten con capacidad logística para cumplir con la labor de fiscalización, facultando que funcionarios de estas comunas puedan realizar actividades de supervisión del servicio de transporte urbano regular, taxi y transporte escolar.
20. RECOMENDAR al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que modifique el artículo 180° del Decreto Supremo N° 09–2004–MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, permitiendo que en la supervisión del servicio de transporte terrestre se puedan utilizar equipos electrónicos para detectar las irregularidades de las empresas operadoras, tales como cámaras de video.
21. RECOMENDAR al Ministerio del Interior que modifique la Directiva N° DPNP–10–01–2004

estableciendo un sistema más riguroso de información estadística, que permita analizar las afectaciones de los accidentes de tránsito a sectores vulnerables, como los de los niños, estudiantes escolares y adultos mayores, además de determinar las zonas de frecuentes accidentes fatales y no fatales, así como distinguir con certeza si el vehículo participante en el siniestro es vehículo de transporte público o transporte privado.

22. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que elabore un modelo de reclamo que esté a disposición de los ciudadanos en el portal Web de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como que oriente a los ciudadanos sobre las pruebas que pueden aportar y el procedimiento de reclamación.
23. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que regule el servicio de transporte de ‘taxi colectivo’, estableciendo las pautas para el desarrollo de esta actividad.
24. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que incorpore en la Ordenanza N° 196 que las empresas de taxi, al momento de solicitar la autorización para prestar el servicio de taxi, deban inscribir necesariamente los nombres de los choferes que manejarán los vehículos, especificando el vehículo que conducirán. Asimismo se recomienda que se disponga que dichos choferes cuenten con un seguro médico vigente y que las empresas presenten esta información al menos cada seis meses.

25. RECOMENDAR a la Municipalidad Provincial del Callao que se abstenga de extender autorizaciones a empresas para brindar el servicio de transporte en rutas de interconexión, sin previa coordinación con la Municipalidad Metropolitana de Lima, a fin de no afectar el nuevo sistema de transporte urbano.

1. DOCUMENTOS DE TRABAJO

2.1. Documento de trabajo de la Defensoría del Pueblo sobre los buses-camión

INFORME SOBRE EL SERVICIO DE TRANSPORTE INTERPROVINCIAL DE PASAJEROS DE ÁMBITO NACIONAL PRESTADO POR BUSES CAMIÓN

Introducción

La Defensoría del Pueblo ha venido identificado, a través de la atención de quejas y pedidos de intervención sobre la seguridad y calidad del servicio de transporte interprovincial de pasajeros en el ámbito nacional, la vulneración y amenaza del derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud, así como una acción poco decidida por parte del Estado para superar esta situación y cumplir con su deber de respeto y garantía de los derechos de los ciudadanos.

El presente informe presenta las conclusiones preliminares de una investigación en curso que busca llamar la atención sobre el problema del transporte interprovincial de pasajeros, y recomendar acciones concretas por parte de los órganos estatales competentes para su incorporación como prioridad en la agenda gubernamental y lograr mejoras sustantivas en beneficio y seguridad de los ciudadanos.

I. Antecedentes

El servicio de transporte terrestre es un servicio público esencial en toda sociedad. Entre las diferentes modalidades del servicio de transporte terrestre,

el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional constituye uno de la mayor importancia por el impacto en el desarrollo individual, social y económico de la población. Si bien en el año 1999, el tráfico de pasajeros estimado en el transporte interprovincial fue de 45,937,096, en el 2004 esta cifra ascendió a 57,267,891, mostrando un crecimiento de 24%.¹

No obstante, de acuerdo con la División de Protección de Carreteras de la Policía Nacional del Perú, si bien el número de accidentes y heridos en la red vial nacional en el año 2005 ha disminuido ligeramente con relación a los años anteriores, el número de muertes se ha mantenido en un promedio de 700 al año.²

Año	Número de Accidentes	Número de Heridos	Número de muertos
2002	2,459	5,248	721
2003	1,834	4,520	757
2004	1,198	4,269	771
2005	1,145	4,007	743

Fuente: División de Protección de Carreteras de la Policía Nacional del Perú

A mediados de la década de los 90' en nuestro país se empezó a utilizar los denominados buses camión para la prestación del servicio de transporte interprovincial. La idoneidad de estos vehículos ha sido cuestionado por

¹ Esta información se ha obtenido del cuadro denominado: "Tráfico de Pasajeros Estimado en el Transporte Interprovincial, según departamento destino 1999-2004". En www.mtc.gob.pe

² Oficio N° 250-2006-DIRSEPUB:DIVPRCAR-PNP/UNIPLOPE, de fecha 07 de marzo de 2006.

la inseguridad y riesgo que representa para la vida, salud e integridad de las personas.

En efecto, las evidencias demuestran que el número de muertes ocasionadas por el bus camión es cuatro veces mayor al generado por los buses convencionales. Así tenemos que entre enero y junio del 2005, los buses camión causaron un promedio de 4 muertes por accidente (20 accidentes que ocasionaron 79 muertes), mientras que los buses convencionales generaron un promedio de 1.33 muertes por accidente (134 accidentes que ocasionaron 179 muertes).³

Con la finalidad de afrontar este problema, mediante Decreto Supremo N° 33-2003-MTC, publicado el 21 de junio del 2003, se constituyó una comisión ad-hoc encargada de estudiar y proponer alternativas viables para solucionar los problemas derivados de los ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga. Dicha comisión concluyó, entre otras cosas, que la utilización de dichos vehículos representa un alto riesgo para la seguridad en perjuicio de los usuarios y los propios transportistas y que no existe industria automotriz que apruebe, acepte y garantice un ómnibus construido sobre el chasis de un vehículo originalmente destinado a un uso distinto.⁴

³ Cfr. "Quinto Informe de Observancia Pública. Impacto de los Accidentes de Tránsito en el Transporte Interprovincial de Pasajeros 2004-2005", elaborado por el Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte Terrestre - CIDATT.

⁴ Informe Final. Estudio y Alternativas viables de solución de la problemática derivada de la existencia de ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga. VII. Conclusiones. 1. Aspectos técnicos.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 06-2004-MTC, publicado el 25 de febrero de 2004, se dispuso el empadronamiento de los denominados buses-camión. Para ello, los vehículos debían aprobar la inspección técnica estructural ante una entidad certificadora, la cual debía recomendar un plazo a cuyo cumplimiento dichos vehículos no podrían seguir circulando. Sin embargo, la norma establecía que este plazo no podía ser mayor de un año, el cual ha vencido con fecha 14 de febrero del presente año. En ese sentido, estos vehículos a la fecha se encuentran inhabilitados para prestar el servicio de transporte interprovincial.

II. Competencia de la Defensoría del Pueblo

El artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del Artículo 9° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, disponen que le corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En cumplimiento de su mandato constitucional y conforme a lo señalado en el artículo 26° de su Ley Orgánica, la Defensora del Pueblo puede, con ocasión de sus investigaciones, formular advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública. Asimismo, puede sugerir la adopción de nuevas medidas en relación a los hechos que impliquen un mal funcionamiento de la administración

estatal, la inadecuada prestación de los servicios públicos y/o vulneración de derechos fundamentales.

III. Análisis defensorial

3.1. Derechos vulnerados en el servicio de transporte interprovincial.

El servicio de transporte terrestre es una actividad económica de gran importancia para el país; sin embargo, sin las medidas de prevención pertinentes puede constituir también una actividad de gran riesgo para las personas. Así, sólo en el año 2005, 1,584 vehículos participaron en accidentes, siendo el ómnibus el vehículo con mayor número de accidentes (360 que representan el 23% del total de accidentes).⁵ El impacto producido por estos lamentables sucesos no sólo afecta bienes materiales sino derechos como la vida, la integridad física y la salud de las personas.

A. Derecho a la vida.

La Constitución Política del Perú establece en su Artículo 1° que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Asimismo, el inciso 1 del Artículo 2° de la Constitución refiere que toda persona tiene derecho a la vida.

También el Tribunal Constitucional ha enfatizado la importancia de este derecho indicando que la persona

⁵ Otros tipos de vehículos que principalmente han participado en los accidentes en la red vial durante el año 2005 son: camión con 281 participaciones, camioneta con 254 participaciones y automóvil con 208 participaciones.

está consagrada como un valor superior y el Estado está obligado a protegerla. El derecho a la vida –en términos del Tribunal Constitucional- resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos⁶.

Sin embargo, pese a la trascendencia de este derecho fundamental, continúa siendo vulnerado por los accidentes en la red vial nacional.

B. Derecho a la salud y a la integridad física.

El artículo 2° inciso 1° de la Constitución Política del Perú establece el derecho a la integridad moral, psíquica y física de las personas. El derecho a la integridad física de las personas es el derecho de la persona a la incolumidad corporal, esto es el derecho a la intangibilidad en la apariencia externa y la conservación de la estructura orgánica. Su afectación se produce cuando se genera un daño concreto o lesión al cuerpo de la persona o se rompe el normal estado de equilibrio de las funciones fisiológicas del mismo.⁷

Asimismo, el artículo 7° de la Constitución refiere que todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad. Este derecho a la salud comprende la facultad inherente a todo ser humano de conservar un estado de normalidad

orgánica funcional, tanto física como psíquica, así como de restituirlo ante una situación de perturbación del mismo⁸.

Sin embargo, al igual que en derecho a la vida, la integridad personal se viene afectando continuamente por los accidentes en la red vial nacional. Así tenemos que en el año 2002, los accidentes de tránsito en la red vial ocasionaron 5,248 heridos, en el año 2003, 4520 heridos, en el año 2004, 4269 heridos y en el año 2005, 4007 heridos⁹.

3.2. Deber general del Estado de protección de los derechos de las personas.

La Constitución Política del Perú en el artículo 44° señala el deber del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; esto implica que el Estado debe realizar las acciones necesarias conducentes a evitar la afectación de los derechos de las personas.

Asimismo, el Artículo 65° de la Constitución Política del Perú establece como obligación del Estado la defensa del interés de los consumidores y usuarios, velando particularmente por su salud y seguridad. Esto –en términos del Tribunal Constitucional- implica que en el ordenamiento constitucional peruano todas las leyes, reglamentos y sus actos de aplicación deben interpretarse y aplicarse de conformidad con los derechos fundamentales.¹⁰ De ello se desprende, en opinión del Tribunal, la constitucionalización del deber de todas

⁶ STC N° 7320-2005-PA/TC, fundamento jurídico N° 70.

⁷ Bernalles Ballesteros, Enrique (1999). La Constitución de 1993. Análisis comparado. Lima: Editorial Roa, p. 115.

⁸ STC N° 1429-2002-HC/TC, fundamento jurídico N° 12.

⁹ Oficio N° 250-2006-DIRSE-PUB:DIVPRCAR-PNP/UNIPLOPE, de fecha 07 de marzo de 2006.

¹⁰ STC 2409-2002-AA/TC.

las entidades estatales de proteger los derechos de los usuarios y consumidores.¹¹

A. Debilidad institucional del Estado para la fiscalización del servicio de transporte interprovincial.

Una manera de garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales de los usuarios del servicio de transporte terrestre es cumplir con la función supervisora, reguladora y sancionadora. Esta debe buscar que no se satisfaga solamente la necesidad de movilidad de los ciudadanos, sino que se brinde en condiciones de seguridad y respeto de sus derechos.

En el caso del servicio de transporte terrestre, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre N° 27181, del 8 de octubre de 1999, dispone en su artículo 3° que “La acción estatal en materia de transporte terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto”; asimismo, el numeral 4.3 del artículo 4° establece que “El Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente”.

Asimismo, el artículo 16.1° de la Ley General de Transporte y Tránsito, Ley N° 27181, y el artículo 13° y Primera Disposición Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, establecen

¹¹ STC 0858-2003-AA/TC.

que corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Circulación Terrestre, supervisar y sancionar a las empresas que brindan el servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional por los incumplimientos de sus obligaciones.

Por otro lado, el Reglamento Nacional de Transportes, aprobado por Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, en su artículo 39° establece que sólo se destinará al servicio de transporte de personas vehículos que: a) hayan sido diseñados originalmente de fábrica para el transporte de personas y que su chasis no haya sido objeto de modificación, salvo que ésta se encuentre garantizada por el fabricante del vehículo y que cumpla con las exigencias del Reglamento Nacional de Vehículos y b) su chasis y carrocería no hayan sufrido fractura o debilitamiento que ponga en riesgo la seguridad de los pasajeros.

Ante los hechos que son de conocimiento de la opinión pública, respecto de los peligros que representa el servicio de transporte de pasajeros en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, y los innumerables accidentes ocurridos, el Tribunal Constitucional ha señalado que “en materia de transporte el Estado cuenta con un mayor campo de actuación en la medida que de por medio se encuentran otros valores constitucionales superiores como la seguridad, la integridad y, por último, el derecho a la vida misma, el cual resulta ser de primerísimo orden de importancia, pues es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Ley Fundamental¹².

¹² STC N° 7320-2005-PA/TC, fundamento jurídico N° 73.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo observa con preocupación que el Estado no ha establecido mecanismos eficaces y suficientes que le permitan superar la debilidad institucional para la exigibilidad del cumplimiento de la ley. En efecto, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cuenta con un reducido número de inspectores para fiscalizar la prestación del servicio en el transporte interprovincial en la red vial a nivel nacional.¹³

Año	Número de inspectores (promedio anual)
2006	24
2005	24
2004	22
2003	9

Fuente: Dirección de Circulación Terrestre - MTC

Por consiguiente, es necesario que el Estado, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, órgano encargado de la supervisión y fiscalización del servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional, ejerza plenamente sus funciones de fiscalización sobre las empresas de transporte que vienen utilizando buses camión en la prestación del servicio, en resguardo de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

¹³ Oficio N° 1054-2006-MTC/15, de fecha 16 de marzo de 2006. Si bien es cierto se cuenta con 115 inspectores homologados de los Gobiernos Regionales para el periodo enero-junio del 2006, esta cifra aún resulta insuficiente para realizar una fiscalización efectiva.

B. Proyectos de Ley en el Congreso de la República.

La Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República viene discutiendo dos proyectos de ley, cuya aprobación podría poner en riesgo la seguridad en la prestación de servicios de transporte interprovincial.

En efecto, el proyecto de ley N° 12890/2004-CR, propone la Ley que regula la operatividad y habilitación del servicio de transporte público terrestre de ómnibus ensamblados sobre chasis alterno. De acuerdo con el proyecto, los denominados buses camión podrían seguir prestando el servicio de transporte terrestre por un periodo de 15 años a partir de la fecha de ingreso en el registro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. El proyecto señala que para ello los vehículos deberán reunir cualquiera de las siguientes características: vehículo ensamblado sobre chasis alterno y/o camión, vehículos cuyo chasis haya sufrido algún tipo de modificación y cualquier vehículo cuyo chasis haya sido homologado a otro diseño que no es de origen.

Por otro lado, el proyecto de ley N° 14428/2005-CR, propone la Ley que promociona y regula la operatividad de buses contruidos sobre chasis alterno, destinados al transporte público interprovincial. El proyecto busca crear condiciones básicas para restablecer la operatividad de los buses contruidos sobre chasis alterno, destinados al transporte público interprovincial. Propone, para ello, que los buses carrozados en chasis alterno dedicados al transporte terrestre interprovincial, que se encuentran con impedimento de circulación conforme

a los Decretos Supremos N° 006-2004-MTC y N° 004-2005-MTC, puedan obtener la habilitación mediante el Certificado de operatividad otorgado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, luego de subsanadas las deficiencias, alteraciones y fallas técnicas que hayan sido establecidas a través de una revisión técnica estructural. Esta revisión sería realizada por ingenieros especialistas de ingeniería automotriz acreditados ante el Colegio de Ingenieros del Perú y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

De aprobarse dichos proyectos, podría ponerse en peligro la vida, integridad y la salud de los usuarios del servicio de transporte interprovincial, en particular de la población más pobre que es precisamente la que accede a dichos servicios en las provincias distintas de Lima. Precisamente, toda vez que la población con menos recursos necesita un mercado que le ofrezca servicios con precios al alcance de su economía, se le ha asignado constitucionalmente al Estado la responsabilidad de asegurar que sus derechos a la vida, la salud y la integridad no se vean afectados. El Estado no puede establecer políticas o normas que hagan de la situación de pobreza de la población, una oportunidad para aumentar su indefensión ante servicios públicos que no garantizan el respeto de sus derechos.

IV. Conclusiones

- 5.1. A la fecha los buses camión son vehículos inhabilitados para prestar el servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional.
- 5.2. El Estado tiene el deber de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, que en el

caso del servicio de transporte se expresa en los derechos a la vida, salud e integridad, debiendo el Estado realizar las acciones necesarias para que se preste el servicio en condiciones que garanticen la seguridad de las personas.

- 5.3. Corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones ejercer la función de supervisión y sanción de las empresas de transporte que brindan el servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional. Sin embargo, se observa una debilidad institucional para realizar la fiscalización del servicio en la red vial nacional debido al reducido personal de fiscalización.
- 5.4. En el ordenamiento constitucional peruano, todos los órganos del Estado están obligados a dictar, interpretar y aplicar las leyes, reglamentos y sus actos de aplicación de conformidad con los derechos fundamentales. Por lo tanto, el Congreso de la República está llamado a evaluar la peligrosidad que podría generar la aprobación de leyes sin el sustento técnico necesario.

V. Recomendaciones

1. **RECORDAR** al Congreso de la República y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado y que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, todos los órganos del Estado tienen el deber de defender los intereses de los consumidores y usuarios y velar, en particular, por la vida, la salud y la seguridad de la población.

2. **EXHORTAR** al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a ejercer eficazmente su función fiscalizadora sobre las empresas operadoras que vienen utilizando buses camión en la prestación del servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional, estableciendo los recursos, mecanismos y personal suficiente para su realización.
3. **RECOMENDAR** al Ministerio de Transportes y Comunicaciones hacer de público conocimiento los alcances de la fiscalización que viene ejerciendo sobre las empresas de transporte que utilizan buses camión, en particular la relación de empresas que viene utilizando este medio para la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros.
4. **RECOMENDAR** al Congreso de la República que antes de aprobar proyectos de ley que permitan la circulación de buses camión, solicite informes técnicos a entidades especializadas en la materia sobre la idoneidad de estos vehículos para prestar el servicio de transporte interprovincial de pasajeros sin poner en riesgo inminente la vida, salud e integridad de las personas.

3. INFORMES DE ADJUNTÍA

3.1. SUPERVISIONES DEFENSORIALES

3.1.1. Informe de Adjuntía N° 012-2008-DP/ASPMA.SP: “Supervisión Defensorial al Plan Tolerancia Cero”

RESULTADOS DE LA SUPERVISION DEL PLAN TOLERANCIA CERO EN LAS REGIONES DE AREQUIPA, LIMA, LAMBAYEQUE, TACNA Y PUNO

Antecedentes

En octubre del 2006 la Defensoría del Pueblo presentó el Informe Defensorial N° 108 “Pasajeros en Riesgo: La Seguridad en el Transporte Interprovincial”, con la finalidad de aportar, desde el cumplimiento de su mandato constitucional, con la solución del grave problema de seguridad en la red vial nacional. En dicho informe se recomendó, entre otras cosas, fortalecer la fiscalización a las empresas de transporte interprovincial de pasajeros.

Es así que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) implementó el Plan Tolerancia Cero. Sin embargo, durante el año 2007 se han producido 1917 accidentes en la red vial, los cuales han ocasionado 859 muertos y 5466 heridos. Por ello, y a la luz de las cifras, dicho plan no ha tenido la eficacia esperada, pues se produjeron 67% más accidentes, 15% más muertos y 36% más heridos que en el año 2005.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo inició este año la campaña denominada: “Si no es seguro, no subas” en la cual se realizó una supervisión a la labor

que vienen realizando el MTC, los Gobiernos Regionales de Arequipa, Lambayeque, Tacna y Puno y la Policía Nacional del Perú (PNP) en el cumplimiento del Plan Tolerancia Cero, para verificar el desarrollo del mismo y plantear recomendaciones que permitan una mejora en esta supervisión.

Por ello, la Defensoría del Pueblo ha elaborado el presente documento sobre los principales problemas detectados en la supervisión realizada los días 22 y 23 de febrero del presente año y las recomendaciones correspondientes.

1.- Principales problemas detectados:

1.1.- Problemas institucionales

1.1.1.- Falta de apoyo de los Gobiernos Regionales

Debemos indicar que, en general, los Gobiernos Regionales de Arequipa, Lambayeque, Tacna y Puno no vienen participando sistemática y sostenidamente en la implementación del Plan Tolerancia Cero. El siguiente cuadro muestra los alcances de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo a los Gobiernos Regionales, los días 22 y 23 de febrero del 2008:

Cuadro N° 1
Número de inspectores encontrados en los puntos de control

Entidad	Punto de control	Número de Inspectores (22.02.08)	Número de inspectores (23.02.08)
Gno. Regional de Arequipa	Cruce Av. Aviación – Evitamiento	1 inspector	No se supervisó
Gno. Regional de Arequipa	Cruce Av. Aviación – Evitamiento	0	No se supervisó
Gno. Regional de Arequipa	Terminal terrestre	No se supervisó	0
Gno. Regional de Lambayeque	Garita Mocce	No se supervisó	0
Gno. Regional de Tacna	Terminal Terrestre Collasuyo	0 ¹	No se supervisó

Fuente: Defensoría del Pueblo

El Gobierno Regional de Arequipa cuenta con 22 inspectores homologados. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo encontró a un solo inspector supervisando en su punto de control el día 22.02.08. Asimismo, en ese punto de control, en la tarde del mismo día, personal de la Defensoría del Pueblo no encontró a ningún funcionario y cuando dicho personal se disponía a retirarse del lugar se acercó el señor Tomas Paz Barriga del área de fiscalización de la Gerencia de Transporte del Gobierno Regional de Arequipa quién confirmó que dos inspectores debían estar supervisando en

¹ La supervisión fue realizada por personal de la Defensoría del Pueblo el día 03.03.08.

este punto. Posteriormente, los inspectores Segundino Vizarrata y Walter Aubert se acercaron al personal de la Defensoría del Pueblo manifestando que ellos estaban supervisando en la zona denominada Ciudad de Dios (la cual no es punto de supervisión).

En el caso de Lambayeque, personal de la Defensoría del Pueblo sostuvo una reunión con el señor Jaime Sánchez Bonifaz, coordinador de inspectores del gobierno regional, quién manifestó que el Gobierno Regional de Lambayeque realiza su labor de supervisión en la garita de Mocce y en Motupe. Incluso se comprometió a que el día 23.02.08 su personal estaría en la garita de Mocce supervisando a las empresas de transporte interprovincial de pasajeros. Sin embargo, el personal de la Defensoría del Pueblo estuvo ese día en dicha garita y no se ubicó a ningún inspector del Gobierno Regional.

En el caso del Gobierno Regional de Tacna, se supervisó el Terminal Terrestre de Collasuyo; no encontrándose a ningún personal del Gobierno Regional de Tacna en dicho terminal.

En el caso de Puno, la Dirección de Transporte del Gobierno Regional informó que el Gobierno Regional realiza operativos una o dos veces al mes y que éstos eran inopinados. Sin embargo, debemos indicar que la Región Puno durante el año 2007 no reportó ningún operativo de control dentro del Plan Tolerancia Cero al MTC pese a que en ese período contó con 10 inspectores homologados.² Al respecto debemos indicar que esta

² Información proporcionada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Oficio N° 571-2008-MTC/15 de fecha 04.03.08.

situación es preocupante porque durante el año 2007 se produjeron 88 accidentes en la red vial comprendida en la región Puno, que produjeron 78 muertos y 248 heridos,³ siendo la tercera región con mayor número de muertos en accidentes de tránsito en la red vial por región.

Los días 22 y 23 de febrero sólo se pudo observar que en los puntos de Puente Maravillas, garita de control Ichu y Km. 294 (carretera de salida a Arequipa) personal de la Policía supervisa los vehículos de transporte interprovincial verificando que los choferes tengan licencia de conducir y Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

1.1.2.- Poco apoyo de la Policía Nacional en la supervisión del Plan Tolerancia Cero

La Ley General de Transporte Terrestre, Ley N° 27181, establece que los miembros de la Policía Nacional tienen una función de apoyo a la supervisión del servicio de transporte interprovincial de pasajeros que realizan las autoridades ⁴(en este caso el MTC y los Gobiernos Regionales). Esta labor resulta central porque permite dar seguridad a los inspectores en su labor supervisora y ayuda a un mejor control en la red vial.

Sin embargo, no siempre el apoyo ha sido constante, lo cual se demuestra en el siguiente cuadro:

³ Información proporcionada por la Policía Nacional del Perú mediante Oficio N° 109-2008-DIREOP_DIRRPRCAR_PNP/UNIPLOPE de fecha 22.02.08.

⁴ Artículo 19° de Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Cuadro N° 2
Número de miembros de la Policía Nacional en
los puntos de control

Punto de control	Número de efectivos de PNP (22.02.08)	Número de efectivos de la PNP (23.02.08)
Garita de Ancón	2	2
Garita de Corcona	2	2
Garita de Pucusana	0	1
Garita de Yura (Arequipa)	1	No se supervisó
Variante de Uchumayo (Arequipa)	0	No se supervisó
Reque (Lambayeque)	4	No se supervisó
Garita de Mocce (Lambayeque)	No se supervisó	3
Garita de Tomasiri	2	2

Fuente: Defensoría del Pueblo

En garitas importantes como la de Pucusana (en el área de supervisión de las empresas de transporte interprovincial de pasajeros) el día 22.02.08 no hubo ningún miembro de la Policía Nacional y al día siguiente sólo hubo un efectivo. En otros puntos como Ancón, Corcona y Tomasiri sólo hubo dos efectivos. En la garita de Yura sólo hubo un efectivo policial y en la variante de Uchumayo ninguno.

Asimismo, se apreció que los miembros de la Policía Nacional no acompañan en la supervisión a los inspectores, motivo por el cual no se observa un trabajo coordinado entre estas instituciones. Incluso en algunos casos personal de la Defensoría del Pueblo fue testigo de maltratos de los choferes hacia los inspectores.⁵

De otro lado, en Puno, personal de la Policía Nacional manifestó su malestar por la presencia del personal de la Defensoría del Pueblo en la supervisión que ésta realizaba; y en la garita de Reque el día 22.02.08 el personal de la Defensoría fue testigo de dos situaciones discrepantes entre el personal de la Policía Nacional y los inspectores del MTC por el levantamiento de actas de verificación ante la detección de irregularidades en las empresas de transporte.

Por ello, es necesario que la Policía Nacional destine un mayor número de efectivos para apoyar la supervisión de las empresas de transporte en los puntos de control; tomando en consideración el número de inspectores a los que deben apoyar. Es necesario, asimismo, un cambio de actitud de los miembros de la Policía Nacional, es decir, que se comprometan con la supervisión y acompañen en el trabajo de supervisión del servicio de transporte interprovincial a los inspectores para evitar los insultos y maltratos hacia los inspectores por parte de los choferes o los usuarios.

⁵ El día 23.02.08 en la garita de Pucusana un chofer se negó a entregar sus documentos al inspector cuando se enteró que le iban a levantar un acta de verificación. Similares actitudes de falta de respeto al inspector se apreciaron en la garita de Reque (Lambayeque). Asimismo, en Yura, Variante de Uchumayo y en Corcona se han presentado casos de fuga de vehículos, los cuales no respetan la supervisión del Plan Tolerancia Cero.

1.1.3.- Necesidad de respetar los derechos laborales de los trabajadores del sector transporte

En la presente supervisión se realizó una encuesta anónima a los choferes de las empresas de transporte, con la finalidad de tener una aproximación a los problemas que se pueden estar presentando en sus condiciones laborales.

Los resultados arrojan que, de un total de 361 encuestados, 39% reconoce que no tiene seguro médico. El caso más crítico es Puno donde de 87 encuestados, 67 no tienen seguro médico, siete admitieron no tener contrato, dos admitieron trabajar a destajo y dos admitieron que estaban supliendo al chofer titular por descanso médico.

Estos resultados nos dan algunos indicios de las irregularidades laborales, las cuales pueden tener repercusión en la seguridad en el servicio de transporte interprovincial de pasajeros. Así, situaciones como trabajar a destajo incentivan conductas inapropiadas por parte del chofer, como llevar mayor número de pasajeros, que se detengan en cualquier lugar para recoger pasajeros, o que aumenten la velocidad para recuperar el tiempo perdido, todo lo cual incide en el nivel de riesgo de los accidentes de tránsito.

Por ello, para la Defensoría del Pueblo es importante que el Ministerio de Trabajo supervise las condiciones laborales de los trabajadores del sector transporte, verificando si cuentan con seguro médico, contrato de trabajo, si se respeta su jornada laboral, entre otros aspectos.

1.2.- Problemas de personal e implementos

En la supervisión realizada se ha podido constatar dos problemas: el primero, asociado al número de inspectores que supervisan a las empresas de transporte interprovincial; y el segundo, respecto a los implementos con los que trabajan estos inspectores.

El siguiente gráfico demuestra los problemas antes referidos:

Cuadro N° 3
Número de inspectores por punto de control e implementos faltantes

Entidad	Punto de control	Número de inspectores ⁶	Implementos faltantes
MTC (en Arequipa)	Km. 36 Yura	4 inspectores	Alcoholímetro, cámara fotográfica y cámara de video, mobiliario, caseta
MTC (en Arequipa)	Km. 4.5 Variante de Uchumayo	5 inspectores	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video, mobiliario, caseta

MTC (en Lambayeque)	Reque	4	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video, mobiliario, caseta
MTC (en Lambayeque)	Mocce	4	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video, mobiliario.
MTC (en Tacna)	Garita de Tomasiri	6 – 5	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video
MTC	Garita de Ancon	5-3	Alcoholímetro, cámara fotográfica y cámara de video, mobiliario, caseta
MTC	Garita de Corcona	6-6	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video, mobiliario, caseta

MTC	Pucusana	3 - 4	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video, mobiliario, caseta.
-----	----------	-------	---

Fuente: Defensoría del Pueblo

Los inspectores del MTC varían entre 3 a 6, pero hay garitas que necesitan mayor personal como la garita de Corcona, porque en ese punto se supervisa a los vehículos de transporte interprovincial de pasajeros y a los vehículos de transporte de carga; con lo cual contar con sólo 6 inspectores resulta insuficiente para realizar la supervisión de los vehículos dentro de un tiempo de espera razonable, lo que genera malestar entre los choferes y usuarios del servicio. Un segundo problema derivado de esta debilidad, es que se propicia que los inspectores realicen una supervisión superficial y no rigurosa; para no demorar la supervisión y continuar atendiendo a los demás vehículos.

Similar problema encontramos en la garita de Pucusana donde el día 22.02.08 encontramos sólo 3 inspectores y el día 23.02.08 4 inspectores, lo cual resulta insuficiente en las horas de mayor afluencia de vehículos; muchos más si tenemos en cuenta que esta vía tiene un alto tráfico de viajes de pasajeros.⁷

Adicionalmente, cuando analizamos los equipamientos de los inspectores encontramos que la mayoría de

⁷ A manera de referencia la región Ica fue destino en el año 2006 de 5'619,261 viajes de personas; Arequipa, 5'967,021; Tacna, 1'676,296. En: <http://www.mtc.gob.pe/portal/estadisitica/archivo/xls/3.cp.1.xls>.

ellos no cuenta con alcoholímetro (casos de Arequipa, Lambayeque y Tacna) o tienen sólo un alcoholímetro, el cual es descartable y por tanto sólo puede dársele un uso (caso de Pucusana y Ancón). Asimismo, no hemos encontrado que los inspectores cuenten con cámaras fotográficas o de video que puedan apoyar su labor de supervisión.

Adicionalmente, debemos señalar que en los puntos de supervisión no se encontró material de apoyo como material mobiliario (mesas, sillas, etc.) ni casetas que faciliten la supervisión a los inspectores. Esto se pudo apreciar en los puntos de supervisión como Corcona, Pucusana, Reque, etc.

Un problema que hemos encontrado en la supervisión en la sede de Tacna es que los transportistas evitan la supervisión del Plan Tolerancia Cero (sobre todo en las noches) utilizando un desvío en los distritos de Inclán y Samán,⁸ con lo cual no se logra el objetivo del Plan de supervisar a todos los vehículos que presten el servicio de transporte interprovincial de pasajeros. Por ello, es necesario modificar la ubicación de ese punto de control para evitar que los transportistas evadan la supervisión.

1.3.- Problema regulatorio

Un problema que hemos encontrado, que se ha apreciado con mucha frecuencia, es que los niños viajan sentados en las faldas de sus padres, lo cual resulta riesgoso por diferentes motivos: primero, frente a una maniobra brusca del conductor el menor puede sufrir un accidente;

⁸ Estas empresas generalmente tienen como ruta Tacna - Puno.

segundo, en caso de siniestros de tránsito el menor no contará con cinturón de seguridad, con lo cual estará más expuesto a sufrir lesiones graves. Adicionalmente, está la incomodidad en que viaja el menor puesto que muchos de estos viajes son largos como Lima - Arequipa, Lima - Huamanga o Lima - Tacna. A modo de referencia podemos señalar que el día 23.02.08 en la garita de Ancón, personal de la Defensoría del Pueblo verificó que los vehículos de placa VG-6008 (empresa Cial), UI-4022 (Empresa Altomayo), UQ-3996 (empresa Atahualpa) y VG-3596 (empresa Z Buss) llevaban menores sentados en las faldas de sus padres.

Por ello, considerando que el accionar del Estado en materia de transporte y tránsito se orienta a la satisfacción de la necesidad de los usuarios y al resguardo de las condiciones de seguridad y salud,⁹ el Estado debe procurar la protección de los intereses de los usuarios,¹⁰ y en especial de la salud y seguridad de un sector tan sensible como son los niños.

Por ello, es conveniente que en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, D.S. N° 09-2004-MTC, se regule que debe haber sólo un pasajero por asiento y que se adicione como supuesto de infracción de las empresas de transporte que éstas permitan que los menores viajen en esas condiciones.

⁹ Artículo 3° de Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

¹⁰ Artículo 4.3 de Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

2.- Conclusiones

2.1.- La aplicación del Plan Tolerancia Cero es una actividad que realiza el Ministerio de Transportes y Comunicaciones básicamente solo.

2.2.- Los Gobiernos Regionales de Arequipa, Lambayeque, Puno y Tacna, que fueron materia de supervisión defensorial respecto al Plan Tolerancia Cero, no supervisan adecuadamente a las empresas de transporte interprovincial de pasajeros en sus jurisdicciones.

2.3.- La Policía Nacional del Perú debe fortalecer su apoyo al Plan Tolerancia Cero, comprometiéndose activamente con el logro de sus objetivos. La falta de apoyo policial expone a los inspectores a amenazas y agresiones verbales y físicas por parte de los choferes y/o público usuario, lo que debilita la aplicación de la ley. Asimismo, los buses no acatan la orden de detención de los inspectores.

2.4.- Se ha detectado prácticas de contratación de choferes (ejem. trabajo a destajo), que incentivan conductas riesgosas. En las garitas de control no se supervisan las condiciones de trabajo de los choferes, sólo se verifica que estén inscritos en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

2.5.- Existe un número insuficiente de inspectores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones por cada garita de control, quienes además desarrollan su trabajo en condiciones inseguras y no cuentan con el equipamiento adecuado.

2.6.- Las garitas de control no constituyen la infraestructura idónea para la supervisión. En horas de mayor demanda, se producen largas colas y prolongado tiempo de espera, afectándose a conductores y usuarios.

2.7.- En la región Tacna se ha constatado que los choferes evitan la supervisión del Plan Tolerancia Cero usando un desvío en los distritos de Inclán y Samán, siendo necesario reubicar la garita de Tomasiri para evitar esta irregularidad.

2.8.- Se ha constatado que los menores de edad viajan sentados en las faldas de los padres, práctica que los expone a un alto riesgo para su integridad.

3.- Recomendaciones.-

3.1.- Recomendar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

- Implementar un sistema flexible que permita atender adecuadamente momentos de mayor demanda de supervisiones (horas punta), a fin de no disminuir la rigurosidad de la supervisión en estas horas críticas y al mismo tiempo no retrasar a los usuarios del servicio.
- Proporcionar los implementos necesarios a los inspectores para una adecuada supervisión como alcoholímetro, cámaras fotográficas, cámaras de video, mobiliario y casetas.
- Incorporar en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte la obligación de que

haya una persona por asiento y que se adicione como supuesto de infracción de las empresas permitir que los niños viajen sentados en las faldas de sus padres.

- Reubicar la garita de control de Tomasiri para evitar que los transportistas evadan la supervisión del Plan Tolerancia Cero en esa jurisdicción.
- Implementar un protocolo de supervisión para estandarizar la supervisión de los inspectores en el marco del Plan Tolerancia Cero. Este protocolo tendría por objetivo fundamental que la supervisión sea llevada a cabo de manera integral y estándar, con celeridad y eficacia, a fin de garantizar la seguridad de los pasajeros. Asimismo, el protocolo deberá considerar la participación de la Policía Nacional del Perú para dejar a salvo la integridad física de los inspectores y el cumplimiento de las disposiciones y sanciones que se impongan.

3.2.- Recomendar a los Gobiernos Regionales de Arequipa, Lambayeque, Tacna y Puno:

- Cumplir con su deber de supervisión de las empresas de transporte interprovincial de pasajeros.

3.3.- Recomendar al Ministerio del Interior:

- Brindar un mayor apoyo al Plan Tolerancia Cero, el cual debe concretarse en un mayor número de efectivos de la Policía Nacional del Perú, en las garitas de control y en un cambio de actitud de los efectivos, los cuales deben acompañar activa

y comprometidamente la supervisión de los inspectores del Plan Tolerancia Cero.

3.4.- Recomendar al Ministerio de Trabajo:

- Supervisar las condiciones laborales de los trabajadores del sector de transporte interprovincial de pasajeros.

3.5.- Recomendar al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

- Celebrar un convenio de colaboración interinstitucional de manera que haya un trabajo de intercambio de información y de apoyo mutuo que contribuya a las funciones de estas entidades, específicamente a la supervisión laboral de los choferes.

3.1.2. Informe de Adjuntía N° 031-2009-DP/AMASPP: “Supervisión Defensorial a las AFOCAT en las regiones de Lima, Junín y La Libertad”

SUPERVISIÓN A LAS AFOCAT DE LAS REGIONES DE LA LIBERTAD, JUNÍN Y LIMA

I. ANTECEDENTES

1.1 SISTEMA PERUANO DE ASEGURAMIENTO ANTE ACCIDENTES DE TRÁNSITO: SOAT Y AFOCAT

Ante la alta incidencia de accidentes de tránsito¹ y la desprotección de las víctimas y sus familias, el Estado dispuso mediante la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181 y reglamentado con el Decreto Supremo N° 024-2002-MTC² que todo vehículo automotor cuente con un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (en adelante SOAT), destinado a solventar los gastos personales de atención médica o los de fallecimiento de pasajeros y terceros que puedan ser afectados en un accidente de tránsito. Dicho seguro es administrado por empresas aseguradoras, bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante SBS), es de alcance nacional y para hacer efectiva la protección se ha fijado legalmente un procedimiento simple que se basa con la acreditación de la ocurrencia del accidente, sin mayor investigación

¹ Si bien la terminología señala que los denominados “accidentes de tránsito” son más bien eventos de tránsito, a efectos del presente documento se utilizará mayormente esta nomenclatura.

² Publicado en el diario oficial El Peruano el 24.07.06.

sobre las causas del evento de tránsito.³

Posteriormente, mediante Ley N° 28839, se modificó el artículo 30° de Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, creándose un seguro alternativo al brindado por las empresas aseguradoras, también destinado a cubrir daños personales pero esta vez a través de Asociaciones Regionales o Provinciales de Fondos contra Accidentes de Tránsito (en adelante AFOCAT), las cuales están conformadas por transportistas que se agrupan para administrar el riesgo devenido de su actividad. Dichas asociaciones ofrecen un Certificado contra Accidentes de Tránsito (en adelante CAT) únicamente para vehículos que brindan el servicio de transporte urbano (ómnibus, couster, combi y taxi), y el servicio de transporte especial en vehículos menores (mototaxis). Estos certificados sólo tienen validez dentro de la respectiva circunscripción de operación del vehículo de transporte urbano del servicio del que se trate.⁴ Se previó que tanto la inscripción de las AFOCAT como la supervisión de su funcionamiento estaría a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante MTC).

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 040-2006-MTC⁵ se reglamentó la Ley N° 28839, que introdujo en el ordenamiento legal peruano la figura de los AFOCATs, volviendo a ser modificada a través

³ El SOAT cubre: muerte (hasta 4 UIT), sepelio (hasta 1 UIT), invalidez temporal (hasta 1 UIT), invalidez permanente (hasta 4 UIT) y gastos médicos (hasta 5 UIT).

⁴ Artículo 1° de la Ley N° 28839 que modifica el artículo 30° de la Ley N° 27181.

⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano el 19.12.06.

de los Decretos Supremos N° 12-2007-MTC,⁶ 25-2007-MTC,⁷ 07-2008-MTC⁸ y 039-2008-MTC.⁹ Igualmente debemos señalar que mediante el Decreto Legislativo N° 1051¹⁰ se modificó nuevamente el artículo 30° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, estableciéndose que las AFOCAT pasen a ser supervisadas por la SBS.

De acuerdo con el marco legal vigente le corresponde al MTC emitir las normas que regulen las características, coberturas y formalidades del Certificado contra Accidentes de Tránsito, el formato de la orden de pago y disposiciones vinculadas a la protección de la salud y seguridad de los usuarios del servicio de transporte. Por su parte, la SBS es competente para autorizar y fiscalizar a las AFOCAT, emitir normas que regulen condiciones de acceso y operación, su conformación, características y régimen de administración del fondo,¹¹ funcionamiento de la Central de Riesgos, entre otras condiciones.¹² Asimismo, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas de protección

⁶ Publicado en el diario oficial El Peruano el 21.04.07.

⁷ Publicado en el diario oficial El Peruano el 25.07.07.

⁸ Publicado en el diario oficial El Peruano el 06.02.08.

⁹ Publicado en el diario oficial El Peruano 13.11.08.

¹⁰ Publicado en el diario oficial El Peruano el 27.07.08.

¹¹ El fondo es el patrimonio autónomo constituido por los aportes de riesgo de los miembros de la AFOCAT incluyendo el rendimiento generado por el mismo, con la finalidad de cubrir a las víctimas de los accidentes de tránsito en el que han intervenido vehículos de sus miembros que cuentan con CAT.

¹² Otras funciones son: Reglamentar los alcances de la información, formatos, estados financieros y estadísticas que se requieran a las AFOCAT, designar la entidad fiduciaria, designar a los liquidadores e interpretar el sentido y alcance del reglamento de las AFOCAT.

al consumidor y en consecuencia competente para sancionar a las AFOCAT que las infrinjan.

A la fecha de presentación de este informe, las AFOCAT autorizadas con permiso definitivo son 41¹³ y cantidad a la que se le suma una que opera en mérito de resolución judicial (este solo ejemplo ya evidencia una distorsión o problema sobre la idoneidad, calidad, y formalidad del sistema y el respeto a las decisiones de la autoridad administrativa que autoriza la entrada en funcionamiento de las AFOCATs, como se abordará más adelante).¹⁴

1.2.- COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

El artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del artículo 9° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, disponen que corresponde a la Defensoría del Pueblo, defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En cumplimiento de este mandato constitucional, y conforme con lo señalado en el artículo 26° de su Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo puede, con

¹³ Ver en: http://www.sbs.gob.pe/PortalSBS/AFOCAT/AFOCAT_autorizacion.pdf.

¹⁴ Es el caso de la Asociación Fondo Regional contra Accidentes de Tránsito de Mototaxis de la Región Grau- Piura, la cual viene operando mediante resolución judicial N° 01 del Segundo Juzgado Civil de la Corte Superior de Piura (Exp. 2009-818-2001-JR-CI-2), ver en: http://www.sbs.gob.pe/PortalSBS/AFOCAT/AFOCAT_resolución_judi.pdf.

oportunidad de sus investigaciones, formular advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública. Asimismo, puede sugerir la adopción de nuevas medidas con relación a los hechos que impliquen un mal funcionamiento de la administración estatal, la inadecuada prestación de los servicios públicos o vulneración de derechos fundamentales.

Es oportuno mencionar las AFOCAT, al ser asociaciones civiles formadas por transportistas para administrar el riesgo de daños personales devenidos de accidentes de tránsito, en sentido estricto, no están bajo el ámbito de supervisión de la Defensoría del Pueblo. No obstante, es claro que nuestra institución sí es competente para evaluar la actuación de las entidades estatales encargadas de su regulación, supervisión y fiscalización. En consecuencia, la finalidad de este informe que da cuenta de la problemática de las AFOCAT y la desprotección de los pasajeros y terceros afectados por un accidente de tránsito, propone recomendaciones puntuales que deben ser implementadas a fin de revertir la actual situación.

II. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

2.1.- DEBILIDAD DEL ESTADO FRENTE AL FUNCIONAMIENTO DE LAS AFOCAT.

Desde que las AFOCAT iniciaron sus operaciones en diciembre del año 2006, la Defensoría del Pueblo ha venido recibiendo un conjunto de quejas de parte de la ciudadanía, las cuales le han permitido distinguir que ellas se derivan de tres situaciones:

- a) AFOCAT que cuentan con permiso definitivo,
- b) AFOCAT que cuentan con permiso provisional, y;
- c) AFOCAT que no tienen autorización alguna.

Respecto a las quejas recibidas contra las AFOCAT por la Defensoría del Pueblo, es oportuno señalar que estas ascienden a 67, en el periodo comprendido entre enero del 2007 y septiembre del 2009. Asimismo, el INDECOPI recibió entre enero y agosto del presente año, 70 quejas contra las AFOCAT y 41 quejas contra las compañías aseguradoras que expiden el SOAT.¹⁵ A su vez la SBS en el periodo de enero a septiembre del 2009 ha recibido 104 quejas contra las AFOCAT y 19 quejas contra las compañías aseguradoras.¹⁶

En el caso de las quejas que han llegado a conocimiento de la Defensoría del Pueblo, se observa un conjunto de irregularidades como: negativa injustificada a entregar indemnización, dilación en la entrega de las indemnizaciones, entregaparcialdelasindemnizaciones, señalamiento de supuestos de exclusión no contemplados en la ley, exigencia de documentos no establecidos en las normas y funcionamiento de AFOCAT sin autorización, entre otros.

Las situaciones descritas revisten absoluta gravedad porque importan la desprotección de las víctimas de accidentes de tránsito; empero, se observa con preocupación que la administración estatal ha venido relajandoelcontrolenelcumplimiento delasobligaciones

¹⁵ Según información remitida por INDECOPI mediante Oficio N° 138-2009/CPC-PREV/INDECOPI de fecha 11.08.09 y reunión sostenida con una funcionaria de dicha entidad el 24.08.09.

¹⁶ Según Información remitida por la SBS mediante Oficio N° 45056-2009-SBS de fecha 15.09.09.

legales exigibles a las AFOCAT, lo cual ha permitido la ocurrencia de una serie de situaciones contrarias al ordenamiento jurídico. Entre estas situaciones, están las sucesivas facilidades que se les ha brindado para el inicio de sus operaciones, tales como la creación de un “permiso provisional”; mediante el cual con la sola presentación de algunos documentos ante el MTC, las AFOCAT pueden operar y vender CAT. Dicha figura acarrea serios vicios de ilegalidad e inseguridad pues, la misma norma dispone que si las AFOCAT no lograsen obtener el permiso definitivo, los CAT que hubieran vendido devendrían en nulos.¹⁷ En otras palabras, las personas que compraron un CAT de una AFOCAT con permiso provisional pueden quedar desprotegidas ante un accidente, si ésta no logra su permiso definitivo ya que el CAT carece de eficacia.

Este panorama es particularmente alarmante en un país en el cual el índice de siniestralidad es alto. Así, durante el año 2008 se han producido 85 337 accidentes que han tenido como consecuencia 3 489 muertos y 50 059 heridos.¹⁸ Adicionalmente, debemos considerar que los servicios de las AFOCAT son utilizados por los vehículos de transporte público urbano que son los que tienen una muy activa participación en los accidentes fatales en la ciudad de Lima Metropolitana; conforme se ha dado cuenta en el Informe Defensorial N° 137: “El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un

¹⁷ Artículo 24° del D.S. N° 040-2006-MTC modificado mediante D.S. N° 025-2007-MTC.

¹⁸ Información obtenida de la presentación: “Problemática y Planes de Acción del Ministerio de Transportes y Comunicaciones Frente al Incremento de los Accidentes de Tránsito en Nuestro País” del Ministro de Transportes y Comunicaciones, Sr. Enrique Cornejo, ante el Pleno del Congreso de la República realizado el 22.04.09.

Desafío en Defensa de la Vida”. Así durante el año 2007 el vehículo que más participación tuvo en los accidentes fatales fue el ómnibus con 18%, la camioneta (entre ellas la denominada “combi”) con 18% y el automóvil con 17%.¹⁹ Cabe mencionar que de acuerdo con información proporcionada por la Policía Nacional del Perú, la tendencia descrita se mantiene: así durante el año 2008, 19,59% de vehículos involucrados en un accidente de tránsito son ómnibus, seguido de la camioneta (entre ellas la combi) con 17,68% y el automóvil con 15,45%.²⁰

No obstante lo indicado y la gravedad de sus implicancias, el MTC ha brindado otras facilidades a las AFOCAT, tales como extensiones de plazo para su formalización y flexibilización de los requisitos, en particular de los montos que deben depositar, es decir del Fondo Mínimo, que sirve para atender a las víctimas de accidentes de tránsito en que han participado los vehículos de los miembros de la AFOCAT que cuentan con CAT y que asciende a S/ 438,150.00.²¹ Por ejemplo, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 28839, las AFOCAT debidamente constituidas como asociación y en funcionamiento, tenían un plazo de 60 días, contados a partir de la entrada en vigencia del reglamento, para adecuarse a sus disposiciones. Sin embargo, posteriormente, el Decreto Supremo N° 12-2007-MTC modificó esta disposición, permitiendo

¹⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 137: “El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un Desafío en Defensa de la Vida”*. Lima, 2007, p. 29.

²⁰ Información proporcionada por la Policía Nacional del Perú mediante Oficio N° 911-2009-VII-DIRTEPOL-DIVPOLTRAN/DEPIAT-UIAI de fecha 13.04.09.

²¹ Artículo 28° del D.S. N° 040-2006-MTC modificado por el artículo 1° del D.S. N° 039-2008-MTC.

el acceso al registro tan sólo abonando el 30% del importe del Fondo Mínimo hasta el 30 de junio de 2007, debiendo llegar al 60% de éste al 31 de marzo de 2008 y completarlo como máximo el 30 de junio 2008; bajo apercibimiento de declararse la caducidad de la inscripción en el Registro, transferirse la administración del Fondo, previo concurso cerrado a otra AFOCAT.²² Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 25-2007-MTC, se modificó la disposición antes referida, estableciéndose que las AFOCAT que al 30 de junio de 2007 estén constituidas como asociación y hayan presentado sus solicitudes como inscripción al registro pueden acceder a éste con el 30% del importe del Fondo Mínimo hasta el 31 de julio de 2007, manteniéndose los otros plazos de incremento del Fondo. Nuevamente, mediante D.S. N° 07-2008-MTC, se amplió el plazo modificado anteriormente, teniendo como nuevo plazo el 28 de febrero de 2008, manteniéndose los demás.

En el mismo sentido, a través del Decreto Supremo N° 07-2008-MTC se creó la figura del Régimen Especial para la inscripción de las AFOCAT²³ que fueran a operar en regiones, donde a la fecha de vigencia de la norma no hubiese ninguna inscrita, como consecuencia del reducido número de vehículos en la circunscripción respectiva. En este caso, para acceder a este registro basta con tener el 20% del Importe del Fondo Mínimo hasta el 28 de febrero de 2008, debiendo llegar al 50% de dicho importe al 30 de junio de 2008, al 60% al 31 de diciembre de 2008 y completarlo al 30 de junio de 2009.²⁴

²² Artículo 1° del D.S. N° 12-2007-MTC.

²³ Citar el artículo pertinente.

²⁴ Artículo 3° del D.S. N° 07-2008-MTC.

A la fecha existen 7 AFOCAT que tuvieron permiso provisional y fueron cancelados, además hay 6 de ellos con permiso caducos.²⁵ Es oportuno mencionar que la cancelación de las AFOCAT se originó por no cumplir con todos los requisitos de documentación que exige la ley y en el caso de las AFOCAT caducas, por no completar el importe del Fondo Mínimo para operar. No obstante lo antes señalado y pese que éstas fueron canceladas o caducas durante el periodo abril a noviembre del 2008, el MTC mediante Decreto Supremo N° 30-2009-MTC publicado el 26 de julio de 2009, estableció la posibilidad de que nuevamente puedan pedir permiso y operar, empero al 23 de setiembre de 2009 sólo 7 AFOCAT han solicitado sus inscripciones²⁶ y de ellas, a la fecha, 6 han sido autorizadas.²⁷

III. LAS SUPERVISIONES A LAS AFOCAT

Dada la gravedad de la situación que se ha descrito, la Defensoría del Pueblo consideró pertinente realizar supervisiones a las AFOCAT autorizadas y no autorizadas, ubicadas en las regiones de La Libertad, Junín y Lima por ser aquéllas las que presentan el mayor número de quejas ante nuestra institución. Así, a la fecha, ante la Oficina Defensorial de la Libertad se han recibido 16 quejas, ante la Oficina Defensorial de Junín, 11 y ante la Oficina Defensorial de Lima, 25 quejas.

²⁵ Ver en: http://www.sbs.gob.pe/PortalSBS/AFOCAT/AFOCAT_sin_autorización.pdf.

²⁶ Información brindada por la SBS mediante Oficio N° 53282-2009-SBS de fecha 04.11.09

²⁷ AFOCAT FORCAT, AFOCAT Región Tacna, AFOCAT El Angel, AFOCAT Región Lima Sur, AFOCAT Lima Provincias y AFOCAT Región Piura.

La supervisión defensorial contempló los siguientes aspectos:

1. Revisión de las páginas Web de las AFOCAT, con la finalidad de identificar la información que brindan al público en general. Se realizó durante el mes de noviembre del presente año.
2. Visitas realizadas por Comisionados de la Defensoría del Pueblo a las AFOCAT de las referidas regiones, con el fin de conocer la información que se brinda a los potenciales usuarios y adquirentes del CAT y constatar si estas asociaciones contaban con autorización, se encontraban canceladas o caducas todavía continuaban operando. Para realizar esta actividad parte del equipo acudió a los respectivos locales señalando ser transportistas.
3. Pedido de información a entidades públicas como INDECOPI y la SBS. Mediante los Oficios N° 167-2009-DP/AMASPPI y N° 168-2009-DP/AMASPPI remitidos a INDECOPI y a la SBS respectivamente, se solicitó información sobre el número de quejas contra las AFOCAT, los principales temas que las originan y los mecanismos de difusión implementados por dichas entidades sobre el alcance de las AFOCAT a la ciudadanía. Asimismo, se sostuvieron reuniones de trabajo con funcionarios las mencionadas instituciones.²⁸

²⁸ Con fecha 24 de agosto de 2009 y 16 de octubre de 2009.

3.1 PRINCIPALES PROBLEMAS ENCONTRADOS EN LA SUPERVISIÓN

3.1.1 Falta de información idónea en las páginas Web de las AFOCAT.

La Ley N° 28839 que crea las AFOCAT (modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1051) establece que éstas deben contar con una página Web en la cual trimestralmente cumplan con publicar la siguiente información:²⁹

- El índice de siniestralidad de cada tipo de vehículo que posea CAT, indicando la relación y fecha de los siniestros, el nombre de los siniestrados y el monto de los gastos en que haya incurrido.
- El monto de las primas cobradas en cada región del país.
- La Nota Técnica aplicada para el establecimiento de las primas.
- Tarifas y precios unitarios de los servicios unitarios de los centros de salud públicos con los que haya suscrito convenios.
- La información detallada relativa al resultado económico obtenido de la venta del referido seguro en cada jurisdicción.

Incluso en el D.S. N° 040-2006-MTC, Reglamento de Supervisión de las AFOCAT y de Funcionamiento de la Central de Riesgo de Siniestralidad derivada de Accidentes de Tránsito, establece como una de las condiciones técnicas para la inscripción en el registro, el tener implementada una página Web en Internet en

²⁹ Artículo 30. inc. 8 de la Ley N° 28839.

la que se publique la información antes mencionada.³⁰ Además, el propio reglamento explicita como requisito para acceder al registro, contar con la dirección electrónica de la página Web,³¹ y entre las obligaciones de las AFOCAT está la de mantener actualizada la página Web a que se refiere el numeral 30.8 de la Ley N° 28839.³² Además, deben contar con soporte informático y consignar en aquélla la relación de los CAT y de los vehículos asegurados; dicha información estará a disposición de la SBS y de la Policía Nacional del Perú, para las acciones de control correspondientes.³³

Por tal razón, en el ámbito sancionador se ha regulado como supuesto de infracción leve el no mantener permanentemente actualizada la página Web a que se refiere el numeral 30.8 de la Ley N° 28839 (amerita una multa de 1 Unidad Impositiva Tributaria).

Sin embargo, de la revisión de las páginas Web de las AFOCAT autorizadas se ha encontrado un conjunto de irregularidades, lo cual se explica en el siguiente cuadro:

³⁰ Artículo 21° inc. 4 del D.S. N° 40-2006-MTC modificado por el artículo 1° del D.S. N° 039-2008-MTC.

³¹ Artículo 24° inc. 9 del D. S. N° 40-2006-MTC modificado por el artículo 1° del D.S. N° 039-2008-MTC.

³² Artículo 25° inc. 3 del D.S. N° 40-2006-MTC.

³³ Artículo 25° inc. 4 del D.S. N° 40-2006-MTC modificado por el artículo 1° del D.S. N° 039-2008-MTC.

**Cuadro N°1: Información consignada en las páginas Web de las AFOCAT al 05 de noviembre de 2009
(x) cumple**

Nombre	Índice de Siniestralidad	Fecha del Siniestro	Nombre de víctimas	Monto Cubierto	Monto de Primas Cobradas	Nota Técnica	Tarifas y precios de los servicios	Convenios - Hospitales	Resultado económico
Lima Metropolitana y Región Callao (con registro definitivo al 13/10/09)									
Autoseguros Afocat Lima	x	x	x	x	x	x	x		x
Autoseguro Afocat	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Afocat Cetuperu	x	x	x	x	x	x			x
Afocat Lima Metropolitana	x	x	x	x	x	x		x	x
Afocat Lima-Callao	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Afocat Región Lima	x	x	x	x	x	x		x	
Lima Provincias (con registro definitivo al 13/10/09)									
Afocat Nuestra Señora de la Asunción	x	x	x	x	x	x	x	x	
La Libertad (con registro definitivo al 13/10/09)									
Afocat Nuevo	x	x	x		x	x			
Afocat La Libertad	x	x	x	x	x	x	x	x	
Afocat Trujillo	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Junín (con registro definitivo al 13/10/09)									
Afocat Macrorregión Centro Nororiental	x	x	x	x	x				
Afocat Junín		x							

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Debemos indicar que no todas las AFOCAT autorizadas cuentan con páginas Web, por ejemplo, la AFOCAT RM y la AFOCAT Región Junín-Pasco-Huanuco. Esta situación es particularmente preocupante porque se trata de un requisito para la obtención de la autorización y que evidentemente la autoridad administrativa ha debido supervisar.

Por otro lado, únicamente las AFOCAT Autoseguro Afocat, Lima-Callao y Trujillo cumplen con tener una página Web con todos los ítems exigidos en la ley.

Si bien la mayoría de las AFOCAT incumplen con consignar el íntegro de la información requerida, sí incluyen datos como el índice de siniestralidad, fecha de siniestros, nombre de víctimas y monto de primas que se cobra al público usuario; sin embargo, los ítems que en menor medida se desarrollan son rubros de tarifas y precios de los servicios y los convenios con hospitales y clínicas.

La norma no exige que las AFOCAT brinden información al público usuario a través de sus páginas Web sobre temas importantes como procedimiento para solicitar la indemnización, plazo que tienen las AFOCAT para entregar las indemnizaciones, supuestos de exclusión, entre otros importantes temas. Sin embargo, estas asociaciones podrían aprovechar este medio para brindar información al público en general, esto generalmente no ha ocurrido como se evidencia de la revisión de las páginas Web que realizáramos. Así tenemos que si bien se ha detectado que en los casos de las AFOCAT Junín y Macro Región Centro Nor Oriente brindan información sobre algunos de los temas antes descritos, esta información es incorrecta, pues por ejemplo se

señalan los requisitos que la ley no exige para el cobro de la indemnización de los beneficiarios de los fallecidos en accidentes de tránsito, tales como recibo de luz o agua y carta solicitando apertura de cuenta de ahorros.³⁴ Por su parte, la AFOCAT Junín, exige el atestado policial (adicional a la denuncia policial), copia del CAT, copia de la licencia de conducir y tarjeta de propiedad; similar situación ocurre para el trámite de las indemnizaciones por incapacidad temporal en que se solicita el informe médico (adicionalmente al Certificado Médico) y copia del CAT. Incluso en el rubro de documentos imprescindibles para la presentación de facturas se pide: copia certificada de la denuncia policial, copia del CAT, copia de la tarjeta de propiedad, copia de la licencia de conducir, copia del DNI y dosaje etílico del conductor.³⁵

3.1.2.- Deficiente información incluida en el material informativo de las AFOCAT.

En las visitas realizadas a las AFOCAT se analizó el material informativo que éstas reparten a los interesados en adquirir el CAT, con la finalidad de conocer el grado de información que brindan.

Debemos empezar indicando que no todas las AFOCAT autorizadas en las regiones de La Libertad, Lima y Junín cuentan con material informativo, tal es el caso de las AFOCAT La Libertad,³⁶ Trujillo, Nuevo Horizonte,³⁷

³⁴ Ver en: <http://www.afocatmacroregion.com/requisitos.html>.

³⁵ Ver en: <http://www.afocatjunin.com/requisitos.html>.

³⁶ Esta AFOCAT solamente consigna en el interior de su oficina información sobre los requisitos para obtener el CAT (DNI del propietario, tarjeta de propiedad y tarjeta de circulación).

³⁷ Esta AFOCAT sólo tiene en sus instalaciones una gigantografía

Junín, AFOCAT RM.

En el caso de las AFOCAT que sí cuentan con material informativo, éste no consigna información básica. El siguiente cuadro grafica lo antes señalado:

Cuadro N°2: Temas que desarrolla el material informativo de las AFOCAT al 05 de noviembre de 2009 (x) materia desarrollada

Nombre	Costo del CAT	Riesgos cubiertos	Exclusiones	Procedimiento de pago de indemnización	Área de atención de reclamos
Autoseguros Afocat Lima	x				
Autoseguro Afocat		x			
Afocat Cetuperu	x				
Afocat Lima Metropolitana	x	x			
Afocat Lima-Callao	x	x			
Afocat Región Lima	x	x			
Afocat Nuestra Señora de la Asunción					
Afocat Macroregión Centro Nororiente		x			
Afocat Región Junín-Pasco-Huánuco		x			

Elaboración: Defensoría del Pueblo

sobre los tipos de vehículos que pueden adquirir el CAT.

La mayoría de las AFOCAT sí brindan información sobre el precio del CAT (con excepción de Autoseguro Afocat, Nuestra Señora de la Asunción, Centro Nor Oriente y Región Junin-Pasco-Huanuco) y los riesgos cubiertos (con excepción de las AFOCAT Cetu Perú, AFOCAT Lima y Nuestra Señora de la Asunción). El caso de la AFOCAT Nuestra Señora de la Asunción es el que menos información brinda ya que su material informativo sólo desarrolla los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para adquirir el CAT.

Se ha advertido que algunas de estas asociaciones como Cetu Perú, Lima-Callao, Región Lima y Lima Metropolitana cuentan con números telefónicos de emergencia para la comunicación directa en caso de la ocurrencia de un siniestro. Igualmente, las AFOCAT Lima- Callao y Autoseguro Afocat incluyen en su material informativo la relación de hospitales y clínicas con las que tienen convenio de atención médica.

La situación de la AFOCAT Lima-Callao es interesante no sólo porque es una de las que más información brinda sino porque su personal, directamente sin mediar pregunta, informa que este seguro sólo tiene alcance en la región Lima y que si se desea tener una cobertura mayor sería conveniente que se adquiriera una póliza de SOAT de una compañía de seguros, asimismo incluye un mapa señalando el alcance de la cobertura territorial. Igual situación se presentó en la AFOCAT Región Lima (aunque en este caso carece del mapa antes señalado).

Sin embargo, debemos señalar que este material informativo está orientado a la promoción y venta de los CAT, no incluyendo datos importantes como por ejemplo: los supuestos de exclusión, el procedimiento para el pago

de las indemnizaciones, el plazo que tiene la AFOCAT para entregar las indemnizaciones, así como tampoco el plazo que tienen los beneficiarios de las indemnizaciones para solicitarlas, tampoco se señala el área de atención del reclamos al que deben recurrir los beneficiarios de las indemnizaciones, a la vez no se advierte material informativo adicional que desarrolle los temas antes señalados. Cabe resaltar que la excepción es Autoseguro Afocat, que en el interior de su local tiene un mural con un modelo de solicitud de pedido de entrega de indemnización y de la AFOCAT Nuestra Señora de la Asunción que entrega a los supuestos beneficiarios de las indemnizaciones, un modelo de solicitud indicando los requisitos correspondientes. Lamentablemente, esta última AFOCAT exige documentos que no señala la ley, como Certificado de Dosaje Etílico del chofer, copia de la tarjeta de propiedad del vehículo, copia de la tarjeta de operatividad del chofer, copia de la licencia de conducir del chofer, incluso se hace mención al certificado médico y/o médico legal y un acápite que menciona “otros documentos”.

Debemos indicar que algunas AFOCAT han hecho mención al Certificado contra Accidentes como un mecanismo para informar a la ciudadanía. Este CAT ha sido aprobado en este año mediante la Resolución Ministerial N° 432-2009-MTC/02 publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de junio de 2009, pero en este sólo se hace alusión a los supuestos de cobertura, supuestos de exclusión, plazo para que los afectados soliciten la entrega de las indemnizaciones ante las AFOCAT, obligaciones de los asociados y los pasos a seguir ante la ocurrencia de un accidente, pero no se desarrollan temas relevantes como los documentos que se deben adjuntar en la solicitud para pedir la indemnización,

el plazo que tienen las AFOCAT para entregar la indemnización, ante qué autoridades pueden recurrir los afectados en caso las AFOCAT no atiendan sus pedidos. Adicionalmente, el CAT generalmente esta en posesión de los propietarios de los vehículos y/o de los conductores pero no de los pasajeros y peatones que pueden ser víctimas en los siniestros de tránsito.

Esta situación resulta perjudicial porque no contribuye a que los ciudadanos conozcan sus derechos ante las AFOCAT y puedan ejercerlos de manera correcta. Esto se hace evidente entre las quejas que ha recibido la Defensoría del Pueblo vinculadas con la información de los ciudadanos sobre las AFOCAT. Así, se tiene en un primer grupo, por demora injustificada en la entrega de las indemnizaciones (15 quejas), un segundo grupo, por pago parcial de las indemnizaciones (8); uno tercero, por denegar las indemnizaciones sobre la base de supuestos de exclusión no contemplados en la ley (7 quejas) tales como: el vehículo estacionado al momento del accidente, el chofer emite una declaración jurada indicando que ni él ni su vehículo originó el accidente, etc.

Finalmente, un cuarto grupo de quejas están vinculadas a la exigencia de documentos no señalados en la ley (5 quejas) como solicitar Certificado de Trabajo, Informe del Médico Legista, pagos a SUNAT, entre otros.

Asimismo, en el mismo sentido entre los principales temas de queja recibidos por el INDECOPI, se tiene el incumplimiento de pagos de indemnizaciones y la SBS ha admitido quejas por demora en el pago de las indemnizaciones e incumplimiento de cláusulas del contrato.

En contraste con lo antes señalado, las compañías de seguros sí tienen un conjunto de obligaciones sobre la información que deben brindar a los ciudadanos que adquieren este producto, así tenemos que la Ley N° 28515, Ley que promueve la Transparencia de la Información del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), que establece que trascurrido 15 días desde ocurrido el siniestro de tránsito sin que los beneficiarios hayan solicitado sus indemnizaciones y siempre que las compañías de seguros conozcan sus direcciones domiciliarias o de las personas fallecidas, éstas deben comunicarles mediante documentos escritos que ejerzan su derecho a la indemnización. Este documento debe contener información como: nombre de persona fallecida, número de póliza, fecha del accidente, lugar del accidente y fecha límite para cobrar la indemnización. Asimismo, deben difundir en sus páginas Web los temas antes señalados.

En el caso que las compañías de seguros no conozcan el domicilio de los beneficiarios, éstos deberán realizar la comunicación por medio de un diario de cobertura nacional y de una emisora radial de cobertura nacional y otra local, estas comunicaciones deben hacerse por 2 meses consecutivos.³⁸

Adicionalmente, la SBS mediante el Circular N° S - 610-2004 ha dispuesto que el rechazo de los siniestros debe basarse en pruebas que acrediten de manera fehaciente el motivo de los mismos, dando cuenta al asegurado o beneficiario por escrito, con detalle y adjuntando copia de las pruebas consideradas para fundamentar

³⁸ Artículo 1° de la Ley N° 29361 que modifica los artículos 1° y 2° de la Ley N° 28515.

su decisión.³⁹ Igualmente, las compañías de seguros deben informar en el mismo documento las instancias a las que pueden recurrir los asegurados en caso no se encuentren conformes con la decisión.

En el mismo sentido, las compañías de seguros deben informar a la SBS trimestralmente la relación de siniestros rechazados,⁴⁰ esta información le servirá para las acciones de control que desarrolla esta institución.

En una revisión de la página Web de la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG) se observa que está colgada la relación de las indemnizaciones por muerte no cobradas (las cuales al 18.11.09 ascienden a 581 casos),⁴¹ además de suplementos de información sobre el SOAT.

En el caso de las AFOCAT si bien se ha logrado identificar a la Asociación Nacional de Fondos contra Accidentes de Tránsito, la cual es una asociación que agrupa a 13 de ellas⁴² no se advierte información al público sobre relación de indemnizaciones por muerte por cobrar o alguna información básica sobre las AFOCAT que esté dirigida a la ciudadanía.

En este sentido, se advierte en las AFOCAT un vacío legal en la obligación de brindar información básica tales como: procedimiento para solicitar las indemnizaciones,

³⁹ Artículo 2.2 del Circular N° S-610-2004.

⁴⁰ Artículo 5.1 del Circular N° S-610-2004.

⁴¹ En: <http://www.apeseg.org.pe/images/images/SoatIndemniz.NoCobradas.xls>

⁴² Estas son: AFOCAT Región Ancash, Región Arequipa, Región Cajamarca, Región Cusco, Región Ica, Región La Libertad, Región Piura, Región San Martín, Región Tacna, Región Lima Provincias, Lima Metropolitana, Bella Durmiente y Lider Seguro Lima-Callao.

plazos para pedir las indemnizaciones, plazo máximo de los afectados y beneficiarios para solicitar las indemnizaciones, entre otros. Esto para el caso de los usuarios adquirentes de los CAT y la ciudadanía en general; y a la vez no existe, la obligación en las AFOCAT de publicitar la relación de víctimas de siniestros de tránsito cuyos beneficiarios no han cobrado sus indemnizaciones. Este aspecto es muy importante toda vez que pueden verse afectados peatones y pasajeros no vinculados con las AFOCAT.

Por ello, es necesario que el Congreso de la República extienda a las AFOCAT las obligaciones asignadas a las compañías de seguros reguladas en la Ley N° 28515 y modificada por la Ley N° 29361. Con estos cambios normativos, si transcurridos 15 días desde ocurrido el siniestro sin que los beneficiarios hayan cobrado las indemnizaciones, las AFOCAT deben comunicarse con ellos mediante documento escrito para que ejerzan su derecho a la indemnización. Asimismo, debe difundirse en sus respectivas páginas Web, la información de las indemnizaciones de las víctimas que a la fecha sus beneficiarios no hayan cobrado y en el caso de no conocer el domicilio de los beneficiarios, las AFOCATs deben realizar la comunicación a través de un diario de cobertura nacional y otro de alcance regional, y de una emisora radial de cobertura nacional y otra de ámbito local. Estas comunicaciones se realizarán durante el periodo de 2 meses.

También es importante que la SBS extienda los alcances de la Circular N° S-610-2004 a las AFOCAT exigiendo que éstas informen con pruebas fehacientes a los beneficiarios de las indemnizaciones, los motivos de la denegación y reportando a esta institución los casos

de rechazo de indemnización para un mejor control del Estado sobre este tema.

3.1.3.- Principales problemas de fiscalización de las AFOCAT.

En una revisión de las quejas que ha recibido la Defensoría del Pueblo así como las entidades encargadas de supervisar a las AFOCAT, como el INDECOPI y la SBS se advierten cierta similitud entre los principales problemas, esto se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N°3:
Comparativo de quejas contra las AFOCAT ante entidades públicas

Tema	Defensoría del Pueblo	INDECOPI	Superintendencia de Banca y Seguros
Número de Quejas	67 quejas (25 en Lima y 42 en provincias)	70 quejas (43 en provincias y 27 en Lima)	104 quejas (No especifica lugares)
Principales AFOCAT quejadas	Afocat Trujillo (12), Afocat Unión (5) Afocat Cetuperu (5), Afocat Lima-Callao (4) Afocat Región Lima (4), Afocat Junín (3), Afocat Región Ayacucho (3), Afocat Región Junín-Pasco-Huanuco (3)	Afocat Región Lima (13), Afocat Región Lima-Sur (5), Afocat Lima Provincias (3), Afocat Unión (7), Afocat Región Ica (4), Afocat Región Arequipa (3), Afocat Región Tacna (4), Afocat Tra (3), Afocat TDC (3) y Asociación de Fondos Colectivos contra Accidentes de Tránsito (3)	No indica

Principales temas de quejas	-Negativa injustificada de atención de indemnizaciones - Demora injustificada en el pago de las indemnizaciones. - Pago parcial de las indemnizaciones. - Exigencia de documentos no establecidos en la ley. - Creación de supuestos de exclusión no señalados en la ley. - AFOCAT que laboran sin tener autorización del Estado.	- Incumplimiento de pagos de indemnizaciones. - AFOCAT que laboran sin tener autorización del Estado.	- Demora en el pago de indemnizaciones Incumplimiento de cláusulas del contrato. - Negativa de cobertura provisional. - Otros temas
-----------------------------	--	--	--

Fuente: INDECOPI, SBS y Defensoría del Pueblo.

En una comparación de las principales AFOCAT quejadas ante la Defensoría del Pueblo e Indecopi (la SBS no brindó la relación) se aprecia que aparecen los nombres de las AFOCAT Región Lima y AFOCAT Unión. Asimismo, se aprecia que las quejas de las AFOCAT no se concentran en una o dos zonas específicas sino que alcanzan diversas regiones del país como Lima, Junín, La Libertad, Ica, Ayacucho, Arequipa, Tacna, entre otras. Esto se ratifica por el hecho que de las 67 quejas ante la Defensoría del Pueblo 25 son en Lima y 42 en provincias, en el caso de INDECOPI el fenómeno es similar.

Esta situación es particularmente preocupante porque como antes señalamos, la SBS no cuenta con oficinas en todo el país; en provincias solamente tiene oficinas

en Piura y Arequipa, lo cual dificulta la posibilidad de recoger quejas y monitorear y supervisar a las AFOCAT.⁴³ Por ello, se sugiere que dicha entidad implemente oficinas descentralizadas en el interior del país y difunda en la ciudadanía cuáles son sus funciones, en específico, su labor de supervisión a las AFOCAT.

Con relación a los principales temas de quejas ante la Defensoría del Pueblo, el INDECOPI y la SBS, se puede observar que hay algunos que son comunes: incumplimiento del pago de las indemnizaciones, demora en el pago de las indemnizaciones, incumplimiento de cláusulas de contrato y AFOCAT que operan sin contar con autorización del Estado.

La mayoría de quejas ante la Defensoría fueron declaradas a favor de los recurrentes, por lo que se logró que en 37 de ellas, las AFOCAT corrigieran su error y en 14, las AFOCAT no han variado su actitud. En el caso de INDECOPI de las 70 quejas, 8 fueron declaradas fundadas, 5 fueron declaradas infundadas, 42 están en trámite y otros,⁴⁴ son 18. En el caso de la SBS, dicha entidad tiene 104 casos y todos están pendientes de resolver, pese a que de acuerdo a la Resolución SBS N° 200-2003,⁴⁵ dicha institución en

⁴³ Aunque se reconoce que la SBS cuenta con una línea gratuita (0800-10840) y un correo electrónico para recibir consultas (pau@sbs.gob.pe) y viene elaborando un tríptico informativo.

⁴⁴ En este rubro hay inadmisibles, improcedentes, conciliaciones y desistimientos.

⁴⁵ Dentro del procedimiento establecido en la Resolución SBS N° 200-2003, si bien la Plataforma de Atención al Usuario (PAU) puede realizar indagaciones preliminares sobre la denuncia presentada, no tiene plazos para realizarlas, igual situación se aprecia en la fase de elaboración del informe de la propuesta sancionadora por parte de la PAU y de la emisión de resolución por parte de la Superintendencia

promedio cuenta con 60 días hábiles para resolver estas reclamaciones.

Adicionalmente, no se observa un trabajo de coordinación entre el INDECOPI y la SBS pese a que los dos tienen competencias sobre las labores y servicios brindados por las AFOCAT. Esta situación se hizo evidente para nuestra institución cuando la SBS mediante Oficio N° 22265-2009-SBS de fecha 05.06.09, en respuesta a una comunicación de la Defensoría del Pueblo, comunicó que esta entidad no tiene potestad para resolver asuntos de carácter privado entre el denunciante y la entidad supervisada, por lo que los afectados deben recurrir a la vía judicial o a la instancia arbitral correspondiente, no señalándose en ningún momento a INDECOPI como una entidad a la que pueden acudir los ciudadanos; pese a que dentro de las funciones de la Plataforma de Atención al Usuario (PAU) está la de trasladar al INDECOPI aquellas consultas, denuncias y reclamos que correspondan al ámbito de su competencia.⁴⁶

Asimismo, en la reunión sostenida con funcionarios de estas entidades no se evidenció algún grado de coordinación en las funciones de supervisión de las AFOCAT. Estas coordinaciones permitirían un intercambio de información que facilitaría la detección de las conductas fuera de la ley de las AFOCAT, cuáles son las más quejadas en ambas entidades y elaborar estrategias en conjunto para una mejor supervisión.

Adjunta, así como de las actuaciones complementarias que este órgano puede realizar.

⁴⁶ Artículo 4 inc. C de la Resolución SBS N° 200-2003.

Mención aparte merecen los problemas que ha registrado el Ministerio de Salud en su informe: “Problemática del Reembolso de los Seguros contra Accidentes de Tránsito en Hospitales del Ministerio de Salud”. Este estudio fue realizado en el mes de octubre de 2009 teniendo como muestra 10 hospitales de Lima Metropolitana, tomando como criterio su proximidad con puntos negros (es decir aquéllos lugares con mayor incidencia de accidentes de tránsito) y el considerable número de atenciones de emergencia que brindan. En dicho informe se da cuenta de un conjunto de problemas. Entre los principales tenemos:⁴⁷

- Las AFOCAT envían procuradores en lugar de médicos auditores, quienes no tienen formación en temas de salud, por lo que presumen los diagnósticos y tratamiento de las víctimas, lo cual se traslada en la emisión de cartas de garantía que no corresponden a la atención de emergencias. A la vez, las cartas de garantía que se emiten son por montos inferiores a los que corresponden⁴⁸ para la atención de los heridos ante los hospitales. Adicionalmente, las AFOCAT no cuentan con procuradores las 24 horas del día para la expedición de las cartas de garantía.
- Demora excesiva en el reembolso a los centros médicos y de exigencia de requisitos no previstos por ley. En muchos casos la AFOCAT devuelve el expediente con la finalidad de demorar el reembolso. Incluso se ha dado el caso que personal

de los hospitales acuden a los locales de las AFOCAT y éstas ya no laboran en sus respectivas sedes, lo cual dificulta el cobro de las deudas. En otros casos la nueva junta directiva de la AFOCAT desconoce las deudas anteriores a su gestión.⁴⁹

- Se exige a los pacientes requisitos no contemplados en la ley como la presentación de la solicitud de copia legalizada ante notario de la denuncia policial. Además, se advierte que muchas de las AFOCAT no se ubican en lugares céntricos dificultando las gestiones de los ciudadanos ante éstas.
- Hasta julio del 2009 las AFOCAT adeudan a los hospitales en Lima S/. 1 060 367,56 nuevos soles. Dicho importe representa el 52% del total de deudas de las AFOCAT y de las compañías de seguros, por atención médica de heridos en accidentes de tránsito.⁵⁰ Las AFOCAT que más deben son las AFOCAT Cetu Perú, Región Callao, Lima Sur, Lima-Callao y Región Lima.
- Los hospitales que registran las deudas más altas por las AFOCAT son: Hospital Hipólito Unanue (S/. 360 564,84 nuevos soles), Hospital Cayetano Heredia (S/. 157 432,14 nuevos soles), Hospital Dos de Mayo (S/. 143 319,24 nuevos soles) y Hospital Casimiro Ulloa (S/. 101 362,81 nuevos soles).

Este último punto no sólo es un problema que se presenta en Lima sino también en provincias. Así

⁴⁷ Este informe fue remitido mediante Oficio N° 754-2009-DG-OGDN/MINSA de fecha 12.11.09

⁴⁸ Según el estudio del Ministerio de Salud estos montos fluctúan entre S/. 30 y S/. 100 nuevos soles.

⁴⁹ El estudio del Ministerio de Salud relata el caso de la AFOCAT Lima –Callao.

⁵⁰ Las compañías de seguros adeudan S/. 981 488,89 a los hospitales públicos de este estudio.

tenemos que el Hospital Regional Docente Las Mercedes de Chiclayo ha comunicado a nuestra institución que al 12 de octubre de 2009 la deuda de las AFOCAT por atención médica asciende a S/. 326 361,27 nuevos soles, distribuidos entre las AFOCAT: FORCAT (S/. 274 829,04 nuevos soles), TAXI AFOCAT LAB (S/. 49 612,22 nuevos soles), REGIONAL (S/. 1 135,68 nuevos soles) y LAMBAYEQUE (S/. 784,33 nuevos soles).⁵¹

3.1.4.- El problema de las AFOCAT canceladas y caducas.

Conforme anteriormente señalamos, mediante el D.S. N° 025-2007-MTC se creó la figura del permiso provisional en las AFOCAT, las cuales con sólo cumplir algunos requisitos podían operar temporalmente hasta que obtuvieran los requisitos completos y así obtener el permiso definitivo, caso contrario, se cancelaría la AFOCAT y los CAT expedidos devendrían en nulos de pleno derecho. La consecuencia es que en caso de la ocurrencia de algún siniestro, los afectados no tendrán mecanismos de atención médica.

Considerando que esta situación es perjudicial para quienes adquirieron los CAT pensando encontrar un mecanismo de atención en caso de siniestro vehicular, la Defensoría del Pueblo mediante Oficios N° 282-2007-DP/ASPMA de fecha 08 de agosto de 2007 y 158-2008-DP/ASPMA de fecha 04 de junio de 2008 recomendó al Viceministerio de Transportes y Comunicaciones establecer mecanismos de difusión en la ciudadanía sobre las asociaciones que cuentan con permiso definitivo

⁵¹ Información proporcionada mediante Oficio N° 2895-2009-GR/LAMB-DRSAL-HRDLMCH-UAJ-DE de fecha 27.10.09.

y aquellas que han sido canceladas, así como sobre los riesgos y las consecuencias de haber adquirido un CAT de una AFOCAT cancelada o con permiso provisional. Igualmente, se le sugirió modificar el artículo 24° del reglamento de las AFOCAT mediante la cual se creo la figura de los permisos provisionales, estableciendo una solución normativa que preserve los intereses de los usuarios que han adquirido los CAT a los AFOCAT que tuvieron permiso provisional y luego fueron cancelados.

Adicionalmente, el reglamento de las AFOCAT estableció un procedimiento especial con facilidades para aquéllas que venían operando, regularicen su situación y puedan inscribirse ante la autoridad competente, caso contrario, caducaría su autorización.

Como antes señalamos existen a la fecha 7 AFOCAT con permiso provisional canceladas y 6 AFOCAT con resolución de caducidad. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo a través de sus diferentes Oficinas Defensoriales ha venido constatando que varias de éstas vienen desarrollando actividades normalmente. Así se logró detectar que la AFOCAT Apurímac venía operando en la ciudad de Abancay, por lo que mediante Oficios N° 135-2009-DP/AMASPPI y N° 136-2009-DP/AMASPPI⁵² se comunicó esta irregularidad para las acciones correctivas correspondientes a la SBS y al INDECOPI adjuntándose copia de los CAT N° 0000609⁵³ y 0000615.⁵⁴

⁵² Ambos oficios son de fecha 09.06.09.

⁵³ Este CAT fue emitido el 10.03.09.

⁵⁴ Este CAT fue emitido el 11.12.08.

Igualmente, se detectó el funcionamiento de la AFOCAT Unión en Huancayo, reportándose esta irregularidad al INDECOPI mediante los Oficios N° 601-2009-OD-SSPP/Junín y 700-2009-OD-SSPP/Junín y recientemente, en la Región Lambayeque se ha constatado que las AFOCAT FORCAT,⁵⁵ AFOCAT-Lambayeque,⁵⁶ AFOCCAT-Regional⁵⁷ y TAXI AFOCAT LAM⁵⁸ vienen funcionando a pesar de carecer de autorización, lo que se ha puesto en conocimiento de Indecopi y a la SBS con los oficios N° 991-2009-DP/OD-LAMB y 967-2009-DP/OD-LAMB, adjuntándosele copia de los CAT emitidos por éstas.⁵⁹

Como parte de la supervisión realizada se detectó que la AFOCAT Unión continúa operando pese a que esta siendo investigada por INDECOPI. Como prueba de ello se adjunta copia del CAT N° 001009 el cual se adquirió el 21 de agosto de 2009.

Asimismo, en la visita realizada el 3 de setiembre de 2009 a la AFOCAT Región Lima Sur, se verificó que pese a que esta AFOCAT fue declarada caduca con Resolución N° 8812-2008 de fecha 11 de julio de 2008, todavía vendría operando. Prueba de ello es que con

⁵⁵ Esta AFOCAT fue declarada caduca con Resolución Directoral N° 8794-2008-MTC/15 de fecha 11.07.08.

⁵⁶ Esta AFOCAT fue declarada caduca con Resolución Directoral N° 6096-2008-MTC/15 de fecha 29.04.08.

⁵⁷ Esta AFOCAT fue declarada caduca con Resolución Directoral N° 6098-2008-MTC/15 de fecha 29.04.08.

⁵⁸ Esta AFOCAT fue cancelada mediante Resolución Directoral N° 10600-2008-MTC/15 de fecha 10.01.08.

⁵⁹ Se adjuntaron copia de los CAT N° 008199 (de fecha 27.04.09 perteneciente a FORCAT), N° 00003788 (de fecha 16.12.08 perteneciente a la AFOCAT –Lambayeque), N° 2345 (de fecha 10.01.09 perteneciente a la AFOCCAT-Regional) y N° 5920 (de fecha 27.07.09 perteneciente a TAXI AFOCAT LAM).

fecha 12 de noviembre de 2009 el ciudadano Elmer Rosas Hermenegildo presenta ante la Defensoría del Pueblo una queja contra la AFOCAT Lima Sur por negarse a entregar la indemnización por incapacidad temporal,⁶⁰ adjuntando copia del CAT N° 001663 el cual se emitió el 13 de agosto de 2008 para una moto lineal,⁶¹ vehículo no facultado a utilizar CAT.⁶² A la par debemos indicar que recientemente esta AFOCAT ha sido nuevamente ha sido autorizada para operar por la SBS con Resolución SBS N° 14240-2009-SBS.

Además, se detectó que algunas AFOCAT han optado por cambiar sus domicilios legales. Así en el caso de las AFOCAT Unión y Lima Sur estas tienen como domicilio legal Jr. Calixto N° 563 interior 120- Huancayo y sector N° 2, Grupo N° 3- Mza. G lote 23 – Villa El Salvador (Lima) respectivamente, a la fecha vienen operando en Jr. Loreto N° 280, 2do. Piso Of. N° 02 (Huancayo) y en la Av. Revolución s/n, al costado del puesto 18-B (en vía paralela a la Municipalidad de Villa El Salvador).

Similar situación presenta la AFOCAT Lima Provincias, cuya autorización fue declarada caduca mediante Resolución Directoral N° 8800-2008-MTC/15 de fecha 11.07.08, la cual en la visita realizada el 28.10.09 se

⁶⁰ El número del expediente es 24282-2009.

⁶¹ Según la tarjeta de propiedad N° A 2846050 el vehículo tiene la placa NG-62485.

⁶² Debemos indicar que la AFOCAT mediante Carta N° 025-11/SIN/AFOCAT/RLS de fecha 02.11.09 comunicó al ciudadano Elmer Rosas que pese a que cumplió con cancelar los gastos médicos del accidente del afectado no desembolsará los gastos de incapacidad temporal por considerar que el propietario no es uno de sus asociados, el vehículo no se encontraría con cobertura de dicha AFOCAT, el vehículo es una motocicleta y no se reportó dicho accidente ante la central de riesgos de la AFOCAT.

constató que no labora en su domicilio legal (Jr. Arica N° 119 – Barranca), sino de manera informal en el local de una tienda ubicada en Jr. Zavala N° 537 (frente a la Municipalidad Provincial de Barranca). Igualmente, la SBS ha autorizado a operar a esta AFOCAT, pero con un nuevo domicilio legal sito en Av. Espinar N° 135-2do. Piso (Huacho).

En este contexto, dado que estas AFOCAT ofrecen un producto sin validez, calidad ni idoneidad (caso de la AFOCAT Unión) o han ofrecido un producto sin validez, puesto que en su momento no tenía autorización de Estado (caso de las AFOCAT Lima Sur y Lima Provincias), y por ello, han afectado los derechos de los consumidores, es necesario que el INDECOPI investigue estas irregularidades y de ser pertinente, aplique las sanciones correspondientes.⁶³ Las acciones del INDECOPI deben ser efectivas y tener en cuenta las graves infracciones que se han cometido.⁶⁴

Actualmente, como se ha mencionado todas las AFOCAT requieren de la autorización de la SBS, presumiéndose

⁶³ Sin perjuicio de las sanciones administrativas, el INDECOPI de oficio o a pedido de parte puede imponer medidas correctivas como: solicitar a la autoridad municipal la clausura temporal del establecimiento hasta por un máximo de 60 días calendarios, devolución de la contraprestación pagada por el consumidor, que el proveedor pague las coberturas ofrecidas en los seguros contratados por los consumidores, y en general, cualquier otra medida que INDECOPI considere pertinente y que tenga por finalidad revertir los efectos que la conducta infractora hubiera ocasionado o evitar que se vuelva a producir en el futuro, estas medidas están orientadas a restituir los derechos del consumidor que ha sido vulnerado por un acto de consumo que incumplía las normas vigentes.

⁶⁴ Resulta ilustrativo el caso de la AFOCAT Unión empresa que continuaría expidiendo CAT pese a que no tendría autorización para ello. En este momento está siendo investigada por el INDECOPI.

que se infringe dicha disposición cuando sin mediar habilitación legal se cuenta con un local en el que se invite al público a contratar coberturas de seguros. Corresponde a la SBS intervenir estos locales en los que se vienen realizando actividades ilícitas, como es el caso de las AFOCAT antes mencionadas.⁶⁵

Este conjunto de irregularidades hace imperativo que el Estado tenga una actuación más activa en este problema. Si bien la SBS ha comunicado a la Defensoría del Pueblo que se viene elaborando un tríptico informativo, un manual de preguntas y respuestas y que en su página Web se puede encontrar la lista de las AFOCAT autorizadas y aquellas que han sido canceladas y caducas, es necesario una mayor difusión sobre la relación de las AFOCAT autorizadas y aquellas que no tiene autorización alguna. Como anteriormente señalamos esto fue solicitado por la Defensoría del Pueblo, en su oportunidad, al MTC cuando este ente estaba encargado de la supervisión de las AFOCAT. Por estas razones, la Defensoría del Pueblo recomienda a la SBS realizar una estrategia de comunicación en medios escritos y radiales de ámbito nacional, regional y local para que la ciudadanía conozca la relación de AFOCAT autorizadas y canceladas y caducas, en especial, en aquellos ámbitos donde se han detectado el funcionamiento de estas y haya un alto número de quejas, con la finalidad de contribuir a una adecuada elección de los ciudadanos al momento de adquirir un CAT a alguna AFOCAT.

⁶⁵ Artículo 11° de la Ley N° 26702, Ley del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Igualmente, según información proporcionada por la SBS a la fecha no se han nombrado a los liquidadores de las AFOCAT canceladas, conforme se establece en el procedimiento de liquidación⁶⁶. La propia SBS ha comunicado que es necesario finalizar el procedimiento de autorización de las AFOCAT canceladas y caducas establecido en el D.S. N° 30-2009-MTC.

En el caso de las AFOCAT caducas, la empresa fiduciaria (en este caso la Corporación Financiera de Desarrollo SA - COFIDE) deberá devolver el importe depositado deduciendo los gastos vinculados con la constitución y administración del fideicomiso, así como el monto de las indemnizaciones pendientes de pago hasta la fecha de devolución del dinero.

IV. Conclusiones

4.1.- La regulación del sistema obligatorio de seguro frente a accidentes vehiculares es deficiente. El ejemplo más claro es la excesiva permisividad en el tratamiento normativo e institucional de las AFOCAT. Dicha situación afecta sobre todo a cientos de peruanos, algunos están completamente desprotegidos al haber adquirido CAT de AFOCAT que no están autorizadas.

4.2.- Se ha constatado que algunas AFOCAT no tienen páginas Web y las que la tienen en su mayoría no cumplen con consignar la información exigida en la Ley N° 28839 y modificada por el Decreto Legislativo

N° 1051, pese a que es un requisito para obtener el permiso de operación y un supuesto de infracción establecido en el reglamento de las AFOCAT.

4.3.- Algunas AFOCAT no cuentan con material informativo para los ciudadanos y las que lo tienen, presentan deficiencias como no desarrollar temas básicos relativos a los supuestos de exclusión, procedimiento para entrega de indemnizaciones, plazos para reclamar las indemnizaciones, entre otros. Frente a esto la Defensoría del Pueblo viene recogiendo un conjunto de quejas vinculadas a la información como: demora injustificada en la entrega de las indemnizaciones, pago parcial de las indemnizaciones, exigencia de documentos no establecidos en la ley y creación de supuestos de exclusión no contemplados en la ley.

4.4.- Existe un relevante número de quejas de ciudadanos contra las AFOCAT ante la Defensoría del Pueblo, el INDECOPI y la Superintendencia de Banca y Seguros, siendo los principales temas de queja: incumplimiento del pago de las indemnizaciones, demora en el pago de las indemnizaciones, incumplimiento de cláusulas del contrato y AFOCAT que operan sin contar con autorización del Estado.

4.5.- Lo dispuesto en la Ley N° 28515, Ley que promueve la Transparencia de la Información del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, modificado mediante la Ley N° 29361, sólo esta dirigido a las empresas de seguros pero no a las AFOCAT, lo mismo ocurre con lo establecido en el Circular N° S-610-2004.

⁶⁶ Mediante el artículo 2° del D.S. N° 039-2008-MTC se incorporaron al reglamento de las AFOCAT, los artículos 51° y 52° que desarrollan el procedimiento de liquidación del fondo de las AFOCAT canceladas.

- 4.6.- Existe un alto número de quejas ante INDECOPI y la Defensoría del Pueblo en provincias, sin embargo, la Superintendencia de Banca y Seguros sólo tiene 2 sedes en provincias (Piura y Arequipa).
- 4.7.- No se observa trabajo coordinado entre INDECOPI y la Superintendencia de Banca y Seguros, entes supervisores de las AFOCAT.
- 4.8.- Se ha detectado que hay AFOCAT canceladas y caducas que pese a no tener autorización han continuado operando y en otros casos, aún cuando a la fecha tienen autorización en el periodo anterior a dicha autorización han venido operando de manera ilegal.
- 4.9.- Falta una mayor difusión en la ciudadanía sobre las AFOCAT autorizadas, canceladas y caducas, y en general sobre sus alcances, sobre todo en temas como procedimiento de reclamación de las indemnizaciones, plazo para entregar indemnizaciones, plazo que asiste a los beneficiarios para solicitar las indemnizaciones, entre otros.
- 4.10.- A la fecha, la SBS no ha nombrado a los liquidadores para el cierre de las AFOCAT canceladas, lo que perjudica económicamente a todos sus acreedores, entre los cuales se encuentran diversos establecimientos públicos de salud.

V. Recomendaciones

- 5.1.- Recomendar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

- No emitir ninguna norma que permita de modo alguno que las AFOCAT canceladas o caducas vuelvan a inscribirse.

5.2.- Recomendar al Congreso de la República:

- Ampliar el ámbito de aplicación de la Ley N° 28515 modificada por la Ley N° 29361 a las AFOCAT, a fin de establecer la obligación de publicar la relación de personas que fallezcan como consecuencia de accidentes de tránsito que contaban con CAT de estas entidades. Asimismo debe quedar claro que si transcurrieran 15 días sin que los beneficiarios hayan ejercido su derecho a solicitar las indemnizaciones, las AFOCATs deberán comunicarse mediante documento escrito a los familiares, informándoles del derecho que les asiste, debiendo incluir cuando como mínimo: nombre de la persona fallecida o herida, número de CAT, fecha del accidente, lugar del accidente, fecha límite para cobrar indemnización y los documentos que se deben adjuntar para hacer entrega de las indemnizaciones. En los casos en que no se conozca el domicilio de los beneficiarios, la AFOCAT realizarán la comunicación a través de un diario de alcance nacional y regional así como de una emisora radial de cobertura nacional y local. Estas publicaciones se efectuarán por 2 meses consecutivos, cada 30 días. De esta manera se equipara con el régimen establecido para las empresas aseguradoras, de tal manera que las personas tienen similares mecanismos de protección, con independencia de la empresa o asociación que les provea del seguro.

5.3.- Recomendar a la Superintendencia de Banca y Seguros:

- Incorporar a las AFOCAT en lo dispuesto en la Circular N° S-610-2004 sobre rechazo de los siniestros.
- Ampliar el número de oficinas de atención de reclamos contra las AFOCAT en provincias, en especial en aquellas zonas donde continuamente se viene recibiendo quejas.
- Realizar una estrategia de comunicación en la ciudadanía sobre las AFOCAT autorizadas, canceladas o caducas, y en general sobre los alcances de éstas; como explicación del procedimiento de reclamación de las indemnizaciones, plazos para que los beneficiarios soliciten las indemnizaciones ante las AFOCAT, plazo con que cuentan dichas entidades para entregar las indemnizaciones, entre otros.
- Iniciar los respectivos procedimientos administrativos sancionadores contra las AFOCAT que no cuentan con páginas Web y no cumplen con los ítems establecidos en la Ley N° 28839 en sus páginas Web, ya que ello es una obligación sustancial al servicio y que es fiscalizada por la SBS.
- Al concluir el procedimiento de autorización establecido en el D.S. N° 30-2009-MTC, nombrar a los liquidadores de las AFOCAT canceladas para el cierre de estas personas jurídicas.
- Publicar en su Web oficial, en forma mensual, la relación de procedimientos administrativos sancionadores iniciados contra las AFOCAT.
- Comunicar al INDECOPI periódicamente, la relación de AFOCAT contra las cuales se han iniciado

procedimientos administrativos sancionadores o medidas cautelares administrativas.

- Iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la AFOCAT Unión por continuar expidiendo CAT cuando ya no tenía autorización

5.4.- Recomendar a la Superintendencia de Banca y Seguros y al INDECOPI:

- Realizar un trabajo en conjunto en la supervisión de las AFOCAT, intercambiando información que mejore la supervisión del Estado hacia las AFOCAT dentro del marco de sus competencias.

5.5.- Recomendar a INDECOPI:

- Realizar las investigaciones correspondientes contra las AFOCAT Lima Sur y Lima Provincias, a efectos de determinar la procedencia de iniciar un procedimiento administrativo sancionador, por continuar expidiendo CAT cuando ya no tenían autorización del Estado.

5.6.- Reiterar a INDECOPI:

- La atención del caso AFOCAT Unión, en virtud de lo indicado en el presente informe.

Lima, 04 de diciembre de 2009

3.2. OPINIONES SOBRE NORMAS DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS

3.2.1. Informe N° 033-2007-DP/ASPMA.SP: “Ampliación del alcance de las Afocat”

Opinión de la Defensoría del Pueblo sobre la Autógrafa de Ley que modifica la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, ampliando el ámbito de actuación de las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT).

1. La Autógrafa de Ley que modifica la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, ampliando el ámbito de actuación de las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT), otorga al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la función supervisora de las AFOCAT y, a la vez, extiende su alcance al servicio de transporte interprovincial de ámbito regional, de transporte de carga y de transporte escolar, así como a los vehículos particulares.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, es positivo que mediante esta modificación se otorgue al Ministerio de Transportes y Comunicaciones una potestad sancionadora como complemento de la función de supervisión de las AFOCAT, a fin de que se preserve el principio de legalidad. Sin embargo, observamos con preocupación que se

extienda el alcance de las AFOCAT a los servicios de transporte interprovincial, transporte de carga, transporte escolar y a los vehículos particulares.

En efecto, en el Proyecto de Ley que dio origen a esta Autógrafa (proyecto de Ley N° 1095-2006-CR) se indicó que, con el fin de precisar la Ley N° 28839 (que modifica los artículos 30° y 31° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, referida al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito e incorpora el artículo 431°-A al Código Penal), se extiende el alcance de las AFOCAT al servicio de transporte interprovincial de ámbito regional. Empero, no se sustenta dicha decisión para las demás modalidades del servicio de transporte señaladas anteriormente ni para los vehículos particulares.

2. Las AFOCAT nacieron como asociaciones de transportistas que tienen por finalidad administrar los fondos conformados por las aportaciones de sus afiliados y contar con un mecanismo de ayuda si se producen accidentes de sus asociados. Esto se desnaturaliza si se pretende ampliar su cobertura temática a diferentes modalidades de transporte como el transporte de carga, transporte interprovincial de ámbito regional, transporte escolar y vehículos privados. Es más, en este último caso se transgrede la noción de las AFOCAT como asociaciones de transportistas, convirtiéndolas de facto en empresas aseguradoras. De suceder esto, lo adecuado es que las AFOCAT se constituyan como empresas de este rubro y sean supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros debido a que, en las actuales condiciones, no es

probable que las AFOCAT hayan adquirido la solvencia económica suficiente para hacer frente a los siniestros que puedan ocurrir.

Las afectaciones a la vida y a la integridad personal, tan recurrentes en nuestro país, nos condujeron a proponer con carácter prioritario el tema del transporte, y a expresar nuestro desacuerdo con que se vincule a las AFOCAT con el transporte interprovincial y otras modalidades de transporte.

El problema de las AFOCAT fue advertido preventivamente por la Defensoría del Pueblo cuando el Congreso de la República aprobó el Proyecto de Ley que creó su institución. En ese entonces, mediante Oficio N° 0114-2006-DP, de fecha 5 de julio del 2006, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Presidencia del Consejo de Ministros que la referida autógrafa de ley fuese observada por el Presidente de la República.

3. Asimismo, el Decreto Supremo N° 040-2006-MTC establece que es imperativo que una AFOCAT se inscriba ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que pueda expedir el Certificado Contra Accidentes de Tránsito (CAT); en caso contrario, estos CAT son nulos de pleno derecho. Sin embargo, a la fecha sólo se ha registrado a 42 AFOCAT con inscripción provisional, las cuales cuentan con un plazo que vence este mes para regularizar su documentación. En caso contrario se cancelarán sus inscripciones provisionales y los Certificados Contra Accidentes de Tránsito que han emitido se reputarán como no

emitidos, es decir que serán nulos de pleno derecho, pudiendo perjudicarse quienes los adquirieron, así como los terceros que se vean involucrados en accidentes de tránsito donde participen estos vehículos.

Debemos señalar que, en la actualidad, existen AFOCAT que, a pesar de no contar con la inscripción correspondiente, han estado expidiendo los CAT. Al ser nulos, éstos se consideran como no emitidos, lo que implica que los afectados en un accidente de tránsito se encontrarán desprotegidos.

4. Adicionalmente, nuestras Oficinas Defensoriales de distintas regiones del país han comenzado a recibir reclamos de ciudadanos por el incumplimiento de las AFOCAT. Por ejemplo, en la Oficina Defensorial de La Libertad se han recibido seis quejas de ciudadanos¹ por irregularidades de las referidas asociaciones, tales como la exigencia de un número de documentos excesivo respecto del que exige la normatividad respectiva, o el incumplimiento de la cobertura de los gastos médicos y del pago de la indemnización por incapacidad temporal.

Esta situación condujo a la Defensoría del Pueblo a poner en conocimiento de estas irregularidades al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, INDECOPI y la Policía Nacional del Perú (PNP). Por ello, mediante Oficio N° 216-2007/CPC-PREV/INDECOPI, la Comisión de Protección

¹ Los nombres de los recurrentes son César Talledo Marchena (Exps. 2300-06 y 2368-06), Marina Ávalos Rodríguez (Exp. 2313-06), Luis Altuna Rodríguez (Exp. 272-07), Hilda Pérez Inca (Exp. 1697-07) y Segundo Baltasar García (Exp. 1812-07).

del Consumidor del INDECOPI nos informó que ha dispuesto que sus oficinas desconcentradas investiguen a las AFOCAT de sus respectivas jurisdicciones. Igualmente, mediante Oficio N° 837-2007-VII-DIRTEPOL/DIVPOLTRAN-Sec, la PNP nos ha dado a conocer que se ha informado debidamente a su alta dirección sobre este problema para que se dispongan las acciones correspondientes.

5. Debemos advertir, asimismo, que esta situación se torna aún más preocupante en razón de la alta siniestralidad que se presenta en nuestro país. Durante el año 2006 se produjeron 77,000 siniestros con el dramático saldo de 3,400 muertos y 46,000 heridos. Con relación al caso específico de siniestralidad en la red vial nacional, cada año se producen más de 1,200 accidentes, los cuales ocasionan más de 740 muertos y 4,000 heridos.

En ese sentido, se debe tomar en cuenta que el problema descrito se puede agravar si el alcance de las AFOCAT se extiende al transporte de carga, al transporte interprovincial de ámbito regional, al transporte escolar y a los vehículos particulares, pudiendo quedar desprotegidos, en casos de accidentes de tránsito, grupos tan sensibles como el de los niños,

Por lo expuesto, en cumplimiento de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo ha considerado pertinente RECOMENDAR que la Autógrafa de Ley que pretende ampliar las AFOCAT al servicio de transporte interprovincial, al transporte de carga, al transporte escolar y a vehículos particulares, sea

observada por el Presidente de la República, toda vez que ésta no garantiza la protección de los derechos de los ciudadanos.

Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

Lima, 4 de octubre del 2007.

3.2.2. Informe de Adjuntía N° 18-2008-DP/ASPMA. SP: “Ampliación del alcance de las Afocat”

Opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el Dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República referido a la observación de la Autógrafa de “Ley que modifica la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre”, ampliando el ámbito de actuación de las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT).

1. Este Informe complementa lo expresado en el Informe N° 033-2007-DP/ASPMA.SP, enviado mediante el Oficio N° 278-2007-DP, remitido al Presidente del Consejo de Ministros, con fecha 05 de octubre de 2007, documentos que acompañamos al presente.
2. El Dictamen aprobado por la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, recaído en la observación de la Autógrafa efectuada por el señor Presidente de República, contiene conclusiones que consideramos necesario analizar a continuación:
 - a) El Dictamen rechaza la restricción referida al uso de los Certificados contra Accidentes de Tránsito (CAT) en el servicio de transporte interprovincial en recorridos entre provincias contiguas de una misma región, considerando que no se justifica cuando no se excede de 100 km. Señala la Comisión que dicha restricción atenta contra

los principales objetivos que motivaron la creación de las AFOCAT, tales como ser una alternativa al SOAT, descentralizar la oferta de seguros contra accidentes y que los recursos que generen los CAT permanezcan en la región de tal modo que promuevan su desarrollo.

Al respecto, debemos señalar que un sistema descentralizado que proteja adecuadamente a los afectados por accidentes de tránsito tendría que ser, ante todo, seguro. Cabe destacar que la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP supervisa con calidad técnica especializada la actuación de las empresas aseguradoras que emiten el SOAT, estableciendo medidas regulatorias que incentivan la toma de decisiones privadas consistentes con el objetivo de mantener la solvencia y estabilidad en el largo plazo de las indicadas empresas. En contraste, las AFOCAT estarían supervisadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, organismo que carece de las capacidades para ello, tratándose en realidad de una actividad de seguro de accidentes. Por otro lado, existe un manejo poco transparente de los recursos que recaudan las AFOCAT, no teniéndose la certeza del respaldo real y efectivo ante la ocurrencia de un accidente que involucre un gran número de muertos y heridos.

Asimismo, no debe perderse de vista que estas entidades son asociaciones constituidas al amparo de lo dispuesto por el Título II de la

Sección Segunda del Libro I del Código Civil y, en estricto, no deben tener fines de lucro. Al amparo de lo dispuesto por la Ley N° 28839 se introdujo esta figura en el ordenamiento jurídico con la finalidad de formalizar la actuación de algunas asociaciones que manejaban fondos de sus socios, los cuales cuentan con autorización para prestar el servicio de transporte urbano e interurbano, taxi o transporte en vehículos menores; pero no para llevar a cabo actividades lucrativas respecto de terceros, propias de empresas comerciales y, específicamente, de empresas de seguros.

Conforme señala expresamente el artículo 11° de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros, Ley N° 26702, sólo otorgan seguros las compañías aseguradoras. Por tanto, lo que correspondería es que las AFOCAT se constituyan como empresas aseguradoras, si cumplen con las condiciones y términos de ley, y pasen a ser supervisadas por la entidad especializada, esto es por la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP.

- b) El Dictamen bajo comentario afirma que las AFOCAT cumplen con pagar las indemnizaciones y que en más de 10 años de su funcionamiento no se han presentado quejas contra ellas. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo ha recibido quejas referidas a la exigencia de más requisitos y documentos que los establecidos legalmente,

tales como un certificado expedido por médico legista o la declaración jurada del conductor excusándose de responsabilidad por la ocurrencia del accidente. Asimismo, existen reclamos por falta de pago o de reembolso de gastos médicos o de sepelio y de las correspondientes indemnizaciones por incapacidad temporal¹. Si dicha circunstancia ocurriera con el SOAT, el familiar o el afectado por el accidente de tránsito, podrá dirigirse a la empresa aseguradora y si no es atendido, se dirigirá a la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP o al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Dichas entidades cuentan con oficinas en la mayor parte del país. En cambio, en el caso de los CAT, únicamente podrán dirigirse ante la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que, como sabemos, se encuentra en Lima. A ello se suma que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es un organismo diseñado para la fijación de la política nacional de transporte y no cuenta con la experticia que requiere la supervisión del manejo de fondos para cobertura de riesgos.

- c) Extender el ámbito de los CAT a los vehículos de carga dificulta la labor de supervisión,

¹ Por ejemplo, una de las modalidades detectadas es la modificación arbitraria de la fórmula establecida en el Reglamento del SOAT, prevista para calcular el importe de la indemnización, de tal modo que el resultado es una suma de dinero irrisoria.

siendo previsible que la unidad vehicular traspase el área territorial regional.

Son de conocimiento público las limitaciones que tiene el Estado para supervisar tanto el transporte interprovincial como el transporte urbano. En el primer caso, la reciente supervisión al Plan Tolerancia Cero realizada por la Defensoría del Pueblo, en el marco de la Campaña de Transporte Interprovincial “Si no es seguro, no subas”,² evidencia que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones está prácticamente solo en la tarea de evitar la incidencia de accidentes en las carreteras. En efecto, la presencia de supervisores de los gobiernos regionales es casi nula y la Policía Nacional del Perú no acompaña decididamente la actuación de los fiscalizadores del mencionado Ministerio. Es clara la falta de coordinación entre entidades y la necesidad de revertir de inmediato esta circunstancia, dependiendo ello del nivel de compromiso que asuman los actores en esta problemática. Ante este escenario, no parece prudente introducir una variable que complique más la labor de supervisión.

- d) La Defensoría del Pueblo considera que sí es riesgoso extender el ámbito de los CAT al servicio especial de transporte escolar. Nos remitimos a lo señalado acerca de las limitaciones existentes para supervisar

² Realizada en las cinco regiones con más alta incidencia de accidentes de tránsito: Lima, Puno, Lambayeque, Tacna y Arequipa.

la actuación de las AFOCAT. Asimismo, es oportuno mencionar que los niños constituyen un grupo vulnerable y, por tanto, el Estado debe dirigir todos sus esfuerzos para protegerlos³.

En tal sentido no se justifica aprobar ninguna medida que los exponga a la eventualidad de quedar desamparados frente a la ocurrencia de accidentes.

- e) El Dictamen sostiene que no se justifica impedir que se extienda el uso de los CAT a vehículos particulares, porque estos mayormente circulan dentro del radio urbano.

Sobre el particular es oportuno mencionar que, de acuerdo con cifras de la Policía Nacional del Perú, de enero a diciembre se han producido 710 accidentes de tránsito en la red vial nacional en los que han participado vehículos, entre automóviles y camionetas, que son generalmente de uso privado.⁴ El nivel de siniestralidad y

la alta probabilidad de que estos vehículos traspasen frecuentemente el ámbito regional de las AFOCAT, dejará desprotegidos a los afectados en la eventualidad de un accidente.

3. Asimismo, a diferencia del SOAT, en el sistema de las AFOCAT está presente la informalidad. Nos referimos a AFOCAT no autorizadas que venden CAT, así como AFOCAT formales o informales que ofertan CAT para modalidades de transporte que aún no han sido autorizadas.

Por lo expuesto, en cumplimiento de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo ha considerado pertinente RECOMENDAR al Congreso de la República que no apruebe y, en consecuencia, no promulgue la Autógrafa de Ley que pretende ampliar las AFOCAT al servicio de transporte interprovincial, al transporte de carga, al transporte escolar y a vehículos particulares, toda vez que éstas asociaciones no garantizan adecuadamente la protección de los derechos de los ciudadanos.

Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

Lima, 12 de mayo de 2008.

³ Código de los Niños y Adolescentes, Título Preliminar: “Artículo IX.- Interés superior del niño y del adolescente.- En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente y el respeto a sus derechos”.

⁴ Información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales, Dirección de Protección de Carreteras, mediante Oficio N° 109-2008-DIREOO-DIRPRCAR- PNP/UNIPLOPE, de fecha 18 de febrero de 2008. En dicho documento se aprecia que en la red vial

nacional los automóviles particulares han tenido una participación de 689 accidentes y que las camionetas han tenido una ocurrencia de 21 sucesos.

3.2.3. Informe de Adjuntía N° 029-2008-DP/ASPMA.SP: “Ampliación de las Afocat a las motos lineales”

Comentarios al Proyecto de Ley N° 2749/2008-CR por el que se pretende modificar el artículo 30° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181

1. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 274-2008-2009/CTC-CR, de fecha 09 de octubre de 2008, el Señor Congresista José Maslucan Culqui, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2749/2008-CR que pretende modificar el artículo 30° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181.

2. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto erróneamente adiciona las motos lineales a las modalidades de transporte público que pueden utilizar los Certificados contra Accidentes de Tránsito (CAT) que emiten las Asociaciones de Fondos contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT). Conforme al Reglamento Nacional de Administración de Transportes aprobado mediante D. S. N° 09-2004-MTC, el servicio de transporte en motos lineales no se encuentra comprendido en la clasificación de los servicios de transporte urbano, pues no es una modalidad de transporte público. Si bien de hecho en algunas ciudades estos vehículos operan informalmente, afectan continuamente la seguridad de las personas que utilizan este medio para transportarse como servicio público.

De otro lado, según el D.S. N° 40-2006-MTC, se entiende por AFOCAT a la persona jurídica conformada por las personas naturales o jurídicas que cuenten con concesión o autorización otorgada por la autoridad competente para la prestación de los servicios de transporte provincial de personas, urbano e interurbano, incluyendo las mototaxis, con la finalidad principal de administrar los Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito conformados por los aportes de sus miembros.¹ Sólo los asociados, que deben tener la categoría de operadores autorizados del servicio de transporte urbano, pueden ser miembros de una AFOCAT. Los operadores de motos lineales no pueden ser miembros de una AFOCAT debido a que no son operadores formales del transporte urbano al no contar con el permiso de la autoridad competente (Municipalidades) por no estar comprendidos en la clasificación de los servicios de transporte urbano.

Asimismo, no es recomendable que los Gobiernos Regionales puedan emitir normatividad complementaria sobre el particular dado que no tienen facultad para regular seguros o figuras similares. De otro lado, la Superintendencia de Banca y Seguros es la entidad especializada encargada de la regulación de las AFOCAT a nivel nacional. Otra razón por la cual consideramos inconveniente facultar a los Gobiernos Regionales para que puedan complementar dicha regulación es que ello podría generar dispersión normativa en este tema e incluso alguna posible contradicción con la norma nacional, en un tema que requiere completa homogeneidad. El tema es altamente sensible y debe

¹ Artículo 2.2 del Decreto Supremo N° 40-2006-MTC modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 039-2008-MTC. .

ser abordado por una entidad especializada como la Superintendencia de Banca y Seguros.

La Defensoría del Pueblo observa con preocupación la actuación de algunas AFOCAT que no cumplen con sus obligaciones y que se desentienden de los beneficiarios de los CAT. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha recibido 38 quejas contra las AFOCAT en las Oficinas Defensoriales de Ayacucho, La Libertad, Lima, Callao, Cajamarca y Junín. De éstas se puede apreciar un conjunto de irregularidades de las AFOCAT para evadir el pago de las indemnizaciones a sus beneficiarios, tales como requerir documentación que no exige la ley (ej. Certificado de Trabajo, declaraciones de pago de impuestos ante SUNAT, Certificado del Médico Legista), tratar de ampararse en supuestos de exoneración no regulados en la ley para no pagar las indemnizaciones (ej. declaración jurada del chofer de no haber participado en el accidente), así como fijar indemnizaciones en base a criterios arbitrarios y no en base a los criterios establecidos como en el caso de la indemnización de incapacidad temporal.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo considera inconveniente aprobar el Proyecto de Ley N° 2749/2008-CR que pretende modificar el artículo 30° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181.

Lima, 19 de noviembre de 2008

3.2.4. Informe de Adjuntía N° 01-2010-DP/AMASPPI: “Propuesta regulatoria de las Afocat”

Comentarios de la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley N° 3491/2009-CR, que modifica el numeral 30.1 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181.

I. ANTECEDENTES

La Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, mediante Oficio N° 090-2009-2010-CTC/CR solicita opinión a la Defensoría del Pueblo sobre los alcances del Proyecto de Ley N° 3491/2009-CR, que modifica el numeral 30.1 de la referida ley (en adelante, El Proyecto), en lo relativo al régimen aplicable a las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito – AFOCAT.

II. ANÁLISIS

1. Ampliación del ámbito territorial y de los tipos de vehículos en las AFOCAT

La Defensoría del Pueblo recibe continuamente quejas contra las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT). Estas quejas, a la fecha, ascienden a 67 y han sido presentadas en diferentes Oficinas Defensoriales, como las de La Libertad, Cajamarca, Lambayeque, Junín, Ayacucho, Apurímac, Callao y Lima. De ellas, se ha advertido que existen AFOCAT que sin tener autorización para operar siguen vendiendo Certificados Contra Accidentes de Tránsito –CAT. Asimismo, se ha

tomado conocimiento de varias AFOCAT recurren a un conjunto de estrategias para eludir su obligación de pago de las indemnizaciones a los beneficiarios. Entre las principales tenemos: crear supuestos de exclusión (ejem. el vehículo asegurado estaba estacionado), exigir documentos que no establece la ley (ejem. Certificado de Trabajo), demora innecesaria en el pago de la indemnización y entrega de la indemnización en pagos parciales, cuando está establecido que el pago debe darse en una sola cuota.

Esta situación ocurre en un contexto donde el índice de siniestralidad en nuestro país es elevado. Así, cada año se producen en promedio 85 000 accidentes que ocasionan 3 500 muertos y 50 000 heridos.¹ Además, es necesario tener en consideración que los vehículos de transporte público urbano tienen una alta participación en los accidentes fatales, tal como el ómnibus con 18%, camioneta (entre ellas la combi) con 18%, automóvil 17% station wagon 9%, entre otros.² Esto ciertamente tiene relación con las AFOCAT, pues éstas solo pueden expedir CAT a los vehículos del servicio de transporte urbano e interurbano y como es fácil de advertir, el impacto de un accidente de tránsito en estas unidades de transporte es mucho mayor, que cuando se trata de vehículos privados, debido a la cantidad de personas que desplazan y que pueden quedar desprotegidos.

¹ A manera de referencia, es oportuno mencionar que es en las ciudades donde se produce la mayoría de estos accidentes. Según el Informe Defensorial N° 137: *“El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un Desafío en Defensa de la Vida”*, en la ciudad de Lima, durante el año 2007 se produjeron 47 941 accidentes que representó el 59.9% de accidentes del total nacional.

² Informe Defensorial N° 137: *“El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un Desafío en Defensa de la Vida”*. Lima, 2008. pp. 29.

Por estas razones, nuestra institución ha realizado una supervisión sobre el funcionamiento de estas entidades, entre los meses de agosto a octubre del 2009, y las conclusiones de esta actividad dan cuenta de la informalidad en que operan varias de ellas. Las conclusiones y recomendaciones correspondientes obran en el Informe de Adjuntía N° 031-2009-DP-AMASPPI.SP, documento que se adjunta al presente Informe.

En tal sentido, es necesario tener en consideración el escenario que plantea las quejas declaradas fundadas en nuestra institución contra las AFOCAT, los resultados de la supervisión defensorial realizada y el contexto de alta siniestralidad vehicular en el país. A la luz de lo indicado, resulta claro que el servicio brindado por estas asociaciones no es el más eficiente para las atenciones médicas de los afectados en los siniestros de tránsito ni tutivo de los derechos de la población. Por ello, extender el alcance de las AFOCAT a los vehículos que brindan el servicio de transporte regional, conforme se señala en la propuesta de modificación del artículo 30° inc. 1 del Proyecto significaría extender estos problemas al servicio de transporte regional de pasajeros, incrementando el riesgo de indefensión y desprotección al que se verán expuestas las posibles víctimas de accidentes.

Es oportuno dejar sentado que el objetivo central del sistema de seguro obligatorio contra accidentes de tránsito no es otro que proteger a toda persona que resulte víctima de un accidente de tránsito y el Estado en su conjunto tiene el deber de tomar las medidas necesarias que permitan fortalecer dicho sistema.

2. El rol de los Gobiernos Regionales en la supervisión de las AFOCAT

El artículo 30° inc. 1.1 del Proyecto señala que las AFOCAT serán supervisadas y fiscalizadas por los Gobiernos Regionales, los cuales tendrán la asistencia técnica de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Sin embargo, los Gobiernos Regionales son entidades que tienen como misión organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas en el marco de las políticas nacionales y sectoriales.³ Sus funciones no son afines a la supervisión de las AFOCAT. Asimismo, estas instancias del Estado no tienen experiencia en la supervisión de asociaciones ni la experticia que se requiere para supervisar a entidades que brinden servicios de seguros.

Del texto del Proyecto, no se sustenta el motivo ni la justificación para que sean los Gobiernos Regionales las entidades autorizadas a supervisar a las AFOCAT. Incluso se menciona que algunos Gobiernos Regionales han emitido Ordenanzas Regionales al respecto, lo cual sería irregular ya que dichas entidades no tienen competencia ni menos facultades para regularlas. De acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, con la emisión de estas Ordenanzas se ha afectado el principio de legalidad.⁴

³ Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.

“Artículo 5°: Misión del Gobierno Regional.

La misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.”

⁴ Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444

“Artículo 1.1.- Principio de Legalidad.-

Finalmente, es importante tener en cuenta que este problema ya se presentó cuando se emitió la Ley de Creación de las AFOCAT, Ley N° 28839, norma que estableció que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) sería la entidad que supervisaría a estas asociaciones, como organismo rector del servicio de transporte y tránsito terrestre. Sin embargo, al igual que los Gobiernos Regionales, el MTC no tiene experiencia ni experticia en supervisar entidades con funciones similares a las compañías de seguros. Por ello, para corregir este problema, Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N° 1051, el cual transfiere las funciones de supervisión de las AFOCAT a la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (SBS).

3. El Fondo Mínimo de las AFOCAT

El artículo 30° inc. 1.3 del proyecto establece que los montos de los Fondos Mínimos para las AFOCAT que operan en Lima y Callao, AFOCAT regionales, AFOCAT provinciales, AFOCAT de 2 o más regiones contiguas y AFOCAT nuevas que se constituyan, podrán depositarse en una entidad del sector financiero (no en COFIDE). Asimismo, propone que el Fondo Mínimo podrá disminuirse hasta en un 30% de su importe actual y para ello plantea la implementación de progresivas medidas preventivas durante los 6 primeros meses, siguientes a la entrada en vigencia de la iniciativa legislativa.

Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que le fueron conferidas.”

Al respecto, debemos recordar que abordar estos aspectos corresponde a la función reglamentaria de la Administración, principio, que como la función legislativa y la función jurisdiccional, es parte del equilibrio de poderes del Estado. En consecuencia, la reglamentación de las disposiciones relativas al Fondo Mínimo le asiste al Poder Ejecutivo.⁵ Adicionalmente, no se observa estudio económico alguno que sustente el establecimiento de dichos montos. Incluso se hace referencia a que se rebajaría el Fondo Mínimo en regiones como Amazonas, Ayacucho, Apurímac, Cajamarca, entre otras, donde según el Proyecto, el parque automotor es muy pequeño, no sobrepasando los 5 000 vehículos que prestan el servicio de transporte público y el grado de siniestralidad es mínimo. Sin embargo, esta afirmación tampoco se basa en estudios oficiales o académicos que nos lleven válidamente a esta conclusión.

En el mismo sentido, se señala que esta medida contribuirá que se formalicen 55 AFOCAT. Al respecto debemos señalar que de acuerdo a la información de la SBS, a la fecha hay 41 AFOCAT autorizadas, 7 AFOCAT canceladas y 6 AFOCAT caducas.⁶ Además, el objetivo de la reglamentación del sistema de seguros obligatorios vehiculares, como ya ha sido mencionado no debe estar orientado a la flexibilización de los requisitos de las AFOCAT sino a implementar las medidas tendientes a que operen aquéllas que tengan la capacidad financiera y de organización empresarial que

⁵ Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444

“Artículo 61.- Fuente de competencia administrativa

61.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.”

⁶ Ver en: www.sbs.gob.pe/portalSBS/AFOCAT/registro.htm

aseguren efectivamente estar en la capacidad de otorgar las indemnizaciones a los afectados en los accidentes de tránsito. Esto es imperativo en una sociedad, que como antes señalamos se caracteriza por tener una alta tasa de accidentes de tránsito.

Igualmente, se indica en la Exposición de Motivos del Proyecto que el Fondo Mínimo no es de libre disposición y que se deposita en COFIDE, debido al fideicomiso establecido. Sobre el particular es oportuno señalar, precisamente la figura del fideicomiso permite establecer un patrimonio autónomo que es administrado por un tercero, con la finalidad de asegurar que sirva a determinado fin específico, en este caso, el pago de las indemnizaciones a las víctimas de accidentes de tránsito.⁷

⁷ Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, LEY N° 26702. “Artículo 241°.- CONCEPTO DE FIDEICOMISO.

El fideicomiso es una relación jurídica por la cual el fideicomitente transfiere bienes en

fideicomiso a otra persona, denominada fiduciario, para la constitución de un patrimonio

fideicometido, sujeto al dominio fiduciario de este último y afecto al cumplimiento de un fin

específico en favor del fideicomitente o un tercero denominado fideicomisario.

El patrimonio fideicometido es distinto al patrimonio del fiduciario, del fideicomitente, o del fideicomisario y en su caso, del destinatario de los bienes remanentes.

Los activos que conforman el patrimonio autónomo fideicometido no generan cargos al patrimonio efectivo correspondiente de la empresa fiduciaria, salvo el caso que por resolución jurisdiccional se le hubiera asignado responsabilidad por mala administración, y por el importe de los correspondientes daños y perjuicios.”

4. El rol del Ministerio de Transportes y Comunicaciones como ente supervisor por falta de pago de las AFOCAT a los beneficiarios

El proyecto señala en su artículo 2° que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de sus Direcciones Regionales sectoriales impondrán multas y sanciones a las AFOCAT que incumplan con pagar las indemnizaciones en la forma, oportunidad y condiciones establecidas en la Ley N° 27181.

En primer lugar, el MTC no tiene sedes regionales en el país, lo cual hace inaplicable su supervisión en las provincias. En segundo término, el MTC es el órgano rector del sector de transporte y tránsito terrestre, por ello, entre sus principales funciones esta el formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia.⁸ Como se puede observar, entre las funciones del MTC no se encuentra sancionar a las AFOCAT por incumplimientos de pago de pago de las indemnizaciones o negativa brindar la protección a los beneficiarios. Esta es una función que viene siendo ejercida por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el cual tiene entre sus funciones, la protección de los derechos de los consumidores, vigilando que la información en

⁸ Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ley N° 29370.

“Artículo 5°.- Funciones Rectoras:

Las funciones rectoras son las siguientes: 1. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional de competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.”

los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada.⁹

Por ello, INDECOPI cuenta con una dependencia especializada, la Comisión de Protección al Consumidor, que tiene como función velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y de las leyes que, en general, protegen a los consumidores ante la falta de idoneidad de los bienes y servicios.¹⁰ En adición, la Superintendencia de Banca y Seguros ejerce una función de supervisión de las AFOCAT en lo correspondiente a su actuación como entidad que brinda seguros.

5. Otros temas

- a. En el artículo 30° inc.1. 6 del Proyecto se hace mención a una Comisión Técnica Mixta Nacional del AFOCAT, la cual tendría como funciones proponer

⁹ Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –INDECOPI, Decreto Legislativo N° 1033

“Artículo 2.- Funciones del INDECOPI.-

2.1 El INDECOPI es el organismo autónomo encargado de:

d) Proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo.”

¹⁰ Ley de Organización y Funciones del INDECOPI, Decreto Legislativo N° 1033

“Artículo 27.- De la Comisión de Protección al Consumidor.-

Corresponde a la Comisión de Protección al Consumidor velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y de las leyes que, en general, protegen a los consumidores de la falta de idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada, de las omisiones de información y de la discriminación en el consumo, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.”

proyectos de ley, programas de fortalecimiento institucional, coordinar con autoridades regionales y locales, etc. Entre los miembros integrantes se incluye a la Defensoría del Pueblo.

En ese sentido, la Resolución Defensorial N° 007-2004/DP, mediante la cual se exhorta a Congresistas de la República a tener presente las normas que rigen la actuación de la Defensoría del Pueblo como órgano constitucional autónomo, recomienda a al Presidente del Congreso de la República, al Presidente del Consejo de Ministros y al Presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, que al momento de crear Comisiones Especiales o Grupos de Trabajo en los cuales se desee incorporar a la Defensoría del Pueblo, se evalúe con detenimiento que ello resulte compatible con la función constitucionalmente asignada de supervisar el cumplimiento de funciones de la administración estatal, la naturaleza persuasiva de su actuación y el carácter no vinculante de sus decisiones, a fin de evitar situaciones que distorsionen las competencias de nuestra institución.

- b. En el artículo 30° inc. 1.5 del Proyecto se señala que los Gobiernos Locales y Regionales emitirán las normas complementarias que promuevan el desarrollo y fortalecimiento de las AFOCAT, sin embargo, estas entidades tienen funciones no afines a regular normativamente a las AFOCAT. Adicionalmente, permitir que cada Gobierno Local y cada Gobierno Regional emita normas sobre las AFOCAT implicará que haya tantas

normatividades complementarias como regiones y provincias hay en el país, incluso se podría dar el caso de colisiones entre el marco jurídico que emita los diferentes gobiernos locales y el que expida el Gobierno Regional.

- c. El artículo 30° inc. 1.7 del Proyecto refiere que las liquidaciones o disoluciones de las AFOCAT proceden sólo bajo las circunstancias señaladas en el Título II del Código Civil y que el haber neto resultante será devuelto integralmente a las AFOCAT. Esto puede generar que a los beneficiarios de las indemnizaciones no se les haga entrega de éstas. Por ello, debemos tener en cuenta que las disposiciones sobre este tema contenidas en el D.S. N° 039-2008-MTC, tienen por finalidad asegurar la real liquidación de la AFOCAT y el pago de las indemnizaciones que se presenten en este periodo. Por esto, se señala que el liquidador emitirá las órdenes de pago durante el proceso de liquidación y reportará dicha información a la SBS. Si se vence el plazo liberatorio para las entregas de las indemnizaciones, el liquidador remitirá dichos montos al Fondo de Compensación del SOAT, lo restante será devuelto a la Asociación.¹¹

¹¹ D.S. N° 039-2008-MTC.

“Artículo 52.- Liquidación del Fondo

La Resolución de Cancelación determina el inicio de la liquidación del Fondo, que comprende el plazo de prescripción liberatorio dispuesto en el Reglamento SOAT.

Para tal efecto la SBS designará, conforme al marco regulatorio que rige a las personas naturales y jurídicas sujetas a su supervisión, a un liquidador que emitirá las Órdenes de Pago por cuenta de la Asociación, durante el proceso de liquidación iniciado y; reportará dicha información a la SBS. Es obligación y responsabilidad de la Asociación la entrega completa y oportuna de todo el acervo documentario necesario para

- d. Adicionalmente, el Proyecto incorpora una limitación al espacio de los vehículos, al señalar que éstos no pueden exceder de veinte pasajeros o asientos, sin embargo, en ninguna parte del documento se explica los fundamentos de una disposición de este tipo.
- e. Asimismo, se señala que entre los vehículos que prestan el servicio de transporte que pueden contar con CAT están las motocicletas. Sin embargo, de conformidad con el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, D.S. N° 017-2009-

MTC, este vehículo no es aceptado por nuestra normatividad para prestar el servicio de transporte público en ninguna modalidad.

III. CONCLUSIÓN

Sobre la base de las consideraciones contenidas en el presente informe, es nuestra opinión que no es conveniente aprobar El Proyecto objeto de análisis.

llevar a cabo apropiadamente el referido proceso liquidatorio. La negativa a la entrega de información necesaria, o la entrega parcial de la misma, de manera que no pueda liquidarse adecuadamente el Fondo, implicará el inicio de las acciones civiles y penales contra los representantes de la Asociación. Los gastos que represente el liquidador serán asumidos por la Asociación correspondiente con los recursos asignados para gastos administrativos de la Asociación. En caso estos recursos resulten insuficientes, los gastos de liquidación se efectuarán con cargo a los recursos en exceso de los aportes de riesgo y; en caso estos no sean suficientes por los aportes en riesgo, debidamente sustentados ante el fiduciario y; autorizados previamente por la SBS. Una vez vencido el plazo de prescripción liberatoria, los aportes de riesgo residuales después del pago de indemnizaciones, beneficios, gastos del fiduciario y del liquidador, serán entregados al Fondo de Compensación

del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, hasta por el monto máximo que represente el Resultado Técnico que se define en el párrafo siguiente. Los saldos residuales que excedan dicho Resultado Técnico serán devueltos a la Asociación.

Para efecto de lo señalado en el párrafo precedente, se entiende por Resultado Técnico del Fondo, a la diferencia entre el Fondo de Solvencia estimado en la fecha de la Resolución de Cancelación, y los pagos que se efectúen

por indemnizaciones, beneficios, gastos del fiduciario y del liquidador hasta el vencimiento del plazo de prescripción liberatoria.” (el subrayado es agregado)

3.2.5. Informe de Adjuntía N° 030-2008-DP/ASPMA.SP: “Proyecto de ley que pretende ampliar el plazo de vigencia para importación y conversión de los autos usados”

Comentarios al Dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones sobre los proyectos de ley N° 2418/2007-CR, 2513/2008-CR y 2740/2008-CR mediante los cuales se pretende modificar la Tercera Disposición Transitoria y Complementaria de la Ley N° 27688, Ley de ZOFRATACNA y zonas comerciales de Tacna

1. ANTECEDENTES

Mediante los proyectos de Ley N° 2418/2007-CR, 2513/2008-CR y 2740/2008-CR se pretende ampliar el plazo de vigencia de la actividad de conversión y reparación de los vehículos automotores importados usados en ZOFRATACNA. Estos proyectos de ley han sido materia del Dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones de fecha 02.12.08, mediante el cual se procura ampliar la vigencia de esta actividad hasta el 31.12.12.

2. ANÁLISIS DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

El Dictamen se pronuncia por la modificación de la Tercera Disposición Transitoria y Complementaria de la Ley N° 27688 señalando que las empresas establecidas en ZOFRATACNA continuarán realizando sus actividades de reparación y acondicionamiento de vehículos usados hasta el 31 de diciembre del 2010,

creándose una Comisión especial encargada de buscar alternativas de solución al problema laboral. Dicha Comisión estará integrada por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y otro del Gobierno Regional de Tacna quién la presidirá, teniendo un plazo de 120 días para presentar el plan de reconversión laboral ante la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República y al Poder Ejecutivo para su implementación.

Los fundamentos del Dictamen son los siguientes:

ZOFRATACNA tiene un plazo inferior a los Ceticos de Ilo, Matarani y Paita, lo cual es discriminatorio en relación a los referidos Ceticos.

La actividad de reconversión de los vehículos se realiza en ZOFRATACNA, beneficiándose 2321 personas vinculadas directamente a esta actividad y generándose 4300 puestos de trabajo indirecto, siendo el sustento de más de 21000 personas que se verían afectadas si esta actividad se paraliza.

De acuerdo con SUNAT, entre los años 2005 y 2007 la venta de autos nuevos ha crecido 126% y el de autos usados 37%, siendo los vehículos usados adquiridos por los sectores C y D, los cuales no pueden renovar sus vehículos antiguos por vehículos nuevos, siendo éstos los sectores que recurren a los vehículos usados que son reconvertidos en ZOFRATACNA, permitiendo que miles de peruanos adquieran estos vehículos para ser utilizados como herramientas de trabajo.

La mayoría de vehículos importados son de Japón, país que tiene altos estándares y requerimientos

En ausencia de políticas del Estado para enfrentar el problema social que implica el cierre de estos talleres, las actividades de esta Comisión constituyen medidas excepcionales orientadas a asegurar la más pronta vigencia de una prohibición de importar vehículos usados, necesaria para una renovación del parque automotor y proteger el aire que todos respiramos. Dicha Comisión tendría por principal cometido cerrar la posibilidad de nuevas prórrogas como las que se vienen dando desde el año 2002. En efecto, la Ley N° 27688 establecía que los talleres de ZOFRATACNA tenían un plazo de 3 años para realizar la actividad de reparación y reacondicionamiento de vehículos usados.¹ Posteriormente, mediante la Ley N° 28629, se amplió el plazo hasta el 18 de diciembre del 2008.² El Dictamen bajo comentario pretende nuevamente ampliar este plazo hasta el año 2010.

Por ello, la continuación de la actividad de estos talleres debe tener el mínimo plazo necesario, por lo que no sólo es importante que la Comisión presente un plan de trabajo sino que el mismo debe cumplirse a cabalidad a fin de evitar que la prohibición de importar vehículos usados genere conflictos sociales.

Asimismo, es conveniente que esta Comisión también esté conformada por un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo debido a la naturaleza de

¹ Tercera Disposición Transitoria y Complementaria de la Ley N° 27688.

² Artículo 1° de la Ley N° 28629.

su tarea. Igualmente se sugiere que sea el representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones quien la presida dado que se trata de temas de nivel nacional que trascienden la Región Tacna: la renovación del parque automotor y la contaminación atmosférica.

3. PRINCIPALES PROBLEMAS

La importación de vehículos usados ha contribuido a la obsolescencia del parque automotor. Según el Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao, el promedio de antigüedad de un ómnibus es de 20 años; microbús, 18 años; y combi, 15 años. En una estadística más general se estima que el promedio de los vehículos privados es de 15.5 años y el de los vehículos de transporte público es de 22.5 años.

Igualmente, se estima que el 80% de los vehículos que hay en el servicio de transporte público son vehículos importados usados.

Según el “Estudio de Casos de Accidentes de Tránsito Fatales en Lima: Metropolitana: Causas y Alternativas” elaborado por CIDATT, en el período comprendido entre enero a junio del 2007, 7 de cada 10 vehículos *station wagon* que han intervenido en accidentes fatales son de timón cambiado. Asimismo, 6 de cada 10 vehículos *station wagon* de timón cambiado que intervienen en accidentes fatales son taxis. De ello se desprende la incidencia en la inseguridad vial que tienen los vehículos importados usados con timón cambiado. Muchas veces es muy deficiente la modificación del timón a la izquierda de la unidad.

En este sentido, también debemos considerar que el estudio de CIDATT, antes señalado, demuestra que los vehículos mayores a 10 años de antigüedad tienen una activa participación en los accidentes fatales.³Adicionalmente, debemos indicar que los vehículos antiguos tienen menores medidas de seguridad que los automóviles nuevos frente a un accidente (ej. air bags).

Los vehículos usados que se han importado generalmente utilizan el Diesel 2, lo cual ha derivado en una mayor demanda nacional de este producto, estimándose en 160 mil barriles diarios. Sin embargo, la producción nacional es de 77.6 mil barriles, lo cual provoca una balanza comercial de hidrocarburos negativa.

Asimismo, el diesel que se vende en el Perú es de pésima calidad y muy contaminante al contener altas cantidades de azufre (entre 4000 y 6000 ppm). Como se ha señalado en los Informes Defensoriales N° 116: “La Calidad del Aire en Lima y su Impacto en la Salud y la Vida de sus Habitantes” y N° 136: “La Calidad del Aire en Lima y su Impacto en la Salud y la Vida de sus Habitantes: Seguimiento de las Recomendaciones Defensoriales”, la calidad del aire en Lima no cumple con los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) así como tampoco con las guías sobre calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud.

Aproximadamente el 86% de la contaminación atmosférica en Lima es producida por los vehículos de

³ En el estudio señalado se concluye que 78% de vehículos de transporte público y 62% de transporte privado, involucrados en accidentes de tránsito fatales, poseen más de 10 años.

transporte, lo cual repercute en que la población de Lima sufra en alta proporción de enfermedades respiratorias como rinitis alérgica, asma y faringitis, siendo un grupo sensible el de los niños menores a 5 años.

Debemos indicar que el Boletín de Estadística Ambiental que elabora el Instituto nacional de Estadística del mes de septiembre del 2008 señala que en el mes referido la concentración de material particulado pm10 asciende a 129.81 microgramos por metro cúbico, el cual es inferior en 6.61% del mismo mes del año anterior y 3.27% del mes de agosto del 2008, asimismo, el dióxido de nitrógeno tiene una concentración del 70.72 microgramos por metro cúbico, inferior en 11.7% del mismo mes del año pasado y finalmente, en dióxido de azufre, la concentración es de 29.2 microgramos por metro cúbico, 75.06% del mismo mes del año anterior.⁴ En conversación con una funcionaria de Digesa (Paola Chinen) se nos ha señalado que es muy prematuro hablar de una tendencia de reducción de la contaminación dado que esta fluctúa de mes a mes y lo más correcto es analizar la contaminación de año a año.

La importación de vehículos usados no es consistente con la política de transporte terrestre del Gobierno Central, el cual ha dictado un conjunto de medidas que promueven la renovación del parque automotor. Tales son, por ejemplo, las establecidas mediante las normas siguientes:

- Decreto Supremo N° 42-2006-MTC: Modifica el Decreto Legislativo N° 843, estableciendo una

⁴ Boletín de Estadística Ambiental de septiembre del 2008, p. 2-3. En: <http://www.inei.gob.pe/web/Boletininfotante.asp?file=7673.pdf>.

antigüedad máxima de 5 años para la importación de vehículos gasolineros y de 2 años para importación de vehículos petroleros (con excepción del automóvil que cuenta con un plazo de hasta 5 años).

- Decreto Supremo N° 210-2007-EF: Elimina el ISC en la compra de automóviles nuevos (gasolineros, GNV y GLP).
- Decreto Supremo N° 211-2007-EF: Establece una tabla de los montos fijos del ISC que se aplicarán a los combustibles desde el 2008 al 2016 tomando como criterio el grado de nocividad de los combustibles (para el 2016 el diesel estará afecto a mayores montos del ISC).
- Decreto Supremo N° 213-2007-EF: Crea el “Régimen Temporal de Renovación del Parque Automotor para Fomentar el Cambio de la Matriz Energética”. Este régimen busca retirar 50,000 automóviles diesel de más de 10 años de antigüedad para ser reemplazados por vehículos nuevos convertidos a GNV.

El inicio de la renovación del parque automotor que se desea implementar con el D.S. N° 213-2007-EF, se ve seriamente perjudicado con la continuación de la importación de autos usados. El dictamen reconoce que la importación de vehículos usados durante el año pasado fue de 37% del total de vehículos importados, y que en el presente año, hasta agosto, representa el 31%, siendo el principal rubro el de los automóviles (22,872 vehículos equivalentes al 68% del total de vehículos

usados importados a agosto del 2008),⁵ con lo cual el beneficio de retirar 50,000 vehículos en 3 años pierde sentido si a la vez se importan anualmente más de 20,000 automóviles usados que usan diesel, con lo cual se incorpora más fuente contaminante al país.

Por tanto, no es correcto señalar que la importación de vehículos usados no afecta la renovación del parque automotor. No se sustenta con estudio alguno la afirmación de que los ciudadanos de menores recursos sólo pueden adquirir vehículos usados y que la importación de vehículos usados ha contribuido a bajar el precio de los vehículos nuevos. Si éstos han experimentado una reducción puede deberse al menor arancel en este rubro.

El dictamen señala que aproximadamente 21,000 personas se verían afectadas, pero no refiere la fuente de esta información. Asimismo, según nos ha comunicado la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Tacna (oficio N° 1422-2008-DRTPE.T/R.TACNA) se cuenta sólo con información de 12 empresas que tienen más de 10 trabajadores cada una, los cuales ascienden en total a 395; pero esto no comprende la totalidad de los trabajadores en planilla, SNPs e informales (“comisionismo”). En este contexto es importante la tarea de la Comisión que el dictamen propone establecer para el análisis del problema social; sin embargo, consideramos que debe participar también el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. La Comisión debiera ser dirigida por el MTC o por el MINTRA, ya que son temas principales los de la política

⁵ ASOCIACION AUTOMOTRIZ DEL PERÚ. *Boletín Mensual de la AAP N° 17*, año 2, p. 4.

de renovación del parque automotor y el problema laboral.

Igualmente, esta Comisión debe presentar un plan con metas específicas con plazos establecidos para operar estas medidas y evitar que se continúe prorrogando la autorización para la importación de autos usados con timón cambiado.

Debemos indicar que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 3610-2008-PA/TC (World Cars Import vs. Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Transportes y Comunicaciones), invoca al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo a tomar medidas orientadas a la solución de la problemática de la contaminación del aire, los niveles de siniestralidad y la renovación del parque automotor.

Sin embargo, estos progresos que ha mostrado el Estado en el sentido de mejorar el parque automotor e impulsar su renovación, tienen que ir acompañados de la restricción del ingreso de vehículos usados y contaminantes. En consecuencia, de aprobarse los proyectos de ley que buscan ampliar el plazo para la importación de los vehículos usados en los Céticos, se estará yendo en sentido contrario a las políticas del Gobierno Central así como a las invocaciones del Tribunal Constitucional.

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo RECOMIENDA al Congreso de la República no aprobar el texto actual del dictamen de los proyectos de ley N° 2418/2007-CR, 2513/2008-CR y 2740/2008-CR sugiriendo, antes bien, modificar su contenido a fin de que la Comisión prevista en el dictamen realice un diagnóstico del

problema laboral de los talleres de conversión y un plan de trabajo sobre conversión laboral con metas y plazos precisos (los menores posibles) con la finalidad de cerrar la posibilidad de una nueva prórroga, de tal manera que se ponga fin a la importación de vehículos usados. Asimismo, recomienda que dicha Comisión sea presidida por un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y que incorpore también un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Finalmente, recordamos que también se deben tomar medidas legales para poner fin a la importación de vehículos usados en los puertos de Ilo, Paita y Matarani.

Lima, 09 de diciembre de 2008

3.2.6. Informe de Adjuntía N° 014-2009-DP/AMASPP: “Reglamento Nacional de Administración de Transportes”

REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTES

Opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, Decreto Supremo N° 017-2009-MTC publicado el 22.04.09.

En cumplimiento de sus deberes constitucional de defensa de los derechos constitucionales de las personas, supervisión de la administración estatal y de la adecuada prestación de los servicios públicos, la Defensoría del Pueblo ha realizado un análisis del Reglamento Nacional de Administración de Transportes.

El presente informe tiene como objetivo aportar de manera constructiva a que la implementación normativa del referido reglamento contribuya a la seguridad del servicio de transporte terrestre, formalización del transporte y la calidad del servicio que se otorga a los pasajeros.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 22 de abril de 2009, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, nuevo Reglamento Nacional de Administración de Transportes, el cual entrará en vigencia el 01.07.09. Establece un conjunto de modificaciones de contenido

y criterio. Así, este reglamento fusiona un conjunto de normas como el reglamento de autos colectivos, reglamento de transporte turístico, y reglamento de administración de transportes. Igualmente, regula el servicio de transporte mixto como una modalidad de transporte de personas y carga en un mismo vehículo, que se puede desarrollar en el ámbito nacional, regional y local (esta modalidad de transporte existe de facto en lugares rurales como Cerro de Pasco y se pretende regularizarlas con el nuevo reglamento).

II. TEMAS A CONSIDERAR EN EL REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTES

Entre las principales modificaciones al reglamento tenemos:

2.1.- Condiciones de acceso y permanencia:

Entre las condiciones de acceso y permanencia del servicio tenemos que la jornada de trabajo para el servicio de transporte interprovincial nacional y regional es de 5 horas continuas en el horario diurno y 4 horas en el horario nocturno.¹ La duración acumulada por día no será mayor a 10 horas (en el reglamento anterior era de 12 horas). El exceso de tiempo se sancionará, pero se establece un período de tolerancia de manejo de 30 minutos.

En el caso del servicio de transporte urbano, el tiempo de conducción continua será de 5 horas. Posteriormente,

¹ El artículo 30 inc. 3 del Decreto Supremo N° 17-2009-MTC señala que el horario diurno se entiende de 6:00 a.m. a 9:59 p.m., y el nocturno de 10:00 p.m. a 5:59 a.m.

se debe descansar 1 hora. Si el tiempo de conducción es menor a 2 horas, el descanso será de 30 minutos. La acumulación de horas de trabajo por día no puede exceder de 10 horas.

Este punto es importante porque establece un horario para los trabajadores del servicio de transporte urbano a nivel nacional, señalando un tope de 10 horas por día. Esto adquiere una gran relevancia si consideramos que este tipo de conductores laboran trabajan con horas de exceso, lo que causa su estado de cansancio y accidentes de tránsito. Al respecto, las Municipalidades Provinciales deben evaluar qué mecanismos pueden implementar para verificar el cumplimiento del horario de trabajo.

La antigüedad máxima de acceso al servicio de transporte de ámbito nacional, regional y provincial será de 3 años, y de 15 para permanecer en el servicio contados a partir del 1 de enero del año siguiente de su fabricación.²

2.2.- Condiciones mínimas legales para ser empresa de transporte:

Ser persona natural (taxi) o persona jurídica de derecho privado inscrita en los Registros Públicos.

Los socios, accionistas, directores, administradores o representantes legales no podrán encontrarse condenados por delitos de tráfico ilícito de drogas, lavado

² Los artículos 25.1.3 y 25.1.4 señalan que en los casos de transporte regional y provincial hay un margen de discrecionalidad de las autoridades de ampliación de hasta 5 años adicionales para la permanencia de los vehículos.

de activos, pérdida de dominio o delitos tributarios. Al respecto, dicha condena debe ser firme (esta condición es nueva en relación con el anterior reglamento)

Los socios, accionistas, directores, administradores o representantes legales de una empresa que pretenden obtener permiso de operación, no podrán haber sido declarados en quiebra, estar incursos en proceso concursal, ni estar sometidos a proceso judicial que les prive de la administración de sus bienes.

No debe haber sufrido la cancelación de la autorización para prestar el servicio de transporte o encontrarse inhabilitado en forma definitiva.

Contar con SOAT vigente de sus vehículos (en el transporte urbano puede ser el AFOCAT).

Contar con la disponibilidad de vehículos propios o contratados.

Contar con personal para el servicio de transporte, sea este propio o de una empresa tercerizada registrada y supervisada por el Ministerio de Trabajo.

Las empresas de transporte interprovincial de ámbito nacional deben tener un patrimonio de 1,000 UIT (esta condición es nueva en relación al anterior reglamento)

Las empresas de transporte regional y el transporte mixto regional deben tener un patrimonio de 300 UIT, pero los Gobiernos Regionales pueden reducir el patrimonio en un 50%.

Las empresas de transporte urbano (incluido el servicio

mixto) deben tener un patrimonio de 150 UIT. En el caso de Lima, la Municipalidad Metropolitana de Lima puede reducir el patrimonio hasta en un 40%. En las demás provincias esta reducción puede ser de hasta un 70%. En este punto debemos tener en cuenta que el cambio es radical dado que la regulación municipal sólo establece un capital de 10 UIT; sin embargo, consideramos que es necesario que se oriente a sólo contar como operadoras a empresas con capacidad financiera para invertir en su flota vehicular, infraestructura, etc.

A las empresas de transporte interprovincial de ámbito nacional de pasajeros que pretendan una ruta que tenga como punto de inicio o de destino Lima-Callao, se les exigirá un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, que demuestre la viabilidad de la operación.³

Toda empresa de transporte regular de pasajeros de ámbito nacional y regional debe elaborar un Manual General de Operaciones, el cual debe desarrollar temas como: funciones de conductores y tripulación, programas de capacitación y entrenamiento de los conductores, política y acciones de prevención de los accidentes, política de mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos, etc.

2.3.- Plazo de autorización:

El plazo para la autorización para las empresas de transporte de ámbito nacional, regional y provincial es

³ Este estudio debe tener un análisis socio-económico de la población que se pretende atender, perfil del mercado de la ruta, organización interna de la empresa, patrimonio mínimo, presupuesto de inversión, proyección financiera, y criterios para la evaluación de la rentabilidad del servicio.

de 10 años. Ello dará mayor estabilidad a las empresas y éstas podrán endeudarse en la adquisición de nuevas unidades. Podrán, asimismo, recuperar la inversión al tener una autorización por un periodo largo. Por otra parte, ello no permitirá las arbitrariedades de algunos estamentos del estado que sólo autorizaban a las empresa de transporte por 6 meses ó 1 año, con el fin de recuperar recursos para el Estado sin considerar la estabilidad que deben tener las empresas operadores del servicio de transporte.

En cuanto a los supuestos de cancelación, se establece los siguientes: renuncia del transportista a la autorización, causal sobreviviente que haga imposible la prestación del servicio de transporte, sanción administrativa o judicial que determine la inhabilitación, mantenimiento de más de 1 año de deudas impagas derivadas de sanciones firmes y que se encuentran en ejecución coactiva. Esta última es nueva y la consideramos correcta dado que muchas veces las empresas no pagan sus multas al Estado; así en el Informe Defensorial N° 108 se constató que la Dirección General de Transporte Terrestre del MTC remitió al Ejecutor Coactivo del Banco de la Nación 320 expedientes que ascienden a S/. 1'324,045, de los cuales S/. 319,630 se encontraban paralizados por demandas ante el Poder Judicial.

2.4.- Condiciones técnicas de los vehículos:

Las condiciones mínimas de los vehículos del servicio de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional son:

Los vehículos con 18 o más toneladas deben tener frenos ABS.

El asiento del conductor debe tener suspensión neumática y permitir ajustar su altura y distancia en relación al timón.

Deben contar con litera para el descanso del chofer, la cual debe tener una altura de 1.80 metros y un ancho de 75 cm., con ventilación y acondicionamiento para el descanso.

Sistema de limitador de velocidad que alerte en forma sonora en la cabina del conductor y en el salón cuando el vehículo exceda la velocidad máxima (90 Km./h), y que e impida que el vehículo desarrolle una velocidad mayor a 110 km de manera constante.

Sistema de monitoreo inalámbrico (GPS) que registre los eventos en la ruta y que esté conectado al MTC.

Alarma contra incendios en el vano motor y que alerte al conductor.

Sistema de comunicación que permita una comunicación con la empresa y el MTC.

Cinturones de seguridad en todos los asientos.

Contar con extintor y botiquín.

Todos los vehículos de transporte interprovincial de pasajeros de ámbito nacional, regional y provincial deben tener un sistema eléctrico instalado en el salón y a la vista de los usuarios, que informe sobre la velocidad del vehículo.

Muchas de estas medidas definitivamente contribuirán a la seguridad en el servicio de transporte, pero es

necesario indicar que no serán obligatorias desde la entrada en vigencia de la norma. Así, el sistema limitador de velocidad es exigible desde el 31.12.09, los frenos ABS y los terminales terrestres son exigibles desde el 01.01.10, etc. Por ello, es importante una amplia difusión a los transportistas y a la ciudadanía en general sobre los plazos de exigibilidad de estas disposiciones.

2.5.- Fiscalización:

La fiscalización del servicio de transporte está orientada a: proteger la vida, la salud y la seguridad; proteger los intereses de los usuarios; sancionar los incumplimientos de las empresas operadoras y promover la participación de los usuarios en el control y fiscalización del servicio de transporte.

Hay 3 modalidades de fiscalización: fiscalización de campo, fiscalización de gabinete y auditoria anual. Esta última se aplicará a un 10% de las empresas (regular de transporte interprovincial de pasajeros, especial de personas, mercadería y de transporte mixto), de terminales autorizados y de conductores habilitados.

Estas auditorias comprenden una revisión en gabinete, campo, requerimiento de información y, de ser el caso, pedidos de información a otras entidades públicas y privadas. En el caso de los conductores se les realizará exámenes médicos para determinar su aptitud psicosomática.

Si el presunto infractor cancela la deuda a los 5 días de levantada el acta de verificación (detección de la irregularidad) o de notificado del inicio del procedimiento

sancionador, la multa se reducirá en 50%. Si el pago se realiza dentro de los 15 días útiles desde la notificación de la resolución de sanción y no se ha interpuesto ningún recurso impugnatorio, la multa podrá disminuirse en un 30%.

En el caso de las sanciones no pecuniarias que conlleven la inhabilitación por un año, la autoridad podrá suscribir con la empresa infractora un compromiso de cese o modificación de actos siempre que: el infractor haga una propuesta a la autoridad que conlleve medidas o actos que impliquen cese o la ejecución de determinados actos que acrediten el cese de la infracción, reconocimiento expreso de la infracción. Debe firmarse el documento que acredite el compromiso. Este compromiso sólo procederá una vez durante el tiempo de vigencia de la autorización y es una liberalidad de la autoridad aceptarlo.

2.6.- Otros temas:

El nuevo Reglamento Nacional de Administración de Transportes tiene un conjunto de innovaciones. Una de ellas es la creación del Observatorio del Transporte como un órgano adscrito al Viceministerio de Transportes y Comunicaciones del MTC que realizará el diagnóstico, análisis e investigación en el tema de transporte terrestre, interpretando la evolución del sistema de transporte. Este órgano trabajara en coordinación otros órganos del sector transporte y otras entidades. Es importante porque actuará como un ente que monitoreará la evolución de la seguridad vial en el país. Con sus investigaciones podrá llamar la atención sobre los nuevos componentes que generen distorsiones en el sector transportes y advertir a las autoridades

oportunamente para que se tomen las medidas para corregir estas distorsiones.

Adicionalmente, se exigirá que los boletos de los pasajes del servicio de transporte interprovincial señalen información básica sobre el SOAT. En el caso de los boletos de los pasajes de transporte urbano, señalarán el nombre de la compañía de seguros o del AFOCAT y N° de póliza. Esto es un avance porque permitirá que en caso de accidentes de tránsito los pasajeros cuenten con información esencial que les permita saber ante qué compañía de seguros o AFOCAT deben dirigirse para exigir sus indemnizaciones.

En tanto que el nuevo reglamento presenta un conjunto de importantes cambios en el sector de transportes, la Defensoría del Pueblo RECOMIENDA al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la realización de una amplia campaña de difusión de los principales cambios para los operadores de transporte, autoridades vinculadas (Ministerio del Interior, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales) y ciudadanía en general, así como las fechas en que serán exigibles los nuevos cambios (como patrimonio de la empresa, frenos ABS, etc.).

Igualmente, los Gobiernos Regionales y Locales deben adecuar su normatividad de transportes a este nuevo reglamento a la brevedad, de manera de no generar una incoherencia normativa en el sector transportes. Por ello, la Defensoría del Pueblo RECOMIENDA al Ministerio de Transportes y Comunicaciones realizar un trabajo de coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales en temas relevantes del servicio de transporte como son el plazo para autorizar a las empresas de

transporte, normas complementarias para regulación de un sistema de transporte masivo. etc.

Lima, 09 de junio de 2009.

**3.2.7. Informe de Adjuntía N° 015-2009-DP/
AMASPPI: “Reglamento Nacional de
Tránsito”**

Reglamento de Tránsito

**Opinión de la Defensoría del Pueblo sobre
el Texto Único Ordenado del Reglamento de
Tránsito aprobado por Decreto Supremo N° 016-
2009-MTC**

I. ASPECTOS GENERALES

- 1.- La norma ha sido publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 2009 y entra en vigencia en 90 días, es decir el 13 de julio de 2009 (Artículo 7°).
- 2.- Se establece que en 120 días calendarios, que vencen el 14 de agosto de 2009, se deben publicar los proyectos de Reglamentos de Licencia de Conducir y de Placa Única de Rodaje, que desarrollen lo establecido en el reglamento bajo comentario. (Primera Disposición Complementaria y Transitoria).
- 3.- Las disposiciones sobre infracciones y sanciones referidas a revisiones técnicas quedan pendientes hasta la implementación de las revisiones técnicas.
- 4.- De acuerdo con los considerandos de la norma, se busca disminuir el índice de mortandad originado por los accidentes de tránsito, situación causada principalmente por el exceso de velocidad, estado de ebriedad del conductor, imprudencia temeraria y desacato a las señales de tránsito; todas estas causas son de responsabilidad directa del conductor.

En tal sentido se introduce un nuevo sistema, de reducción de puntos, como consecuencia de las reiteradas violaciones al Reglamento Nacional de Tránsito.

- 5.- Al tratarse de un texto único ordenado, esta norma consolida en un solo texto las varias modificaciones que se dieron a lo largo del tiempo al Reglamento de Tránsito. Se ha empleado una mejor técnica para establecer el texto de los artículos y se ha simplificado la tipificación de las conductas que constituyen las infracciones al consolidarlas en cuadros que constan en los anexos I (Cuadro de tipificación, multas y medidas preventivas-conductores) y II (Cuadro de tipificación, multas y medidas preventivas-peatones). Asimismo se ha actualizado las denominaciones de las entidades competentes.

II. DISPOSICIONES VIGENTES RELEVANTES

Si bien las disposiciones que se citan a continuación no constituyen una novedad y se encuentran vigentes, consideramos oportuno señalar algunas de las más relevantes:

- 1.- La autoridad competente (Municipios Provinciales, Gobiernos Regionales o Ministerio de Transportes y Comunicaciones) y los constructores de las vías, son responsables solidariamente por los daños que se causen a terceros, debido a la falta de señalización, a su insuficiencia y/o inadecuada instalación y mantenimiento. (Artículos 22° y 23°)
2. Está prohibido alterar, destruir o remover los dispositivos de tránsito o colocar en ellos anuncios de cualquier índole. Se requiere de autorización

para instalar dispositivos para la instalación de tránsito. Los incumplimientos pueden ser objeto de denuncia administrativa por parte de cualquier ciudadano. (Artículo 35°)

- 3.- Peatones y conductores están obligados a someterse a las pruebas que solicite el Efectivo de la Policía Nacional del Perú asignado al control del tránsito (alcohol, drogas, estupefacientes u otros tóxicos). La negativa, establece presunción legal en su contra. (Artículos 75° y 94°)
- 4.- El conductor debe tener cuidado con los peatones, especialmente con las personas con discapacidad, niños, ancianos y mujeres embarazadas. Cuando los peatones crucen la calzada, los conductores deben detener su marcha y abstenerse de utilizar la bocina en forma tal que les cause sobresalto o confusión. (Artículo 83°)
- 5.- El uso de cinturones de seguridad es obligatorio para todos los pasajeros de asientos delanteros, excepto vehículos que tienen menos de 4 ruedas (Categoría L). En los asientos de atrás es obligatorio utilizar cinturón, cuando estén incorporados de fábrica y en los demás casos cuando las normas lo dispongan. (Artículo 85°)
Empero, los vehículos menores de tres ruedas (mototaxis) deben contar con cinturón de seguridad para los asientos de los pasajeros. (Octava Disposición Complementaria y Transitoria)
- 6.- Está prohibido hablar por celular cuando se maneja, sólo es posible hacerlo cuando el vehículo está estacionado o detenido. (Artículo 87°)
- 7.- Está prohibido el consumo de alcohol, drogas, estimulantes o en general cualquier elemento que reduzca la capacidad de manejo. También

está prohibido conducir en estado de cansancio o somnolencia. (Artículos 88° y 89°)

- 8.- Todo aquél que conduzca o viaje en motocicletas y bicicletas debe utilizar casco protector autorizado. (Artículo 105°)
- 9.- La regulación de velocidad es la siguiente:

Límites de velocidad en Zona urbana		Velocidad mínima en Zona Urbana
Calles y jirones	40 km/h.	20 km/h.
Avenidas	60 km/h.	30 km/h.
Vías expresas	80 km/h.	40 km/h.
Zona escolar y de hospital	30km/h.	15km/h.

Límites de velocidad en Carreteras		Velocidad mínima en Carreteras
Automóviles, camionetas y motocicletas	100 km/h.	50 km/h.
Servicio público de transporte de pasajeros	90 km/h.	45 km/h.
Transporte de carga	80 km/h.	40 km/h.
Transporte mercancías peligrosas	70 km/h.	35 km/h.
Transporte público o privado de escolares	70 km/h.	35 km/h.

(Ver Artículos 162° y 165°)

- 11.- La emisión de gases contaminantes o de ruidos se sujeta a los límites máximos establecidos en el Reglamento Nacional de Vehículos. (Artículos 237° y 238°)
- 12.- Se presume que la responsabilidad de un accidente de tránsito le corresponde al conductor y, en particular, a aquél que viole las normas del Reglamento de Tránsito; por tanto, el peatón goza del beneficio de la duda en tanto no incurra en graves violaciones a las normas de tránsito, tales como cruzar la calzada en lugar prohibido, transitar bajo la influencia del alcohol, drogas y estupefacientes, subir o bajar por el lado izquierdo de un vehículo o cuando éste se encuentre en movimiento, entre otras. (Artículos 271°, 272° y 276°)
- 13.- Es posible la imposición de sanciones con apoyo de medios electrónicos, computarizados u otro tipo de mecanismos tecnológicos. El efectivo policial debe aparejar a la papeleta o la denuncia, el testimonio documental, fotográfico, electrónico o magnético correspondiente. (Artículo 324°)

III. NUEVOS ASPECTOS

El reglamento introduce diversas modificaciones, estando entre las principales:

1. El Registro Nacional de Sanciones por Infracciones al Tránsito Terrestre.

El Registro Nacional de Sanciones estará a cargo de las Municipalidades Provinciales o de la Policía Nacional del Perú, de acuerdo con las disposiciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Le corresponde a la Policía Nacional del Perú el

ingreso de la papeleta si la infracción fue cometida en la red vial nacional, departamental o regional. La periodicidad del ingreso de las papeletas impuestas es diaria, debiendo consignarse, por ejemplo, los nombres del conductor y peatón, número de licencia de conducir, la plana única nacional de rodaje, si se produjo un accidente de tránsito como consecuencia de la infracción y las reincidencias. (Artículo 5º, numeral 3), letra b) y Artículos 7º y 117º)

Si bien se prescribe que el ingreso de información es diario, también se señala que las Municipalidades Provinciales remitirán mensualmente la información ingresada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (Artículos 322º y 340º). No es clara la norma, pareciendo haber discordancia entre ambas reglas. RECOMENDAMOS clarificar estas disposiciones.

Este Registro contará con la relación donde figure el Registro de Conductores Ebrios o Narcotizados, el cual será de acceso público a través de la página Web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (Artículo 322º).

2.- Nuevo Régimen de Infracciones:

- a) Infracciones para peatones y conductores
El reglamento establece un régimen de infracciones y sanciones para los peatones. En general, las infracciones se clasifican en: del conductor y del peatón. (Artículo 290º)
Las conductas que constituyen las infracciones figuran en el Anexo I, Cuadro de tipificación, multas y medidas preventivas-conductores, y Anexo II, Cuadro de tipificación, multas y

medidas preventivas-peatones.

Es de resaltar que en caso de infracción del peatón, el efectivo policial deberá imponer la medida preventiva denominada “Interrupción de Viaje”, figura novedosa que tiene por finalidad asegurar la seguridad personal y/o la de terceros. Ésta debe hacerse efectiva de manera inmediata. (Sexta Disposición Complementaria y Transitoria) Al respecto, no se detalla en qué consiste y cuáles son los límites de la Interrupción de Viaje; salvo que debe aplicarse de manera inmediata.

Se establece el procedimiento para imponer las papeletas a los peatones, los cuales se identifican con el D.N.I. Sin embargo, no se precisa cuál es el procedimiento ante la negativa a identificarse, es decir, si en dicho caso también procede la medida de “Interrupción de Viaje”. Tampoco se prevé el procedimiento si la persona es menor de edad. RECOMENDAMOS precisar los alcances de estas disposiciones.

- b) Por los efectos de las sanciones, las infracciones de tránsito se clasifican en:

Leves (L)	Graves (G)	Muy Graves (MG)
4% de la UIT	8% de la UIT	100%, 50%, 24% o 12% de la UIT

Si la infracción es cometida por un conductor de transporte público, los importes se elevan en 50%. En caso de reincidencia (volver a

cometer la misma infracción dentro de los 12 meses) la multa es el doble de la multa establecida. (Artículos 291° y 311°)

c) Sistema de puntos

Este sistema también es llamado como de sanciones no pecuniarias, las cuales se suman a las multas. Debe adecuarse estas disposiciones a las contenidas en la reciente Ley N° 29365 que regula la misma materia. El sistema de puntos establecido en el Reglamento de Tránsito se basa, entre otras, en las siguientes reglas:

- A toda licencia de conducir se le asigna originalmente 12 puntos.
- Se recibe una bonificación de 2 puntos si no se cometen infracciones en 36 meses, y cada punto perdido se recupera al cabo de 36 meses.
- El conductor será sancionado con la suspensión de su licencia de conducir por 6 meses, si pierde todos sus puntos por primera vez. Si hay reincidencia en la pérdida total, se suspende la licencia por períodos mayores pudiendo llegar a la cancelación definitiva e inhabilitación del infractor.
- Además de las sanciones de suspensión o inhabilitación, el conductor debe asistir y aprobar un curso de seguridad vial y sensibilización del infractor, el cual es de 20 horas lectivas en un período de 30 días calendario.
- La acumulación debe ser sancionada por la municipalidad provincial o

por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, según el ámbito de competencia.

- Las sanciones son: multa, suspensión de licencia de conducir y cancelación definitiva de licencia de conducir e inhabilitación del conductor. Se ha eliminado como sanción la amonestación (aplicada por los efectivos policiales en caso de infracciones leves).

d) Límites sobre consumo de alcohol

El grado alcohólico máximo permitido a los conductores y peatones es de 0,50 grs/lt.

Si existe negativa de someterse al control de parte de los efectivos policiales u otros funcionarios competentes, existe presunción legal en contra.

La norma establece que es posible que se realicen pruebas de equilibrio y/o de coordinación, tales como andar con los ojos cerrados y los brazos en alto, poniendo un pie justo delante de otro, sobre una línea recta; ajustar los dedos índices de cada mano a la altura de la barbilla, estando con los ojos cerrados y partiendo de los brazos extendidos hacia abajo; entre otras.

Se señala explícitamente que las sanciones establecidas en el reglamento no excluyen la responsabilidad civil o penal (aspecto vinculado al non bis in idem). (Artículos 307° y 308°)

Sobre este particular, la Ministra de Justicia ha propuesto que los choferes de transporte público deben tener 0 grs/lt, es decir, nada.

- e) Legitimación de los ciudadanos para denunciar infracciones a las reglas de tránsito
Cualquier ciudadano, contando con medio probatorio filmico o fotográfico, puede realizar la denuncia, de modo inmediato, al efectivo policial asignado al control de tránsito. Dicho ciudadano tiene calidad de testigo (Artículo 327°, numeral 4).
- f) Obligación de contar con cinturones de seguridad
Es obligatorio que los vehículos (de cuatro ruedas) cuenten con cinturones de seguridad en la parte delantera, y en la parte trasera si es que vienen de fábrica. Asimismo, los vehículos menores de tres ruedas (mototaxis) deben contar con cinturón de seguridad para los asientos de los pasajeros. (Octava Disposición Complementaria y Transitoria)

IV. RECOMENDACIONES:

- 1.- Resulta de la mayor importancia implementar una campaña de difusión suficiente y sostenida que permita dar a conocer a las personas diversos aspectos, tales como las velocidades máximas, desterrando la creencia de que en cada vía deben aparecer los límites. Debe difundirse, además, que los pasajeros de motocicletas y bicicletas deben utilizar casco protector autorizado. Asimismo, es necesario sensibilizar sobre prácticas de convivencia y respeto, tales como el cuidado que deben tener los conductores con los peatones,

especialmente con las personas con discapacidad, niños, ancianos y mujeres embarazadas o, por ejemplo, que los conductores deben detener su marcha y abstenerse de utilizar la bocina en forma tal que les cause sobresalto o confusión, cuando los peatones crucen la calzada.

- 2.- En lo referido al Registro Nacional de Sanciones, se prescribe que el ingreso por parte de la Policía Nacional del Perú y los Municipios Provinciales es diario; empero, al mismo tiempo se dispone que las Municipalidades Provinciales deben remitir mensualmente la información ingresada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (Artículos 322° y 340°). Es necesaria una redacción más clara a fin de despejar la duda respecto a una posible discordancia entre ambas reglas.

Asimismo, debe implementarse un software que permita el fácil acceso y registro de las infracciones, sobre todo en lo referido a la reincidencia, la cual debería generarse de modo inmediato al ingresarse la nueva infracción.

- 3.- En el caso de infracción del peatón, el efectivo policial deberá imponer la medida preventiva “Interrupción de Viaje”, la cual tiene por finalidad garantizar la seguridad personal y/o la de terceros y se hace efectiva de manera inmediata. Dado que en nuestro país no existe la figura del arresto, es necesario que se detalle en qué consiste y cuáles son los límites, pues de lo contrario, podría afectarse derechos de las personas.

Asimismo, en cuanto al procedimiento para imponer las papeletas a los peatones, es necesario precisar cuál es el procedimiento que se sigue ante la negativa a identificarse; es decir, si procede la figura de “Interrupción de Viaje”. Tampoco se prevé si el procedimiento se aplica a menores de edad.

- 4.- Respecto a la propuesta de la Ministra de Justicia, es oportuno señalar que el límite señalado por el reglamento corresponde a la previsión internacional en razón a fundamentos técnicos basados en la medicina humana.

V. PRINCIPALES INFRACCIONES Y SANCIONES

INFRACCIONES Y SANCIONES POR FALTAS GRAVES Y MUY GRAVES	
MUY GRAVE	SANCIÓN
Cruzar una intersección o girar, cuando el semáforo está en luz roja y sin una indicación opuesta	Antes 4% UIT S/ 142 Ahora 12% UIT S/ 426
Conducir en estado de ebriedad comprobado con el examen respectivo o por negarse a pasarlo	Antes 4% UIT S/ 142 Ahora 50% UIT S/ 1175
No respetar los límites máximos o mínimos de velocidad establecidos	Antes 4% UIT S/ 142 Ahora 12% UIT S/ 426

Conducir un vehículo automotor sin haber obtenido licencia de conducir o permiso provisional	Antes 4% UIT S/ 142 Ahora 24% UIT S/ 852 Inhabilitación para obtener La licencia por 1 año. Retención del vehículo.
Conducir un vehículo automotor sin contar con la póliza SOAT o sin estar vigente.	Antes 4% UIT S/ 142 Ahora 12% UIT S/ 426
Permitir a un menor de edad la conducción de un vehículo.	24% UIT S/ 852 Retención del vehículo.
Conducir con licencia retenida, suspendida o cancelada.	24% UIT S/ 852 Inhabilitación para obtener La licencia por 3 años. Retención del vehículo.
Conducir con licencia adulterada o falsificada.	24% UIT S/ 852 Inhabilitación para obtener La licencia por 2 años. Retención del vehículo.
Conducir sin el certificado de inspección técnica.	12% UIT S/ 426 Retención del vehículo.
Estacionar interrumpiendo el tránsito.	12% UIT S/ 426 Suspensión de la licencia de conducir por 6 meses Remoción del vehículo.

Abandonar el vehículo en zona rígida.	12% UIT S/ 426 Suspensión de la licencia de conducir por 6 meses e internamiento del vehículo.
GRAVE	
Circular o estacionarse sobre aceras, áreas verdes, pasos peatonales, bermas centrales y demás lugares prohibidos	Antes 2% UIT S/ 71 Ahora 8% UIT S/ 284
Conducir un vehículo haciendo uso de teléfono celular, radio portátil o similar.	Antes 2% UIT S/ 71 Ahora 8% UIT S/ 284
Utilizar la bocina para llamar la atención innecesariamente.	Antes 2% UIT S/ 71 Ahora 8% UIT S/ 284
Usar lunas polarizadas sin autorización.	8% UIT S/ 284 Retención del vehículo.

Lima, 9 de junio de 2009

3.2.8. Informe de Adjuntía N°022-2008-DP/ASPMA. SP: “Proyecto del Reglamento Nacional de Administración de Transportes”

Comentarios al Proyecto del Reglamento Nacional de Administración de Transportes que propone el Ministerio de Transportes y Comunicaciones

1. ANTECEDENTES

Mediante el Oficio Circular N° 011-2008-MTC/15, de fecha 2 de abril de 2008, el Director General de Transporte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones solicita opinión a la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto del Reglamento Nacional de Administración de Transportes.

2. PROYECTO DEL REGLAMENTO DE ADMINISTRACION DE TRANSPORTES

El proyecto del Reglamento Nacional de Administración de Transportes busca regular el servicio de transporte terrestre de personas y de mercancías a nivel nacional de conformidad con la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REGLAMENTO

En sentido general, consideramos necesario realizar algunas precisiones en el proyecto del Reglamento Nacional de Administración de Transporte para evitar confusiones entre las autoridades y los operadores del servicio de transporte terrestre.

El artículo 8° del Proyecto de Reglamento señala entre las autoridades competentes a la Policía Nacional del Perú e Indecopi. Sin embargo, el artículo 12° (correspondiente a la competencia de fiscalización) es demasiado sucinto en la descripción de las funciones de estas entidades públicas.

Sugerimos que se señale las funciones de la Policía Nacional e Indecopi con mayor precisión en artículos específicos para que haya una mejor comprensión sobre sus funciones. Según el artículo 20° de la Ley General de Transporte y Tránsito, el Indecopi tiene otras funciones adicionales a las señaladas en el artículo 12° del proyecto, como velar por la libre y leal competencia en el servicio de transporte, supervisar la publicidad, legislación de acceso al mercado y, en general, la normatividad del ámbito de su competencia; por lo que sugerimos que estas funciones se adicionen en el proyecto de reglamento bajo comentario.

El inciso c del artículo 18 señala que los vehículos que se destinen al servicio de transporte regular de personas de ámbito regional y provincial deben corresponder preferentemente a la categoría M3. Sin embargo, consideramos que dada la realidad diversa de las ciudades y regiones del país, es conveniente que las propias Municipalidades y Gobiernos Regionales determinen el tipo de vehículo que se requiere para el servicio de transporte pero bajo ciertos criterios mínimos.

El artículo 21.2 señala 15 años como máxima permanencia de los vehículos en el servicio de transporte terrestre, empero, no se hace mención a los vehículos de transporte urbano de pasajeros y transporte regional.

En caso se pretenda mantener la posición del actual reglamento de transporte en el sentido que esta materia es competencia de las Municipalidades y los Gobiernos Regionales, es conveniente que se señale expresamente que estas entidades deben regular la antigüedad del vehículo de transporte urbano o regional en sus jurisdicciones. Por ejemplo, en el anteproyecto sobre los terminales terrestres (artículo 36 inc. 5) se establece que las condiciones técnicas de estos, estaciones de ruta y paraderos para el transporte provincial serán determinados por la Municipalidad Provincial, con lo cual se remite este tema a las municipalidades provinciales para que éstas lo regulen.

Un problema que ha observado con preocupación la Defensoría del Pueblo es el de cuáles son las condiciones mínimas que deben cumplir las empresas de transporte interprovincial para poder ser empresas de transporte. Es necesario establecer un conjunto de condiciones y estándares mínimos que deben reunir las empresas para poder obtener una autorización para operar como empresas de transporte, uno de los cuales es un porcentaje mínimo de vehículos propios para relegar la práctica del comisionismo en el sector transporte, otro requisito importante sería exigir un capital mínimo a las empresas de transporte que tenga relación con la importancia de la actividad y de las rutas asignadas a la empresa.

En el caso del transporte urbano y regional se sugiere que las autoridades encargadas de estos sectores regulen los puntos antes señalados.

En el caso del artículo 26° se menciona como jornadas máximas de trabajo 5 horas en el servicio diurno y 4

horas en el horario nocturno, pero no queda claro si estos topes son aplicables a todas las modalidades de transporte terrestre (transporte urbano, regional, taxi); por lo que sugerimos precisar este aspecto y de no ser así señalar criterios sobre los periodos máximos de trabajo en las diferentes modalidades de transporte.

El inciso i del artículo 27° se señala como obligación del conductor transportar a los usuarios correctamente sentados, sin excepción, respetándose el número de asientos del vehículo para la venta del boleto de viaje. Ello nos parece adecuado para el servicio de transporte interprovincial. Sin embargo, al ser una disposición de alcance general, debe tomarse en cuenta las demás modalidades de transporte y específicamente el servicio de transporte urbano en el que está permitido que los pasajeros puedan ir de pie. Por ello, sugerimos que se adicione este supuesto para evitar confusiones en este punto. Es más, este artículo se contradice con el artículo 60 inc. s por cuanto señala que el transportista debe respetar el transporte de personas en el número máximo de asientos del vehículo, con excepción del transporte provincial regular de personas en el que pueden ir personas de pie.

El artículo 33° señala los requisitos para obtener el Certificado de Habilitación Técnica de terminales terrestres y estaciones de ruta. No se aprecia que se exija la autorización de funcionamiento de las municipalidades provinciales (para operar en determinados lugares de la ciudad). Al respecto, debemos tener en cuenta, conforme al inc. 1.5 del artículo 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, las Municipalidades Provinciales promueven la construcción de terminales terrestres y regulan su funcionamiento, con lo cual

estas entidades públicas tienen participación en la autorización a dichas infraestructuras. Por lo tanto, sugerimos que se incluya como requisito para obtener el Certificado de Habilitación Técnica la autorización que debe emitir la Municipalidad Provincial. Asimismo, nos parece acertado que se haya agregado como requisito para obtener el Certificado de Habilitación Técnica de los terminales terrestres y/o Estaciones de Ruta el Estudio de Impacto Vial.

El inc. 2 del artículo 36° señala que los Gobiernos Locales pueden implementar paraderos para el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional y regional siempre que no haya un riesgo para la seguridad en el transporte, consideramos necesario precisar la clase de Gobierno Local que será competente: la Municipalidad Provincial o la Municipalidad Distrital.

El artículo 69° señala las condiciones que debe cumplir el servicio de transporte interprovincial de ámbito nacional que tenga como origen o destino la ciudad de Lima y que emplee la Carretera Central o la Panamericana. Sugerimos que estas obligaciones también se extiendan a los casos de las ciudades de provincias donde se emplea también los corredores viales antes mencionados.

El artículo 71° al referirse a las diferentes modalidades de transporte especial de personas, no ha incluido expresamente al servicio de taxi; sin embargo, debería ser incluido por las características típicas de este servicio, salvo que se entienda esta modalidad de transporte dentro del concepto de otras modalidades.

El artículo 121° establece un término de 30 días hábiles para expedir la resolución, asimismo, señala

que al vencimiento del plazo referido no se generará responsabilidad en la administración en caso se emita la Resolución tardíamente. Sin embargo, este plazo es insuficiente considerando el elevado número de expedientes que se gestiona en la Dirección General de Transporte Terrestre, con lo cual se sugiere que se señale un plazo mayor que realmente se cumpla como por ejemplo de 45 días hábiles para así evitar señalar que la demora de la administración en emitir la Resolución no genera responsabilidad.

Respecto al artículo 135°, sugerimos incluir como supuestos de suspensión los casos en que el Ministerio de Trabajo sancione 3 veces a una empresa de transporte interprovincial por no respetar los derechos laborales de los trabajadores (ejemplos: trabajadores sin seguro médico, trabajadores que laboran a destajo, trabajadores que laboran sin contar con contrato laboral). El fundamento es que las irregularidades en el ámbito laboral de los choferes, terminan trasladándose a la seguridad en el servicio de transporte terrestre.

No queda claro el alcance de la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria, puesto que las revisiones técnicas en el servicio de transporte interprovincial se vienen realizando y asimismo, se ha emitido la Ley N° 29237 mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares y estableciéndose en el artículo 3° que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es la entidad que tiene competencia exclusiva para normar y gestionar este sistema a nivel nacional.

Si bien nos parece adecuado que en el supuesto U.6 se tipifique como infracción conducir el vehículo

transportando personas que excedan su número de asientos indicado en la tarjeta de identificación vehicular o tarjeta de propiedad, sugerimos incorporar específicamente como supuesto de infracción de las empresas de transporte permitir que padres lleven a sus hijos sobre sus piernas, considerando que es un hábito de los padres que arriesgan la seguridad de los menores, los cuales en casos de maniobras forzada del chofer y/o siniestros pueden sufrir lesiones graves, mucho más si en estas situaciones no contaran con cinturones de seguridad.

En el supuesto de infracción P.1 sugerimos incorporar el negarse a recoger y transportar, durante la prestación del servicio de transporte provincial de personas, a estudiantes de universidades y/o centros superiores, ya que se trata de un sector vulnerable. Algunas las empresas de transporte urbano se niegan a brindarles el servicio de transporte ellos porque pagan un pasaje inferior al ordinario. Es necesario adicionarlo a los supuestos de infracción para que haya un medio para sancionar a estas empresas frente a esta irregular actitud.

Asimismo, es conveniente que se adicione como supuesto de infracción de las empresas de transporte, no respetar el pasaje universitario y el pasaje escolar, puesto que el no respetar los beneficios de un pasaje inferior al ordinario por ser estudiante de universidad, centro superior o escolar puede ser un mecanismo que utilicen las empresas para no brindar el servicio de transporte a este sector de la población, por ello, necesario que se agregue este supuesto de infracción.

Finalmente, debemos indicar que si bien se ha mantenido la figura del permiso eventual, no se observa

lo mismo respecto del permiso excepcional, el cual es una figura que se utiliza para las rutas en que no hay oferta de transporte regular o esta oferta es deficiente o insuficiente. Es una figura que brinda cierta flexibilidad a las autoridades del sector transporte al momento de regular el servicio de transporte en su jurisdicción, mucho más ante la variada realidad del país, por lo cual sugerimos analizar la posibilidad de mantener esta figura.

Lima, 25 de julio de 2008

3.2.9. Informe de Adjuntía N° 010-2009-DP/AMASPPI: “Creación de la Sutran”

COMENTARIOS A PROYECTOS DE LEY SOBRE EL RÉGIMEN DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS.

I. ANTECEDENTES

Mediante el presente Informe se plantean diversas consideraciones y comentarios que la Defensoría del Pueblo formula sobre los siguientes Proyectos de Ley referidos al régimen de supervisión y fiscalización del transporte terrestre de pasajeros:

- N° 2623/2008-CR, presentado por Congresistas de la Célula Parlamentaria Aprista, que propone la creación del Organismo Supervisor de los Servicios Públicos de Transporte Terrestre Interprovincial de Personas y de Transporte Terrestre de Mercancías y de Actividades Complementarias del Transporte – SUTRANORTE.
- N° 2637/2008-CR, presentado por el Congresista Álvaro Gutiérrez Cueva, integrante del Grupo Parlamentario Unidad Popular Patriótica, que modifica la Ley N° 27332 y crea el Organismo Supervisor de los Servicios Públicos de Transporte Terrestre.
- N° 2669/2008-PE, presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la República, proponiendo la creación de la Superintendencia de Transporte Público, adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- N° 2764/2008-CR, presentado por el Grupo Alianza Parlamentaria a iniciativa del Congresista Yonhy

Lescano Anchieta, proponiendo la creación del Organismo Supervisor de los Servicios de Transporte Terrestre y Servicios Afines – OSSTRANT.

- N° 3145/2008-CR, presentado por Congresistas de la Célula Parlamentaria Aprista, a iniciativa del Congresista Wilder Félix Calderón Castro, que propone la creación de la Superintendencia Nacional de Transporte Terrestre.
- N° 2984/2008-CR, presentado por los Congresistas José Alfonso Maslucán Culqui, Victor Rojas Isla, Susana Vilca Achata, Nancy Obregón Peralta, Fredy Otárola Peñaranda y Juvenal Ordóñez Salazar, proponiendo la creación del Organismo Regulador del Transporte Público Interprovincial de Pasajeros y Carga en el Territorio Nacional – ORETRANS.

Sobre los las propuestas normativas es oportuno señalar que los proyectos de Ley N° 2623/2008-CR, 2637/2008-CR; 2764/2008-CR, 2984/2008-CR y 3145/2008-CR han sido evaluados por la Comisión de Transportes y Comunicaciones, mientras que el Proyecto de Ley N°. 2669/2008-PE, ha sido evaluado por la indicada Comisión y por la Comisión de Descentralización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Con fecha 15 de abril de 2009, la Comisión de Transportes y Comunicaciones ha publicado un Pre-Dictamen que sustituye los proyectos legislativos presentados por el texto que propone la creación del Organismo Supervisor del Transporte Público Terrestre de Personas y Mercancías en el Territorio Nacional e Internacional (OSUTRANS), como organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo

de Ministros. Dicho organismo tendría, además de las funciones propias de supervisión, la de planificación, que comprende desarrollar estudios sobre las condiciones de la oferta y la demanda en las distintas rutas, estudiar la infraestructura existente y organizar las demandas de recursos, definir las rutas disponibles y su condición de acceso específico, la estacionalidad en la actividad y sus efectos en los precios, y las coyunturas macroeconómicas que puedan afectar al servicio de transporte público de personas y mercancías.

II. ANÁLISIS DE LAS IMPLICANCIAS DE LOS PROYECTOS NORMATIVOS

Las propuestas normativas antes enunciadas se sustentan en la necesidad de introducir una serie de modificaciones legales y de índole institucional que permitan al Estado Peruano mayor eficiencia en el cumplimiento de su labor de supervisión y fiscalización del transporte terrestre interprovincial de pasajeros, dada la alta incidencia de accidentes vehiculares en las carreteras que permanentemente enluta a nuestro país. Dicha competencia fiscalizadora le asiste al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a los Gobiernos Regionales, en sus respectivos ámbitos. Es oportuno señalar que algunas propuestas plantean un cambio institucional más profundo: la creación de una entidad que ejerza funciones de organismo regulador y la declaración del servicio de transporte terrestre de pasajeros como servicio público.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo considera que las medidas que se implementen han de ser aquéllas que permitan revertir en el más breve plazo los trágicos eventos de transporte antes referidos. En

el mediano plazo se podrá evaluar el perfeccionamiento del régimen de supervisión y fiscalización del transporte terrestre y la incorporación de cambios estructurales más profundos, los cuales podrán ser objeto de mayor reflexión y participación de los actores. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo considera pertinente señalar lo siguiente:

1. Las funciones de la entidad encargada de supervisar y fiscalizar los servicios de transporteterrestredepersonasymercancías deben vincularse sólo a esta tarea

Esta entidad, de acuerdo con las distintas propuestas legislativas, tiene entre sus principales funciones fiscalizar: el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de transporte terrestre de personas, mercancías y mixto, de ámbito nacional e internacional; la infraestructura complementaria (terminales terrestres); las actividades relacionadas con el transporte (escuelas de choferes, centros médicos, etc.); la ubicación de los avisos publicitarios en la red vial nacional; el cumplimiento del Reglamento Nacional de Vehículos (control de pesos) y de las normas de tránsito; así como la imposición de las correspondientes papeletas y demás sanciones. Además, debe asesorar a los Gobiernos Regionales y Locales en temas vinculados a la fiscalización del transporte y tránsito. En consecuencia, absorbería funciones vinculadas a la supervisión, de la Dirección de Fiscalización y de la Dirección General de Transporte Terrestre. Respecto al control de pesos y medidas vehiculares en las estaciones de pesaje en la red vial nacional, asumiría las funciones de la Unidad Gerencial de Operaciones del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (PROVIAS

NACIONAL). Dichas dependencias pertenecen al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Conforme al Pre- Dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de fecha 15 de abril de 2009, el OSUTRANS tendría, además de las funciones propias de supervisión, la de planificación, que comprende desarrollar estudios sobre las condiciones de la oferta y la demanda en las distintas rutas, estudiar la infraestructura existente y organizar las demandas de recursos, definir las rutas disponibles y su condición de acceso específico, la estacionalidad en la actividad y sus efectos en los precios y las coyunturas macroeconómicas que puedan afectar al servicio de transporte público de personas y mercancías. También deberá establecer los estándares técnicos de los vehículos que se utilicen en el transporte interprovincial de personas y de carga.

Asimismo, se aprecia que en el Pre-Dictamen se asigna a la nueva entidad funciones de organismo regulador, a pesar que la propia propuesta señala que la entidad se encargará de la supervisión y fiscalización, no teniendo otras funciones de los organismos reguladores de los servicios públicos. Por ejemplo, el artículo 6º establece que: “*El Organismo Supervisor del Transporte Público de Pasajeros y Mercancías debe asegurar la continuidad, regularidad, universalidad de acceso del servicio de transporte público de personas y mercancías por parte de los operadores, así como, el nivel mínimo de calidad y eficiencia, que traslade seguridad a los consumidores y usuarios*”. (El resaltado es agregado)

Se aprecia claramente el exceso de funciones de la nueva entidad, lo cual, creemos puede distraerla del cumplimiento de la finalidad de su creación y convertirla

en una institución ineficiente, lo cual es inaceptable dadas las graves consecuencias de los accidentes en las carreteras, para la vida e integridad de cientos de peruanos y peruanas. En tal sentido, la nueva entidad sólo debería tener las funciones directamente vinculadas a la supervisión del transporte interprovincial: es decir, fiscalización de las empresas, los terminales terrestres, estaciones de ruta y la ubicación de avisos publicitarios en la red vial nacional e imponer las multas de tránsito. Tareas como la supervisión de las escuelas de choferes, centros médicos, centros de inspección vehicular, no deberían ser parte de las funciones del nuevo ente administrativo.

A manera de referencia podemos citar las funciones de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte de la República Argentina, la cual fiscaliza a las empresas operadoras de transporte urbano, interprovincial y ferrocarril; informa de los derechos y obligaciones de las empresas y usuarios; controla el funcionamiento de las estaciones terminales de ómnibus; controla y habilita los vehículos afectados al servicio de transporte de pasajeros y carga; otorga la licencia nacional habilitante de los conductores; fiscaliza la ejecución de los programas de mantenimiento de estaciones y coches (en los ferrocarriles); asesora a la Secretaría de Transportes; entre otros.¹ Se puede observar que las principales funciones están asociadas a la supervisión del transporte terrestre y actividades complementarias como los terminales terrestres, así como difusión de los derechos y obligaciones de los usuarios y empresas operadoras.

¹ Ver en: <http://www.cnrt.gov.ar/index2.htm>.

Debemos señalar que resulta acertado que la nueva entidad tenga como función el asesoramiento a otros estamentos de gobierno en la supervisión del transporte terrestre, lo que puede mejorar el rol supervisor del Estado, precisamente ahí donde se aprecia gran debilidad en dicha función.

Respecto a la administración de la imposición de papeletas de tránsito, es necesario que se precise sus alcances; es decir si sólo le corresponde el cobro de las multas y la atención de los procedimientos de reclamaciones o si también implica la supervisión y detección de estas irregularidades, lo que ya es una función que corresponde a la Policía Nacional del Perú, para lo cual existe la División de Protección de Carreteras.

2. Diseño Institucional Idóneo

Uno de los aspectos de mayor importancia en una reforma estatal como la que es objeto de evaluación, es el diseño institucional, debido a que éste debe responder al nivel de regulación requerido en un momento determinado a fin de conseguir la finalidad prevista. En tal sentido, se pretende ser eficientes en la utilización de los recursos públicos par la consecución de los objetivos. Como se ha indicado oportunamente, el problema que es necesario solucionar es el de la inseguridad y la alta incidencia de accidentes vehiculares en las carreteras.

Al respecto, el Pre- Dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de fecha 15 de abril de 2009, señala que el OSUTRANS estará adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y su directorio estará conformado por cinco (5) miembros: un

representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien lo presidirá, un representante del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Trabajo y un representante del INDECOPI. Ciertamente su tipo de organización emula a la de un organismo regulador de servicios públicos, tal como lo establece la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos. El diseño propuesto responde en cierto grado a la racionalidad propuesta para los servicios públicos, es decir a aquéllos que por ley expresa están bajo la titularidad del Estado y son brindados por éste directamente o a través de particulares en mérito a la habilitación denominada concesión. Tal no es el caso del transporte interprovincial de pasajeros por carretera.

3. **Ámbito de competencia**

Tal como se desprende de lo establecido por la Ley General de Transporte Terrestre, la competencia para regular, supervisar y fiscalizar el transporte interprovincial le corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a los Gobiernos Regionales en sus correspondientes ámbitos, siendo responsabilidad de la Policía Nacional del Perú prestar el apoyo respectivo a los estamentos estatales mencionados e imponer las sanciones por infracciones viales en las carreteras.

De acuerdo con lo advertido por la Defensoría del Pueblo en su Informe N° 0012-2008-DP/ASPMA, mediante el cual se presentó los resultados de la supervisión a la implementación al Plan Tolerancia Cero, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones realizaba esta función básicamente solo. En efecto, existen Gobiernos

Regionales que no supervisan el transporte terrestre de manera permanente. En tal sentido, es necesario que la nueva entidad asuma de modo exclusivo la competencia de supervisar y fiscalizar la actividad de transporte terrestre de pasajeros en la red vial nacional, pudiéndose celebrar los convenios de colaboración que contribuyan al mejor cumplimiento de la misión.

Asimismo, teniendo en consideración que es un hecho acreditado el peso que tiene el llamado factor humano en la ocurrencia de los accidentes vehiculares en las carreteras, es necesario adoptar una serie de medidas que permitan cambiar esta situación. El cansancio y la carencia de experticia de los choferes, deben ser combatidos desde diversos aspectos, siendo de los más importantes el estricto cumplimiento de las condiciones laborales y la profesionalización de los conductores. Al respecto, si bien el año pasado el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo y Promoción Social celebraron un convenio de colaboración, la supervisión de las condiciones laborales no es una labor que se realice de manera permanente y tampoco existe correlación entre las infracciones laborales y las vinculadas al transporte. Asimismo, la fiscalización que realizan los inspectores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se limita a la verificación de que el conductor de la unidad se encuentre inscrito en la relación que obra en el indicado ministerio. En consecuencia, se aprecia la necesidad de fortalecer la labor estatal de supervisión y fiscalización en el ámbito laboral, razón por la cual la nueva entidad debería asumir la supervisión de las condiciones laborales, tales como el cumplimiento de las horas de trabajo, la inclusión en planillas y pago de seguros de salud, entre otros aspectos. Las irregularidades en

las condiciones laborales de los choferes (modalidad de trabajo a destajo o con sobretiempo, falta de seguro médico, entre otras) suponen un externalidad negativa de las empresas que se traduce en inseguridad y accidentes en las carreteras.

4. La infraestructura idónea para la supervisión y fiscalización del transporte: el terminal terrestre o terrapuerto.

La mayor eficiencia en las labores de supervisión y fiscalización a todos y cada uno de los vehículos de transporte terrestre de pasajeros que pretenden ingresar en las carreteras demanda la construcción de la infraestructura idónea: el terminal terrestre o terrapuerto. Urge que se fije como política para el transporte interprovincial terrestre de pasajeros, la construcción de un terminal terrestre en cada ciudad. Si bien algunas empresas han construido sus propios terminales, debe fijarse un plazo razonable dentro del cual deberán emplear el terminal de la ciudad, cuya construcción debe ser promovida por el Estado, con recursos propios o a través de inversión privada.

La importancia de esta infraestructura reside en la posibilidad de concentrar en un solo lugar la oferta y demanda de transporte terrestre, facilitando la información a los usuarios y que éstos puedan tomar una decisión informada. Asimismo, en caso de determinarse que un vehículo no puede circular, se puede proceder de inmediato al cambio de vehículo y hasta de empresa, sin los inconvenientes de hacer lo propio en plena carretera. Los costos de fiscalización, de la revisión de las condiciones laborales de los choferes, de la atención de reclamos de usuarios, de

la orientación a los pasajeros y familiares, así como del acceso de éstos a información sobre el mercado de servicios interprovinciales, disminuirían notablemente por el hecho de estar las empresas concentradas en un mismo lugar tanto para la salida como para la llegada de sus unidades.

5. Otros problemas de la nueva entidad

Suponer que el único aspecto que urge corregir es la supervisión y la fiscalización es un grave error y de hecho la creación de la nueva entidad podría generar expectativas infundadas en la población. Debe resaltarse se aún quedan pendientes de atención muchos otros elementos de riesgo en el transporte vinculados al factor humano, al vehículo y a la vía que requieren aún de una mejor regulación, implementación y formalización. Así por ejemplo, la determinación de la antigüedad del parque automotor, la formalización de las empresas de transporte y las exigencias legales para su constitución y su operación, la educación vial, la seguridad y señalización de las vías, son sólo algunos de los aspectos que se debe abordar a la brevedad.

En el ámbito normativo, por ejemplo se requiere un nuevo Reglamento de Administración del Transporte, el cual debe ser más riguroso con la fijación de criterios y estándares que permitan tener empresas de transporte más sólidas y formales, para lo cual se debe exigir contar con una flota de vehículos propios y capital social relevante mayor.

De otro lado, es necesario hacer una auditoría a la red vial nacional mediante la cual se verifique las condiciones de las carreteras (por ejemplo, sobre el ángulo de los giros

y el estado del pavimento). Igualmente es necesario verificar si las vías están correctamente señalizadas y corregir los elementos de riesgo que pueden producir accidentes de tránsito en la red vial nacional.

Otro factor de riesgo es la antigüedad del parque automotor del transporte interprovincial. Según estadística del MTC al 2007, 34% de los vehículos tienen entre 11 a 15 años, 17% entre 16-20 años, y 10% más de 21 años. De ahí la necesidad de que el Estado genere mecanismos para la renovación del parque automotor en el transporte interprovincial.

Un aspecto también importante es el aseguramiento de los recursos económicos y materiales que permitan a la nueva entidad contar con los elementos e instrumentos para cumplir cabalmente su tarea. Ciertamente se requiere de suficientes inspectores y de instrumentos como alcoholímetros, profundímetros y de insumos que permitan hacer control aleatorio de consumo de drogas, entre otros.

Finalmente, el Informe Defensorial N° 108: “Pasajeros en Riesgo: La Seguridad en el Transporte Interprovincial” expuso el problema de la falta de ejecutor coactivo en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Si bien en estos momentos la labor de cobranza coactiva de las multas la realiza un funcionario del Banco de la Nación, en mérito de un convenio de colaboración, este funcionario tiene evidentemente otras tareas, y con ello, se afecta la cobranza. Por ello, es recomendable que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cuente con su propio Ejecutor Coactivo para que haga efectivas las cobranzas de las multas, y las empresas y los choferes perciban que las infracciones que cometen

son sancionadas y que ello afecta su economía. Se trata de un elemento importante que puede hacer inútil los incentivos al cumplimiento de las normas y disposiciones de transporte.

III. CONCLUSIONES

1. Las medidas que se implementen han de ser aquellas que permitan revertir en el más breve plazo los trágicos eventos de transporte. En el mediano plazo se podrá evaluar el perfeccionamiento del cambio en el régimen de supervisión y fiscalización del transporte terrestre y la incorporación de cambios estructurales más profundos, los cuales podrán ser objeto de mayor reflexión y participación de los actores.
2. La nueva entidad, tal como se plantea a través de las diversas propuestas, tiene exceso de funciones que pueden perjudicar su eficiencia. Deberían ser solamente aquellas vinculadas a la supervisión del transporte terrestre de pasajeros y carga, supervisión de terminales terrestres y estaciones de ruta, fiscalización de ubicación de los avisos publicitarios en la red vial nacional, y cobro de las multas de tránsito.
3. Uno de los aspectos de mayor importancia en una reforma estatal como la que es objeto de evaluación, es el diseño institucional, debido a que éste debe responder al nivel de regulación requerido en un momento determinado a fin de conseguir la finalidad prevista. En tal sentido, se pretende ser eficientes en la utilización de los recursos públicos par la consecución de los objetivos.

Al respecto, la propuesta del Pre- Dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de fecha 15 de abril de 2009, responde en cierto grado a la racionalidad propia de los servicios públicos, es decir a aquéllos que por ley expresa están bajo la titularidad del Estado y son brindados por éste directamente o a través de particulares en mérito a la habilitación denominada concesión. Tal no es el caso del transporte interprovincial de pasajeros por carretera.

4. Con la sola creación de este organismo no se solucionará los problemas de seguridad en el servicio de transporte interprovincial de pasajeros y carga, dado que el problema es complejo y contiene diversos factores de riesgo. Se requiere otros mecanismos como son un riguroso reglamento de transporte terrestre, renovación del parque automotor, auditorías de las vías de la red vial nacional, ente otros.
5. De acuerdo con lo advertido por la Defensoría del Pueblo en su Informe N° 0012-2008-DP/ASPMA, mediante el cual se presentó los resultados de la supervisión a la implementación al Plan Tolerancia Cero, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones realizaba esta función básicamente solo. En efecto, existen Gobiernos Regionales que no supervisan el transporte terrestre de manera permanente. En tal sentido, es necesario que la nueva entidad asuma de modo exclusivo la competencia de supervisar y fiscalizar la actividad de transporte terrestre de pasajeros en la red vial nacional, pudiéndose celebrar los convenios de colaboración que

contribuyan al mejor cumplimiento de la función.

6. Se aprecia la necesidad de fortalecer la labor estatal de supervisión y fiscalización en el ámbito laboral, razón por la cual la nueva entidad debería asumir la supervisión de las condiciones laborales, tales como el cumplimiento de las horas de trabajo, la inclusión en planillas y pago de seguros de salud, entre otros aspectos. Las irregularidades en las condiciones laborales de los choferes (modalidad de trabajo a destajo o con sobretiempo, falta de seguro médico, entre otras) suponen una externalidad negativa de las empresas que se traduce en inseguridad y accidentes en las carreteras.
7. Urge que se fije como política para el transporte interprovincial terrestre de pasajeros, la construcción de un terminal terrestre en cada ciudad. Si bien algunas empresas han construido sus propios terminales, debe fijarse un plazo razonable dentro del cual deberán emplear el terminal de la ciudad, cuya construcción debe ser promovida por el Estado, con recursos propios o a través de inversión privada. Los costos de fiscalización, de la revisión de las condiciones laborales de los choferes, de la atención de reclamos de usuarios, de la orientación a los pasajeros y familiares, así como del acceso de éstos a información sobre el mercado de servicios interprovinciales, disminuirían notablemente por el hecho de estar las empresas concentradas en un mismo lugar tanto para la salida como para la llegada de sus unidades.

8. Es de gran relevancia asegurar los recursos económicos y materiales que permitan a la nueva entidad contar con los elementos e instrumentos para cumplir cabalmente su tarea. Ciertamente se requiere de suficientes inspectores y de instrumentos como alcoholímetros, profundímetros y de insumos que permitan hacer control aleatorio de consumo de drogas, entre otros.

Lima, 21 de abril de 2009

3.2.10. Informe de Adjuntía N° 012-2009-DP/AMASPP: “Proyecto de Ley que busca ampliar la información que se consigna en las licencias de conducir”

PROYECTO DE LEY QUE PRETENDE AMPLIAR LA INFORMACIÓN PERSONAL EN LA LICENCIA DE CONDUCIR

Opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley N° 3231/2008-CR que pretende ampliar la información contenida en la Licencia de Conducir.

El Proyecto de Ley N° 3231/2008-CR de fecha 06.05.09 pretende incorporar nueva información obligatoria a las licencias de conducir: el grupo sanguíneo del conductor, autorización para recibir transfusiones y la autorización expresa para la donación de órganos.

1.- ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 951-2008-2009/CTT-CR, de fecha 12.05.09, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicita opinión a la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley N° 3231/2008-CR, que tiene como objetivo ampliar la información que debe contener la licencia de conducir, agregándosele el tipo de grupo sanguíneo, autorización expresa para recibir transfusiones y para la donación de órganos en caso de muerte.

2.- ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY

La Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, establece en su artículo 16 inc. A que corresponde

al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en dicha Ley, así como aquéllos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito. Entre éstos últimos debemos considerar el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir. Por su naturaleza técnica y de detalle convendría que el Congreso de la República permita que el MTC regule el detalle de este tema desarrollando sus diversos aspectos.

Asimismo, debemos indicar que el Proyecto de Ley pretende erróneamente modificar el artículo 16° del Decreto Supremo N° 15-94-MTC, el cual ha sido abrogado por el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC aprobatorio del nuevo Reglamento Nacional de Licencias de Conducir, el cual fue publicado el 18.11.08. Es a partir de dicho Reglamento que la Resolución Directoral N° 1021-2009-MTC/15 desarrolla los contenidos de las licencias de conducir.

Con relación a la información que se pretende incorporar a la licencia de conducir, debemos señalar que el consentimiento para la donación de órganos se encuentra contenido en el Documento Nacional de Identidad dado que es el documento público personal e intransferible que constituye la única cedula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos y judiciales¹ y su uso es obligatorio para todos los ciudadanos peruanos.²

En relación a consignar el tipo de sangre en la Licencia

¹ Artículo 26° de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

² Artículo 27° de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

de Conducir, ello puede ser de utilidad en casos de siniestro; sin embargo, dicha modificación no amerita una Ley, sino que es el propio MTC el que debe evaluar y agregar dicho dato mediante normas reglamentarias.

Lima, 08 de junio de 2009

3.2.10. Informe de Adjuntía N° 016-2009-DP/AMASPPI: “Proyecto de Ley que pretende ampliar las sanciones penales a los conductores ebrios”

PROYECTO DE LEY QUE PRETENDE AMPLIAR LAS PENAS PARA LOS CONDUCTORES EBRIOS

Opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley N° 3167/2008-CR que pretende ampliar las penas para los conductores ebrios.

Mediante Oficio N° 1073-2008-2009-CJ-DDHH/CR, de fecha 04.05.09, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, solicitó opinión a la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley N° 3167/2008-CR, el cual tiene como objetivo ampliar las penas de entre 1 a 2 años para quienes por culpa causen daño a terceros en el cuerpo y la salud y a los conductores que causen daños personales habiendo manejado vehículos automotores en estado de ebriedad o conduzcan bajo los efectos de estupefacientes o cuando sean varias las víctimas del mismo hecho, siendo en este último caso las penas de entre 4 a 6 años.

2.- ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto se sustenta en la necesidad de ampliar las penas y sancionar severamente a quienes ocasionan daños a terceros mediante el manejo irresponsable de un vehículo automotor al conducir en estado de ebriedad, considerando que la práctica judicial demostraría que sólo hay prisión efectiva cuando la pena es mayor a 04 años.

No obstante, si bien la norma vigente establece que las penas iguales o menores a 4 años pueden ser suspendidas en su ejecución, ello no sucede en todos los casos. La estadística penitenciaria muestra claramente que existen 2 148 internos con penas menores a 3 años en los penales peruanos.¹ Por ende, el argumento de necesidad de la norma no tiene sustento.

El Código Penal de 1991, inspirado en un derecho penal garantista, fue objeto de modificaciones sucesivas desde su vigencia. En los últimos años, ha sido recurrente la imposición de sanciones penales cada vez más severas para hacer frente a la criminalidad. Esta situación, entre otras causas, ha provocado un incremento importante de la población penal.

Durante la década de 1990, la tasa de crecimiento de la población penal fue de 4.4%. Entre el 2000 y el 2006, el promedio de crecimiento ha sido de 5.8%, habiéndose registrado una tasa de crecimiento de 8% en el 2004, 12% en el 2005, 9% en el 2006 y 10% en los años 2007 y 2008.

A agosto del 2006, la población penal que era de 36,467 internos ha ascendido a cerca de 44,000 internos. De esta manera se supera la capacidad de albergue de los establecimientos penales que es de 21,093 plazas originándose una tasa de sobrepoblación penal de 87%, que excede la capacidad de atención de los servicios penitenciarios. Puede afirmarse, entonces, que el aumento de las penas trae como consecuencia el incremento de la población penal y del tiempo de permanencia de los internos en las cárceles.

¹ Instituto Nacional Penitenciario. *Informe Estadístico Marzo – 2009*.

Si bien existe una gran preocupación generalizada sobre la seguridad en las vías públicas del país, el sólo aumento de sanciones penales a los conductores que manejen vehículos automotores en estado de ebriedad no reducirá el elevado número de siniestros de tránsito en el país ni el alto número de víctimas fatales y no fatales producto de dichos siniestros, sino que sólo incrementará la población penal.

La elaboración de las leyes penales debería considerar el aporte de las disciplinas empírico-sociales sobre el fenómeno criminal, la realidad en la que se va a incidir, la configuración de las necesidades sociales que se pretende satisfacer y las consecuencias sociales previsibles de la intervención. Asimismo, debe efectuarse un análisis fiable del estado de la opinión pública y de la actitud de los grupos de presión o representativos de intereses, la manifestación de los posibles afectados, los costos económicos de la reforma legal, pronósticos sobre las dificultades de su puesta en práctica, entre otros aspectos.

En cuanto al proyecto bajo análisis es necesario, en particular, que el Estado en sus diferentes niveles de Gobierno (Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales) desarrolle un conjunto de medidas complementarias para fortalecer: la promoción de una cultura de responsabilidad en la ingesta de alcohol que incluya la abstención si se va a conducir; el control de la venta de estupefacientes; el rol supervisor del Estado sobre los conductores en general y sobre las condiciones laborales de los conductores de las diferentes modalidades de transporte público terrestre; la educación vial para los conductores y los docentes y alumnos de los centros de enseñanza; los operativos de

la PNP para el control a los conductores, entre otros aspectos. Estas líneas de trabajo ya están establecidas en el Plan Nacional de Seguridad Vial (2007-2011), el cual fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 13-2007-MTC, debiendo las autoridades de los niveles de gobierno anteriormente señalados desarrollar el referido plan.

El aumento de las sanciones no ha probado ser el elemento de mayor eficacia para desincentivar las conductas ilícitas, por lo que sólo podemos admitirlo si va de la mano con una política de auténtica prevención de la conducción bajo efectos del alcohol y estupefacientes.

Lima, 10 de junio de
2009.

3.2.11. Informe de Adjuntía N° 023-2009-DP/AMASPP: “Proyecto de Ordenanza de Transporte Urbano en Lima Metropolitana”

Comentarios al proyecto de Ordenanza que Reglamenta la Prestación del Servicio Público de Transporte Regular en Lima Metropolitana

I. ANTECEDENTES

La Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima ha pre - publicado a través de su página web el Proyecto de Ordenanza que reglamenta la prestación del servicio de transporte urbano regular de pasajeros en Lima Metropolitana, con la finalidad de recibir las opiniones, sugerencias y observaciones al citado documento.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de sus funciones constitucionales y en aras de contribuir constructivamente en la gestión pública emite opinión sobre los alcances de este proyecto de ordenanza, tomando en consideración las recomendaciones emitidas en el Informe Defensorial N° 137: “El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un Desafío en Defensa de la Vida”

II. ANÁLISIS

1. Título Segundo: De los títulos habilitantes para prestar el servicio

Es importante que el proyecto de ordenanza procure guardar coherencia con el marco normativo del servicio de transporte terrestre que se encuentra vigente, en especial con el Decreto Supremo N° 17-2009-MTC -Reglamento

Nacional de Administración de Transportes-, a efecto de evitar incongruencias que generen dudas para los operadores de los servicios de transporte terrestre, problema que fuera advertido por la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 137.

Por ello, respecto de los requisitos requeridos a toda persona jurídica para solicitar autorización para la prestación de servicio de transporte público regular de personas, establecidos en el artículo 11° del Proyecto de Ordenanza, hemos observado lo siguiente:

- El inciso c) del Proyecto de Ordenanza señala que la persona jurídica que desea obtener una autorización para la prestación del servicio, deberá presentar una declaración jurada de contar con un patrimonio mínimo igual o mayor a 150 UIT para rutas urbanas, o, a 90 UIT para rutas periféricas; sin embargo, en el artículo 48° inciso 15 del mismo proyecto -al referirse a los requisitos para acceder y permanecer en el servicio de transporte regular de personas-, señalan que se entenderá por patrimonio neto el que figure en sus registros contables y/o al declarado ante la administración tributaria en el último ejercicio.
- En el inciso c) se especifican dos tipos de rutas: urbanas y periféricas, clasificación que no se encuentra establecida en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, con lo cual es necesario que esta ordenanza adecue su articulado a las disposiciones vigentes.
- El inciso i) establece que se deberá presentar un “Estudio Técnico para la Asignación de Ruta”, sin embargo, en el proyecto no se especifica el contenido y componentes que debe tener este estudio. En

este sentido, para no transgredir los principios de legalidad y razonabilidad establecidos en los artículos 1.1 y 1.4 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Municipalidad de Lima debería precisar los términos de referencia de dicho estudio; o, señalar expresamente que el contenido sería desarrollado en otra norma.

Respecto de la cancelar la autorización del servicio, previsto en el artículo 18° hemos observado lo siguiente:

- El inciso 2) señala como causal, mantener deudas pendientes de pago en ejecución coactiva por más de un año. Ello implica que estas deudas podrían ser de cualquier índole, pero dado que esta ordenanza regularía el servicio de transporte urbano, debería señalarse expresamente que las deudas están referidas a la prestación del servicio de transporte terrestre.
- El inciso 7) señala como causal, abandonar el servicio, es decir la no prestación del mismo durante 3 días consecutivos, en un periodo de 30 días sin haber justificación alguna. No obstante, este supuesto no guarda concordancia con el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, cuyo artículo 62° define el abandono como la no prestación del servicio de transporte durante 10 días consecutivos o no, en un periodo de 30 días. Por ello, se recomienda adecuar este inciso a lo señalado en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes.

Sobre las causales para la suspensión de la autorización, previstas en el artículo 20°, el inciso 2) prevé que

cuando se compruebe que la empresa autorizada ha participado en accidentes de tránsito con heridos múltiples o consecuencias fatales, se suspenderá a la empresa autorizada por 3 días consecutivos. Al respecto, sugerimos se precise que la suspensión procede ante accidentes generados directamente por los vehículos de la empresa de transportes, ocasionando heridos múltiples o consecuencias fatales.

El artículo 33° del proyecto establece los requisitos para la procedencia del retiro de un vehículo de la flota habilitada a una empresa autorizada. Cabe precisar que este artículo no regula lo que en la práctica se presenta, siendo frecuente que las unidades vehiculares que prestan servicio de transporte operen empleando la figura del “uso de la ruta por comisión”, es decir, las empresas en su gran mayoría no son propietarias de los vehículos de transporte.

Por ello, es necesario adecuar el artículo a efectos que las responsabilidades por las irregularidades cometidas por propietarios de los vehículos y/o choferes de los mismos no deberían trasladarse a las empresas, que a su vez no tienen control alguno sobre éstos. En este sentido, se sugiere que esta medida opere en los casos que existan mayores elementos que constaten que hay colusión entre el propietario del vehículo y/o chofer con la empresa de transporte, por ejemplo, al comprobarse que hay coordinación entre el propietario o chofer con la empresa de transportes, utiliza la misma ruta, etc.

Por su parte, el artículo 38° menciona que entre los requisitos que deben cumplir los conductores para la obtención de su respectiva credencia, está el presentar una declaración jurada de no contar con papeletas

impagas o contar con fraccionamiento ante el SAT. En este caso, recomendamos se precise que la declaración jurada debe estar referida a la ausencia de multas relacionadas al tránsito o transporte urbano.

En el artículo 50° se establecen las condiciones operacionales para mantener la autorización del servicio, siendo que en el inciso 7) se establece que se deberá acreditar trimestralmente contar con una póliza de seguro vigente. Esta propuesta no guarda relación con lo establecido por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del Decreto Supremo N° 24-2002-MTC, que exige un seguro a todos los vehículos automotores que circulen en la vía pública –como los vehículos de transporte público. Adicionalmente, contraviene lo establecido por el Reglamento Nacional de Administración de Transporte¹, que señala en los artículos 37° inc. 11 y 41° inc. 1.3.3 que los vehículos en que se brinda servicio de transporte público deben contar con Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) o Certificado de Accidentes de Tránsito (CAT).

Debemos tener en cuenta que si bien las municipalidades provinciales pueden emitir normas complementarias aplicables a su jurisdicción, estas deben sujetarse a los criterios previstos en la ley, al reglamento nacional de transportes y a los demás reglamentos nacionales. En ningún caso las normas complementarias pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte.²

¹ El Reglamento es aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

² Artículo 11° del D.S. N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transportes.

También consideramos que la póliza propuesta en el proyecto de ordenanza no guarda concordancia con el SOAT, estableciéndose supuestos de cobertura distintas. El SOAT se caracteriza por cubrir sólo los daños a la persona, sin incluir la responsabilidad civil a terceros (daños a la propiedad); los montos de cobertura son diferentes, por ejemplo los gastos médicos son reconocidos hasta un máximo de 5 UIT.

Asimismo, este artículo 50° inc. 7 no guarda concordancia con el artículo 52° inc. 7 donde se señala que las empresas autorizadas deben brindar el servicio de transporte con vehículos que cuenten con el SOAT o el CAT. En todo caso se sugiere a la Municipalidad de Lima que exija el SOAT a todos los vehículos y analice la posibilidad de exigir un seguro complementario para supuestos de riesgo no cubiertos por el SOAT (como responsabilidad civil contra terceros) para los vehículos de transporte público.

En el artículo 53° inc. 11 se señala a que las empresas están obligadas a garantizar la vigencia del Sistema de Seguro de Salud del personal asignado en el padrón de conductores, conductores-cobradores y cobradores cada 6 meses, sin embargo, sugerimos que para contribuir a la formalización del sector de transporte urbano, se disponga que las empresas de transportes remitirán a la Gerencia de Transporte Urbano la información sobre los seguros contratados para su personal, cada 6 meses, asumiendo directamente el gasto, evitando así que sea trasladado a los choferes y cobradores.

2. Título Sexto: Del Régimen de Fiscalización

El artículo 57° señala como modalidades de fiscalización: fiscalización de campo, fiscalización de gabinete y

auditorias anuales de servicio. No obstante durante el desarrollo del Proyecto solamente se hace un análisis de la fiscalización de campo, no así del resto de modalidades. En todo caso se debería señalar expresamente si se pretende aplicar las disposiciones del Reglamento Nacional de Administración de Transportes en el caso de estas modalidades.

El artículo 64° establece que las infracciones tendrán niveles: leves, graves y muy graves, sin embargo no señala cuál es el parámetro para la determinación de cada una de ellas. Además no se ha incluido una tabla con los supuestos de infracción y sus respectivos códigos. Debemos indicar que si bien el Reglamento Nacional de Administración de Transportes ha establecido un conjunto de supuestos, dentro de la función complementaria que tienen las municipalidades provinciales, se debiera incorporar otros supuestos basados en la realidad del transporte urbano en la ciudad como el no respeto del pasaje de los estudiantes universitarios y escolares, que ya fue recomendado por la Defensoría del Pueblo a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El artículo 69° crea las medidas preventivas por medio de las cuales pueden intervenir los inspectores municipales de transporte y la Policía Nacional del Perú asignado al tránsito. Entre las medidas preventivas se considera el internamiento preventivo de los vehículos y la retención precautoria de la Tarjeta Única de Circulación que incluye también internamiento. Cabe señalar que varios de los supuestos están asociados a infracciones de informalidad del transporte como: prestar el servicio sin tener la autorización, cuando el vehículo no cuente con la Tarjeta Única de Circulación o ésta esté caduca, suspendida o haya sido adulterada.

En este punto debemos tomar en cuenta que de acuerdo a la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, la función de la Policía Nacional del Perú es fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito de los usuarios de la infraestructura vial y de los prestadores de servicios de transporte, así como brindar el apoyo de la fuerza pública a las autoridades competentes (en este caso a la Municipalidad de Lima). No se incluye la función de fiscalización del servicio de transporte terrestre, dado que corresponde a las municipalidades provinciales ejercer las funciones de fiscalización del servicio de transporte urbano³, siendo esta una función exclusiva de las autoridades competentes en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo a la Ley General de Transporte y Tránsito, salvo que otra norma con el mismo rango disponga lo contrario.⁴ En ese sentido la Defensoría del Pueblo ha opinado que debiera ser una ley emitida por el Congreso de la República, con alcance nacional, que modifique la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, evitando que cada municipalidad provincial emita ordenanzas con diversos criterios sobre entidades encargadas de fiscalizar el transporte urbano, y generar una falta de uniformidad en el ámbito fiscalizador del transporte urbano.

Por ello, se sugiere que tanto en los artículos 69° y 75° se retire a la Policía Nacional del Perú de la labor de fiscalización del servicio de transporte urbano, cumpliendo solamente labores de apoyo al inspector de la municipalidad provincial. A manera de referencia en

³ Artículo 17. 1.L de la Ley N° 27181, Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre y artículo 11° del D.S. N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transportes.

⁴ Artículo 12.1 del D.S. N° 017-2009-MTC.

una revisión del Reglamento Nacional de Administración de Transportes, en los artículos 90° inc. 1 y inc.2 se confirma que la labor de la PNP es la de ejercer una labor de apoyo a la autoridad encargada de fiscalizar el servicio de transporte terrestre.

En el artículo 76° del presente proyecto se faculta a los operadores del servicio de transporte el uso de medios electrónicos, computarizados u otros medios tecnológicos para la detección de irregularidades. Empero, a diferencia del Reglamento Nacional de Tránsito, el Reglamento Nacional de Administración de Transportes no ha previsto el uso de estos medios.

Si bien la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final establece la prórroga de todas las autorizaciones otorgadas a las empresas de transporte hasta el 30 de junio de 2010, en la Segunda Disposición se dispone que las empresas tengan 180 días calendarios para adecuarse a las disposiciones establecidas en esta ordenanza. Por ello, en la Tercera Disposición se menciona la prórroga automática de las autorizaciones de las empresas que hayan cumplido hasta el 31 de diciembre del 2010, a fin de iniciar la operación de las autorizaciones de servicio el 01 de enero de 2011. Sin embargo, aunque el cambio de regulación es importante, muchas empresas no van a poder cumplir con estas disposiciones por lo que es necesario que este nuevo reglamento sobre las empresas de transporte vaya de la mano con un plan de mitigación social, de manera que las empresas y trabajadores de transporte que no puedan adecuarse tengan un plan que amortigüe o derive en un cambio de giro en sus actividades laborales.

Uno de los componentes de este plan debería ser la

aplicación de un sistema de chatarreo de las unidades vehiculares, sistema que se ha aplicado en otras ciudades como Bogotá (Colombia). Esta medida permitiría retirar ómnibus antiguos y camionetas rurales (“combis”) que requieren salir del mercado, tomando en cuenta lo indicado por el Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao del promedio de edad del ómnibus, que es 20 años: 18 en el caso del couster y 15 de la camioneta rural.

Es importante tener en cuenta que estas medidas pueden tomar más tiempo de lo estimado para implementarse, por lo que resulta importante analizarlos y adecuarlos para la realidad del servicio de transporte urbano de Lima.

Finalmente, un problema que se ha detectado en el proyecto de Ordenanza es la falta de desarrollo de algunos temas importantes como son los derechos de los usuarios del servicio de transporte urbano, y en general señalar expresamente que a lo no previsto en esta Ordenanza se aplicarán las normas nacionales de transporte; en este caso el Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

Lima, 07 de octubre de 2009.