



INFORME DEFENSORIAL No. 108

**PASAJEROS EN RIESGO:
LA SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE INTERPROVINCIAL¹**

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

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.

- 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. 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.

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

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 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 incremento se pueden observar

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

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

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:

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

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

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>

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

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	Nº DE ACCIDENTES EN RED VIAL	Nº DE OMNIBUS PARTICIPANTES EN ACCIDENTES	Nº DE MUERTOS EN RED VIAL	Nº 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.

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

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

AÑO	Nº DE ACCIDENTES EN RED VIAL	Nº DE ÓMNIBUS PARTICIPANTES EN ACCIDENTES	Nº DE HERIDOS EN RED VIAL	Nº 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 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

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

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 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

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.

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

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 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, 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

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)

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

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

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 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 2º, inciso 11º 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. 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

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

²³ Oficio N° 250-2006-DIRSE-PUB: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.

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

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

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.

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.

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).

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

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.

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 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.

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 **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 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 Terrestre, el cual asciende a S/. 11'649,529. El Programa aéreo cuenta con S/. 21'130,197, lo que representa un

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

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

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

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

³⁸ Esta información se ha obtenido en <http://www.mtc.gob.pe/portal/home/transparencia/presupuesto/ppto-2005-nivel-de-actividades.pdf>

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

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.

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.

Cuadro N° 8
Relación de inspectores homologados de los Gobiernos
Regionales para el periodo 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
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 12º 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 2º lugar de tráfico de pasajeros estimados en el transporte

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>

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 pagina Web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

interprovincial, según departamento destino,⁴³ La Libertad el 4°, Tacna el 9° y Cajamarca el 11°. Asimismo, debemos considerar que estos inspectores también cumplen funciones de supervisión del servicio de transporte regional en su jurisdicción.

Cuadro Nº 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	Nº de viajes de pasajeros a la región	Nº de inspectores homologados
Lima	1º	20'752,293	22 ⁴⁴
Ica	2º	5'878,922	4
Arequipa	3º	5'399,615	12
La Libertad	4º	3'834,948	6
Lambayeque	5º	3'253,174	9
Junín	6º	3'244,488	14
Ancash	7º	2'109,060	5
Piura	8º	2'081,469	7
Tacna	9º	1'542,780	7
Moquegua	10º	1'512,221	5
Cajamarca	11º	1'444,891	4
Cusco	12º	1'310,713	7
Puno	13º	1'099,928	7
Cerro de Pasco	14º	892,017	5
Ayacucho	15º	854,808	3
Huánuco	16º	847,163	9
Tumbes	17º	679,291	8
Huancavelica	18º	593,403	5
Apurímac	19º	433,340	15
San Martín	20º	366,304	11
Ucayali	21º	226,332	3
Amazonas	22º	157,279	20
Loreto	23º	54,867	4
Madre de Dios	24º	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.

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

⁴⁵ Esta información ha sido proporcionada por la Dirección General de Circulación Terrestre mediante Oficio Nº 1054-2006-MTC/15 de fecha 16.03.06.

Asimismo, es necesario que, en la actual coyuntura, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones celebre 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 Nº 11
Número de inspectores por número de empresas
a supervisar y flota autorizada

Entidad Pública	Nº de inspectores	Nº de empresas de transporte autorizadas	Nº 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.

⁴⁶ Información proporcionada mediante el Oficio Nº 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.

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 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 supervisión permanente y fluida a las empresas de transporte regional que permita detectar de manera rápida las diferentes irregularidades en que incurrir 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.

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.

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 que sean necesarios sobre el hecho denunciado.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.

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.

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

Cuadro Nº 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 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 Nº 14
Relación de Actas de Infracción levantadas
por los Gobiernos Regionales: 2004-2005

Nº de ubicación de tráfico de pasajeros del transporte interprovincial (departamento destino) ⁵⁴	Gobierno Regional	Nº de Actas de Infracciones levantadas 2004	Nº de Actas de Infracciones levantadas 2005	Principales Infracciones detectadas
2º lugar	Ica	7	13	S.9; I.4; O.4
3º lugar	Arequipa	22	83	I.3; I.4; O.4; S.4; s.7; S.11
4º lugar	La Libertad	46	36	O.7; S.11; I.1; O.11; O.3
5º lugar	Lambayeque	14	57	S.7; S.9; I.4
6º lugar	Junín	6	104	O.2; O.11; S.2
7º lugar	Ancash	167	346	S.16; S.4; O.2; S.23; O.7
8º lugar	Piura	0	12	
9º lugar	Tacna	29	11	O.7; O.4; S.22
10º lugar	Moquegua	40	54	
11º lugar	Cajamarca	1	3	O.2
12º lugar	Cusco	3	28	O.2
13º lugar	Puno	1	17	O.4
14º lugar	Cerro de Pasco	2	17	O.4
15º lugar	Ayacucho	0	0	
16º lugar	Huanuco	28	12	

⁵³ Esta información ha sido proporcionada en el Informe Nº 052-2006-MTC/15, el cual se adjuntó en el Oficio Nº 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.

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 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 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:

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.

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.

Cuadro Nº 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 POR 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.

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 Transporte 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:

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

- 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

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 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.

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

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

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 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 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.

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.

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

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

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 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

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.

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 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 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

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.

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.

⁷⁴ El Sistema Nacional de Seguridad Vial está 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.

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).

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.

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

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.
 - Sub Dirección de Registros.
 - Sub Dirección de Autorizaciones.
- Dirección de Circulación y Seguridad Vial.
 - Sub Dirección de Licencias de Conducir y Educación Vial.
 - Sub Dirección de Revisiones Técnicas y Placas.
- Dirección de Fiscalización y Control de Servicios.
 - Sub Dirección de Control.
 - 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 predecible ⁷⁷ 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

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,

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.

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 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 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.

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 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.

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 Nº 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 Nº 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 22º de la Ley N° 27444,⁸¹ se debería 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.

⁸¹ Artículo 22º.- 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 cointerésados.

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 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

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.

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 comuniqué 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 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

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.

⁸⁴ Artículo 122°.- Obligaciones del transportista.

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 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 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

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.

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.”

infracciones cometidas por su conductor, requiriéndose para ello una modificación del artículo 122º.

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 S7⁸⁶** o del **código U14⁸⁷**. 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 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

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).

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 16º 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 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:

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 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 14° de la presente Ley.”

- 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 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.

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.

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.

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.

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 ejecutor coactivo del Banco de la Nación para cobrar las multas impuestas por la Dirección General de Circulación Terrestre.

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.
- 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

Este caso pone en evidencia que los infractores suelen recurrir al proceso judicial de revisión de la cobranza coactiva como una forma de eludir el pago de las multas impuestas. La referida empresa adeuda la suma de S/. 67,550.00 por diecinueve (19) expedientes administrativos seguidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Otro caso es el de la Empresa de Transportes Turismo Paramonga S.A., la cual adeuda la suma de S/. 41,200.00 por veinte (20) expedientes administrativos. Estas dos empresas, al adeudar S/. 108,750, son responsables de que el 8.21% del universo de deudas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones no sean cobradas y, además, dichas empresas son las deudoras del 34.023% de las deudas sometidas a algún procedimiento ante el Poder Judicial.

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

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

introducidas por la Ley N° 28165, no tendría, por ejemplo, todas las facultades de trabar 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

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 Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, por lo que ello supondría la modificación de 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 pagina Web del Gobierno Regional de La Libertad podemos encontrar información sobre operativos de 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

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.

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

regional ni de promoción de la participación del ciudadano en la supervisión del servicio de transporte.

Similar 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 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:

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

Cuadro Nº 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 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

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

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.

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 59º, 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.

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

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.

¹⁰⁰ Artículo 65º de la Constitución Política del Perú.

¹⁰¹ STC Nº 518-2004-AA/TC, fundamento Nº 13.

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.

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, 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
- Consulta sobre 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	Nº 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 Barranca 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 de 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	N° 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.