

Informe N° 0012-2008-DP/ASPMA.SP

RESULTADOS DE LA SUPERVISION DEL PLAN TOLERANCIA CERO EN LAS REGIONES DE AREQUIPA, LIMA, LAMBAYEQUE, TACNA Y PUNO

Antecedentes

En octubre del 2006 la Defensoría del Pueblo presentó el Informe Defensorial N° 108 Pasajeros en Riesgo: La Seguridad en el Transporte Interprovincial”, con la finalidad de aportar, desde el cumplimiento de su mandato constitucional, con la solución del grave problema de seguridad en la red vial nacional. En dicho informe se recomendó, entre otras cosas, fortalecer la fiscalización a las empresas de transporte interprovincial de pasajeros.

Es así que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) implementó el Plan Tolerancia Cero. Sin embargo, durante el año 2007 se han producido 1917 accidentes en la red vial, los cuales han ocasionado 859 muertos y 5466 heridos. Por ello, y a la luz de las cifras, dicho plan no ha tenido la eficacia esperada, pues se produjeron 67% más accidentes, 15% más muertos y 36% más heridos que en el año 2005.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo inició este año la campaña denominada: “Si no es seguro, no subas” en la cual se realizó una supervisión a la labor que vienen realizando el MTC, los Gobiernos Regionales de Arequipa, Lambayeque, Tacna y Puno y la Policía Nacional del Perú (PNP) en el cumplimiento del Plan Tolerancia Cero, para verificar el desarrollo del mismo y plantear recomendaciones que permitan una mejora en esta supervisión.

Por ello, la Defensoría del Pueblo ha elaborado el presente documento sobre los principales problemas detectados en la supervisión realizada los días 22 y 23 de febrero del presente año y las recomendaciones correspondientes.

1.- Principales problemas detectados:

1.1.- Problemas institucionales

1.1.1.- Falta de apoyo de los Gobiernos Regionales

Debemos indicar que, en general, los Gobiernos Regionales de Arequipa, Lambayeque, Tacna y Puno no vienen participando sistemática y sostenidamente en la implementación del Plan Tolerancia Cero. El siguiente cuadro muestra los

alcances de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo a los Gobiernos Regionales, los días 22 y 23 de febrero del 2008:

Cuadro N° 1
Número de inspectores encontrados en los puntos de control

Entidad	Punto de control	Número de Inspectores (22.02.08)	Número de inspectores (23.02.08)
Gno. Regional de Arequipa	Cruce Av. Aviación – Evitamiento	1 inspector	No se supervisó
Gno. Regional de Arequipa	Cruce Av. Aviación – Evitamiento	0	No se supervisó
Gno. Regional de Arequipa	Terminal terrestre	No se supervisó	0
Gno. Regional de Lambayeque	Garita Mocce	No se supervisó	0
Gno. Regional de Tacna	Terminal Terrestre Collasuyo	0 ¹	No se supervisó

Fuente: Defensoría del Pueblo

El Gobierno Regional de Arequipa cuenta con 22 inspectores homologados. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo encontró a un solo inspector supervisando en su punto de control el día 22.02.08. Asimismo, en ese punto de control, en la tarde del mismo día, personal de la Defensoría del Pueblo no encontró a ningún funcionario y cuando dicho personal se disponía a retirarse del lugar se acercó el señor Tomas Paz Barriga del área de fiscalización de la Gerencia de Transporte del Gobierno Regional de Arequipa quién confirmó que dos inspectores debían estar supervisando en este punto. Posteriormente, los inspectores Segundino Vizarrata y Walter Aubert se acercaron al personal de la Defensoría del Pueblo manifestando que ellos estaban supervisando en la zona denominada Ciudad de Dios (la cual no es punto de supervisión).

En el caso de Lambayeque, personal de la Defensoría del Pueblo sostuvo una reunión con el señor Jaime Sánchez Bonifaz, coordinador de inspectores del gobierno regional, quién manifestó que el Gobierno Regional de Lambayeque realiza su labor de supervisión en la garita de Mocce y en Motupe. Incluso se comprometió a que el día 23.02.08 su personal estaría en la garita de Mocce supervisando a las empresas de transporte interprovincial de pasajeros. Sin embargo, el personal de la Defensoría del Pueblo estuvo ese día en dicha garita y no se ubicó a ningún inspector del Gobierno Regional.

En el caso del Gobierno Regional de Tacna, se supervisó el Terminal Terrestre de Collasuyo; no encontrándose a ningún personal del Gobierno Regional de Tacna en dicho terminal.

¹ La supervisión fue realizada por personal de la Defensoría del Pueblo el día 03.03.08.

En el caso de Puno, la Dirección de Transporte del Gobierno Regional informó que el Gobierno Regional realiza operativos una o dos veces al mes y que éstos eran inopinados. Sin embargo, debemos indicar que la Región Puno durante el año 2007 no reportó ningún operativo de control dentro del Plan Tolerancia Cero al MTC pese a que en ese período contó con 10 inspectores homologados.² Al respecto debemos indicar que esta situación es preocupante porque durante el año 2007 se produjeron 88 accidentes en la red vial comprendida en la región Puno, que produjeron 78 muertos y 248 heridos,³ siendo la tercera región con mayor número de muertos en accidentes de tránsito en la red vial por región.

Los días 22 y 23 de febrero sólo se pudo observar que en los puntos de Puente Maravillas, garita de control Ichu y Km. 294 (carretera de salida a Arequipa) personal de la Policía supervisa los vehículos de transporte interprovincial verificando que los choferes tengan licencia de conducir y Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

1.1.2.- Poco apoyo de la Policía Nacional en la supervisión del Plan Tolerancia Cero

La Ley General de Transporte Terrestre, Ley N° 27181, establece que los miembros de la Policía Nacional tienen una función de apoyo a la supervisión del servicio de transporte interprovincial de pasajeros que realizan las autoridades⁴ (en este caso el MTC y los Gobiernos Regionales). Esta labor resulta central porque permite dar seguridad a los inspectores en su labor supervisora y ayuda a un mejor control en la red vial.

Sin embargo, no siempre el apoyo ha sido constante, lo cual se demuestra en el siguiente cuadro:

² Información proporcionada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Oficio N° 571-2008-MTC/15 de fecha 04.03.08.

³ Información proporcionada por la Policía Nacional del Perú mediante Oficio N° 109-2008-DIREOP_DIRRPRCAR_PNP/UNIPLOPE de fecha 22.02.08.

⁴ Artículo 19° de Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Cuadro N° 2
Número de miembros de la Policía Nacional en los puntos de control

Punto de control	Número de efectivos de PNP (22.02.08)	Número de efectivos de la PNP (23.02.08)
Garita de Ancón	2	2
Garita de Corcona	2	2
Garita de Pucusana	0	1
Garita de Yura (Arequipa)	1	No se supervisó
Variante de Uchumayo (Arequipa)	0	No se supervisó
Reque (Lambayeque)	4	No se supervisó
Garita de Mocce (Lambayeque)	No se supervisó	3
Garita de Tomasiri	2	2

Fuente: Defensoría del Pueblo

En garitas importantes como la de Pucusana (en el área de supervisión de las empresas de transporte interprovincial de pasajeros) el día 22.02.08 no hubo ningún miembro de la Policía Nacional y al día siguiente sólo hubo un efectivo. En otros puntos como Ancón, Corcona y Tomasiri sólo hubo dos efectivos. En la garita de Yura sólo hubo un efectivo policial y en la variante de Uchumayo ninguno.

Asimismo, se apreció que los miembros de la Policía Nacional no acompañan en la supervisión a los inspectores, motivo por el cual no se observa un trabajo coordinado entre estas instituciones. Incluso en algunos casos personal de la Defensoría del Pueblo fue testigo de maltratos de los choferes hacia los inspectores.⁵

De otro lado, en Puno, personal de la Policía Nacional manifestó su malestar por la presencia del personal de la Defensoría del Pueblo en la supervisión que ésta

⁵ El día 23.02.08 en la garita de Pucusana un chofer se negó a entregar sus documentos al inspector cuando se enteró que le iban a levantar un acta de verificación. Similares actitudes de falta de respeto al inspector se apreciaron en la garita de Reque (Lambayeque). Asimismo, en Yura, Variante de Uchumayo y en Corcona se han presentado casos de fuga de vehículos, los cuales no respetan la supervisión del Plan Tolerancia Cero.

realizaba; y en la garita de Reque el día 22.02.08 el personal de la Defensoría fue testigo de dos situaciones discrepantes entre el personal de la Policía Nacional y los inspectores del MTC por el levantamiento de actas de verificación ante la detección de irregularidades en las empresas de transporte.

Por ello, es necesario que la Policía Nacional destine un mayor número de efectivos para apoyar la supervisión de las empresas de transporte en los puntos de control; tomando en consideración el número de inspectores a los que deben apoyar. Es necesario, asimismo, un cambio de actitud de los miembros de la Policía Nacional, es decir, que se comprometan con la supervisión y acompañen en el trabajo de supervisión del servicio de transporte interprovincial a los inspectores para evitar los insultos y maltratos hacia los inspectores por parte de los choferes o los usuarios.

1.1.3.- Necesidad de respetar los derechos laborales de los trabajadores del sector transporte

En la presente supervisión se realizó una encuesta anónima a los choferes de las empresas de transporte, con la finalidad de tener una aproximación a los problemas que se pueden estar presentando en sus condiciones laborales.

Los resultados arrojan que, de un total de 361 encuestados, 39% reconoce que no tiene seguro médico. El caso más crítico es Puno donde de 87 encuestados, 67 no tienen seguro médico, siete admitieron no tener contrato, dos admitieron trabajar a destajo y dos admitieron que estaban supliendo al chofer titular por descanso médico.

Estos resultados nos dan algunos indicios de las irregularidades laborales, las cuales pueden tener repercusión en la seguridad en el servicio de transporte interprovincial de pasajeros. Así, situaciones como trabajar a destajo incentivan conductas inapropiadas por parte del chofer, como llevar mayor número de pasajeros, que se detengan en cualquier lugar para recoger pasajeros, o que aumenten la velocidad para recuperar el tiempo perdido, todo lo cual incide en el nivel de riesgo de los accidentes de tránsito.

Por ello, para la Defensoría del Pueblo es importante que el Ministerio de Trabajo supervise las condiciones laborales de los trabajadores del sector transporte, verificando si cuentan con seguro médico, contrato de trabajo, si se respeta su jornada laboral, entre otros aspectos.

1.2.- Problemas de personal e implementos

En la supervisión realizada se ha podido constatar dos problemas: el primero, asociado al número de inspectores que supervisan a las empresas de transporte interprovincial; y el segundo, respecto a los implementos con los que trabajan estos inspectores.

El siguiente gráfico demuestra los problemas antes referidos:

Cuadro N° 3
Número de inspectores por punto de control e implementos faltantes

Entidad	Punto de control	Número de inspectores ⁶	Implementos faltantes
MTC (en Arequipa)	Km. 36 Yura	4 inspectores	Alcoholímetro, cámara fotográfica y cámara de video, mobiliario, caseta
MTC (en Arequipa)	Km. 4.5 Variante de Uchumayo	5 inspectores	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video, mobiliario, caseta
MTC (en Lambayeque)	Reque	4	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video, mobiliario, caseta
MTC (en Lambayeque)	Mocce	4	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video, mobiliario.
MTC (en Tacna)	Garita de Tomasiri	6 - 5	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video
MTC	Garita de Ancon	5-3	Alcoholímetro, cámara fotográfica y cámara de video, mobiliario, caseta
MTC	Garita de Corcona	6-6	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video, mobiliario, caseta
MTC	Pucusana	3 - 4	Alcoholímetro, cámara fotográfica, cámara de video, mobiliario, caseta.

Fuente: Defensoría del Pueblo

Los inspectores del MTC varían entre 3 a 6, pero hay garitas que necesitan mayor personal como la garita de Corcona, porque en ese punto se supervisa a los vehículos de transporte interprovincial de pasajeros y a los vehículos de transporte de carga; con lo cual contar con sólo 6 inspectores resulta insuficiente para realizar la supervisión de los vehículos dentro de un tiempo de espera razonable, lo que genera malestar entre los choferes y usuarios del servicio. Un segundo problema

⁶ Estos números de inspectores corresponden a los hallados en la supervisión de la Defensoría del Pueblo en los días 22 y 23 de febrero del 2008.

derivado de esta debilidad, es que se propicia que los inspectores realicen una supervisión superficial y no rigurosa; para no demorar la supervisión y continuar atendiendo a los demás vehículos.

Similar problema encontramos en la garita de Pucusana donde el día 22.02.08 encontramos sólo 3 inspectores y el día 23.02.08 4 inspectores, lo cual resulta insuficiente en las horas de mayor afluencia de vehículos; muchos más si tenemos en cuenta que esta vía tiene un alto tráfico de viajes de pasajeros.⁷

Adicionalmente, cuando analizamos los equipamientos de los inspectores encontramos que la mayoría de ellos no cuenta con alcoholímetro (casos de Arequipa, Lambayeque y Tacna) o tienen sólo un alcoholímetro, el cual es descartable y por tanto sólo puede dársele un uso (caso de Pucusana y Ancón). Asimismo, no hemos encontrado que los inspectores cuenten con cámaras fotográficas o de video que puedan apoyar su labor de supervisión.

Adicionalmente, debemos señalar que en los puntos de supervisión no se encontró material de apoyo como material mobiliario (mesas, sillas, etc.) ni casetas que faciliten la supervisión a los inspectores. Esto se pudo apreciar en los puntos de supervisión como Corcona, Pucusana, Reque, etc.

Un problema que hemos encontrado en la supervisión en la sede de Tacna es que los transportistas evitan la supervisión del Plan Tolerancia Cero (sobre todo en las noches) utilizando un desvío en los distritos de Inclán y Samán,⁸ con lo cual no se logra el objetivo del Plan de supervisar a todos los vehículos que presten el servicio de transporte interprovincial de pasajeros. Por ello, es necesario modificar la ubicación de ese punto de control para evitar que los transportistas evadan la supervisión.

1.3.- Problema regulatorio

Un problema que hemos encontrado, que se ha apreciado con mucha frecuencia, es que los niños viajan sentados en las faldas de sus padres, lo cual resulta riesgoso por diferentes motivos: primero, frente a una maniobra brusca del conductor el menor puede sufrir un accidente; segundo, en caso de siniestros de tránsito el menor no contará con cinturón de seguridad, con lo cual estará más expuesto a sufrir lesiones graves. Adicionalmente, está la incomodidad en que viaja el menor puesto que muchos de estos viajes son largos como Lima - Arequipa, Lima - Huamanga o Lima - Tacna. A modo de referencia podemos señalar que el día

⁷ A manera de referencia la región Ica fue destino en el año 2006 de 5'619,261 viajes de personas; Arequipa, 5'967,021; Tacna, 1'676,296. En: <http://www.mtc.gob.pe/portal/estadistica/archivo/xls/3.cp.1.xls>.

⁸ Estas empresas generalmente tienen como ruta Tacna - Puno.

23.02.08 en la garita de Ancón, personal de la Defensoría del Pueblo verificó que los vehículos de placa VG-6008 (empresa Cial), UI-4022 (Empresa Altomayo), UQ-3996(empresa Atahualpa) y VG-3596(empresa Z Buss) llevaban menores sentados en las faldas de sus padres.

Por ello, considerando que el accionar del Estado en materia de transporte y tránsito se orienta a la satisfacción de la necesidad de los usuarios y al resguardo de las condiciones de seguridad y salud,⁹ el Estado debe procurar la protección de los intereses de los usuarios,¹⁰ y en especial de la salud y seguridad de un sector tan sensible como son los niños.

Por ello, es conveniente que en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, D.S. N° 09-2004-MTC, se regule que debe haber sólo un pasajero por asiento y que se adicione como supuesto de infracción de las empresas de transporte que éstas permitan que los menores viajen en esas condiciones.

2.- Conclusiones

2.1.- La aplicación del Plan Tolerancia Cero es una actividad que realiza el Ministerio de Transportes y Comunicaciones básicamente solo.

2.2.- Los Gobiernos Regionales de Arequipa, Lambayeque, Puno y Tacna, que fueron materia de supervisión defensorial respecto al Plan Tolerancia Cero, no supervisan adecuadamente a las empresas de transporte interprovincial de pasajeros en sus jurisdicciones.

2.3.- La Policía Nacional del Perú debe fortalecer su apoyo al Plan Tolerancia Cero, comprometiéndose activamente con el logro de sus objetivos. La falta de apoyo policial expone a los inspectores a amenazas y agresiones verbales y físicas por parte de los choferes y/o público usuario, lo que debilita la aplicación de la ley. Asimismo, los buses no acatan la orden de detención de los inspectores.

2.4.- Se ha detectado prácticas de contratación de choferes (ejem. trabajo a destajo), que incentivan conductas riesgosas. En las garitas de control no se supervisan las condiciones de trabajo de los choferes, sólo se verifica que estén inscritos en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

2.5.- Existe un número insuficiente de inspectores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones por cada garita de control, quienes además desarrollan su trabajo en condiciones inseguras y no cuentan con el equipamiento adecuado.

⁹ Artículo 3° de Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

¹⁰ Artículo 4.3 de Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

2.6.- Las garitas de control no constituyen la infraestructura idónea para la supervisión. En horas de mayor demanda, se producen largas colas y prolongado tiempo de espera, afectándose a conductores y usuarios.

2.7.- En la región Tacna se ha constatado que los choferes evitan la supervisión del Plan Tolerancia Cero usando un desvío en los distritos de Inclán y Samán, siendo necesario reubicar la garita de Tomasiri para evitar esta irregularidad.

2.8.- Se ha constatado que los menores de edad viajan sentados en las faldas de los padres, práctica que los expone a un alto riesgo para su integridad.

3.- Recomendaciones.-

3.1.- Recomendar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

- Implementar un sistema flexible que permita atender adecuadamente momentos de mayor demanda de supervisiones (horas punta), a fin de no disminuir la rigurosidad de la supervisión en estas horas críticas y al mismo tiempo no retrasar a los usuarios del servicio.
- Proporcionar los implementos necesarios a los inspectores para una adecuada supervisión como alcoholímetro, cámaras fotográficas, cámaras de video, mobiliario y casetas.
- Incorporar en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte la obligación de que haya una persona por asiento y que se adicione como supuesto de infracción de las empresas permitir que los niños viajen sentados en las faldas de sus padres.
- Reubicar la garita de control de Tomasiri para evitar que los transportistas evadan la supervisión del Plan Tolerancia Cero en esa jurisdicción.
- Implementar un protocolo de supervisión para estandarizar la supervisión de los inspectores en el marco del Plan Tolerancia Cero. Este protocolo tendría por objetivo fundamental que la supervisión sea llevada a cabo de manera integral y estándar, con celeridad y eficacia, a fin de garantizar la seguridad de los pasajeros. Asimismo, el protocolo deberá considerar la participación de la Policía Nacional del Perú para dejar a salvo la integridad física de los inspectores y el cumplimiento de las disposiciones y sanciones que se impongan.

3.2.- Recomendar a los Gobiernos Regionales de Arequipa, Lambayeque, Tacna y Puno:

- Cumplir con su deber de supervisión de las empresas de transporte interprovincial de pasajeros.

3.3.- Recomendar al Ministerio del Interior:

- Brindar un mayor apoyo al Plan Tolerancia Cero, el cual debe concretarse en un mayor número de efectivos de la Policía Nacional del Perú, en las garitas de control y en un cambio de actitud de los efectivos, los cuales deben acompañar activa y comprometidamente la supervisión de los inspectores del Plan Tolerancia Cero.

3.4.- Recomendar al Ministerio de Trabajo:

- Supervisar las condiciones laborales de los trabajadores del sector de transporte interprovincial de pasajeros.

3.5.- Recomendar al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

- Celebrar un convenio de colaboración interinstitucional de manera que haya un trabajo de intercambio de información y de apoyo mutuo que contribuya a las funciones de estas entidades, específicamente a la supervisión laboral de los choferes.