



El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida

Informe Defensorial N° 137

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima - Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Internet: [http:// www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, noviembre de 2008
1 000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del
Perú N° 2008-14492

El presente informe ha sido elaborado por la Adjuntía de
Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas
de la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo agradece el apoyo a la
Cooperación Técnica Belga (CTB) que hizo posible la
presente publicación.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES	15
1.1 Objetivos del informe.	16
1.2 Los accidentes de tránsito en el mundo y su repercusión en las sociedades.	18
CAPÍTULO II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	20
CAPÍTULO III. DERECHOS VULNERADOS E IMPACTOS ECONÓMICOS EN EL TRANSPORTE URBANO	21
3.1 Deber general del Estado de protección de los derechos.	21
3.2 Derecho a la vida.	22
3.3 Derecho a la salud y a la integridad personal.	33
3.4 El problema de la información sobre accidentes de tránsito.	38
3.5 Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.	40
3.6 Derecho a un servicio de calidad.	46

3.7	Transporte urbano en Lima: regulación inadecuada, congestión vehicular e impactos económicos.	49
-----	---	----

CAPÍTULO IV. PROBLEMAS EN LA PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO	59
---	-----------

4.1	La importancia de planificar el servicio de transporte urbano en las ciudades.	59
-----	--	----

4.2	El Metropolitano y sus limitaciones.	65
-----	--------------------------------------	----

4.3	Los problemas del transporte en las rutas de interconexión de Lima–Callao y de los autos colectivos.	81
-----	--	----

4.4	Problemas estructurales y laborales de las empresas de transporte urbano.	89
-----	---	----

4.5	Impulsar el transporte no motorizado: bicicletas.	99
-----	---	----

4.5.1	Las modalidades de transporte no motorizado como medios de transporte sostenible.	102
-------	---	-----

4.5.2	El Plan Maestro de Ciclovías para Lima y Callao.	106
-------	--	-----

CAPÍTULO V. CONCIENCIA Y RESPONSABILIDAD VIAL	112
--	------------

5.1	Conciencia vial ciudadana y apropiación del derecho a reclamar de los usuarios del servicio de transporte urbano.	112
-----	---	-----

5.2	Mecanismos de reclamo implantados por la Municipalidad Metropolitana de Lima.	113
5.3	La necesidad de que el Estado cuente con una estrategia de educación y seguridad vial.	117
CAPÍTULO VI. PROBLEMÁTICA DE LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO		142
CAPÍTULO VII. PROBLEMAS INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LIMA		163
7.1	Problema institucional de las entidades encargadas del sector de transporte urbano.	163
7.2	Deficiencias y vacíos en la normatividad municipal de transporte y su relación con la normatividad nacional de transporte.	168
CONCLUSIONES		175
RECOMENDACIONES		185

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Beatriz Merino Lucero
Defensora del Pueblo

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1 Objetivos del informe

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

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

Los objetivos específicos del presente informe son:

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

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

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

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

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

Fuente: Organización Mundial de la Salud.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

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

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

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

CAPÍTULO II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

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

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

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

CAPÍTULO III DERECHOS VULNERADOS E IMPACTOS ECONÓMICOS EN EL TRANSPORTE URBANO

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

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

3.1 Deber general del Estado de protección de los derechos

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

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

3.2 Derecho a la vida

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

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

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

Cuadro N° 2
Número de accidentes de tránsito

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

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

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Consejo de Transporte de Lima y Callao.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

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

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

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

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

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

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Estos accidentes han producido 36 muertos.

¹⁰ Estos accidentes han producido 35 muertos.

¹¹ Estos accidentes ha producido 32 muertos.

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

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

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

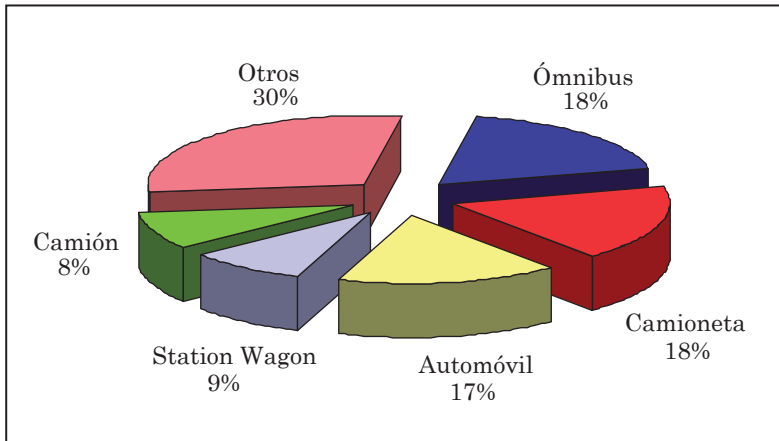
Fuente: Consejo de Transportes de Lima y Callao.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

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

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

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



Fuente: Ministerio del Interior

Elaboración: Defensoría del Pueblo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

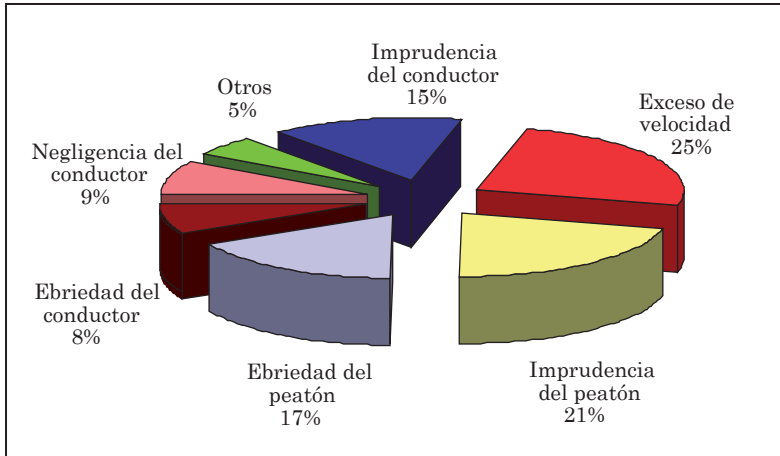
Fuente: Policía Nacional del Perú.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

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

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

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

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



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

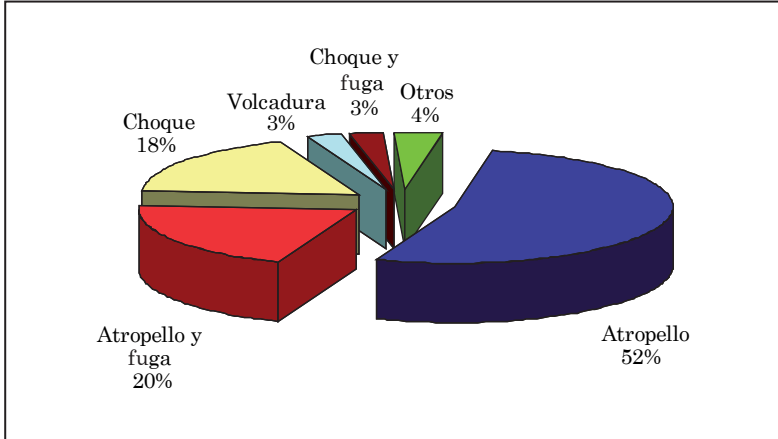
Entre las principales causas de los accidentes fatales se pueden enumerar: exceso de velocidad (25%), imprudencia del peatón (21%), ebriedad del peatón (17%), imprudencia del conductor (15%) y negligencia del conductor (9%). Si bien el conductor muestra una alta participación, los peatones también tienen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

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

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

Gráfico N° 3

Principales clases de accidentes fatales en Lima Metropolitana en el año 2007



Fuente: Ministerio del Interior.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

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

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

3.3 Derecho a la salud y a la integridad personal

La Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 7° que todos los ciudadanos tienen el derecho a la protección de la salud, la del medio familiar y la de la comunidad. El propio Tribunal Constitucional señala 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.¹⁵

Igualmente, el artículo 2° inciso 1 de la Constitución establece el derecho a la integridad moral, psíquica y física de las personas. El derecho a la integridad física de las personas es el derecho a la incolumidad corporal, esto es, el derecho a la intangibilidad en la apariencia externa y la conservación de su estructura orgánica. Su afectación se produce cuando se genera un daño concreto o lesión al cuerpo de la persona o se rompe el normal estado de equilibrio de sus funciones fisiológicas.¹⁶

La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que la salud es “*un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de infecciones y enfermedades.*”¹⁷ Igualmente, el derecho a la salud se puede entender como un componente indispensable para lograr el bienestar del individuo y un desarrollo humano sostenible.¹⁸ Asimismo, la Asamblea Mundial

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 2945-2003-AA/TC, fundamento N° 28.

¹⁶ Bernales Ballesteros, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis comparado. Lima: Editorial Roa, 1999, p. 115.

¹⁷ Carta de Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Adoptada el 22 de julio de 1946 por la Confederación Internacional de Salud.

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 14, aprobada en el 22° período de sesiones (2000). Párrafo 1. En: [http://unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)E.C.12.2000.4.SP?OpenDocument](http://unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)E.C.12.2000.4.SP?OpenDocument)

de la Salud de la OMS ha mostrado su preocupación por este tema. En 1974, la Asamblea Mundial de la Salud aprobó la Resolución N° WHA27.59, la cual declaró que los accidentes de tránsito constituyen un problema de salud pública de suma gravedad. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró la tercera semana de abril como la Semana Mundial de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial. Asimismo, la Unión Europea declaró el día 27 de abril como el Día Europeo de la Seguridad Vial. En el caso peruano se ha establecido que el tercer domingo del mes de octubre es el Día Nacional de la Seguridad Vial.¹⁹

En el caso de Lima, el número de los heridos por accidentes de tránsito es muy elevado, lo cual se grafica en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 7
Número de heridos por accidentes de tránsito en Lima Metropolitana

Año	Número de heridos en el ámbito nacional	Número de heridos en Lima
2003	32 670	13 511
2004	34 752	17 047
2005	39 559	20 269
2006	46 832	24 085
2007	49 057	24 730

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones y PNP.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

¹⁹ Decreto Supremo N° 34-2006-MTC, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 8 de octubre de 2006.

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

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

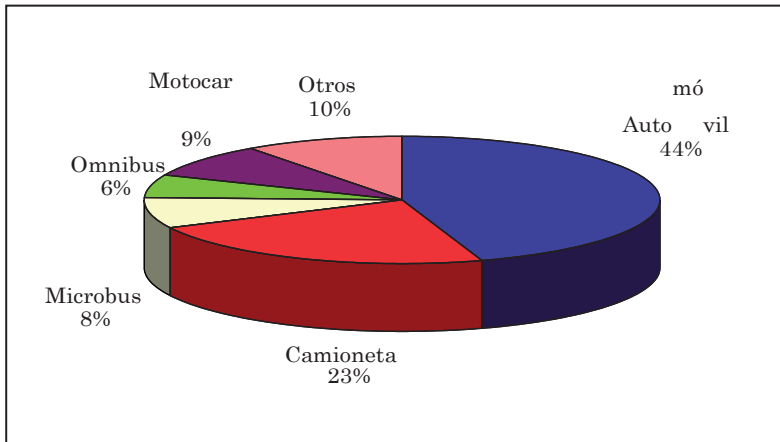
Según el Informe del Consejo de Transporte de Lima y Callao, los tres puntos con mayor número de accidentes, muertes y peatones involucrados son:

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

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

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

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



Fuente: Ministerio del Interior.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 El problema de la información sobre accidentes de tránsito.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

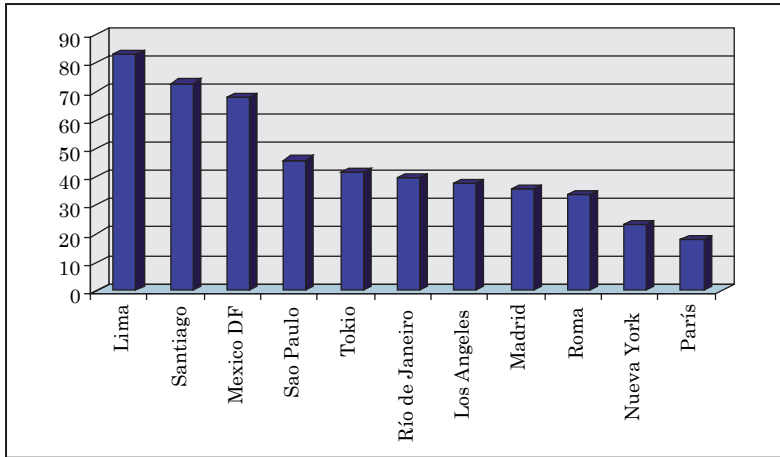
²⁹ Para mayor detalle sobre el contenido de dicho derecho, ver Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Derecho a un servicio de calidad

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ Artículo 3° de Ley N° 27181.

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

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

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

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

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

Fuente: Agencia de Cooperación Internacional del Japón

Elaboración: Defensoría del Pueblo

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

ejemplo, Av. Javier Prado, Av. Canadá, Av. San Borja). Asimismo, cabe resaltar que una de las principales causas de la baja velocidad promedio de estas vías –que, por ende, atenta contra el derecho a un servicio público de calidad–⁴⁰ es el conflicto ómnibus/combi en los paraderos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En efecto, la sobreoferta de vehículos en el servicio de transporte urbano, y la consecuente competencia entre los conductores, no permite que el transportista traslade los costos del mayor consumo de combustible y de mantenimiento al usuario final. En consecuencia, el conductor se ve expuesto a una reducción en sus ganancias, mientras el parque automotor se deteriora, ocasionando cada vez mayores costos en contaminación y accidentes.

En tal sentido, lo que prevalece en la ciudad es la competencia por cada pasajero en la ruta; a fin de evitar la referida reducción de ingresos, una merma en la calidad del servicio prestado y el aumento de los accidentes. Es oportuno mencionar que, al dramático impacto de estos problemas en la vida de las víctimas y sus familias, se suman los nada despreciables costos de los servicios de salud en que debe incurrir el Estado y los ciudadanos, a pesar de los esfuerzos que se llevan a cabo para que los actores internalicen los impactos de esta riesgosa actividad, mediante el sistema del seguro obligatorio de transporte.

Asimismo, el mayor consumo de combustibles produce un impacto en el ambiente de la ciudad, ya que genera contaminación, tal como se ha expuesto anteriormente. En el caso de las afectaciones al patrimonio monumen-

tal y en general a las edificaciones, si bien no existen datos que cuantifiquen el impacto, es evidente que los deterioros y depreciaciones producidos por la contaminación, demandan costos asumidos íntegramente por sus propietarios. En razón de ello, es necesario generar los mecanismos para que todo aquél que produce contaminación los internalice.

Un costo colateral para la sociedad generado por el actual sistema de transporte urbano, agudizado por una inadecuada regulación de éste, es la delincuencia común. Si bien los casos públicos más recurrentes de hurto de bienes a los pasajeros se han presentado en el servicio de taxi colectivo, éstos también se presentan en otras modalidades de transporte, como el urbano regular y el servicio de taxi. En una encuesta realizada en el marco del Plan Maestro de Lima y Callao, los usuarios del servicio de taxi señalan, como segundo problema, la seguridad personal (con 24%).⁴²

Asimismo, el servicio de transporte público deficiente y de pésima calidad ha generado incentivos para que muchas personas adquieran automóviles particulares y eviten el uso del transporte público. Al respecto, según datos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en el año 2007, el 66% del parque vehicular nacional se encontraba en la Región Lima. Asimismo, la tasa de crecimiento anual del parque vehicular limeño es cada vez más alta: pasó de 1% en el año 2004 a 5,4% en el 2007.⁴³ Esta tendencia, conjuntamente con el

⁴² El primer lugar lo ocupa la seguridad de tránsito con 26%.

⁴³ Datos obtenidos de los cuadros 'Parque vehicular estimado, según región 1999-2006' y 'Proyecciones del parque vehicular estimado, según departamento-2007', de la sección Estadística de Transporte Terrestre de la página Web del MTC.

crecimiento poblacional de la ciudad, conducirá irremediablemente a una mayor congestión vehicular y, por lo tanto, a mayores índices de contaminación y menores niveles de calidad de vida.

No es posible que las personas se movilen dentro de las ciudades utilizando todos sus autos particulares. Esto se debe a que el espacio público es escaso y, por lo tanto, debe ser usado de manera eficiente. En consecuencia, las grandes ciudades deben ofrecer a sus ciudadanos un sistema de transporte rápido, de calidad, previsible y no contaminante, que maximice el uso eficiente de las vías.

En la medida en que se mantenga el crecimiento del PBI muy por encima del crecimiento vegetativo de la población, sin que el Estado regule adecuadamente el servicio de transporte urbano y la utilización del espacio público, se podrá esperar que la congestión se agudice, con el correspondiente costo para la sociedad. Una forma de dimensionar la magnitud del referido costo en la ciudad capital es observar la magnitud de éste en otras ciudades de América Latina. Un estudio que realizó el Banco Mundial en el año 2000 señala que el costo estimado de la congestión en ciudades como Santiago, São Paulo y Buenos Aires va desde el 1,37% al 3,42% del PBI.⁴⁴

A manera de síntesis de lo expuestos hasta aquí, a continuación se presenta un listado de las principales consecuencias que se traducirán en pérdidas económicas y de bienestar:

⁴⁴ Willoughby, Christopher. "Managing Motorization" TWU Discussion Paper 42. Transport, Water and Urban Development. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

1. Pérdida de horas–hombre por el aumento del tiempo de viaje derivado de la congestión.
2. Uso ineficiente de combustibles por la congestión.
3. Pérdidas de productividad por muertes prematuras, ocasionadas por accidentes de tránsito y la contaminación.
4. Gastos hospitalarios y de salud para recuperar la salud afectada por accidentes, la contaminación y el estrés.
5. Pérdida de días laborables debido a enfermedades atribuibles a la contaminación.
6. Mayores costos de mantenimiento o pérdida del patrimonio monumental de la ciudad por contaminación.
7. Desvalorización de la propiedad inmueble a causa de la contaminación del aire y el ruido.

Estos costos originan pérdida de bienestar y deterioro de la calidad de vida. Evidentemente, todos estamos pagando un alto precio por mantener un estado de cosas que, de no ser revertido se agravará en forma inexorable.

Como se puede observar, se requiere la implementación de una política articulada por parte del Estado que enfrente los problemas y reduzca las externalidades causadas por el crecimiento vehicular en el transporte urbano, la consecuente congestión, y otros problemas que afectan a todos los habitantes de la ciudad, principalmente a los más pobres y excluidos. Las vías de circulación son un bien público, dado que son utilizadas por muchos y el acceso a su uso no está restringido.⁴⁵ Ahora bien, los daños ocasionados a las vías por el tráfico excesivo

⁴⁵ Labandeira, X., León, C. J., Vázquez. M. X. *Economía Ambiental*. New York: Prentice Hall, 2007, p. 75.

y los accidentes generalmente no son asumidos en mayor grado por los que utilizan más las vías o los que conducen un vehículo imprudentemente. Los conductores están dispuestos a asumir mayores riesgos si no tienen que pagar por las consecuencias. Ese daño o costo que no es asumido por los que lo ocasionan constituye una externalidad que influye también en el número de accidentes.

De acuerdo con el consenso general de los especialistas en estos temas, tanto el tráfico excesivo como sus consecuencias, incluidas la contaminación y los accidentes de tránsito, requieren una combinación de medidas en varios niveles.

Por un lado se requieren medidas para mejorar las condiciones de las vías y su señalización, así como el cuidado de los peatones. Esto está relacionado generalmente con el grado de desarrollo económico del país, pues implica un nivel suficiente de inversión en infraestructura.⁴⁶ Al respecto, tanto la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, como la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 otorgan a las municipalidades provinciales funciones de instalación, señalización y mantenimiento de los sistemas de señalización de tránsito de las vías en la ciudad. Cabe precisar que esta competencia municipal incluye los tramos locales de las vías interprovinciales⁴⁷, vale decir la Carretera Central, y las autopistas Panamericana Norte y Panamericana

⁴⁶ Kopits, E., Cropper, M., Why Have Traffic Fatalities Declined in Industrialised Countries? En: Journal of Transport Economics and Policy, 2008, Vol. 42, Iss. 1, p. 129-154.

⁴⁷ Ver artículo N° 5 de la Ordenanza N° 132 “Ordenanza Marco del Tránsito en la Provincia de Lima”.

Sur, conforme lo establece la Ordenanza N° 132 de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Este concepto ha sido ratificado por la Ordenanza N° 341, la cual aprueba el Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima, donde aparece una clasificación de vías: Vía Expresa (Nacional, Regional, Subregional y Metropolitana), Vía Arterial, Vía Colectora y Vía Local. Se entiende a la Vía Expresa Nacional como aquélla que forma parte del Sistema Nacional de Carreteras, que cruza el área metropolitana de Lima–Callao y que, estando destinada básicamente al transporte interprovincial y transporte de carga, absorbe flujo de transporte urbano en el área urbana metropolitana.

Por otro lado, el grado de desarrollo de las normas de tránsito sobre los límites de velocidad y de alcohol en la sangre, la edad de los conductores y el respeto a las normas en general también influyen de manera importante en la reducción de los daños que ocasiona el tránsito terrestre.

Sobre este último aspecto cabe resaltar que una característica importante de esta actividad es que depende finalmente del comportamiento individual de los conductores, que es influido de manera considerable por las consecuencias que el conductor prevé respecto a sus acciones.⁴⁸ En consecuencia, el traslado de las externalidades (costos) a los conductores, tanto normativamente como en la práctica, conducirá, como ha ocurrido en otros países, a una mayor precaución en el manejo y el respeto a las normas de tránsito y a las demás personas. Esto probablemente sea el factor más importante

⁴⁸ Evans, L. "Factors controlling traffic crashes". En *The Journal of Applied Behavioural Science*, Arlington: 1987, Vol. 23, Iss. 2, p. 201,

para lograr mejoras significativas y sostenibles en el largo plazo.

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

4.1 La importancia de planificar el servicio de transporte urbano en las ciudades

Cada vez es más difícil imaginar una ciudad como Lima sin un eficiente sistema de transporte que permita la circulación de personas y de bienes. En las ciudades se concentran las actividades generadoras de transporte y movilidad más importantes,⁴⁹ como las relacionadas con el trabajo, la educación, el ocio y la salud.

Por ello, el servicio de transporte urbano adquiere una nueva y relevante dimensión pública, de modo que su adecuada regulación y su prestación no sólo influyen decisivamente en la libertad de circulación de los individuos, sino que afectan el ejercicio efectivo de otros derechos, así como el bienestar y la calidad de vida en las ciudades.⁵⁰

En consecuencia, es importante que las autoridades –en este caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima– establezcan una adecuada regulación del servicio de transporte urbano y planifiquen correctamente el servicio, en razón de que la implantación de una errónea política de transporte repercutirá negativamente en la calidad de vida de todos los residentes.

Mediante Decreto de Alcaldía N° 054–93–MML, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó el Plan

⁴⁹ Carbonell Porras, Eloisa y Cano Campos, Tomás. Los transportes urbanos. Madrid: Iustel, 2006, p. 38.

⁵⁰ Carbonell y Cano. Op. cit, p. 39.

Regulador en la jurisdicción de Lima, es decir la organización de las rutas en las que se prestará el servicio de transporte urbano en la ciudad de Lima. Sin embargo, a pesar de este dispositivo legal, la realidad del transporte urbano nos muestra una carencia de planificación, organización y regulación.

Debemos recordar que el Decreto Legislativo N° 651, de 25 de julio de 1991, declaró el libre acceso a las rutas de transporte urbano e interurbano. Este enfoque de gestión del transporte urbano con mínima regulación y competencia directa en el mercado, así como de importación de vehículos usados, facilitó el acceso de unidades al servicio de transporte a numerosos operadores. A la vez se desarrolló un modelo empresarial basado en firmas afiliadoras que cuentan con licencia para determinada ruta, y operadores individuales que prestan el servicio, en muchos casos manejando sus propios vehículos.⁵¹

La consecuencia directa de dicho modelo para el transporte urbano fue el excesivo crecimiento de las rutas y unidades vehiculares, conllevando a una sobreoferta del transporte urbano, el cual generó la competencia por los pasajeros (“guerra del centavo”), afectándose la calidad y seguridad del servicio de transporte urbano, así como del medio ambiente.

El desempeño del servicio público de pasajeros en Lima es el resultado de una estructura institucional débil y una regulación insuficiente, que ha originado un sistema pobremente estructurado en el que la competencia por

⁵¹ Banco Mundial. PERÚ: La oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable. Washington D.C.: BIRF-BM, 2006, p. 276.

el pasajero en la ruta contribuye sustancialmente al desorden del tránsito, los accidentes y la contaminación del medio ambiente.⁵²

Al respecto, podemos señalar que a la fecha existen 467 rutas de transporte.⁵³ Además, la flota vehicular del servicio de transporte urbano regular se distribuye de la siguiente manera:

Cuadro N° 9
Padrón de vehículos de transporte urbano regular por tipo de vehículos⁵⁴ a marzo del 2008

Número de empresas	Ómnibus	Microbús	Camioneta rural (combi)
307 ⁵⁵	3 631	10 962	11 281

Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se muestra en el cuadro precedente, existen 307 empresas, contándose sólo con 3 631 ómnibus frente a 10 962 microbuses y 11 281 camionetas rurales, siendo los ómnibus los vehículos con mayor capacidad. Las camionetas rurales (combis) tienen una capacidad que les permite albergar, en promedio, a 12 personas. Asimismo, en Lima y Callao se producen cada día 12 000 000 de viajes de personas, de los cuales 9 371 000 son atendidos por el servicio de transporte urbano. De ahí la

⁵² Ibidem.

⁵³ Información proporcionada mediante el Oficio N° 1324-2008-MML/GTU, de fecha 01.10.08.

⁵⁴ Información obtenida de: <http://www.gtu.munlima.gob.pe/transporte/estadistica.htm>.

⁵⁵ Información proporcionada mediante el Oficio N° 1324-2008-MML/GTU, de fecha 01.10.08.

importancia de que la Municipalidad Metropolitana de Lima oriente sus recursos para mejorar esta modalidad de transporte en el que se desplazan millones de personas todos los días.

En la modalidad del servicio de transporte urbano regular existen, en promedio, 26 000 vehículos, de los cuales un considerable porcentaje está constituido por camionetas rurales, que son vehículos con poca capacidad para llevar pasajeros a la vez.

Si se revisa la conformación de vehículos por cada empresa se encontrará que, sólo en 16 de las 463 empresas existentes, la flota vehicular está conformada íntegramente por los ómnibus. En contraste, 188 empresas de transporte poseen una flota vehicular integrada exclusivamente por camionetas rurales y 235 empresas cuentan por lo menos con una camioneta rural en su flota⁵⁶.

En consecuencia, se aprecia una atomización en el servicio de transporte urbano en Lima, y una sobreoferta de vehículos, lo cual no es un incentivo para una adecuada prestación del servicio de transporte, originando congestión, bajas velocidades de desplazamiento, altos índices de accidentes de tránsito y un elevado nivel de contaminación atmosférica.⁵⁷

Como se expuso en el subcapítulo 3.7, las vías de la ciudad pueden ser consideradas como un bien público.

⁵⁶ Esta información corresponde al 2007, según Oficio N° 1103-2007-MML/GTU del 10 de agosto de 2007

⁵⁷ Para mayor detalle, consultar el Informe Defensorial N° 116, “La Calidad del Aire en Lima y su Impacto en la Salud y la Vida de sus Habitantes”.

Al respecto, la teoría económica señala que el libre acceso de los individuos a su uso no garantiza un nivel óptimo y eficiente de distribución. En tal sentido, se recomienda la implementación de una regulación e intervención estatal que procure, precisamente, lo que el libre mercado no puede producir, a saber, el uso más eficiente posible de las vías públicas.

Como se puede apreciar, las actuales condiciones del servicio de transporte público empujan cada día a más personas a preferir transportarse en vehículos particulares. Esta tendencia conducirá a Lima a mayores niveles de congestión vehicular y, por consiguiente, al aumento de muertes, accidentes y, en general, a costos externos sociales.

En tal sentido, la intervención estatal no se puede limitar a la construcción de nuevos viaductos, vías, y a la ampliación de las existentes, en razón de que esta nueva infraestructura, que aliviará el problema en forma temporal, consumirá valioso espacio público que debería destinarse a la socialización, distensión y recreación de los limeños.

En efecto, la calidad de vida en las ciudades y, por lo tanto, la salud mental y física, así como la productividad de sus habitantes, dependen en parte de sus áreas públicas.

En tal sentido, la política pública de transporte debería ser elaborada pensando en dos objetivos principales: i) maximización del uso del espacio público destinado actualmente al transporte; y ii) que el nuevo servicio de transporte público sea accesible y preferido por el público en general, incluso por aquellas personas que poseen automóvil propio.

Como ya se explicó, la realización de muchos derechos fundamentales de la persona está en juego en el transporte, incluso, la actividad económica de la ciudad depende en parte de la fluidez del transporte. Por tal motivo, maximizar el uso del espacio público es una tarea pendiente e impostergable de las administraciones locales de Lima y Callao. Un ejemplo puede explicar mejor este postulado: existe una enorme diferencia entre transportar 160 personas en un bus articulado de 18 metros de largo y transportarlas en 160 vehículos particulares o 160 taxis ocupando no menos de 320 metros de largo de espacio público, o 13 combis ocupando no menos de 40 metros de largo. Este mismo ejemplo es aplicable también para comparar el consumo de combustible y la producción de contaminantes.

En la medida en que el sistema de servicios públicos de transporte sea más rápido, económico, seguro y menos contaminante que el transporte particular, las personas irán prefiriéndolo, lo que redundará en menores tiempos de viaje y niveles de contaminación.

Adicionalmente, la política pública debe favorecer a los ciudadanos que se transportan en bicicleta, entendida como medio de transporte saludable y eficiente (en términos de espacio público ocupado), integrando el sistema de ciclovías con el sistema de transporte de la ciudad, de manera que favorezca al transporte intermodal.

Una consideración central que debería ser tomada en cuenta en las políticas y planes de transporte está referida a promover que los ciudadanos accedan y utilicen en condiciones de igualdad el espacio público.

En la actualidad resulta evidente que la preferencia en el uso de espacio público la tienen los automóviles y no los peatones. En otras palabras, existe en nuestras ciudades una preferencia por los motores en desmedro de la persona humana y el respeto de su dignidad.

Esta situación se debe revertir, para lo cual no sólo es necesario impulsar campañas de educación y seguridad vial, como se verá más adelante, sino incorporar este objetivo en las políticas y planes de transporte, así como en la labor de fiscalización.

Debemos avanzar a un nivel superior de civilización, donde el ciudadano tenga la preferencia en las calles, no sólo por su especial vulnerabilidad y desprotección frente a la máquina, sino por su condición humana. Las personas que conducen un vehículo deben entender que es un bien riesgoso, cuyo uso debe ajustarse a deberes muy claros de prudencia, responsabilidad y respeto a la vida de los demás.

4.2 El Metropolitano y sus limitaciones

Frente a la realidad antes descrita, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha decidido modificar el sistema de transporte urbano, el cual comprende un cambio importante en el servicio de transporte urbano regular. Esperamos que el nuevo sistema constituya el inicio de enfoque de movilidad sostenible, que priorice el transporte público y sea accesible a todos los ciudadanos.

Existen importantes experiencias en otras ciudades latinoamericanas que se han preocupado por implantar un nuevo sistema de transporte urbano que esté

en condiciones de brindar un servicio en óptimas condiciones de calidad, que incentive su uso inclusive entre quienes tienen vehículo propio. Un ejemplo de ello es Bogotá. Dicha ciudad implantó el Transmilenio: un sistema de buses con vehículos de alta capacidad en corredores troncales exclusivos, líneas alimentadoras y un sistema integrado de ventas, validación y recaudación de boletos.⁵⁸

El Estado Colombiano se encargó de la construcción de la infraestructura (vías, estaciones, terminales), así como de la programación de los servicios y el control de la operación. Por su lado, el sector privado se ocupó de la adquisición, operación y mantenimiento de los buses. El sistema cuenta con 114 estaciones. La flota de vehículos en las rutas troncales está compuesta por 1 027 buses, con una velocidad promedio de 27 km/h.

Este medio de transporte ha demostrado que se puede mejorar la calidad del servicio de transporte urbano. Así, en la hora punta de febrero del 2008 se trasladaron 163 228 personas,⁵⁹ y en promedio, cada día, 1 300 000 personas utilizan las rutas troncales de este medio de transporte.

En la ciudad de Quito se inauguró, en 1995, el sistema Trolebús. Este sistema utiliza un carril exclusivo y abarca el eje principal de la ciudad, contando con rutas alimentadoras. La operación del sistema está a cargo del sector privado. El trolebús tiene como ventaja que diariamente traslada a un alto número de personas.

⁵⁸ Este promedio corresponde al mes de agosto del 2008. En: <http://www.transmilenio.gov.co>

⁵⁹ Información obtenida de <http://www.transmilenio.gov.co/nuevapagina/index.asp?id=151.htm>.

En promedio, cada día traslada a 181 427 personas.⁶⁰ Asimismo, preserva el medio ambiente de la ciudad, disminuyendo la contaminación del aire por emisión de gases, así como la contaminación por ruidos.

En el caso de Lima se ha optado por un sistema similar al Transmilenio de Bogotá (Colombia). Se trata de un sistema de transporte que funciona sobre la base de buses rápidos de alta capacidad, los cuales operan con gas natural y en corredores segregados en una vía troncal, la cual será alimentada por buses convencionales en vías alimentadoras. El nuevo sistema de transporte ha sido denominado El Metropolitano.

La vía troncal estará compuesta por un promedio de 34,8 km., desde el parque Sinchi Roca (Comas) hasta la Av. Matellini (Chorrillos).⁶¹ Adicionalmente se prevé que habrá 47 km. de rutas alimentadoras, para las cuales las empresas de transporte brindarán el servicio en vehículos de menor capacidad. Estas rutas alimentadoras tienen como finalidad atraer usuarios de áreas aledañas al Corredor N° 1, formando parte del sistema troncal–alimentador. Por ello, la conexión de las rutas alimentadoras con la ruta troncal es importante. Asimismo, está previsto que no se generará un costo adicional para el usuario ya que las rutas alimentadoras están integradas en la tarifa de la ruta troncal.

⁶⁰ Este promedio corresponde al mes de agosto del 2008. En: <http://www.trolebus.gov.ec>

⁶¹ Se ha tomado conocimiento mediante información periodística del día 29 de setiembre del 2008 que el tramo comprendido entre el Parque Naranjal y Parque Sinchi Roca (tramo de 11,3 km) tiene problemas de financiamiento y posiblemente no estará dentro de la ruta, sino como ruta alimentadora.

El Metropolitano estará compuesto por 47 estaciones y una estación central subterránea.⁶²

En este esquema, la Municipalidad Metropolitana de Lima invertirá recursos en la infraestructura, es decir en las estaciones, paraderos, corredores segregados, etc. El Metropolitano funcionará con un sistema de pago por tarjeta o boleto inteligente, el cual debe ser registrado en una lectora electrónica para el ingreso del portador de la tarjeta.

Dentro de este sistema existen las siguientes entidades: Unidad de Gestión, Centro de Control, Unidad de Recaudo, Transporte de Pasajeros y Fideicomiso.

Las actividades complementarias, conexas y colaterales vinculadas al sistema, no mencionadas ni incluidas en las unidades de gestión, son administradas por Protransporte o a través de terceros.

El Centro de Control tiene como objetivos suministrar, operar y mantener los equipos, sistemas y demás elementos necesarios para el cumplimiento de las funciones de control del sistema, administrar la programación operacional del servicio de transporte de pasajeros, controlar el cumplimiento de la programación operacional, proporcionar información operacional para efectuar los pagos a los concesionarios, recabar y centralizar la información para Protransporte y unidad de gestión, entre otros.⁶³

⁶² Debemos indicar que existen tres terminales: Terminal Ampliación Norte Parque Sinchi Roca, Terminal Norte Naranjal y Terminal Sur Matellini.

⁶³ Artículo 12° de la Ordenanza N° 873.

La Unidad de Recaudo es la encargada de la emisión, venta, recarga y distribución de medios de validación de acceso del sistema; de recaudar y depositar en el fideicomiso los ingresos provenientes de la venta y recarga de medios de acceso al sistema; de proporcionar, operar y mantener los equipos, sistemas y demás elementos necesarios para el cumplimiento de las funciones de recaudo; de consolidar y proveer información operativa al Centro de Control; así como de transportar el dinero proveniente de los ingresos por servicios de transporte de pasajeros del sistema y consignarlos al Fideicomiso.⁶⁴

El transporte de pasajeros estará a cargo de los operadores de transportes, a los cuales ha asignado, entre sus funciones, las de adquirir, operar y mantener los buses a su cargo, que conforman la flota del sistema, así como los equipos y las instalaciones vinculadas a la concesión; administrar los patios de estacionamiento y/o talleres que les sean asignados; cumplir la programación operacional establecida por el Centro de Control y controlar al personal a su cargo.⁶⁵ Cabe señalar que los ómnibus en los que se preste el servicio de transporte son bienes integrantes de la concesión correspondiente.

Igualmente se debe señalar que el Fideicomiso estará formado por los ingresos que genere la venta de los medios de acceso del sistema. El agente fiduciario se encarga de la administración del patrimonio conforme a lo establecido en el contrato de fideicomiso. Entre sus principales funciones se deben enumerar las siguientes: efectuar los pagos a Protransporte y los operadores y

⁶⁴ Artículo 14° de la Ordenanza N° 873.

⁶⁵ Artículo 16° de la Ordenanza N° 873.

concesionarios del sistema, de acuerdo con el contrato de fideicomiso suscrito por Protransporte; recibir los depósitos de la unidad de recaudo; velar por la seguridad de los fondos a su cargo y cumplir con las instrucciones emitidas por Protransporte y los concesionarios de las unidades de gestión.⁶⁶

Se ha previsto la creación de un Consorcio Coordinador, el cual es una asociación de intereses comunes que tiene como finalidad la coordinación de la explotación de los servicios de recaudo y de transporte. Este Consorcio coordinará la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en los corredores viales y vías alimentadoras del sistema.⁶⁷

El precio del servicio de transporte de este sistema, al igual que sus posteriores ajustes, será determinado mediante la aplicación de condiciones y límites señalados en las bases de licitación y los contratos de concesión.⁶⁸

En el caso de los buses del sistema, se usarán los buses que se señalen en el contrato de concesión y normas complementarias.⁶⁹ Según información proporcionada por Protransporte, en este sistema se utilizarán 600 buses en las rutas troncales, 300 buses entre buses articulados (cuyas medidas son de 18 metros de largo y con capacidad para transportar a 160 personas) y buses padrón (de 15 metros de largo y con capacidad para transportar a 120 pasajeros); y 300 buses en las rutas alimentadoras, en las que se utilizarán buses de 12 metros (con capacidad

⁶⁶ Artículo 22° de la Ordenanza N° 873.

⁶⁷ Artículo 23° de la Ordenanza N° 873.

⁶⁸ Artículo 29° de la Ordenanza N° 873.

⁶⁹ Artículo 32° de la Ordenanza N° 873.

para transportar a 80 pasajeros) y ocho metros de largo (con capacidad para transportar a 40 pasajeros).⁷⁰

Cabe indicar que el Tren Eléctrico se vinculará a El Metropolitano. Específicamente, se trata de la línea N° 1 del Tren Eléctrico, la cual comprenderá Villa El Salvador–Hospital 2 de Mayo (Av. Grau). Para ello se requiere que se construya un tramo de 11,7 km. (Estación Atocongo–Estación Hospital 2 de Mayo), así como nueve estaciones adicionales, las cuales estarán ubicadas cada 1,2 km. Inicialmente se calculó en US\$ 260 millones el monto de la inversión necesaria. Sin embargo, Proinversión ha estimado recientemente la inversión en US\$ 363 millones.⁷¹

Por otro lado, a la fecha no se ha otorgado en concesión el citado proyecto, lo que podría diferir la entrada en operación de la línea N° 1 del Tren Eléctrico.

Este nuevo sistema, que formaría parte del servicio de transporte, significará previsiblemente una mejora importante en la calidad del servicio de transporte urbano, lo cual repercutirá directamente en favor del usuario. Debemos señalar que la demanda que atenderá El Metropolitano diariamente es de 713 000 viajes de personas,⁷² mientras que la línea N° 1 del Tren Eléctrico atenderá una demanda de 300 000 pasajeros por día.⁷³

⁷⁰ Información proporcionada por Protransporte, mediante Oficio N° 1134-2007-MML/IMP/GC, de fecha 23 de agosto de 2007.

⁷¹ <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaFichaHijo.aspx?ARE=0&PFL>.

⁷² Información obtenida en: <http://www.protransporte.gob.pe/metro/magesi2.html>

⁷³ Información proporcionada mediante el Oficio N° 111-2007-AATE/PE. Sin embargo, en el mismo documento se reconoce que en el Plan Maestro de Lima y Callao se estimó que la demanda que se atenderá será de 858 825 pasajeros diarios.

Si sumamos la demanda que atenderán tanto El Metropolitano como la línea N° 1, será de 1 013 000 de viajes de personas, lo cual equivale al 11% de la demanda total que es atendida por el servicio de transporte urbano, considerando que el servicio de transporte urbano en Lima y Callao atiende cada día en promedio nueve millones de viajes de personas.⁷⁴ Por consiguiente, la fracción de la demanda atendida por este nuevo sistema es relativamente reducida.

Este sistema de transporte generará una mejor calidad en el servicio de transporte urbano y repercutirá en la calidad de vida de los ciudadanos, pero es importante que se haga un mayor trabajo de comunicación a la ciudadanía que permita que se conozcan los alcances de éste y se construya una visión compartida de la ciudad. Por ejemplo, se debe informar dónde se ubicarán las estaciones de modo que el ciudadano pueda identificar cuál es la más cercana a su domicilio o trabajo, los horarios de estos servicios, etc. Asimismo, es conveniente que se elabore un instructivo sobre cómo funcionan los subsistemas y un instructivo para hacer uso de éstos.⁷⁵ También se debe informar sobre las oficinas de reclamos, así como dar a conocer los mapas de las rutas. En general, dado que los ciudadanos de Lima no tienen experiencia en el uso de un sistema de transporte del tipo

⁷⁴ Según el Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área de Metropolitana de Lima y Callao, se estima que, cada día, en Lima y Callao se producen 12,1 millones de viajes de los cuales el 77,3 % (9 371 000) se realizan en el servicio de transporte público.

⁷⁵ Este instructivo debe señalarnos cómo debemos desenvolvemos dentro de estos sistemas como, por ejemplo: por seguridad, los niños deben ir acompañados de sus parientes; al transitar, conservar la derecha; ubicarse antes de la línea límite hasta que el vehículo se detenga; no ingresar al sistema bajo los efectos de sustancias tóxicas o alcohol; consumir los alimentos y las bebidas antes de ingresar al sistema; no ingresar con animales al sistema, entre otros.

de El Metropolitano, se requiere que la Municipalidad Metropolitana de Lima informe transparentemente sobre los diversos aspectos del sistema y realice actividades de difusión sobre cómo operará El Metropolitano.

Para ello se puede tomar como referencia el trabajo que realizan Transantiago y Transmilenio. Así, en el primer caso, se puede encontrar información para orientar al usuario como: “planifica tu viaje”,⁷⁶ “busca una parada”,⁷⁷ “itinerarios”⁷⁸ y “consejos útiles”.⁷⁹ Asimismo, existe un e-mail de reclamos y sugerencias y un centro de llamadas. En el caso de Transmilenio se encuentra información como “el pago se hace así”,⁸⁰ “estación se usa así”,⁸¹ un instructivo del uso del mapa por estación, reglamento para el uso del sistema, sistema de quejas y soluciones, entre otros.

Adicionalmente a El Metropolitano y al Tren Eléctrico se deben implementar las rutas complementarias, las cuales ascienden a 202. Estas rutas ya están definidas y corresponden a un conjunto de zonas, a saber: Centro–Este, La Molina, San Juan de Lurigancho, Chorrillos–Lima Sur, Independencia–Los Olivos–Lima Norte, Centro y Miraflores y Oeste–Callao–Callao Norte.

La conjugación de El Metropolitano, el Tren Eléctrico y el transporte no motorizado, junto con las rutas

⁷⁶ Este mecanismo permite orientar al usuario sobre el medio de llegada más directo a su destino.

⁷⁷ Es un buscador de paraderos cercanos.

⁷⁸ Buscador de itinerarios y frecuencias por servicio.

⁷⁹ En él se encontrará información sobre como planificar el viaje, utilizar las vías de información disponible, mantener cargada la tarjeta de pago, ubicar paraderos, estaciones, buses, entre otros.

⁸⁰ Mecanismo que explica las formas de pago para ingresar al sistema.

⁸¹ Información sobre no llevar paquetes grandes; no ingresar al bus con comida; si sale del sistema debe pagar de nuevo; pararse detrás de la línea amarilla, etc.

complementarias, constituye el nuevo sistema de transporte urbano.⁸² Por ello es importante que todos los componentes del sistema interactúen correcta y simultáneamente y, a la vez, brinden un servicio de transporte de similar calidad. Sin embargo, conforme se están desarrollando los diferentes componentes se aprecia que en el año 2009 entrará en operación El Metropolitano, pero se corre el riesgo de que las rutas complementarias no estén implementadas en la misma fecha. Es más, temas importantes como el Sistema de Destrucción de los Vehículos (chatarreo) y el Plan de Promoción y Generación de Empleo no están definidos a pesar de su importancia. En ese sentido, es necesario que estos temas se definan en el más breve plazo.

El ingreso de las 202 rutas complementarias conllevará necesariamente el retiro de múltiples vehículos del servicio de transporte urbano. En el Informe Final del Estudio de Corredores Complementarios, elaborado por el Grupo Consultor ALG-INOCSA, se concluye que los vehículos que deben ser retirados son las camionetas rurales, pudiendo mantenerse por un período los microbuses. Según este informe, con el ingreso de las rutas complementarias se modificará sustancialmente el parque automotor en el que se presta el servicio de transporte urbano, estimándose que en estas 202 rutas se brindará el servicio de transporte en 7 758 unidades vehiculares, las cuales estarán distribuidas de este modo: 584 buses articulados, 4 316 ómnibus, y 2 858 microbuses.⁸³ Esta

⁸² Según información remitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima mediante el Oficio N° 1103-2007-MML/GTU, de fecha 10.08.08. Asimismo, este documento incluye las escaleras; sin embargo éstas no constituyen un medio de transporte público.

⁸³ ALG-INOCSA. Resumen Ejecutivo del Informe Final del Estudio de Corredores Complementarios, p. 97. Igualmente, la Gerencia de Transporte Urbano mediante Oficio N° 1324-2008-MML/GTU señaló lo mismo.

opinión ha sido confirmada por la Gerencia de Transporte Urbano, que señala los tipos de vehículos y su número,⁸⁴ lo cual conllevaría que las camionetas rurales sean los vehículos retirados del mercado de transporte.

Cabe indicar, asimismo, que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha informado que cuenta con una propuesta normativa que incluye un cronograma de racionamiento de la sobreoferta de servicio transporte existente, la cual pretende exigir para el año 2012 un máximo de 15 años de antigüedad a los vehículos de transporte público. En razón de ello se planea un sistema gradual de destrucción. Así, en el 2008, los vehículos a chatarrar serían 313; en el 2009, 2 252; en el 2 010, 5 293; en el 2011, 7 991; y en el 2012, 8 991;⁸⁵ pero a la fecha esta propuesta no se ha concretado.

Asimismo, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha dado a conocer que ha diseñado un proceso de chatarreo, contando con la estructura de costos para dicho proceso y un estado de ganancias y pérdidas, pero se ha planeado realizar inicialmente un plan piloto para obtener la experticia en este tema.

Con relación a las cuencas de las 202 rutas complementarias, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha señalado que están realizando planes para iniciar la implementación de la cuenca de San Juan de Lurigancho, rutas tronco–alimentadoras de los paquetes de ruta N° 08 (eje Próceres de la Independencia) y N° 09 (eje Riva Agüero), debiendo racionalizarse 102 rutas hasta que sean 43.

⁸⁴ Información proporcionada mediante el Oficio N° 1324-2008-MML/GTU, de fecha 01.10.08.

⁸⁵ Información remitida mediante el Oficio N° 478-08-MML/GTU, de fecha 03.04.08.

Se pretende que el cambio del tipo de vehículo que se requiere en Lima se efectúe de modo gradual, lo cual ayudará a afrontar mejor el problema de los propietarios de los vehículos que no podrán continuar operando. Pero, reiteramos, es importante que la Municipalidad Metropolitana de Lima defina prontamente estos importantes temas: Sistema de Destrucción de Vehículos y Plan de Promoción y Generación de Empleo. Seguidamente se debe informar a los transportistas sobre estas propuestas, las cuales tendrían que considerar el riesgo de que se genere un conflicto social o que los operadores del servicio de transporte se trasladen a zonas adyacentes, como la Provincia Constitucional del Callao u otras provincias, con lo cual se habrá creado un problema en otras zonas. Adicionalmente, cabe subrayar que en la respuesta remitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima se señala que se busca cambiar toda la flota vehicular en la que se presta el servicio de transporte urbano regular.⁸⁶

Sin embargo, esto no se puede hacer de manera inmediata. Es necesario un cambio gradual del parque automotor que debería empezar a la brevedad, y ser implementado en el mediano plazo (considerando los alcances de este tipo de medidas).

Podemos señalar, al respecto, el trabajo que han realizado sobre este tema otros países de nuestro entorno, como es el caso de Chile. En este país se emitió en 1991 la Ley N° 19040, la cual estableció que la Dirección de Aprovisionamiento del Estado podía adquirir buses y taxibuses de transporte público de

⁸⁶ Estas unidades ascienden a más de 26 000. Igual posición se puede apreciar en la página Web de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

pasajeros de modelos de los años 1973 o anteriores, que hubiesen aprobado la revisión técnica.⁸⁷

Esta Dirección de Aprovisionamiento contrató mediante licitación pública una empresa de servicio técnico especializado para encargarse del examen y tasación de dichos vehículos. Con el informe que emitió esta empresa, la Dirección fijaba el precio correspondiente. Cabe indicar que se establecieron ciertos rangos de variación de precios según los años de antigüedad de los vehículos.⁸⁸ En el caso de vehículos en mal estado se podían determinar precios inferiores.

Los vehículos adquiridos se destruían y se vendían como chatarra o se vendían a terceros. Previamente se sometían a una revisión técnica especial para clasificarlos en algunas de las siguientes categorías:⁸⁹

1. Vehículos aptos para el transporte público y remunerado de pasajeros.⁹⁰
2. Vehículos aptos para el transporte privado y ocasional de personas.⁹¹

⁸⁷ Artículo 1° de Ley N° 19040.

⁸⁸ Para los vehículos del año de modelo 1971 o anterior, el rango de variación fue de 900 000 a 1 400 000 pesos; para los vehículos del año de modelo 1972, el rango de variación fue de 2 000 000 a 2 500 000 pesos, y para los vehículos del año de modelo 1973, el rango de variación fue de 2 100 000 a 2 600 000 pesos.

⁸⁹ Artículo 4° de Ley N° 19040.

⁹⁰ En este caso había un orden de prelación: primero, los empresarios de transporte que entreguen en pago (total o parcial) uno ó más vehículos de locomoción colectiva en servicio de modelo de año anterior al que se adquiere; segundo, a la persona que se obligue a destinarlo al servicio rural de transporte público inexistente o a ampliar las frecuencias del servicio o extenderlas a puntos que no se encuentran atendidos.

⁹¹ Los vehículos de las categorías 1 y 2 que no se hubiesen enajenado se podrán vender en el siguiente orden de prelación: compañías

3. Vehículos aptos para circular, pero no para el transporte de personas.⁹²
4. Vehículos que no deben circular.⁹³

Los vehículos de las categorías 1, 2 y 3 no podían circular dentro de la provincia de Santiago de Chile; tampoco en las comunas de San Bernardo y Puente Alto, ni dentro del radio urbano de Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua, Concepción, Talcahuano y Temuco.

Asimismo, en caso de que el empresario de transporte público pretendiese realizar el servicio de transporte con vehículos impedidos, sería sancionado con una multa.

También debemos indicar que, en el Perú, el Gobierno Central, mediante el Decreto Supremo N° 213-2007-EF, ha creado el Régimen Temporal de Renovación del Parque Automotor para Fomentar el Cambio de Matriz Energética. Mediante este régimen, el propietario de un vehículo que tiene más de 10 años de antigüedad y que utiliza como combustible el diesel, podrá adquirir un vehículo nuevo de hasta 1 600 cc que ha sido convertido para que utilice gas natural vehicular (GNV) como combustible. Para ello, el propietario habrá recurrido

de bomberos de zonas rurales (prefiriendo a las más alejadas), establecimientos educacionales y centros de atención de menores en situación irregular, a corporaciones y fundaciones, clubes deportivos y organizaciones, comunitarias.

⁹² Los vehículos de la categoría 3 y los de las categorías 1 y 2 que no se hubiesen enajenado, se venderán con prioridad a las compañías de bomberos, según el orden establecido en la cita anterior.

⁹³ Los vehículos de la categoría 4 y los de la categoría 1,2 y 3 que no se hubiesen vendido sólo podrán enajenarse a institutos o establecimientos de enseñanza técnico-profesional para fines exclusivamente pedagógicos, y desarmados.

previamente al sistema de chatarreo,⁹⁴ habiéndose beneficiado con el Certificado de Chatarreo que le será de ayuda económica para adquirir el vehículo nuevo.

Asimismo, el Congreso de la República ha dictado la Ley N° 29177, Ley del Programa Especial de Incentivos para la Sustitución de los Ómnibus Ensamblados sobre Chasis de Camión del Servicio de Transporte Terrestre Interprovincial de Pasajeros. La finalidad de este programa es la sustitución de los ómnibus ensamblados sobre chasis de camión, siendo uno de los mecanismos para esta sustitución el desguace de estos vehículos por parte del MTC. En el caso de esta norma, al igual que la anterior, el MTC ha emitido el reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 20-2008-MTC.

Las normas antes mencionadas contribuyen a la renovación del parque automotor, impulsando el uso del GNV en contraste con el uso del diesel, que es más contaminador del aire, y a la vez establecen un mecanismo para retirar los buses-camión de la red nacional vial.

Es importante que estos sistemas de chatarreo que impulsan el Gobierno Central y la Municipalidad Metropolitana de Lima mantengan criterios uniformes, ya que su objetivo común es la renovación del parque automotor. Por ello, la Defensoría del Pueblo, mediante los Oficios N° 018-2008-DP/ASPMA y 017-2008-DP/ASPMA, de fechas 29 y 30 de enero de 2008, respectivamente, ha recomendado al MTC y a la Municipalidad Metropolitana de Lima unificar criterios sobre los

⁹⁴ El artículo 4° del Decreto Supremo N° 213-2007-EF señala que los vehículos deben ingresar a los centros de chatarreo autorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

sistemas de chatarreo que se implantará. Sobre el particular, mediante el Oficio N° 995-2008-MTC/15, el MTC manifestó su conformidad con la recomendación planteada y la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante oficio N° 272-2008-MML-GTU, expuso su plan de chatarreo al MTC.

En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima y del Gobierno Central (al igual que en el caso chileno), en el procedimiento de chatarreo se podría establecer parámetros mínimos y máximos sobre los que ambos estamentos de gobierno esten dispuestos a pagar, dependiendo de la antigüedad del vehículo y las condiciones del mismo. Asimismo, es conveniente que sea una entidad imparcial la que realice el análisis de las condiciones del vehículo y proponga su valor de acuerdo con criterios razonables.

Es necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima, emita una Ordenanza que regule cómo se desarrollará el proceso de chatarreo. Asimismo, la Municipalidad podría evaluar la posibilidad de entregar una compensación a los choferes de estos vehículos que serían retirados del mercado, de manera que tengan un apoyo económico.

Si bien se ha previsto que a partir del año 2009 operará El Metropolitano, se debe señalar que la entrada en operación de este sistema afectará a un conjunto de empresas, lo cual implicará que en promedio se perjudiquen 3 784 vehículos de transporte, estimándose que la población que se afectará será de 10 160 transportistas.⁹⁵ Debido a

⁹⁵ Esta información ha sido proporcionada por Protransporte, mediante el Oficio N° 1134-2007-MML/IMP/GC, de fecha 23 de agosto de 2007.

esta realidad, Protransporte ofreció implementar el programa de mitigación en diciembre de 2007.⁹⁶ Sin embargo, esta entidad no ha explicado en qué consiste el programa de mitigación, siendo necesarias mayores precisiones sobre este tema. Evidentemente, resulta indispensable su definición y difusión a los operadores del sector transporte.

4.3 Los problemas del transporte en las rutas de interconexión de Lima-Callao y de los autos colectivos

Si bien la Municipalidad Metropolitana de Lima está desarrollando propuestas para mejorar la calidad del servicio de transporte urbano en la ciudad de Lima, existen algunos problemas pendientes por resolver y sobre los que, a la fecha, no ha sentado posición sobre cómo se resolverán. Nos referimos a los autos colectivos y a las rutas de interconexión de Lima-Callao.

Pese a los pedidos de información presentados a las Municipalidades Metropolitana de Lima y Provincial del Callao sobre las rutas de interconexión (Oficios N° 161-2007-DP/ASPMA, 240-2007-DP/ASPMA, N° 222-2007-DP/ASPMA y N° 302-2007-DP/ASPMA, respectivamente), así como sobre los autos colectivos a la comuna limeña, no se ha remitido la información requerida ni explicado la posición sobre estos temas.

De acuerdo con el Informe Final del Estudio de Corredores Complementarios, elaborado por la consultora ALG-INOCOSA, existen 121 rutas de interconexión Lima-Callao. Por ello es importante que se realice un trabajo coordinado entre las dos comunas sobre este tema.

⁹⁶ Este programa de mitigación beneficiará a 3 750 transportistas.

Asimismo, cabe señalar que anteriormente se han presentado conflictos entre las dos comunas, los cuales no se han resuelto del todo a la fecha. Si bien en el año 1986 se celebró el primer acuerdo de cooperación entre Lima y Callao, sólo fue con el Acta de fecha 12.06.96 que se aprobaron las rutas que conformarán el Plan de Rutas de Interconexión entre Lima y Callao.

Posteriormente, con el Acta de fecha 16.12.99, las dos municipalidades se comprometieron a proporcionar información referida a las rutas, empresas, placas, flota vehicular y tipo de unidades vehiculares. Asimismo acordaron hacer un análisis de las rutas con los códigos OM y CR que la Municipalidad Provincial del Callao autorizó al margen de los convenios celebrados. Igualmente, con el Acta de fecha 22.12.00, las Municipalidades Metropolitana de Lima y Provincial del Callao acordaron cancelar 27 rutas de las 88 rutas de códigos CR y OM que la comuna chalaca autorizó fuera del convenio. Las rutas de código CR y OM restantes continúan siendo evaluadas.⁹⁷ Es más, la página Web de la propia Municipalidad de Lima informa que de la flota autorizada por la Municipalidad Provincial del Callao que ingresa a vías de la jurisdicción de Lima, el 29% corresponde a rutas dentro del convenio y el 71% a rutas fuera del convenio.⁹⁸

En ese sentido se conformó la Comisión Tripartita entre la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad

⁹⁷ En: <http://www.gtu.munlima.gob.pe/transporte/rutas.htm>

⁹⁸ Según la página Web de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima, se está esperando conocer la decisión de la alta dirección sobre este tema para poder iniciar las coordinaciones con las diferentes entidades públicas acerca del inicio o no de las acciones de control contra las irregularidades realizadas por la Municipalidad del Callao.

Metropolitana de Lima, la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao y la Secretaria Técnica del Consejo de Transporte de Lima y Callao, órgano adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Los representantes de estas entidades suscribieron el Acta de fecha 21.05.07, en la cual consta el acuerdo de establecer un Comité Técnico Tripartito para concertar acciones, intercambiar información y coordinar aspectos referidos al transporte, tránsito y vialidad urbana. Asimismo se acordó solicitar a la Secretaría Técnica del Consejo de Lima y Callao que gestione el financiamiento de un estudio para determinar el Plan de Rutas de Interconexión entre Lima y Callao, herramienta primordial para el ordenamiento del servicio de transporte público entre ambas administraciones municipales.

Debemos señalar que, a la fecha, no se ha realizado el proceso para seleccionar a la empresa que deberá realizar este estudio. Sin embargo, un tema importante a definir son las rutas de interconexión que se necesitan entre Lima y Callao.

Esto adquiere mayor relevancia en razón de que la Municipalidad Provincial del Callao ha emitido la Ordenanza N° 20 de 2007 mediante la cual se aprueba el procedimiento especial de acceso a autorizaciones municipales por un período de 10 años a empresas que deseen brindar el servicio de transporte urbano e interurbano. Dichas autorizaciones serían otorgadas por la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao.⁹⁹

⁹⁹ Artículo 2° de Ordenanza N° 20 del año 2007.

Por consiguiente, existe el riesgo de que la Municipalidad Provincial del Callao autorice a empresas a brindar el servicio de transporte en rutas por un período de 10 años y que, finalmente, según el estudio del Plan de Rutas, estas autorizaciones resulten no procedentes. Además, existe el riesgo mayor de que estas autorizaciones afecten al nuevo sistema de transporte urbano que la Municipalidad Metropolitana de Lima está desarrollando y cuyo objetivo es mejorar la seguridad y calidad del servicio de transporte en Lima, con lo cual se generaría un grave perjuicio a la ciudad.

Por ello es de la mayor importancia que la Municipalidad Provincial del Callao no extienda estas autorizaciones a ninguna empresa de transporte, en tanto no se realice el estudio del Plan de Rutas de Interconexión entre Lima y Callao y se definan las rutas de interconexión entre estas dos comunas.

Respecto a los autos colectivos, éstos hacen su aparición en Lima a mediados de los años 20 del siglo pasado. Generalmente, este servicio utilizaba como inicio de sus recorridos las plazas centrales de la ciudad de Lima (Plaza Mayor y Plaza San Martín) y desde allí se dirigía a diferentes destinos.

Los autos colectivos han logrado desarrollarse como modalidad de transporte y el propio crecimiento de la ciudad ha contribuido a ello. Sin embargo, con el ingreso de los microbuses y los buses, el auto colectivo ingresó a una etapa de decaimiento. No obstante, en la actualidad, la falta de modernización del transporte público en Lima y la ineficiencia de la operación de las empresas de transporte, conducen a pensar nuevamente en el porqué de la viabilidad de los autos colectivos.

Existen dos tipos de autos colectivos: uno primero es el taxi autorizado a brindar tal servicio, pero que en las horas punta opta por utilizar el vehículo como un taxi colectivo y una determinada ruta, para lo cual coloca stickers en el parabrisas señalando los principales puntos de su recorrido,¹⁰⁰ mientras que un segundo tipo, es el conformado por aquéllos que permanentemente brindan el servicio de transporte de taxi colectivo. Estos colocan paneles en la parte superior del auto donde se señalan los principales puntos de la ruta.

Si bien es cierto que no hay muchos estudios sobre este tema que nos permitan analizar con detalle esta modalidad y conocer el número de vehículos en los cuales se presta este servicio de transporte, se estima que gran parte de los operadores de este servicio están autorizados a brindar el servicio de taxi. Esto ha sucedido de esta manera pese a que la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Ordenanza N° 755, publicada el 17.03.05, modificó la Ordenanza N° 196 (Norma que regula el servicio de transporte en taxi) incorporando como supuesto de infracción grave¹⁰¹ prestar el servicio de taxi en una modalidad no contemplada en la Ordenanza N° 196 (código R- 42),¹⁰² con lo cual se podría sancionar a los taxistas que modifican su actividad y utilizan sus vehículos como taxi colectivo. Sin embargo, sólo desde el 2007 se ha sancionado a los taxis por este supuesto.

¹⁰⁰ Esto se explica por el alto número de taxistas en la ciudad de Lima. Así, el Plan Maestro de Lima y Callao señaló que, en las horas punta, los taxis viajaban vacíos en un 80% de su recorrido.

¹⁰¹ El artículo 1° de la Ordenanza N° 755 establece como sanción una multa de 6% de la UIT más el internamiento del vehículo y la retención del Certificado de Operaciones. En caso de reincidencia, la sanción se duplica a 12% de la UIT, Asimismo, se le cancela de manera definitiva el Certificado de Operaciones.

¹⁰² Artículo 1° de la Ordenanza N° 755.

Así, en ese año se impuso esta sanción a 227 vehículos y, en lo que va del presente año, en 6 400 oportunidades. Sobre la segunda modalidad de taxi colectivo, no se aprecia acción alguna sobre los operadores.

Cabe indicar que el Plan Maestro de Lima y Callao estimó que, cada día, el 1,5 % del total de viajes motorizados se realiza en los vehículos conocidos como autos colectivos, es decir 181 000 viajes por día, y esto tenderá a crecer de acuerdo con el crecimiento de la demanda del servicio y de la ciudad.

Las ventajas que presenta el taxi colectivo, al ser una modalidad intermedia entre el servicio de transporte urbano regular y el taxi, consiste en que el tiempo de recorrido es menor que el ofrecido por el primero y que las tarifas aplicadas son menores a las ofrecidas por el segundo. Así, si bien el tiempo promedio del usuario del servicio de transporte regular es de 45 minutos, en el caso del taxi colectivo es de 24 minutos. Asimismo, si el taxi colectivo puede tener una tarifa mayor¹⁰³ (varía entre S/. 0,50 y S/. 7,00) al promedio del servicio de transporte urbano regular, éste resulta menos oneroso que el taxi.¹⁰⁴

La operación de los autos colectivos contribuye a la congestión del tránsito debido a que establecen sus

¹⁰³ Según la investigación *El Taxi Colectivo en el Área Metropolitana de Lima y Callao. Causas, Efectos, y Perspectivas de su Operación*, elaborada por el Consejo de Transporte de Lima y Callao, las rutas periféricas y centrales tienen tarifas promedios de S/. 1,5 y S/. 1,3. En el caso de las rutas radiales tienen tarifas que varían entre S/. 3,1 y S/. 7,0.

¹⁰⁴ Consejo de Transporte de Lima y Callao. *El Taxi Colectivo en el Área Metropolitana de Lima y Callao. Causas Efectos y Perspectivas de su Operación*, p. 33.

paraderos de espera y recojo de pasajeros al lado de las principales vías. Asimismo, en tanto el taxi colectivo corresponde a un modo informal de servicio, se presta para la delincuencia, habiéndose presentado casos de robos y secuestros.

Sin embargo, debemos señalar que existe un conjunto de causas que sustentan la subsistencia del taxi colectivo, pese a la informalidad del servicio.¹⁰⁵

En Chile se regula la figura del servicio de taxi colectivo. Así, la Ley N° 212, Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros, definió al servicio de auto colectivo como un servicio de locomoción colectiva. En razón de ello, al momento de solicitar el permiso, las empresas deben remitir al Estado el nombre de la empresa y el número de línea, indicar recorrido, horario, frecuencia, origen y destino del servicio, tarifas a cobrar, así como la ubicación de terminales autorizados.¹⁰⁶

En el caso de la normatividad municipal de Lima no existe regulación que desarrolle la figura de los autos colectivos. Si recurrimos al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, existe un conjunto de criterios de clasificación del transporte por su naturaleza,¹⁰⁷ por el

¹⁰⁵ Entre estas causas se pueden enumerar la debilidad fiscalizadora de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la sobreoferta en el servicio de taxi, la falta de una adecuada cobertura de los requerimientos de la demanda por parte de la oferta formal de transporte y crecimiento económico de la población, lo cual permite una mayor capacidad para optar este servicio.

¹⁰⁶ Artículo 8° de Ley N° 212 de la República de Chile.

¹⁰⁷ Se subdivide en servicio de transporte terrestre y transporte por cuenta propia.

elemento transportado,¹⁰⁸ por el ámbito territorial,¹⁰⁹ y por las características del servicio.¹¹⁰ Sin embargo, si bien en apariencia en ninguna de estas clasificaciones se puede incluir a los autos colectivos, debemos tener en cuenta que las municipalidades provinciales conceden autorizaciones en forma de permisos de operación, permisos excepcionales y permisos eventuales para la prestación del servicio de transporte provincial de personas, en áreas o vías no saturadas.¹¹¹

Así, en el caso del permiso excepcional, éste se presta como servicio de transporte regular y se concederá siempre que en la ruta solicitada no exista oferta del servicio de transporte regular de personas con vehículos habilitados por la autoridad competente que reúnen las características para una concesión interprovincial, concesión en ruta saturada del ámbito provincial o permiso de operación. También procederá cuando la oferta existente sea insuficiente o deficiente, lo que será debidamente acreditado ante la autoridad competente mediante el estudio técnico elaborado por una entidad especializada en la materia.¹¹²

Debido a que el servicio de taxi colectivo es, de facto, una modalidad de transporte urbano, la cual tiene sus virtudes como modalidad de transporte frente a un todavía ineficiente servicio de transporte urbano

¹⁰⁸ Se subdivide en servicio de transporte de personas y servicio de transporte de carga.

¹⁰⁹ Se subdivide en transporte provincial, urbano, interurbano e interprovincial.

¹¹⁰ Se subdivide en transporte regular, transporte no regular y transporte especial.

¹¹¹ Artículo 16 inc. b.2 del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC.

¹¹² Artículo 75° del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2007-MTC.

regular y, por otro lado, la Municipalidad Metropolitana de Lima no cuenta con el personal que permita realizar una eficiente fiscalización, es conveniente que dicha Municipalidad analice la posibilidad de autorizar a los operadores de los autos colectivos mediante permisos excepcionales,¹¹³ estableciendo las pautas para el desarrollo de esta actividad (tipo de empresa que se requiere, en qué vías se puede operar este servicio, antigüedad máxima del vehículo, etc.).

Este caso resalta nuevamente la importancia de que la normatividad municipal guarde concordancia con la normatividad nacional para evitar contradicciones y vacíos normativos.

4.4 Problemas estructurales y laborales de las empresas de transporte urbano

Como se ha señalado antes, las condiciones de sobreoferta de servicio de transporte y mínima regulación, en las que se presta el servicio de transporte, determinan una competencia feroz en las calles de Lima y Callao por los pasajeros. Asimismo, los transportistas, en su afán de no ver reducidas sus ganancias, y ante el aumento de sus costos operativos, extienden sus jornadas de trabajo hasta 10 ó 12 horas diarias, lo que los expone a la fatiga y al estrés.

En estas condiciones físicas y psicológicas es que prestan el servicio todos los días de la semana. Como se puede

¹¹³ En este punto, el Consejo de Transporte de Lima y Callao en la investigación “El Taxi Colectivo en el Área Metropolitana de Lima y Callao. Causas, Efectos y Perspectivas de su Operación”, sugiere la necesidad de que la Municipalidad de Lima emita una norma que regule a los taxis colectivos.

apreciar, las deficiencias en el servicio y el maltrato a los usuarios, se explican –pero no se justifican– en los problemas estructurales que padece el servicio de transporte en Lima.

En un escenario donde la regulación del servicio no ha sido eficaz para corregir las distorsiones derivadas del proceso de desregulación promovido en los años noventa, no resulta extraño encontrar a choferes y cobradores compitiendo por pasajeros, incluso con unidades de su misma empresa, expuestos a largas horas de manejo y al estrés que ello implica y, ciertamente, a pasajeros descontentos por los maltratos. De acuerdo con una encuesta realizada por Protransporte, la mayor parte de los usuarios entrevistados calificaron desfavorablemente el servicio de transporte público, en especial el brindado mediante las combis, identificando como factores preponderantes la presentación personal y la amabilidad de los conductores.¹¹⁴

La excesiva flexibilidad de la Municipalidad Metropolitana de Lima permite que existan empresas de transporte público urbano cuyo capital de constitución apenas alcanza las 10 UIT,¹¹⁵ cuando el costo de un

¹¹⁴ Datos tomados de encuestas realizadas a 840 usuarios y que constan en el documento *Metropolitano Memorando Informativo Versión 2–Noviembre 2005*, p 45. Sobre la calificación general del servicio de transporte público por vehículo público, el 99,6% de los entrevistados considera en general que el servicio es muy malo, malo o regular; el 99,7% opina que el servicio prestado por las combis es malo, muy malo o regular. Respecto de la calidad de los servicios, del total de entrevistados, el 87,4% considera que la presentación personal de los conductores es muy mala, mala o regular; la amabilidad es calificada como muy mala, mala o regular por el 88,6% de las personas.

¹¹⁵ Léase ‘Unidad Impositiva Tributaria’. En el año 2008, el Ministerio de Economía y Finanzas ha establecido que asciende a S/. 3 500 nuevos soles.

ómnibus en el mercado oscila entre US\$ 90 000 y US\$ 220 000 dólares;¹¹⁶ y que operen a través de un importante número de vehículos que no son propios. El modelo denota que no se ha definido el tipo de empresa que se requiere para el servicio de transporte urbano. Asimismo, resulta oportuno mencionar que tan solo se prevé la obligación de las empresas de comunicar a la Gerencia de Transporte Urbano el nombre de conductores y de sus reemplazantes y, cada seis meses, la relación de los afiliados al sistema de seguro de salud.¹¹⁷

Estas empresas sin flota vehicular propia recurren a diversas modalidades para prestar el servicio: pueden alquilar vehículos a sus propietarios y contratar choferes y cobradores o permitir que vehículos de terceros ingresen a la ruta previo pago de sumas por cotización en razón de uso de ruta y un conjunto de otras obligaciones, como la compra de combustible en determinados grifos, el uniforme, el cobro por gestión de adquisición del SOAT, etcétera.¹¹⁸ Entre la multiplicidad de situaciones que se presentan casi siempre se puede identificar a titulares de una concesión que opera mediante vehículos que no son propios y con choferes y cobradores a los que no los une una relación laboral. Es muy común que éstos últimos presten sus servicios, a lo sumo, emitiendo recibos por honorarios, como si se tratase de un

¹¹⁶ ALG-INOCSA. Resumen Ejecutivo del Estudio de Corredores Complementarios, p. 126.

¹¹⁷ Artículo 30° de la Ordenanza N° 104.

¹¹⁸ La Asociación Nacional de Propietarios de Vehículos del Perú, mediante escrito de fecha 02.11.06 dirigido a la Defensoría del Pueblo, explica un conjunto de obligaciones que les imponen las empresas. Entre ellas se cuentan el cupo por ingreso a la empresa (entre US\$ 500 y US\$ 800 dólares), la venta de boletos, el cobro por curso de educación vial, la venta de combustible, etc.

contrato de locación de servicios.¹¹⁹ Como consecuencia lógica, muchos choferes y cobradores no se encuentran en planillas y trabajan a destajo; vale decir, su sustento depende de lo que recauden por día.

Sin los beneficios de contar con un trabajo formal, y compelidos a jornadas extensas más allá de lo permitido por la normatividad¹²⁰ se genera un escenario de inseguridad permanente para operadores y usuarios, ocasionado por el cansancio.

La OMS señala, al respecto, que diversos estudios concluyen que la fatiga es especialmente frecuente entre los conductores comerciales, estableciéndose que el riesgo de choque se duplica tras 11 horas de conducción y que dicho riesgo es 10 veces superior por la noche que durante el día. En tal sentido, la OMS plantea que se debe prever el tiempo suficiente y las instalaciones adecuadas para que el conductor haga pausas en las que pueda descansar, comer y dormir una siesta.¹²¹

En tal sentido, desde el lado del empleo existe un servicio de transporte en el que choferes y cobradores prestan sus servicios en condiciones inferiores a las reconocidas por la Constitución Política del Perú, convenios

¹¹⁹ De conformidad con lo establecido por el artículo 1764 del Código Civil, por la locación de servicios, el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución. La subordinación coloca a la persona bajo la dirección de su contratante y es característica esencial del contrato de trabajo.

¹²⁰ La Ordenanza N° 104 establece que los choferes deben trabajar como máximo ocho horas continuas.

¹²¹ Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito. Ginebra: OMS, 2004, p. 34.

internacionales y leyes laborales y donde el sistema regulatorio permite que los concesionarios del servicio recurran a diversas modalidades que les favorecen el encubrimiento de verdaderas relaciones laborales.¹²² En efecto, la inexistencia de un contrato laboral trae como consecuencia que no exista acceso al derecho a la estabilidad laboral, la desprotección absoluta frente al despido arbitrario, remuneraciones indignas, falta de acceso a la seguridad social; en suma, una inaceptable precarización de las condiciones laborales.

Por su parte, si bien la labor de inspección de trabajo tiene por objeto el cumplimiento de las disposiciones legales y convencionales en materia de empleo, de seguridad y salud en el trabajo,¹²³ y aplica el principio de primacía de la realidad,¹²⁴ al encontrarse con un marco normativo que facilita la evasión de responsabilidades laborales, se enfrenta con una difícil tarea, sobre todo por la limitación de sus recursos.¹²⁵

¹²² En este diagnóstico concuerda el Informe Final emitido por el Comité Técnico Multisectorial encargado de analizar y proponer las medidas que tengan por finalidad mejorar las condiciones laborales y la formación profesional de los trabajadores dedicados al servicio de transporte urbano e interprovincial de pasajeros, constituido por Resolución Suprema N° 032-2005-TR.

¹²³ Decreto Legislativo 910, Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador.

¹²⁴ En mérito del principio de primacía de la realidad, se privilegian los hechos vinculados sustantivamente con el trabajo sobre los actos formales que difieran de la naturaleza de tales situaciones.

¹²⁵ Según información proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el año 2004, la Sub Dirección de Inspecciones en Higiene y Seguridad Ocupacional programó sólo una inspección a empresas de transporte urbano. En el año 2005 realizó 10 visitas de inspección. En el año 2006 éstas fueron 18 y en el año 2007 se programaron 52 inspecciones. Debemos señalar que estas inspecciones se han realizado de oficio y no por quejas de los trabajadores del sector transportes.

Ciertamente, un avance contra la informalidad en el servicio de transporte urbano es la Ordenanza N° 773,¹²⁶ pues para la autorización, registro o inclusión de conductores, conductores–cobradores o cobradores en los padrones de conductores y cobradores, incluyendo su retiro de una ruta, y su inscripción en otra ruta, aun cuando sea servida por la misma empresa, se requiere que la empresa presente una solicitud fundamentando las razones de su pedido, con indicación expresa del vehículo y ruta que se le asigna. Esta medida puede ayudar a vigilar los períodos de trabajo de los choferes y cobradores, así como conocer cuántos de éstos en realidad se desempeñan como choferes y cobradores en un determinado vehículo. Sin embargo, la realidad demuestra que es una medida insuficiente.

En el documento titulado “Informe final sobre la Situación del Sector Transporte en el Perú y Pronunciamiento de la Comisión Técnica de Trabajo respecto a la Problemática Laboral”,¹²⁷ el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo señala que el sector de transporte terrestre participa con el 4,5 % del PBI total (en contraste con el Transporte Marítimo y Aéreo que es sólo de 0,2%).¹²⁸ Asimismo, el transporte urbano en Lima Metropolitana registra una alta informalidad, estimándose ésta en un

¹²⁶ Mediante esta Ordenanza se precisaron los requisitos para la inclusión, retiro o actualización de padrones de vehículos, conductores y cobradores de las empresas de transporte urbano.

¹²⁷ Dicho documento fue remitido a la Defensoría del Pueblo mediante el Oficio N° 785-2007-MTPE/1 de fecha 31.05.07.

¹²⁸ Ministerio de Trabajo y del Empleo. Informe Final sobre la Situación del Sector Transporte en el Perú y Pronunciamiento de la Comisión Técnica de Trabajo respecto a la Problemática Laboral en el Sector, p. 8.

80%.¹²⁹ En el caso de la distribución de los trabajadores del segmento transporte (empresas de 10 a más trabajadores en Lima Metropolitana), el 75% está constituido por el chofer y el cobrador¹³⁰ y, en el caso de los salarios, se sabe que el sueldo promedio de los choferes y cobradores es de S/. 600 nuevos soles.¹³¹

El propio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante el Oficio N° 185-2007-MTPE/2/12.1, señaló que esta entidad pública es consciente de la necesidad de desarrollar acciones de inspección conjunta con los sectores involucrados con las empresas de transporte urbano para verificar el cumplimiento de la normatividad sociolaboral en este sector, para lo cual puede realizar operativos de control con la participación de personal del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

¹²⁹ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe Final sobre la Situación del Sector Transporte en el Perú y Pronunciamento de la Comisión Técnica del Trabajo respecto a la Problemática Laboral en el Sector, p. 9. Asimismo, en la página 11 del mismo documento se da cuenta que en el caso de la antigüedad de los trabajadores en las empresas de 10 a más trabajadores en el sector Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones en Lima Metropolitana, cerca del 70% ha permanecido como máximo cuatro años en la misma empresa. Igualmente, en la distribución del número de empresas por tamaño en el sector de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones en Lima Metropolitana (excluyendo las microempresas), el 77,7% de las empresas tiene de 10 a 49 trabajadores; el 12,9% tiene de 50 a 99 trabajadores; y el 9,4 % tiene de 100 a más trabajadores.

¹³⁰ El primer lugar lo ocupa el chofer, con 43,9%; el cobrador, con 31,4 %; otros, con 12,2%; actividades transversales, con 10%; y el vendedor de pasajes, con 2,2%.

¹³¹ En las empresas que tienen de 10 a 49 trabajadores, el chofer del bus tiene un sueldo promedio de S/. 557 nuevos soles y el cobrador de S/. 609 nuevos soles. En el caso de las empresas con más de 50 trabajadores, el chofer tiene un sueldo promedio de S/. 951 y el cobrador de S/. 599 nuevos soles.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo considera urgente emitir medidas que reviertan el diagnóstico a la brevedad, lo cual es consecuente con la responsabilidad del Estado. En este caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, debe hacer efectivo el acceso de estos peruanos y peruanas a condiciones dignas de trabajo, lo que en términos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es “el trabajo productivo para los hombres y las mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”.¹³²

En concreto, es necesario que emita una normativa que asegure que los concesionarios de las empresas de transporte urbano no evadan sus obligaciones laborales, garantizando a choferes y cobradores el trabajo en esas condiciones. Una medida, es establecer normativamente que choferes y cobradores están vinculados laboralmente a las empresas titulares de concesiones para prestar el servicio público de transporte. Se trata de una medida urgente que debe realizar la Municipalidad Metropolitana de Lima y que, sin duda, repercutirá favorablemente en la mejora de la calidad del servicio y facilitará la supervisión que deberá realizar la autoridad de trabajo, con la colaboración de la autoridad edil.

Si bien el servicio de taxis tiene sus propias particularidades, siendo posible que el operador sea persona natural o jurídica, se aprecia que en términos generales los choferes también están expuestos a larguísimas jornadas. En efecto, según el Plan Maestro de Lima y Callao, en promedio, los taxistas laboran

¹³² Guía Práctica para la Incorporación Sistemática del Empleo y el Trabajo Decente, elaborada por la Organización Internacional del Trabajo, versión 2007, p. ii.

13 horas, en tanto que entre el 70% y el 80% de los conductores de taxi labora de 12 a 18 horas.

Desde el punto de vista regulatorio del servicio, la situación es mucho más grave debido a que la Ordenanza N° 196, Reglamento del Servicio de Taxi Metropolitana, ni siquiera exige a las empresas que al tramitar la autorización señalen los nombres de los choferes ni si cuentan con seguro médico. Por ello, cuando menos es recomendable que la Municipalidad Metropolitana de Lima emita una normativa que establezca el capital social mínimo y la flota de vehículos propios, declarando en estos casos expresamente la existencia de una relación laboral y, en cualquier supuesto, informar la relación de choferes por vehículo cada seis meses, y los seguros médicos que les correspondan, a fin de verificar que cuenten con este beneficio.¹³³

En suma, se constata la existencia de condiciones que favorecen la vulneración de los derechos laborales de aquellas personas que encuentran sustento en el servicio de transporte urbano y que exigen de parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima acciones inmediatas como las mencionadas anteriormente.

Otro problema estructural de la mayor importancia es la necesidad de profesionalizar a los choferes de transporte

¹³³ Respecto a la actividad de inspección, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no ha llevado a cabo inspección alguna, a pesar de que existen empresas de taxi que tienen más de 1 000 vehículos, como E.T. Servicios Generales Urduvía S.A. (1 997), Taxi Pacífico (2 075), Autogol Tours (1 729), Inversiones y Negociaciones Tours (2 983), Empresa de Transporte y Turismo California del Perú (1 956), Taxi Nuevo San Juan S.A.C. (3 768 vehículos), Lucky Taxi (1 429), Ra Ra Taxi (1 585), Inversiones y Negociaciones Metro Tours S.A. (1 512), Empresa de Transporte de Servicios y Escuela de Choferes Los Angeles del Perú E.I.R.L. (1 264), entre otras.

urbano. Conducir un vehículo de transporte público constituye una tarea de alta responsabilidad, de la que dependen miles de personas. Para ello, ciertamente, es imprescindible impulsar las Escuelas de Choferes como centros de formación teórico-práctica sobre mecánica automotriz, seguridad vial, manejo defensivo, primeros auxilios y normas de tránsito, pero también como lugar donde se incida sobre el buen trato al público y la calidad del servicio.

En el curso de la elaboración del presente informe, sólo una entidad ha obtenido autorización del MTC para brindar este tipo de servicios;¹³⁴ empero, es necesario que sean autorizados más centros de estudio.

Asimismo es indispensable que la Municipalidad Metropolitana de Lima exija que todos los choferes de las empresas de transporte urbano, incluso los que se encuentran prestando el servicio en la actualidad, pasen por estos centros de estudio como requisito indispensable para conducir cualquier unidad de transporte urbano.

Cabe señalar que la alta incidencia de accidentes exige de la comuna limeña la adopción de medidas inmediatas que permitan revertir a la brevedad la problemática descrita, una de las cuales es establecer normativamente la exigencia a los choferes de transporte urbano de aprobar anualmente evaluaciones físicas y psicológicas y sancionar solidariamente a las empresas a las que prestan el servicio, en caso de infringir estas disposiciones.

¹³⁴ Se trata del Touring Escuela S.A., perteneciente al Touring Automóvil Club.

4.5 Impulsar el transporte no motorizado: bicicletas

En Lima y Callao existen 30 ciclovías que comportan, en conjunto, un recorrido aproximado de 90 km., de las cuales tres se encuentran en el Callao y 27 se ubican en Lima (con un recorrido de 77 km., aproximadamente).

Conforme a la información proporcionada por la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre las principales actividades de promoción del transporte no motorizado se efectúan actividades de sensibilización (caravanas escolares, representaciones teatrales, jornadas dominicales y bicicletadas);¹³⁵ educación (técnicas a escolares para aprender a manejar bicicletas,¹³⁶ difusión de mecanismos para el mantenimiento y reparación de bicicletas); promoción (actividades de difusión y capacitación en centros de estudios superiores¹³⁷ y entidades públicas);¹³⁸ difusión (paneles, banners, material informativo) y educación vial a transportistas, ciclistas y peatones (talleres educativos y campañas de difusión).

¹³⁵ Las caravanas y jornadas dominicales han llegado a contar hasta con 5 000 participantes.

¹³⁶ Esta actividad se ha realizado en 25 centros educativos de los distritos de Los Olivos, San Martín de Porres, Cercado de Lima, San Miguel, Miraflores y Surquillo.

¹³⁷ Entre los principales centros de estudios se puede considerar a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional Agraria, la Universidad Nacional de Ingeniería, la Universidad Nacional Federico Villarreal, la Universidad Ricardo Palma y la Universidad Alas Peruanas. A cada una de estas universidades, en promedio, se han hecho llegar 25 bicicletas para generar préstamos internos de bicicletas.

¹³⁸ Entre estas tenemos a la PNP, el personal de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Hospital Rebagliatti.

Sin embargo, dado que la distribución de las ciclovías no responde a un sistema de interconexión (es decir, éstas no se conectan entre sí, ni se conectan con otras modalidades de transporte, excepto en el caso de El Metropolitano en el que sí se ha proyectado interconectar con algunas ciclovías), en la actualidad, la ciudadanía las percibe básicamente como medios de recreación o deportivos. Ello se ve reflejado en el limitado número de viajes que se realizan a diario mediante este medio de transporte. A pesar de que se estima que el 25% de los hogares de Lima cuentan con una bicicleta,¹³⁹ tan sólo el 0.5% de los viajes diarios se hace empleando este medio de transporte.¹⁴⁰

Las principales razones por las cuales los ciudadanos de Lima son renuentes al empleo de bicicletas y ciclovías como medio de transporte masivo son las siguientes:

- Insuficiente seguridad vial.
- Insuficiente seguridad ciudadana.
- Falta de una política intermodal de viajes (bicicleta–bus).
- Menosprecio a los ciclistas como parte del sistema de circulación vial.
- Falta de infraestructura adecuada (escasas ciclovías que no se integran en una red vial, así como tramos peligrosos de éstas).
- Falta de estacionamientos seguros para las bicicletas.

¹³⁹ Se estima que existe un parque de 622 000 bicicletas en Lima. Cfr. “Plan Maestro de Ciclovías para Lima y Callao”, elaborado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, p. 4.

¹⁴⁰ La Agencia de Cooperación Internacional del Japón, en coordinación con el MTC y las Municipalidades de Lima y del Callao, encuestó 35 000 hogares, y encontró que el 0,5% de los viajes diarios en Lima se hace en bicicleta. Cfr.: <http://www.fonamperu.org/general/transp/nomoto.php>

- Falta de señalización.
- Desconocimiento y falta de obediencia a las normas de tránsito.
- El uso de la bicicleta todavía no es percibido como medio de transporte.

En este contexto, en el año 2004, la Municipalidad Metropolitana de Lima, en aplicación de sus atribuciones legales,¹⁴¹ publicó la Ordenanza N° 612,¹⁴² cuya finalidad es promover el uso de la bicicleta como “medio alternativo de transporte económico, ecológico y saludable, que coadyuvará a mejorar la calidad de vida de la población”.¹⁴³ Si bien este instrumento normativo declara de interés y necesidad pública el transporte no motorizado en la provincia de Lima, lamentablemente, ni la Municipalidad Metropolitana ni la mayoría de Municipalidades Distritales de la capital han desarrollado la suficiente promoción a esta modalidad de transporte, de manera que no existe una percepción ciudadana respecto a sus múltiples beneficios.

Desde que la referida ordenanza se publicó, no se han logrado grandes cambios respecto a la situación del transporte no motorizado, quedando pendiente aún la emisión de las normas reglamentarias requeridas¹⁴⁴ para impulsar una reforma que permita reconocer a las ciclovías como un medio intermodal de transporte

¹⁴¹ La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ha establecido en el artículo 81, inciso 1), numeral 1.6) que son funciones exclusivas de las Municipalidades Provinciales “normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados”.

¹⁴² La Ordenanza N° 612 fue publicada el 28 de marzo del 2004.

¹⁴³ Ver el Artículo 1° de la Ordenanza 612.

¹⁴⁴ La sexta disposición final de la referida Ordenanza señala que “*el Alcalde Metropolitano de Lima dictará las normas reglamentarias correspondientes*”.

seguro, económico, saludable y destinado a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Con relación a lo expuesto, a continuación explicaremos cómo la inclusión del transporte no motorizado puede contribuir a la generación de un sistema de transporte sostenible para nuestra ciudad. Finalmente, presentaremos los principales aportes del Plan Maestro de Ciclovías de Lima y Callao que viene ejecutando el Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado (PEMTNM) de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

4.5.1 Las modalidades de transporte no motorizado como medios de transporte sostenible

Las políticas públicas en materia de transportes tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, se empieza a insertar el concepto de “transporte sostenible” con la finalidad de alcanzar este objetivo. Este nuevo concepto puede ser definido de la siguiente manera:

*“Transporte urbano sostenible es la actividad que integra lo económico, lo social y lo ambiental en el tratamiento y uso del servicio de movilización de personas y cosas, esencial para la calidad de vida de los pobladores urbanos y rurales del municipio y su región”.*¹⁴⁵

¹⁴⁵ El concepto corresponde a Velásquez B., Stella, Luz y Latorre E., Emilio, citado por Banse, Klaus, en la exposición denominada "Introducción al transporte urbano sostenible: la bicicleta como medio de transporte escolar", realizada en Lima el 01 de diciembre de 2004 como parte del IV Seminario Internacional para la promoción de la bicicleta como medio de transporte urbano. Cfr.: http://www.conam.gob.pe/Ecod2004/sala_1/DIA%201/Seminario%20Bicicleta/KLAUS%20BANZE/Klaus%20Banse%20

En razón de ello, y con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, el uso de la bicicleta como modalidad de transporte no motorizado debe cumplir con las tres dimensiones antes señaladas. Bajo la dimensión económica, debido a sus bajos costos de adquisición y mantenimiento, gran parte de la población puede llegar a tener acceso a ella, lo que significa la reducción de costos para el desplazamiento en distancias cortas y medianas. Al mismo tiempo, en comparación con el espacio requerido para la circulación y estacionamiento de un automóvil,¹⁴⁶ las bicicletas ocupan relativamente muy poco espacio, contribuyendo así con la sostenibilidad del espacio vial.

Con relación a su infraestructura, si bien se requieren niveles de inversión para el desarrollo de ciclovías, los costos de mantenimiento no son tan altos, en comparación con los de otras modalidades de transporte.

Asimismo, al ser un medio alternativo o complementario de otras modalidades de transporte urbano, el uso masivo de la bicicleta puede implicar la reducción de la congestión vehicular, lo cual a su vez acarrea otros beneficios, como el ahorro de tiempo en viajes urbanos y mejorar el ordenamiento de la ciudad, mediante la recuperación y reorganización del espacio público peatonal. Adicionalmente, la bicicleta contribuye a la sostenibilidad porque se trata de un medio de transporte que no produce emisiones contaminantes. Además, al

-%20Transporte%20Sostenible%20-%20Bici%20Escolar.
ppt#472,7,Diapositiva 7

¹⁴⁶ Se calcula que, en promedio, un automóvil necesita al menos 20 metros cuadrados para estacionar y otro tanto para circular, llegando a ser paradójico que las dimensiones requeridas por el automóvil superen en muchas ocasiones el espacio destinado a cada trabajador de una oficina. Cfr. <http://www.istas.net/web/index.asp?idpagina=2355>

sustituir una cantidad de los viajes motorizados, así como reducir sus recorridos, el uso de la bicicleta permite que disminuya el uso del combustible contaminante. En consecuencia, contribuye a la disminución de la contaminación atmosférica, acústica y visual.

El uso de la bicicleta como una modalidad de transporte masivo puede contribuir notoriamente con el desarrollo sostenible del transporte. En virtud de ello, en todas las ciudades en las cuales se ha realizado una promoción efectiva sobre su uso, se ha detectado un cambio en la percepción ciudadana.

Al comparar las políticas de transporte sostenible, diseñadas para las ciudades antes analizadas (Santiago de Chile y Bogotá D.C.) con las de nuestra ciudad capital, podemos observar que dichas capitales están consiguiendo que sus ciudadanos acepten a la bicicleta como un medio de transporte cotidiano y a las ciclovías como medios de movilización alternativa de desarrollo local urbano, debido a que permiten mejorar el nivel de calidad de vida de los ciudadanos. Esto se ve reflejado en el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro N° 10
Nivel de población que usa la bicicleta como
medio de transporte en algunas ciudades de
América Latina

Ciudad	Km. por ciclovía	Porcentaje aproximado de los viajes realizados diariamente
Lima	90 km	0,5% de los viajes diarios ¹⁴⁷
Santiago de Chile	110 km	1,9% de los viajes diarios ¹⁴⁸
Bogotá	300 km	8,0 % de los viajes diarios ¹⁴⁹

Fuente: PEMTNM y páginas Web de Conaset y Alcaldía de Bogotá.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De esta manera, con las medidas que están ejecutando las autoridades de los casos antes estudiados, se observa que, en Santiago de Chile, el porcentaje de viajes diarios en una bicicleta equivale a casi 2%, mientras que en Bogotá la cifra es del 8%, lo que equivale a más de 182 000 personas usando una bicicleta como medio de transporte por día.¹⁵⁰ En contraste con ello, en el caso peruano, el porcentaje se encuentra en niveles inferiores (sólo el 0,5% de los viajes diarios son realizados en bicicleta).

En razón de ello, creemos que es necesario insertar en nuestro sistema de transporte urbano a las bicicletas como un medio de transporte efectivo, eficiente y sostenible. Sin embargo, para ello se requiere, tal como

¹⁴⁷ Cfr. <http://www.fonamperu.org/general/transp/nomoto.php>

¹⁴⁸ Cfr. <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2006/11/03/ciclvia-ciclovía-red-de-ciclovías/>

¹⁴⁹ Cfr. <http://www.secretariadeambiente.gov.co/diasincarro2007/preguntal.php>

¹⁵⁰ Cfr. http://www.transitobogota.gov.co/contenido.asp?plantilla=5&pag_id=768&pub_id=376&cat_id=216

se ha visto en los casos bajo estudio, una planificación a largo plazo que aborde aspectos técnicos, económicos, normativos y que incluya, dentro de su ejecución, la activa participación de la ciudadanía.

4.5.2 El Plan Maestro de Ciclovías para Lima y Callao

Con fecha 1 de febrero del 2003 se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución de Alcaldía N° 098, mediante la cual la Municipalidad Metropolitana de Lima creó el Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado (PEMTNM), cuya finalidad es “dirigir, coordinar, promover, gestionar, monitorear y evaluar el transporte vehicular no motorizado”.¹⁵¹ En ejercicio de sus funciones, y con el fin de impulsar el desarrollo del transporte sostenible, en el año 2005, el PEMTNM, en colaboración con el Consorcio CIDATT (Perú), Fundación Ciudad Humana (Colombia) y TARVET (España), elaboró el “Plan Maestro de Ciclovías para Lima y Callao”, el cual fue aprobado por la Municipalidad Metropolitana de Lima por medio del Acuerdo de Concejo N° 067, de fecha 26 de marzo del 2007.

La finalidad de este instrumento técnico–normativo es planificar la implementación sostenible de la red de ciclovías en el ámbito urbano de Lima y Callao. Entre los factores indispensables para su viabilidad destacan las metas propuestas, las estrategias para su implementación, las herramientas para lograrlo, las modificaciones normativas requeridas y los montos generales de inversión en un horizonte de tiempo determinado.

¹⁵¹ Cfr. Art. 1° de la Resolución de Alcaldía N° 098.

A este respecto se propone la construcción de una red de 264,4 km de ciclovías complementarias a las ya existentes, de manera que se logre su integración, así como que complementen los distintos sistemas de transporte masivo que también se vienen promoviendo, como el Tren Urbano de Lima y El Metropolitano.

La implementación de las ciclovías se realizará paulatina y periódicamente, en plazos de 10, 15 y 20 años. Sin embargo, se propone un Plan Urgente de Ciclovías que permita empezar a integrar la red actual de manera ordenada y jerarquizada. De esta manera, se propone la construcción de 50 km de ciclovías, promoviéndose anualmente 10 km a un costo de US\$ 50 000 por kilómetro, lo que asciende a US\$ 500 000 dólares por año.

Se reconoce, asimismo, que la gestión para promover el uso de la bicicleta como medio de transporte masivo requiere de otros factores, además de los relacionados con la infraestructura antes señalada. De esta manera se proponen: 1) políticas de promoción del transporte no motorizado; 2) reformas legales; 3) reformas técnicas; y 4) la introducción de servicios complementarios tales como los “ciclo-módulos”.

En lo referente a las políticas de promoción se ha establecido la necesidad de contar con medios de promoción del uso de las bicicletas, campañas de sensibilización, concientización, educación, valoración, apropiación y sostenibilidad. Asimismo, se recomienda concientizar a la ciudadanía respecto del uso del casco mediante las referidas campañas, en lugar de imponer una obligación porque se considera que ello no sería un verdadero incentivo para que su uso se generalice.

Paralelamente al Plan Maestro de Ciclovías, el PEMTNM está elaborando un “Plan Estratégico Promocional de Transporte de Bicicletas,”¹⁵² cuyo objetivo es instituir en la población una cultura para aceptar a la bicicleta como un medio de transporte cotidiano y sostenible. Se ha previsto, en este sentido, implementar acciones de educación y promoción sobre la seguridad vial y las pautas sobre el comportamiento del ciclista urbano que permitan prevenir accidentes de tránsito y resguardar la integridad de los ciudadanos.

Con relación a las reformas normativas propuestas en el Plan Maestro de Ciclovías, consideramos como acertadas las siguientes:¹⁵³

- La aprobación, por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, de una Ordenanza Marco del Transporte No Motorizado, que recoja los aportes del Plan Maestro de Ciclovías y establezca

¹⁵² Esta información fue proporcionada en la reunión sostenida el 4 de febrero del 2008 entre Augusto Arrasco y Freddy Sagástegui, funcionarios de la Defensoría del Pueblo, con Javier Flores, funcionario del Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

¹⁵³ El Plan desarrolla otras propuestas, como la modificación del Reglamento Nacional de Vehículos para incluir a los vehículos de transporte no motorizados, la modificación al Reglamento Nacional de Administración de Transporte para clarificar las competencias respecto a la regulación, gestión y fiscalización del transporte no motorizado, la modificación del Manual de Dispositivos de Control de Tránsito, para incluir la señalización y marcas aplicables a las ciclovías, requisitos técnicos y características; la modificación del Reglamento Nacional de Construcciones para establecer una norma de carácter nacional sobre los parámetros de la construcción de ciclovías, así como la aprobación de la propuesta legislativa denominada “Ley de Promoción del Transporte No Motorizado”, la cual reconocería con fuerza de ley al transporte no motorizado como medio de transporte de interés público nacional.

la institucionalidad y medidas necesarias para garantizar su sostenibilidad, así como los mecanismos para garantizar el mantenimiento de la infraestructura y su ampliación, así como la promoción del uso de este transporte.

- La complementación del Plan Maestro de Ciclovías con un Plan de Seguridad Ciudadana respecto de la seguridad para el ciclista y las condiciones para el desarrollo de un entorno urbano apropiado para la sostenibilidad y crecimiento de esta modalidad de transporte.

Del mismo modo se han propuesto políticas técnicas que permitan la correcta implementación de las ciclovías. De esta manera se han analizado las posibilidades económicas (se estiman aproximadamente, US\$ 12 000 000 en inversión en un plazo de 20 años), la integración con otras modalidades de transporte, el espacio requerido, así como la construcción de indicadores de demanda actual y demanda potencial (que se concentra en los distritos de San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Rímac, Lima, Comas, Carabayllo, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Chorrillos) que, en conjunto, permiten identificar las zonas en las cuales sería más beneficiosa la construcción de ciclovías. Este análisis ha permitido establecer los proyectos de las rutas que conformarán la red integral de ciclovías, así como los circuitos de ciclorutas para Lima y Callao.

Finalmente, uno de los aspectos que cabe destacar es la implementación de “ciclomódulos” como puntos estratégicos de la red de ciclovías que permitan mejorar la calidad espacial de la ciudad, así como la vida vecinal local. En estos espacios, los ciclistas podrán dejar sus

vehículos, bajo una guardianía segura y donde se podrán proveer de otros servicios, como serenazgo, reparación de bicicletas, servicio de aire, locales de venta de periódicos y revistas, flores, bebidas gaseosas, cabinas de Internet y de telefonía, siempre que el espacio lo permita y la demanda lo justifique.

Sin embargo, a la fecha no se han logrado implementar los ciclomódulos por falta de financiamiento y la negativa de SEDAPAL y EDELNOR,¹⁵⁴ pese a que hubo un proyecto piloto entre las avenidas Próceres de la Independencia y Los Jardines (San Juan de Lurigancho).

En conclusión, consideramos adecuada y necesaria la ejecución del Plan Maestro de Ciclovías de manera que se pueda insertar de modo sostenible a la bicicleta como intermodalidad de transporte. Asimismo es importante resaltar que el cumplimiento de los objetivos del Plan Maestro de Ciclovías sólo se podrá materializar en la medida en que las autoridades competentes, como la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, adopten las medidas necesarias para insertar dicho Plan como parte de la Política de Transporte Urbano para Lima y Callao.

Por último, es necesario que las Municipalidades Distritales tengan la voluntad de realizar un trabajo coordinado con el PEMTNM para ejecutar el referido Plan, específicamente las Municipalidades Distritales donde hay ciclovías, como las de Los Olivos, San Martín de Porres, Independencia, Pueblo Libre, Jesús María, La Victoria, Lince, San Miguel, San Isidro, Miraflores, La

¹⁵⁴ Información proporcionada por el Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado, mediante Oficio N° 535-2008-MML-PEMTNM, de fecha 16.09.08.

Molina, San Borja, Santiago de Surco, Chorrillos, Villa Salvador y Santa Anita. En este sentido, se requiere que los Gobiernos Locales contribuyan con parte de los costos de financiamiento para la instalación, operación y mantenimiento de las ciclovías y los ciclomódulos, así como brindando seguridad a estos últimos.

CAPÍTULO V. CONCIENCIA Y RESPONSABILIDAD VIAL

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

Conforme se ha establecido en el Reglamento Nacional de la Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 09–2004–MTC, una de las orientaciones de la fiscalización en el servicio de transporte es motivar la participación de los usuarios en la supervisión del servicio de transporte, en este caso el servicio de transporte urbano. Este tema guarda relación con la obligación de las autoridades (Municipalidad Metropolitana de Lima) de informar periódicamente a los ciudadanos sobre las acciones de fiscalización y del cumplimiento de la normatividad del servicio de transporte urbano, debiendo difundirlas en su página Web y otros medios.

El propio Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, en su artículo 182°, identifica la información que se debe comunicar a los ciudadanos, respecto a la estadística de las acciones de control del último año, el estado de los procedimientos de sanción iniciados en el último año, estadística de sanciones impuestas, ranking de sanciones aplicadas a los transportistas, propietarios y conductores del último año, así como descripción de actividades para estimular la participación de los usuarios en la fiscalización del servicio de transporte.

Pese a que la normatividad establece que los usuarios deben tener una participación activa en la fiscalización del servicio de transporte y que, por ello, la autoridad debe cumplir con lo establecido en la normatividad

anteriormente señalada, esto no se ha estado cumpliendo. Así, en una revisión de la página Web de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, encontramos sólo información sobre estadística de vehículos, parque automotor del servicio de transporte urbano, edad promedio, tipo de vehículos autorizados, número de rutas, vehículos autorizados, (esta información pertenece a marzo del presente año). Asimismo se puede encontrar información sobre las resoluciones de sanción emitidas por la Gerencia de Transporte Urbano desde enero a junio del 2008 y la relación de vehículos intervenidos por circular en Lima con autorizaciones emitidas por la Municipalidad Provincial de Huarochirí (años 2007 y 2008), pero no se aprecia que haya información sobre lo señalado en el referido Decreto Supremo N° 09-2004-MTC.

Por ello, la Municipalidad Metropolitana de Lima debe cumplir con la obligación establecida en el artículo 182° del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

5.2 Mecanismos de reclamo implantados por la Municipalidad de Lima.

La Defensoría del Pueblo, mediante Oficios N° 161–2007–DP/ASPMA (de fecha 9 de mayo de 20007), 240–2007–DP/ASPMA (de fecha 09 de julio de 2007) y el Oficio 253–2008–DP/ASPMA, solicitó información a la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre los reclamos que han presentado los ciudadanos ante esta comuna con relación a las irregularidades en el servicio de transporte urbano, así como sobre los mecanismos de difusión de los derechos de los usuarios del servicio

de transporte urbano. Esta Municipalidad sólo ha cumplido con remitirnos la información de quejas a septiembre de 2008.

Debemos indicar que el nivel de quejas hasta el 12 de septiembre de 2008 es el siguiente:

Cuadro N° 11
Número de quejas de los usuarios en el servicio de transporte urbano en el año 2008 (enero-septiembre)

Tipo de Queja	Total	%
Agresión física y/o verbal	36	26,47
No cumplir con recorrido de ruta	32	23,53 %
Cobrar tarifa distinta	24	17,65 %
No recoger pasajeros	12	8,82 %
Velocidad no razonable	9	6,62 %
Maniobra imprudente	5	3,68
Exceso de pasajeros	2	1,47 %
Tocar con exceso el claxon	2	1,47 %
No respetar el asiento reservado	2	1,47 %
Asiento incómodo	2	1,47
Alto volumen de la radio	1	0,74 %
No entregar vuelto del pasaje	1	0,74
Vehículos no registrados	8	5,88 %
TOTAL	136	100 %

Fuente: Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En los nueve meses del presente año sólo se han presentado 136 quejas de usuarios del servicio de transporte urbano, lo cual representa un bajo número de quejas si se considera que, en promedio, hay 26 000 vehículos de transporte urbano regular y que, cada día, se producen nueve millones de viajes en el transporte público.

Asimismo, de los cuatro principales tipos de quejas, tres están asociados directamente con el trato de los choferes y/o cobradores a los pasajeros (agresiones físicas y/o verbales, cobrar tarifa distinta y no recoger pasajeros), quejas que representan el 52,9% del total de quejas presentadas ante la Municipalidad.

La Municipalidad Metropolitana de Lima no ha brindado la información sobre el trabajo que realiza con relación a los derechos de los usuarios del servicio de transporte, por lo que no ha sido posible profundizar el análisis. No obstante, se puede constatar en la página Web de la Gerencia de Transporte Urbano que existe la posibilidad de plantear quejas sobre transporte mediante el teléfono (línea gratuita 0800-27800 y teléfono 336-7777), y mediante el correo electrónico (e-mail: gtu.fonoaccion@munlima.gob.pe) y un programa de reclamos o sugerencias al que puede acceder el ciudadano.

Algunas Municipalidades Distritales reciben quejas de los usuarios sobre el servicio de transporte urbano. Por ejemplo, las Municipalidades Distritales de San Isidro, Santiago de Surco, La Molina y Miraflores han recibido quejas de los usuarios con relación a irregularidades del servicio de transporte urbano. Si bien en algunos casos como los de las Municipalidades

de San Isidro¹⁵⁵ y Santiago de Surco no se indicó el número de quejas, sí se señaló como temas de quejas el recojo y bajada de pasajeros en lugares no autorizados, la velocidad excesiva, la informalidad en el servicio de transporte urbano, las rutas excesivas de transporte.

La Municipalidad de la Molina señaló que en el año 2005 se recibieron 79 quejas y, en el 2006, 78, pero no identificó los temas de las quejas. En el caso de la Municipalidad de Miraflores, durante el año 2007 ¹⁵⁶ recibió 30 quejas vinculadas al servicio de transporte urbano, siendo los principales temas el incremento desmesurado de vehículos de transporte, el ingreso de vehículos en vías no autorizadas, el control del servicio de transporte escolar y el control de velocidad de vehículos de transporte público.

Podemos apreciar que varias de estas infracciones son muy importantes, como recoger y permitir bajar pasajeros en lugares no autorizados, informalidad del transporte urbano, modificar la ruta y controlar el servicio de transporte urbano.

Esta situación nos permite afirmar que, en general, no existe un trabajo de la Municipalidad Metropolitana de Lima con los usuarios en la detección de irregularidades

¹⁵⁵ Debemos indicar que, mediante Oficio N° 0995-2008-0600-SG/MSI, de fecha 11.09.08, la Municipalidad de San Isidro ha recibido en el primer semestre del presente año la queja del ciudadano Alfredo Novoa Peña por excesiva velocidad de los vehículos de transporte público urbano.

¹⁵⁶ Mediante Oficio N° 785-2007-SG/MM, de fecha 26 de octubre del 2007, la Municipalidad de Miraflores no encontró información relacionada con quejas de usuarios en el período 2005–2006; pero desde la creación de la Subgerencia de Circulación Terrestre (en febrero de 2007) hasta septiembre de 2007, se han recibido 151 quejas, 30 vinculadas al servicio de transporte urbano y 121 vinculadas al tránsito.

de las empresas de transporte y la ciudadanía no percibe a esta Municipalidad como la autoridad encargada de fiscalizar el servicio de transporte urbano, por lo que recurre a las Municipalidades Distritales para plantear sus reclamos frente a las irregularidades en el servicio de transporte.

Debido a la realidad descrita es necesario propiciar un acercamiento de la Municipalidad Metropolitana de Lima a la ciudadanía con la finalidad de que cumpla un rol más activo en la supervisión del servicio de transporte.

Por ello, con la finalidad de contribuir a este acercamiento, la Municipalidad Metropolitana de Lima debería adoptar las siguientes medidas:

1. La elaboración de un modelo de reclamo que esté a disposición de los ciudadanos en el portal Web de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como la orientación a los ciudadanos sobre las pruebas que pueden aportar y el procedimiento de reclamación.
2. Establecer un diálogo con las asociaciones de usuarios para ayudar a la difusión de sus derechos como usuarios del servicio de transporte urbano, así como de los mecanismos que pueden utilizar los ciudadanos para interponer sus reclamos, entre otros.

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

Así como diversas causas que explican la situación actual del transporte urbano tienen su origen en el

repliegue del Estado en sus responsabilidades, otras se vinculan a la falta de conciencia vial de los conductores, peatones y pasajeros. En algunas secciones precedentes del presente informe se ha dado cuenta de la gravedad de la incidencia de accidentes y del alto grado de participación del llamado factor humano en las causas de estos accidentes y de la consiguiente afectación de los derechos de las personas. Así, el exceso de velocidad, la ingesta de alcohol y, en general, de sustancias narcóticas, la falta de utilización de cinturones de seguridad, el manejo a la ofensiva y el irrespeto deliberado de las señales de tránsito son ejemplos de conductas imprudentes y temerarias.

Las limitaciones de este documento nos impiden abordar las explicaciones de orden social que nos pudiesen facilitar la comprensión de las causas y, por tanto, ayudar a establecer las medidas para revertir las conductas agresivas de algunos conductores. Empero, consideramos necesario señalar, quizá como una premisa que deberán desarrollar los investigadores sociales que, en países como el nuestro, conducir un automóvil es una expresión de mayor estatus social que puede generar la percepción de igualdad con otros conductores y de superioridad frente a los peatones.

Con relación a ello, debemos señalar que es necesario que se cuente con un Reglamento de Licencias de Conducir que, realmente, exija pruebas rigurosas para analizar al postulante en su capacidad física y emocional para manejar un vehículo automotor sin poner en riesgo a los peatones, pasajeros y conductores de vehículos.

No cabe duda de que, en el ámbito vial, existe una pobre cultura y una precaria educación. Esta situación

impone una acción estatal decidida, tendiente a fomentar que los ciudadanos adopten actitudes seguras y responsables en el transporte. Es fundamental que la población adquiera hábitos y se desarrollen valores ciudadanos. No basta el simple conocimiento de las normas y señales de tránsito. Consideramos que la escuela, en tanto formadora de nuestros niños, es el espacio de socialización idóneo para implantar una actitud preventiva y responsable en el transporte que sea perdurable en el tiempo. En suma, es fundamental un cambio de paradigma.

En tal sentido, la educación vial debe formar parte no sólo del contenido temático que se imparte a los estudiantes en los centros educativos del país, sino de su formación. Es imperativo incidir en la creación de hábitos de prudencia y desarrollar actitudes defensivas con relación al tráfico, mantener un comportamiento adecuado como peatón y conductor en el uso de las vías públicas y fomentar actitudes de convivencia ciudadana. De ahí que el Ministerio de Educación debe incorporar contenidos relativos a educación vial en la currícula escolar y en la formación de los docentes.

En su Informe Defensorial N° 108, “Pasajeros en riesgo: La seguridad en el transporte interprovincial”, la Defensoría del Pueblo analizó la problemática de la seguridad vial en el país y la necesidad de que el Estado desarrolle una estrategia para reducir el alto nivel de siniestralidad en las vías del país. En ese sentido, en dicho Informe se recomendó al MTC facultar al Consejo Nacional de Seguridad Vial la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Vial, correspondiéndole la difusión, seguimiento, monitoreo y supervisión del cumplimiento de este éste.

Esta recomendación fue acogida por el Estado y, mediante el Decreto Supremo N° 13–2007–MTC, publicado el 26 de abril del 2007, se aprobó en el Perú el primer Plan Nacional de Seguridad Vial, el cual tiene como período de trabajo del 2007 al 2011, y como meta reducir al 30% los siniestros de tránsito.

Las principales líneas estratégicas de trabajo de este Plan son las siguientes:

- Implementación del Programa Educativo en Seguridad Vial al interior del sistema educativo nacional.
- Diseño e implementación del Programa de Comunicaciones en materia de seguridad vial.
- Restablecimiento de los sistemas de Revisiones Técnicas Vehiculares.¹⁵⁷
- Implementación del programa para la detección y eliminación de “puntos negros” viales.
- Programa de Infraestructura Vial.
- Implementación de Programas de Auditorías Viales.

¹⁵⁷ Respecto a las revisiones técnicas de los vehículos automotores se ha expedido, asimismo, la Ley N° 29237, Ley que crea el Sistema Nacional de Inspecciones Vehiculares; la cual fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 025-2008-MTC. A la fecha de elaboración del presente informe no se había publicado el cronograma de inicio de las revisiones pese a que la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 250-2008-DP/ASPMA, de fecha 8 de setiembre de 2008, recomendó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones establecerlo para que se inicie las inspecciones técnicas lo antes posible.

- Ordenamiento del sistema de transporte público de pasajeros.
- Incorporación del Plan Nacional de Seguridad Vial al interior de los planes operativos de los sectores integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Vial, así como de los Gobiernos Regionales y Locales del país.
- Liderazgo del Plan Nacional.
- Consolidación de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial.

En Bogotá, la Alcaldía Mayor, mediante la Secretaría de Movilidad, está realizando un conjunto de actividades encaminadas a crear una cultura vial en los usuarios de las vías es decir, los peatones, pasajeros, ciclistas y los conductores de vehículos.¹⁵⁸

Esta entidad bogotana mantiene un activo trabajo de educación y seguridad vial, el cual se plasma en la implementación de programas como el denominado “participación para la movilidad segura”, en el cual la Municipalidad trabaja con las juntas vecinales en talleres de educación ciudadana y espacio público, con énfasis en niños y adultos mayores, diagnóstico participativo de identificación de puntos críticos con relación al tránsito y transporte, así como jornadas recreativas (ciclo paseos, caminatas seguras, títeres y juegos) para la movilidad segura.

¹⁵⁸ En: http://www.movilidadbogota.gov.co/contenido.asp?planilla=i&pub_id=484&pag-id=991&cat-id=238

Del mismo modo, un segundo programa es el de movilidad no motorizada, el cual tiene como propósito mejorar hábitos seguros de quienes utilizan bicicletas o se movilizan a pie. Para ello se realizan actividades como escuelas itinerantes en vía, capacitación a población específica (peatones y ciclistas), acciones pedagógicas en espacio público y coordinación interinstitucional con otras entidades relacionadas con el tema, como la Policía Metropolitana de Tránsito, entre otros.

Otro programa es el de movilidad escolar, que desarrolla las patrullas escolares de tránsito, en las cuales se forma a estudiantes de los últimos años que quieran trabajar en movilidad segura en las entradas y salidas de los centros educativos.¹⁵⁹ Asimismo, a los estudiantes de edad temprana se les dicta charlas con títeres, payasos y parques infantiles de tránsito con la finalidad de propiciar hábitos seguros en los niños y generando una cultura vial.

La Alcaldía Mayor de Bogotá también trabaja con las empresas de transporte en un programa denominado “empresa segura”. En este programa se ofrece asesoría para desarrollar un plan de acción que conduzca a la empresa a adoptar medidas de seguridad vial. Para ello se celebra un convenio entre la Municipalidad y la empresa que comprometa a los directivos con relación a la seguridad vial, capacitación a los trabajadores, etc.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Estos estudiantes cuentan con una etapa de formación y, después, la Municipalidad hace el acompañamiento en las vías para el funcionamiento de las patrullas escolares. Dichos estudiantes cuentan con cinta de seguridad, paleta de ‘Pare y Siga’ y chalecos reflectivos.

¹⁶⁰ Esta capacitación incluye ocho módulos en temas de alcoholemia, accidentalidad, normatividad, resolución de conflictos, primeros auxilios y contaminación ambiental.

Otro ejemplo a considerar es el trabajo que realiza la Municipalidad de Buenos Aires, en la cual se ha creado la Dirección General de Seguridad Vial, cuyas principales funciones consisten en ejecutar políticas de control del cumplimiento de las normas de tránsito; realizar estudios e investigaciones para establecer los factores de riesgo potencial en accidentes de tránsito; coordinar con las distintas reparticiones del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires involucradas en el tema de seguridad vial, la elaboración de propuestas de proyectos sobre la materia; tener participación activa en el Consejo Federal de Seguridad Vial, a fin de consensuar políticas en común con las provincias y el Gobierno Central; efectuar campañas de difusión para lograr una real toma de conciencia de la sociedad sobre la seguridad vial, implementar las políticas de educación vial, entre otras.¹⁶¹

Por ello, la Dirección General de Seguridad Vial ha gestionado ante el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina, así como ante el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la propuesta de incluir en el contenido de los programas de educación temas de prevención y seguridad vial en los diferentes niveles de formación. Los principales objetivos de esta propuesta son profundizar el conocimiento de las normas y valores de la democracia a partir de las diferentes situaciones que se presentan en la vía pública; adquirir conocimientos orientados a la promoción de la salud y prevención de accidentes de tránsito; promover conductas que generen la concientización sobre los factores de riesgo en el tránsito; entre otros.¹⁶²

¹⁶¹ Información obtenida en: http://www.buenosaires.gov.ar/areasseguridad_justicia/seguridad_urbana/seguridad

¹⁶² En: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/seguridad_justicia/seguridad_urbana/seguridad.

Asimismo, la Municipalidad de Buenos Aires está elaborando el Plan Estratégico de Seguridad Vial, el cual tendría como meta reducir en 20% el número de víctimas fatales en un período de cuatro años. Los lineamientos estratégicos de este plan son los siguientes:

- Incrementar el grado de apego a las normas viales mediante programas continuos y sostenidos de educación vial orientados a generar conciencia al respecto en toda la población e involucrando el compromiso de los distintos sectores de la sociedad.
- Proponer adecuaciones de la infraestructura vial en aquellos aspectos asociados con la siniestralidad, en consonancia con la política de tránsito y transporte y la planificación urbana y ambiental.
- Actualizar los procedimientos de habilitación de conductores de acuerdo con estándares rigurosos que aseguren una correcta evaluación de sus antecedentes, sus aptitudes y su grado de apego a las normas.
- Incrementar y fortalecer la calidad de los mecanismos de control que se desarrollan en la vía pública de acuerdo con diagnósticos permanentemente actualizados, la tecnificación del proceso de control, la capacitación de los agentes de control y la planificación conjunta de inspecciones.
- Promover la actualización de la normatividad en materia de tránsito, transporte y seguridad vial, y regular aquellas cuestiones no contempladas en la actualidad.

- Optimizar el tratamiento de las infracciones de tránsito con el fin de sancionar en el tiempo y forma las conductas transgresoras de la ley con sanciones proporcionales al riesgo generado.

Por su parte, la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima exige a los transportistas que aprueben cada año un curso de educación vial, habiéndose capacitado a 626 346 choferes y cobradores del servicio de transporte urbano (urbano regular, taxi, escolar, personal y turístico). Asimismo, durante el año 2006 se ha capacitado a 1 095 alumnos del nivel secundario de colegios de las jurisdicciones del Cercado de Lima y La Victoria en “Talleres de Educación Vial y Ambiental”, los cuales buscan generar conductas responsables como usuarios, peatones y potenciales conductores del servicio de transporte.

En el año 2007 se ha dictado charlas a 1 200 alumnos del nivel primario para atenuar el impacto social ambiental en la etapa de ejecución de la obra de Intercambio Vial de la Av. Eduardo de Habich y Panamericana Norte.¹⁶³ Del mismo modo se ha coordinado con el Programa Especial de Transporte No Motorizado, a fin de educar a los conductores y cobradores en prevención de accidentes de tránsito relacionados con peatones y ciclistas. Se continúa realizando charlas a los gerentes de las empresas de transporte para fortalecer sus capacidades gerenciales.

Asimismo, la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima ha informado que ha firmado un convenio con la Neurosurgical Peruvian

¹⁶³ Información proporcionada por la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Oficio N° 1662-07-MML/GTU de fecha 12.12.07.

American Foundation para la realización de los “Talleres de Educación Vial y Ambiental”. Además se ha acordado celebrar con la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Vial un Convenio Marco de Cooperación para realizar actividades destinadas a la población escolar. Sin embargo, es oportuno mencionar que, desde el año 2006, el Consejo Nacional de Seguridad Vial ha informado que estaba próximo a celebrar un convenio con la Municipalidad Metropolitana de Lima,¹⁶⁴ lo cual no se ha concretado hasta el momento en que se concluyó el presente Informe.

En lo que respecta al año 2008 se ha continuado desarrollando los cursos de educación vial¹⁶⁵ a los transportistas, habiéndose capacitado a 15 482 choferes y cobradores,¹⁶⁶ así como con campañas de educación vial en las Avenidas Tacna y Emancipación y en el Centro Educativo María Auxiliadora del distrito de Independencia.¹⁶⁷ Asimismo, para mejorar la metodología del curso de Educación Vial y Ambiental, la Gerencia de Transporte ha sostenido coordinaciones con el Touring y Automóvil Club del Perú, el Programa Especial del Transporte No Motorizado, el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), la PNP y la Municipalidad de San Borja, habiéndose realizado estos cursos en la comunidad de Huaycán.

¹⁶⁴ Información proporcionada por la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Vial, mediante el Oficio N° 35-2006-MTC/10-CNSV/ST de fecha 6 de junio de 2006.

¹⁶⁵ Estos cursos son brindados por 5 instituciones: Universidad Nacional de Ingeniería, Instituto Peruano Alemán, Universidad del Callao, Universidad Católica Sedes Sapientiae y la Universidad Wiener.

¹⁶⁶ Información proporcionada mediante Oficio N° 1324-2008-MML/GTU de fecha 01.10.08

¹⁶⁷ Información obtenida de: www.gtu.munlima.gob.pe/boletin/index.htm

Cabe indicar que en la página Web de la Municipalidad Metropolitana de Lima hay un vínculo que nos remite a un programa denominado “Construyendo Valores”, el cual está dirigido a niños y en el que se explica de manera sencilla las funciones de la Policía de Tránsito, los modos de transporte urbano, las clases de señales (señales de prevención, información y reglamentación), y recomendaciones,¹⁶⁸ entre otras. Esta Gerencia de Transporte informó que ha coordinado con el Proyecto de Transporte No Motorizado para educar a los conductores y cobradores en forma de prevención de accidentes de tránsito relacionados con ciclistas y peatones. Del mismo modo, en la página Web de Protransporte se puede encontrar un portal para niños Protransporte.

Asimismo, según información proporcionada por la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Vial, entre las principales entidades públicas con las que el Consejo de Seguridad está trabajando se puede enumerar varias como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior, así como las Municipalidades Distritales de Miraflores, San Borja y Santiago de Surco, y la Municipalidad Provincial del Callao.¹⁶⁹

Respecto al trabajo sobre seguridad vial en que participan las Municipalidades Distritales antes referidas podemos señalar, a manera de ejemplo, el trabajo de la Municipalidad Distrital de Miraflores. Dicha entidad, con el apoyo de la PNP, realiza charlas de capacitación en seguridad vial a escolares de centros

¹⁶⁸ Se señala recomendaciones como no jugar en la calle, no imitar a los malos peatones, etc.

¹⁶⁹ Información remitida mediante Oficio N° 66-2007-MTC/10-CNSV/ST de fecha 07.09.07.

educativos del distrito,¹⁷⁰ campañas de seguridad vial como “Respetar una señal es cuidar una vida”¹⁷¹ y “Caminata de la Seguridad Vial”. Asimismo, la Municipalidad de Miraflores ha elaborado el proyecto ‘Escuela de Seguridad Vial’ para el Distrito de Miraflores. El objetivo de este proyecto es hacer una escuela en la cual se impartirán materias relacionadas con la seguridad vial a los niños, adolescentes, jóvenes y vecinos del distrito. En esta escuela se utilizarán las Guías Metodológicas en Seguridad Vial elaboradas por la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Vial.¹⁷²

De igual modo, la Municipalidad de Santiago de Surco ha realizado campañas de seguridad vial junto con el Touring y Automóvil Club del Perú. Asimismo, en conjunto con la Secretaría Técnica del Consejo de Transporte de Lima y Callao del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ha realizado una evaluación y presentado una solución al problema de la intersección de la Av. Caminos del Inca con la Av. Tomas Marsano, punto que ha generado muchos accidentes (97 en el año 2005). Asimismo se ha solicitado información a las Comisarías de la PNP de dicha jurisdicción sobre los “puntos negros” generadores de accidentes de tránsito, a fin de hacer una evaluación de éstos y plantear propuestas de solución.¹⁷³

La Municipalidad Distrital de San Borja también ha

¹⁷⁰ Estas charlas han sido impartidas a más de 300 niños de centros educativos.

¹⁷¹ Estas charlas han sido impartidas a más de 300 niños de centros educativos.

¹⁷² Información remitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, mediante Oficio N° 785-2007-SG/MM de fecha 26 de octubre de 2007.

¹⁷³ Información remitida por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, mediante Oficio N° 683-2007-SG-MSS, de fecha 17 de septiembre del 2007.

realizado actividades en educación y seguridad vial. Entre las principales podemos señalar a las Brigadas de Educación Vial y Seguridad Vial, las cuales están compuestas por 15 brigadistas, quienes imparten charlas a los centros educativos del distrito, permitiendo la formación de 10 brigadas escolares con 70 alumnos en total; el proyecto piloto del Curso de Educación Vial en cuatro centros educativos del distrito (beneficiándose a 330 alumnos); el Parque Infantil de Tránsito, el cual ha sido visitado por alumnos de los distritos de San Borja, Barranco, Santiago de Surco, Miraflores, San Luis, Cercado de Lima, Chorrillos, Surquillo; la Campaña del Buen Peatón, que pretende concientizar a los peatones y conductores sobre el buen uso de las señales de tránsito, para lo cual se entrega información sobre el buen y mal peatón, stickers, juegos de mimos, etc.¹⁷⁴

Entre las entidades con las que la Municipalidad de San Borja está trabajando en estos temas tenemos a la PNP, el Consejo Nacional de Seguridad Vial, el Touring y Automóvil Club del Perú, la Unidad de Gestión Educativa (UGEL) 07, el Cuerpo de Bomberos del Perú y las compañías de seguros.

Cabe indicar que, igual modo, otras municipalidades están trabajando en educación vial. Es el caso de la Municipalidad Distrital de La Molina, la cual ha realizado distintas actividades, en conjunto con la PNP. En los años 2004 y 2006 participó en la campaña de educación vial “Seguro sobre Ruedas” en la que se dictó charlas educativas a conductores (particulares y choferes de transporte), a niños de diferentes centros

¹⁷⁴ Información remitida por la Municipalidad Distrital de San Borja, mediante Oficio N° 068-2007-MSB-SG, de fecha 20 de septiembre de 2007.

educativos del distrito, y se efectuó el pintado de placas de vehículos, así como informes sobre record del conductor, alineamiento de luces, etc. Asimismo se han dictado charlas de educación vial en diferentes centros educativos del nivel primario, y se han distribuido volantes informativos y cuadernillos para colorear en temas de educación vial, diseñados por personal de la Municipalidad.¹⁷⁵

La Municipalidad Distrital de San Isidro ha realizado campañas de educación y seguridad vial en nidos y centros educativos de su jurisdicción, así como campañas de sensibilización dirigidas a peatones y conductores, las cuales se han realizado en coordinación con la PNP y la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima.¹⁷⁶

Del mismo modo, el sector privado está participando en la promoción de la seguridad y la educación vial. Un ejemplo de ello es el trabajo de la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG). En octubre de los años 2006 y 2007, esta entidad organizó la Feria de Seguridad y Educación Vial “Vive”,¹⁷⁷ buscando sensibilizar a los choferes, peatones y pasajeros sobre las principales medidas de prevención y seguridad vial.

Pero es la Municipalidad Metropolitana de Lima la institución encargada no sólo de autorizar y supervisar a los vehículos que prestan el servicio de transporte

¹⁷⁵ Información proporcionada por la Municipalidad Distrital de La Molina, mediante Oficio N° 73-2007/MDLM-GSC, de fecha 6 de septiembre de 2007.

¹⁷⁶ Información proporcionada por la Municipalidad Distrital de San Isidro, mediante Oficio N° 380-2007-0600-SGC/SI, de fecha 25 de septiembre de 2007.

¹⁷⁷ Esta actividad se realizó en el Parque Central de Miraflores.

urbano, sino de planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de peatones y vehículos.¹⁷⁸ En razón de las altas cifras de accidentes de tránsito, así como del número de muertos y heridos al año en Lima, y en los cuales tienen una activa participación los vehículos de transporte urbano, es necesario un mayor esfuerzo de la Municipalidad Metropolitana de Lima en educación y seguridad vial, más aún si, desde agosto del presente año, esta Municipalidad forma parte del Consejo Nacional de Seguridad Vial,¹⁷⁹ ente rector de la promoción y coordinación de las acciones de seguridad vial en el país.

Cabe indicar que, según el Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito, elaborado por la OMS, se estima que las lesiones por los accidentes de tránsito cuestan, en promedio, el 1% del Producto Nacional Bruto (PNB) de los países de ingresos bajos.¹⁸⁰

En el caso de Lima, un indicador que muestra la inseguridad vial y que ayuda a visualizar el daño económico que producen los accidentes de tránsito es el monto de las indemnizaciones pagadas por el SOAT.

Así, según información proporcionada por APESEG, desde el 1 de enero al 30 de agosto de 2007, las indemnizaciones emitidas por el SOAT en accidentes de

¹⁷⁸ Artículo 161, inc. 7.2 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

¹⁷⁹ Mediante el artículo 1° del Decreto Supremo N° 23-2008-MTC, publicado el 14.08.08, se incorpora a la Municipalidad Metropolitana de Lima como miembro del Consejo Nacional de Seguridad Vial.

¹⁸⁰ Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito. Ginebra: OMS, 2004, p. 16.

tránsito en los que han participado vehículos de transporte público urbano en la provincia de Lima son elevadas. El siguiente cuadro ilustra este problema:

Cuadro N° 12
Indemnizaciones SOAT por accidentes de tránsito con participación de vehículos de transporte urbano en la provincia de Lima¹⁸¹
(Del 1 de enero al 31 de agosto de 2007)

Tipo de vehículo	Accidentes	Gastos médicos (US\$)	Incapacidad temporal (US\$)	Invalidez permanente (US\$)	Indemnización por muerte (US\$)	Gastos de sepelio (US\$)	Total
Automóvil	2 249	966 849	134 841	10 074	318 115	69 585	1 499 464
Camioneta rural	2 145	844 479	117 925	9 064	140 676	27 570	1 139 714
Microbús	1 972	979 062	126 682	5 088	147 412	28 655	1 286 899
Ómnibus	493	344 684	45 678	4 416	271 648	62 096	728 522
Station wagon	898	398 755	43 531	79	30 497	6 765	479 627
Vehículo menor	1 131	393 731	54 602	589	35 025	5 680	489 627
Total	8 888	3 927 560	523 259	29 310	943 373	200 351	5 623 853

Fuente: Asociación Peruana de Empresas de Seguros.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Podemos advertir que en los primeros ocho meses del 2007 se ha entregado, en indemnizaciones el monto de US\$ 5 134 226. Esta cifra corresponde sólo a vehículos de transporte urbano (urbano regular y taxi); es decir, sin incluir el transporte en vehículos menores.

El rubro que más indemnizaciones ha generado es el de gastos médicos, con US\$ 3 533 829 dólares (sin

¹⁸¹ En este cuadro se ha incluido las modalidades de transporte urbano más el servicio de transporte especial en vehículos menores.

incluir las indemnizaciones por el vehículo menor). En este rubro es el microbús el que más indemnizaciones ha originado (US\$ 979 062 dólares), seguido por el automóvil (US\$ 966 849 dólares) y la camioneta rural (US\$ 844 479 dólares).

La Defensoría del Pueblo considera que es preocupante la situación de los vehículos menores, los cuales ocupan el cuarto lugar de los vehículos con mayor participación (después del automóvil, la camioneta rural y el microbús), habiendo ocasionado en esos ocho primeros meses del año 2007, US\$ 489 627 dólares de indemnizaciones por el SOAT.

Si bien estas cifras muestran los daños que ocasionan los accidentes de tránsito, en particular aquéllos en los que participan los vehículos de transporte urbano, hay daños que se registran al interior de las familias, que son aparentemente imperceptibles y no cuantificables. Los accidentes de tránsito ocasionan serios gastos económicos a las familias. Por ejemplo, aquéllas que pierden la capacidad de ganar dinero por los miembros que han quedado con discapacidad a raíz de los traumatismos causados y que, además, soportan la carga del costo de atender a estos miembros, pueden terminar vendiendo la mayoría de sus bienes y quedar atrapados en un endeudamiento prolongado.¹⁸² Estos accidentes, asimismo, generan traumas psicológicos a los miembros de las familias de las personas afectadas.

De igual modo debemos considerar que el Consejo de

¹⁸² Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito. Ginebra: 2004, p. 17.

Transporte de Lima y Callao elaboró el estudio “El Rol de los Puentes Peatonales en las Vías de Lima y Callao”,¹⁸³ en el cual se concluye que muchos de los accidentes de tránsito fatales por atropellos ocurren en vías donde hay puentes peatonales. Así, las vías donde se registró una mayor cantidad de atropellos son la Av. Túpac Amaru,¹⁸⁴ la Panamericana Norte, la Vía de Evitamiento y la Carretera Central,¹⁸⁵ entre otros.¹⁸⁶

Esta situación es grave, al menos por dos factores. Primero, los puentes no están cumpliendo su finalidad porque los peatones no los utilizan para evitar los siniestros. Segundo, con la muestra analizada por dicho estudio, correspondiente al año 2006,¹⁸⁷ se concluye que, en el caso de los atropellos,¹⁸⁸ los niños menores de 10 años son la mayoría de las víctimas de este tipo de accidentes (con 2 302 afectados); en el caso de accidentes fatales, la mayoría de las víctimas está compuesta por jóvenes de 20 a 30 años y adultos

¹⁸³ Este documento fue remitido mediante Oficio N° 009-2008-MTC/10.09 de fecha 12.08.08.

¹⁸⁴ En el caso de la Av. Túpac Amaru, muchas de las zonas de concentración de los atropellos se ubican cerca de los 11 puentes situados en esta vía.

¹⁸⁵ En el caso de la Carretera Central, un punto riesgoso es la zona cercana al mercado de Ceres donde se produce un alto número de atropellos.

¹⁸⁶ Otras vías son las avenidas Brasil, La Marina y Los Héroes, las cuales registran accidentes cerca de los puentes peatonales, siendo un caso grave el del puente peatonal ubicado frente al colegio Bartolomé Herrera.

¹⁸⁷ Esta muestra comprende los accidentes de tránsito registrados en 108 comisarías de Lima y Callao en el año 2006, comprendiendo 40 824 accidentes.

¹⁸⁸ Según la muestra, el atropello es el segundo tipo de accidente con 11 935 accidentes, superado sólo por el choque con 23 178 accidentes.

mayores de 60 a 70 años,¹⁸⁹ con lo cual se evidencia que los sectores vulnerables –como los de los niños y adultos mayores– se ven afectados en estos accidentes. Por ello es necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima realice un trabajo de educación y seguridad vial en estas zonas para que los puentes peatonales se conviertan en un mecanismo que brinde seguridad a los peatones.

Asimismo debemos señalar que la Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con recursos obtenidos en los últimos años por efecto de las multas de tránsito y transporte, los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 13
Recursos obtenidos por multas de tránsito y transporte en Lima Metropolitana

Año	Ingresos por multas de tránsito	Ingresos por multas de transporte
2004	78 485 634,18	17 952 450,73
2005	70 371 597,26	18 567 526,78
2006	60 687 329,79	6 140 269,39

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Defensoría del Pueblo

La Base de Datos del Ministerio de Economía y Finanzas en el rubro de ingresos municipales 2004–2006 nos permite apreciar que, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, los recursos obtenidos por las multas de transporte urbano y tránsito son importantes

¹⁸⁹ Según la muestra, de un total de 358 muertos, 53 personas de entre 60 a 70 años han fallecido por efecto de atropellos, seguidas de 50 personas con edades fluctuantes entre los 20 y los 30 años.

en lo referente a montos. A pesar de que tales recursos se han reducido en el último año, parte de éstas deben ser dirigidas a objetivos de seguridad y educación vial en la ciudad de Lima.

El Plan Nacional de Seguridad Vial señala que los Gobiernos Locales deben adoptar acciones concertadas en favor de la seguridad vial, considerándose para ello que esta tarea no debe ser aislada, si no más bien concertada con los Comités Regionales de Seguridad Vial (CRSV) existentes o que se conformen para este fin, actuando estos Comités como extensiones del Consejo de Seguridad Vial. En el caso de Lima se debe advertir que la Municipalidad Metropolitana es a la vez Región, y que en la capital de la República del Perú se concentra la mayor parte del parque automotor del país, razón por la cual es indispensable que esta Municipalidad trabaje intensamente en seguridad vial.

Asimismo, para que el Plan Nacional de Seguridad Vial obtenga éxito es necesario lograr la meta que nos hemos propuesto como Estado: asegurar la participación de las autoridades Regionales y Municipales con vistas a que se adhieran al trabajo de las líneas matrices establecidas en este Plan, logrando que la seguridad vial forme parte de la agenda permanente y prioritaria de las decisiones que se adopten para salvaguardar la vida de los miembros de nuestra sociedad que son usuarios de las vías, en los ámbitos provinciales y distritales de cada región del país.

En consecuencia, la Municipalidad Metropolitana de Lima debe convertirse en la institución que dirija el

trabajo de educación y seguridad vial en la ciudad de Lima.¹⁹⁰ Para ello se puede apoyar en el trabajo que están realizando algunas municipalidades distritales en educación y seguridad vial, así como el sector privado. Al respecto, la propia Ordenanza N° 132 establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima y las Municipalidades Distritales coordinan la realización de programas de educación vial, los cuales deben dirigirse especialmente a la niñez, los adolescentes y los padres de familia.¹⁹¹

El trabajo que debe sostener la Municipalidad de Lima se debe realizar dentro del marco del Plan Nacional de Seguridad Vial, herramienta que busca impulsar una política nacional de seguridad vial y en la cual se incluyen las líneas estratégicas de acción antes mencionadas, y cuyo objetivo es revertir la grave situación que encara la seguridad vial en el país.

Es más, debido a la crítica situación de seguridad vial existente en la ciudad de Lima, es pertinente analizar la posibilidad de realizar un trabajo estratégico de mediano plazo que permita reducir los altos indicadores de accidentes de tránsito.

En razón de ello, la Defensoría del Pueblo observa con interés el proyecto de Ley N° 165/2006-CR, el cual

¹⁹⁰ En el Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito, la OMS señala que la educación y la información pueden manifiestamente mejorar el conocimiento de las normas de circulación y aumentar su cumplimiento, a la vez que se puede crear un clima de interés por la seguridad vial y una mayor aceptación pública.

¹⁹¹ Artículo 23° de la Ordenanza N° 132, Ordenanza Marco del Tránsito en la Provincia de Lima.

cuenta, a la fecha, con Dictamen favorable de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República. El artículo 1° de dicho proyecto de ley crea el Sistema Nacional de Seguridad Vial, con la finalidad de concordar la aplicación uniforme de las políticas y planes nacionales de seguridad vial en todo el territorio nacional, supervisando la adecuada articulación y realización de las actividades de seguridad vial que desarrollen los diferentes niveles de gobierno y la promoción de la educación vial.

El artículo 5° de este proyecto de ley establece que los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales constituirán Consejos Regionales de Seguridad Vial y Consejos Municipales de Seguridad Vial, los cuales elaborarán Planes Regionales y Planes Locales de Seguridad Vial, que deben guardar concordancia con el Plan Nacional de Seguridad Vial.

El referido proyecto de ley promueve que los Gobiernos Regionales y Locales trabajen necesariamente en seguridad vial propiciando un compromiso de estas entidades en un tema tan importante para nuestro país. Dicho trabajo se debe enmarcar en el Plan Nacional de Seguridad Vial. Si bien el D.S. N° 023-2008-MTC establece que los Gobiernos Regionales constituirán Consejos Regionales de Seguridad Vial, los cuales elaboraran Planes Regionales de Seguridad Vial en armonía con el Plan Nacional de Seguridad Vial,¹⁹² mediante el referido proyecto se exigiría que las Municipalidades Provinciales desarrollen trabajo de seguridad vial.

Respecto a los cursos de educación vial anteriormente señalados, que la Municipalidad Metropolitana de Lima

¹⁹² Artículo 1° del Decreto Supremo N° 023-2008-MTC.

exige a los transportistas (choferes y cobradores), cabe indicar que existen algunos problemas con relación al temario. Según la normatividad municipal, los temas son ética personal, urbanidad, trato al público, defensa civil, seguridad vial y normatividad de transporte y tránsito.

Los materiales de enseñanza del curso que se exige a los operadores del servicio de transporte urbano regular se han centrado en módulos: de introducción (sistemas integrados de transporte), compuesto de cuatro horas; personal (ética personal, habilidades sociales y control de impulsos y estrés) compuesto de seis horas; conocimiento (ocupacional, normatividad de transporte y tránsito), conformado por 20 horas; y seguridad (defensa civil, manejo a la defensiva, primeros auxilios, seguridad vial, etc.) conformado por 9 horas.

Por su parte, el temario establecido en el curso de capacitación del conductor, organizado por el MTC y regulado en el artículo 135° del Reglamento Nacional de Administración de Transportes, D.S. N° 09-2004-MTC, está constituido por los siguientes temas: actualización de las normas de tránsito, actualización de las normas que regulan el servicio de transporte terrestre, procedimiento que deben seguir los conductores en caso de ocurrencia de un accidente de tránsito, técnicas de conducción a la defensiva, así como normas de urbanidad.

Un punto de discrepancia se advierte en el hecho de que los cursos que se dicta a los operadores de transporte urbano a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima son básicamente teóricos. Por el contrario, en

el caso de los cursos según el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, éstos son teóricos y prácticos. Es más, la evaluación en el curso de la Municipalidad está constituida por una prueba objetiva de 10 preguntas, lo cual resulta insuficiente para medir temas relevantes como manejar a la defensiva y el respeto a los ciclistas y peatones. Ello sería distinto si se aplicase un examen práctico que nos permitiese medir con mayor precisión el desenvolvimiento del chofer frente a los demás vehículos, ciclistas y peatones.

El curso que establece el MTC tiene una duración de 24 horas lectivas a dictarse en un período de 30 días y en aulas con un máximo de capacidad de 50 alumnos. En contraste, el curso de la Municipalidad Metropolitana de Lima para el servicio de transporte urbano tiene una duración de 33 horas mínimas y se desarrolla en aulas con capacidad máxima de 40 alumnos.¹⁹³ Asimismo, esta situación se agravaría en el caso de los operadores de los servicios de transporte turístico, escolar y personal puesto que el curso se dictaría de manera virtual.

La Resolución Directoral N° 1861-2006-MTC/15, mediante la cual se establecen directivas para las Entidades de Capacitación de los Cursos de Educación Vial, señala un conjunto de disposiciones sobre formato de los Certificados, asistencia al curso, evaluación del mismo, presentación ante la Dirección General de Transporte Terrestre del Plan de Estudios, horario académico, número de horas asignadas a cada curso y nombre de los docentes. Sin embargo, estas disposiciones no llegan a estandarizar los criterios. Así puede darse el caso de que una entidad de capacitación establezca más tiempo para el dictado de un tema, enfatizándolo,

¹⁹³ En: <http://www.gtu.munlima.gob.pe/Edvial/Metodología.doc>.

y otra entidad haga lo mismo pero con otro tema. Esta situación hace necesario que se establezca un criterio uniforme sobre los cursos de educación vial que cada año deben aprobar los transportistas. Por ello, considerando que la Dirección General de Transporte Terrestre del MTC puede expedir disposiciones que permitan una mejor aplicación del Reglamento Nacional de Administración de Transporte,¹⁹⁴ es conveniente que el MTC apruebe un curso de educación vial único en el ámbito nacional, en el cual se desarrollen los diferentes puntos que comprenden los temas del curso de educación vial y los tiempos asignados a cada uno de estos temas. Asimismo, se deberían enfatizar los temas de actualización de las normas de tránsito y transporte y, sobre todo, de técnicas de manejo a la defensiva, buscando promover la seguridad vial como el objetivo a perseguir.

Las autoridades –en este caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima– deben respetar los lineamientos nacionales que dicta el MTC y, en este caso específico, la modalidad de dictado del curso de educación vial (teórico–práctico), según lo establecido por el Decreto Supremo N° 09-2004-MTC y las demás normas que emita este Ministerio sobre este tema.

¹⁹⁴ Artículo 7° de la Disposición Final del Decreto Supremo N° 09-2004-MTC.

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

De acuerdo con la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, la acción del Estado en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de las condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.¹⁹⁵ Por ello, el Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas.¹⁹⁶

En el caso del servicio de transporte urbano, corresponde a la Municipalidad de Lima orientar su actuar a lo antes señalado, siendo uno de los medios para lograr estos objetivos la fiscalización del servicio de transporte, la cual comprende la supervisión, detección de infracciones, imposición de sanciones y ejecución de éstas.¹⁹⁷ Para esta fiscalización, la Municipalidad Metropolitana de Lima utiliza inspectores municipales,¹⁹⁸ los cuales van acompañados en sus actuaciones por miembros de la PNP. En el caso de que estos inspectores detecten irregularidades en los vehículos que prestan el servicio de transporte, impondrán resolución de sanción.

¹⁹⁵ Artículo 4.3° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

¹⁹⁶ Artículo 4.3° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

¹⁹⁷ Artículo 81.1.1.9° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

¹⁹⁸ El artículo 3° de la Ordenanza N° 104 señala que el inspector es la persona designada por la autoridad municipal encargada de verificar el cumplimiento de los términos de la concesión, reglamentos y demás disposiciones de la autoridad administrativa, pudiendo levantar actas, elaborar informes e imponer sanciones.

En Lima, el número de inspectores varía de mes a mes, lo cual perjudica la planificación de la labor de supervisión de la Municipalidad Metropolitana de Lima en el servicio de transporte urbano. Estas variaciones se presentan debido a fluctuaciones en el presupuesto. Ello se puede constatar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 14
Número de Inspectores de Transporte del 2008
(enero - septiembre)

Mes del Año 2008	Número de Inspectores
Enero	171
Febrero	168
Marzo	170
Abril	172
Mayo	170
Junio	168
Julio	166
Agosto	166
Septiembre	161

Fuente: Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

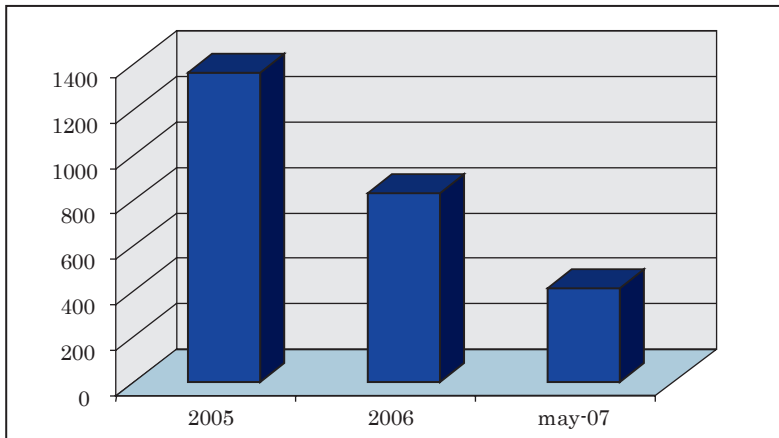
El promedio de inspectores en estos primeros nueve meses del año ha ascendido a 168¹⁹⁹. Además, cabe indicar que este número de inspectores resulta insuficiente si se considera el número de vehículos

¹⁹⁹ Información remitida mediante Oficio N° 1324-2008-MML/GTU de fecha 01.10.08

a supervisar. Así, según información remitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima al 1 de octubre de 2008, entre el servicio de transporte urbano regular, el servicio de taxi y el servicio de transporte escolar, el número de vehículos autorizados para brindar estos servicios es de 107.001, con lo cual cada inspector debería supervisar 665 vehículos,²⁰⁰ lo cual dificulta una efectiva supervisión en el servicio de transporte urbano.

Asimismo, el siguiente gráfico nos permite conocer el número de operativos de control que ha realizado la Municipalidad Metropolitana de Lima en el período 2005–mayo 2007.

Gráfico N° 6
Número de operativos realizados por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el servicio de transporte urbano (enero 2005 - mayo 2007)



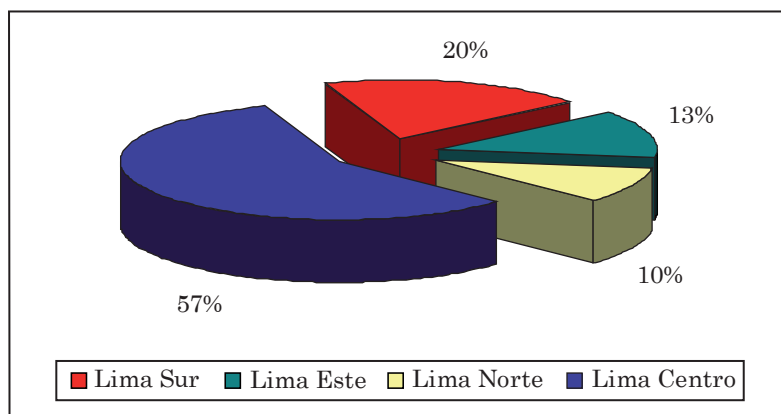
Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima
Elaboración: Defensoría del Pueblo

²⁰⁰ Si se toma como número de inspectores el señalado en el último mes reportado (septiembre del 2008), es decir 161 inspectores.

Se puede observar que en el 2007 se presenta un descenso en el número de operativos con relación a los años anteriores. Así, si durante el año 2005 se realizó un total de 1 360 operativos, en el año 2006 se realizaron sólo 824 operativos, lo cual representa un 40% menos. Hasta mayo del 2007 se realizaron 414 operativos.

El siguiente gráfico identifica las zonas donde la Municipalidad Metropolitana de Lima realizó sus operativos en el año 2007.

Gráfico N° 7
Porcentaje de operativos según ubicación en la ciudad de Lima Metropolitana de enero a mayo del 2007

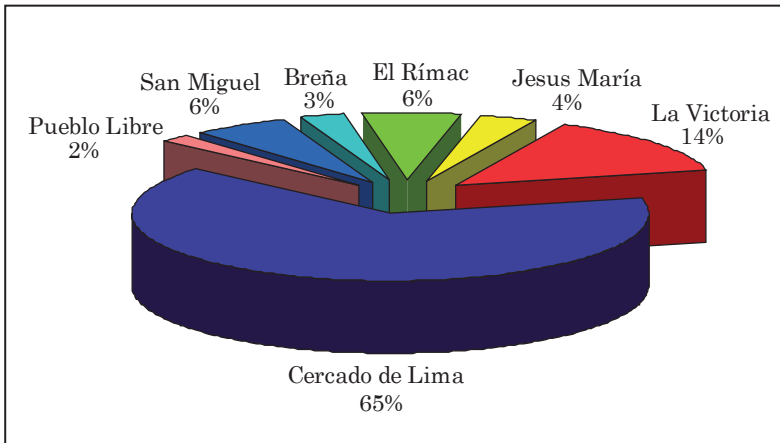


Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al igual que en los años anteriores, Lima Centro absorbe el mayor número de operativos. En lo que respecta al año 2007, de un total de 414 operativos, 237 se realizaron en Lima Centro (57%), seguido de Lima Sur con 82 operativos (20%), Lima Este con 54 operativos (13%) y Lima Norte con 41 operativos (10%).

Con relación a los distritos que comprenden la zona Centro de Lima y su relación con los operativos de control, se debe tener en cuenta el siguiente gráfico, correspondiente al año 2006:

Gráfico N° 8
Porcentaje de operativos realizados en el Centro de Lima Metropolitana en el año 2006 -por distritos-



El propio Cercado de Lima ocupa el primer lugar con 326 operativos (65%), seguido por La Victoria con 72 operativos (14%), San Miguel con 30 operativos (6%), el Rímac con 30 operativos (6%), Jesús María con 18 operativos (4%), entre otros.

Una explicación de este fenómeno es que debido a que la Municipalidad de Lima no cuenta con el suficiente personal de inspectores para realizar una supervisión más homogénea en las diferentes zonas de Lima, esta supervisión se ha concentrado en gran parte en el centro de la ciudad, pero en mucho menor proporción

en las zonas periféricas de Lima, las cuales en general muestran un similar porcentaje de operativos.

Así, cabe indicar que entre los distritos con menor número de operativos se puede enumerar a los siguientes:

Cuadro N° 15
Distritos en los que se realizó un menor número de operativos

Nombre del Distrito	Operativos en el año 2006	Operativos en el año 2007 (enero- mayo)
Comas	2	2
Carabaylo	0	0
Puente Piedra	0	0
Independencia	13	8
Santa Anita	3	13
El Agustino	9	11
Chorrillos	3	1
Barranco	2	0

Fuente: Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se puede constatar que, en su mayoría, son los distritos de los llamados “conos” donde se presenta un bajo número de operativos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, pero se debe indicar que hay otros distritos donde tampoco se ha realizado un importante número de operativos, como San Borja (un operativo en el año 2006 y cuatro hasta mayo de 2007), San Isidro (dos en

el año 2006 y tres hasta mayo de 2007) y Magdalena de Mar (tres operativos en el año 2006 y cero hasta mayo de 2007).

Cabe indicar, asimismo, que en los “conos” de Lima se presenta un alto flujo de viajes en el servicio de transporte urbano regular. De acuerdo con el Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao, las mayores cifras de los volúmenes de buses en la hora pico de la mañana con rumbo al centro se registran en la Av. Túpac Amaru con 1 650 vehículos/hora/dirección, seguida de otras vías como la Panamericana Norte, la Carretera Central, Zarumilla, Pachacútec y la Panamericana Sur, las cuales tienen como volúmenes de buses entre 800 y 1 000 vehículos /hora/dirección.²⁰¹

De igual modo, si revisamos las vías con mayor ratio de camionetas rurales comparado con el total de vehículos motorizados, veremos que las principales vías con mayor ratio están ubicadas en las áreas del sur y norte, tales como Av. Los Héroes (51% de ratio), Av. Túpac Amaru (entre 31% y 44% de ratio), Av. Mariátegui (39% de ratio), Av. Perú (33% de ratio), Pachacútec (33% de ratio), Av. Eduardo de Habich (32% de ratio), entre otras. Se estima que el volumen varía entre 600 y 900 vehículos/hora.

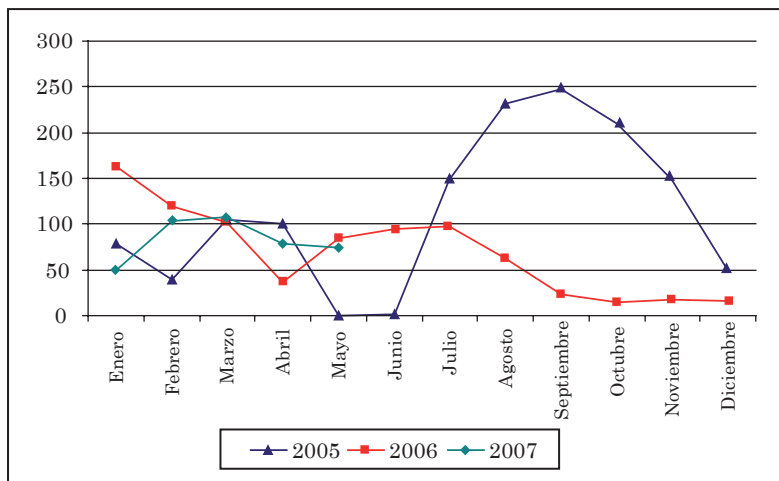
El sistema de información de la Municipalidad Metropolitana de Lima no brinda al respecto datos por distritos con relación al segundo semestre de 2007 y al año 2008. No obstante, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha señalado que existen zonas donde preferentemente se hacen operativos y estas son: Lima Norte, Lima Sur, Lima Oeste, Lima Este, Lima Centro—

²⁰¹ Yachiyo Engineering Co. Plan Maestro para el Área Metropolitana de Lima y Callao en la República del Perú, 2005, p. 5-17.

Cercado de Lima. Sin embargo, la Gerencia de Transporte Urbano reconoce que uno de los principales problemas que debe encarar es el del racionamiento de combustible, que ha ido aumentando en forma constante desde el año 2007, contándose a la fecha sólo con combustible necesario para el traslado del personal a zonas cercanas (cerca de la ubicación de dicha Gerencia).²⁰²

Además del problema antes mencionado, una revisión del número de operativos realizados cada mes durante el período 2005–mayo de 2007, muestra que éstos no son continuos. El siguiente grafico lo ilustra:

Gráfico N° 9
Número de operativos mensuales realizados en Lima Metropolitana en el período: Enero 2005- mayo 2007



Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

²⁰² Información proporcionada mediante Oficio N° 1324-2008-MMI/GTU de fecha 01.10.08.

Podemos observar que los operativos no son frecuentes ni homogéneos respecto a las zonas donde se realizan. En el año 2007 (hasta mayo) se aprecia, en general, un bajo número de operativos, siendo el mes de marzo el que muestra un mayor número de operativos.

Asimismo, el criterio de operativo ha variado. En la actualidad se considera como un operativo la actuación de un solo inspector, mientras que anteriormente todo operativo se realizaba mediante un grupo de intervención. Por ello, en los meses posteriores a los analizados se indican altos números de operativos. Así, a manera de referencia, en el mes de agosto del año 2007 se consideran 2 102 operativos; en el mes de septiembre, 2 541; y así sucesivamente, con lo cual se pierde la posibilidad de comparación.

En cuanto a las infracciones cometidas en el transporte urbano regular, entre las principales se pueden enumerar las siguientes: no expedir boletos de pasaje o expedir uno que no corresponda al tipo de pasaje (408 en el año 2005, 4 769 en el año 2006, 17 048 en el año 2007 y 34 325 hasta septiembre de 2008); prestar el servicio con vehículos que no cuentan con letreros que indiquen el origen y destino de la ruta (487 en el año 2005, 2 613 en el año 2006, 2 613 en el año 2007 y 30 812 hasta septiembre del 2008); utilizar la vía pública como zona de estacionamiento o paradero no autorizado (788 en el año 2005, 2 429 en el año 2006, 19 543 en el año 2007 y 19 054 a septiembre del 2008); prestar el servicio de transporte con vehículos no autorizados o no portar la tarjeta de circulación vigente (1 970 en el año 2005, 609 en el año 2006, 3 141 en el año 2007 y 3 711 hasta septiembre del 2008); y prestar el servicio con vehículos

que no cuentan con el precio de los pasajes (tarifarios) en la parte externa e interna del vehículo (14 en el año 2005, 690 en el año 2006, 2 242 en el año 2007 y 1 770 hasta septiembre del 2008).

Del mismo modo, debemos considerar entre las principales infracciones que se detectan en el servicio de transporte urbano regular, a las siguientes: la prestación del servicio con vehículos no autorizados y sin contar con concesión o tenerla vencida o cancelada. Ambas infracciones son graves y conllevan el internamiento del vehículo, para lo cual se requiere el uso de grúas para su traslado.

En el servicio de taxi se aprecia un descenso en las infracciones detectadas. Podemos decir que estas fluctuaciones pueden obedecer a que debido a la limitada capacidad fiscalizadora se priorizó la supervisión en el servicio de transporte urbano regular.

Entre las principales infracciones podemos enumerar las siguientes: prestar el servicio de taxi con vehículo no autorizado (15 725 en el año 2005, 0 en el 2006, 5 096 en el 2007 y 14 226 hasta septiembre del 2008); prestar servicio de taxi en una modalidad no contemplada (227 en el año 2007 y 6 400 hasta septiembre del 2008); prestar el servicio de taxi en vehículos que no tengan SOAT, herramientas de seguridad y otros (1.066 en el año 2005, 352 en el año 2006, 2 442 en el año 2007 y 2 823 hasta septiembre del 2008); y prestar el servicio de taxi sin contar con el certificado de operación o que éste se encuentre suspendido, vencido o cancelado (2 879 en el año 2005, 0 en el año 2006, 1 948 en el año 2007 y 860 hasta septiembre del 2008).

Las principales infracciones que se detectan en el servicio de transporte urbano regular y en el servicio de taxi son infracciones asociadas a la seguridad en el servicio de transporte (por ejemplo, no contar con instrumentos de seguridad, no contar con el SOAT, utilizar la vía pública como zona de estacionamiento) y a la formalidad del servicio de transporte (prestar el servicio con vehículos no autorizados o prestar el servicio sin contar con el Certificado de Operación).

Sin embargo, en la revisión de las infracciones antes señaladas no se aprecia un conjunto de infracciones que son comunes en la prestación del servicio de transporte urbano regular, como no recoger escolares, aprovisionarse de combustible estando el vehículo en servicio y con pasajeros, dejar o tomar pasajeros en el centro de la calzada o en lugares que atenten contra su integridad, permitir que los pasajeros y/o el cobrador viajen colgados del vehículo o en el estribo o sobresaliendo alguna parte del cuerpo.

Asimismo, en la información reportada por la Municipalidad Metropolitana de Lima no se advierte que se haya sancionado a algún operador del servicio de transporte escolar. Esto pese a que desde el 2 de abril del 2004 se cuenta con la Ordenanza N° 615 (norma que regula el servicio de transporte escolar). Además, si bien la propia norma establece la posibilidad de celebrar convenios entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y las Municipalidades Distritales para que éstas últimas supervisen el servicio de transporte escolar en sus jurisdicciones, esto sólo ha ocurrido en dos casos (Municipalidad de Miraflores y Municipalidad de San Isidro).

Para la Defensoría del Pueblo, esta situación es preocupante en razón de la vulnerabilidad de los niños. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 077-2007-DP/ASPMA de fecha 12 de marzo de 2007, exhortó a la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima a adoptar las medidas necesarias que permitan supervisar eficientemente esta modalidad de transporte.

Consecuentemente, es necesario fortalecer la función fiscalizadora de la Gerencia de Transporte Urbano, específicamente la Subgerencia de Fiscalización del Transporte, incrementando el número de inspectores, los cuales deben contar con las suficientes herramientas para hacer su trabajo como, por ejemplo, el sistema de comunicaciones (radios), chalecos que los identifique, grúas, etc.

La propia Gerencia de Transporte Urbano reconoce un conjunto de problemas en su función fiscalizadora, como la necesidad de contar con un mayor número de unidades vehiculares (varias de éstas están en precarias situaciones), un reducido número de inspectores para ampliar la fiscalización del transporte, baja remuneración de los inspectores, falta de credenciales de identificación de los inspectores, falta de apoyo de la PNP para las acciones de fiscalización al servicio de transporte urbano. La referida falta de apoyo también se manifiesta en la supervisión de las empresas de transporte autorizadas indebidamente por la Municipalidad Provincial de Huarochirí. Finalmente, debido a la escasez del combustible la supervisión se realiza en zonas cercanas, pero no en la periferia de la ciudad.²⁰³

²⁰³ Información remitida mediante Oficio N° 1324-2008-MML/GTU, de fecha 01.10.08.

La necesidad de fortalecer la labor fiscalizadora de la Municipalidad Metropolitana de Lima en el servicio de transporte urbano ya fue advertida por la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 43–2007/DP de fecha 2 de marzo de 2007, en el cual se recomendó a la Municipalidad Metropolitana de Lima fortalecer el área de fiscalización del servicio de transporte urbano, asignándole los recursos necesarios y ampliando el número de inspectores para lograr una fiscalización eficiente, de manera que cumpla cabalmente con su función de supervisión, control y sanción a las empresas de transporte urbano.

Otro punto vinculado con la función fiscalizadora es el de los depósitos municipales. La Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con sólo tres depósitos municipales: el primero está ubicado en la Av. Argentina (Cercado de Lima), el segundo en la Urb. Zárata (Lima Este) y el tercero en la Av. Circunvalación (Lima Este).²⁰⁴ Es necesario que Lima cuente con suficientes depósitos y que éstos se ubiquen en los diferentes conos de la ciudad, de manera que en los operativos de control los inspectores cuenten con depósitos dentro de un perímetro razonable al que se pueda llevar los vehículos.

Un tema a considerar por la Municipalidad Metropolitana de Lima es la posibilidad de delegar en algunas municipalidades distritales el rol supervisor del servicio de transporte urbano. Así, en el curso de la elaboración del presente informe, la Municipalidad de Lima sólo ha delegado esta función a las Municipalidades Distritales de Miraflores²⁰⁵ y San Isidro. La Municipalidad de Miraflores

²⁰⁴ http://www.sat.gob.pe/informacion/lug_aten.htm

²⁰⁵ En el caso de la Municipalidad de Miraflores mediante el Acuerdo de Concejo N° 055-2007-MM, publicado en el Diario Oficial El Peruano,

cuenta con 37 inspectores²⁰⁶ y la Municipalidad de San Isidro con 10 ²⁰⁷ para realizar la supervisión a las diferentes modalidades del servicio de transporte urbano en su jurisdicción.

Sin embargo, hay otras municipalidades distritales que han manifestado interés en ejercer este rol. Así, la Municipalidad Distrital de La Molina nos manifestó que en reiteradas oportunidades solicitó que se le delegase la función supervisora del servicio de transporte urbano, lo cual no ha ocurrido hasta la fecha.²⁰⁸ Asimismo, en el caso de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha sostenido conversaciones para analizar la posibilidad de delegar esta función.

Sin embargo, la Municipalidad Distrital de La Molina cuenta con cinco inspectores de tránsito, quienes desarrollan actividades como controlar los puntos establecidos para el cierre de vías, velar por la fluidez del tránsito vehicular, verificar el estado de las vías (renovación de señales de tránsito, estado de vías, etc.) y vigilar el uso de zonas de estacionamiento, entre otras.

de fecha 10 de octubre de 2007, se aprobó el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Municipalidad Distrital de Miraflores y la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

²⁰⁶ Estos inspectores cuentan, como herramientas de apoyo, con camionetas, motocicletas, grúa, varas luminosas, conos de seguridad, entre otros.

²⁰⁷ Información remitida mediante Oficio N° 0995-2008-0600-SG/MSI, de fecha 11.09.08.

²⁰⁸ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 73-2007MDLM-GSC de fecha 6 de septiembre de 2007.

Estos inspectores tienen conocimiento respecto de las normas de tránsito y transporte y podrían ejercer la función de inspectores de transporte en sus jurisdicciones.

Debemos indicar que los convenios celebrados entre las Municipalidades Metropolitana de Lima y las Distritales de San Isidro y Miraflores deberían implicar que las municipalidades distritales supervisen las diferentes modalidades de transporte urbano en Lima (regular y no regular), pero la supervisión en Miraflores se está orientando solamente al transporte urbano regular y no a las demás modalidades de transporte como el servicio de taxi o transporte escolar. Ello ocurre porque la labor de los inspectores de las Municipalidades Distritales está supeditada a las pautas de la Municipalidad Metropolitana de Lima. En el caso de San Isidro, aún no se ha advertido ese problema debido a que el convenio se ha celebrado recientemente.

Un segundo problema que se presenta es el de los depósitos municipales, ya que no hay depósito municipal alguno ni en San Isidro ni en Miraflores, con lo cual, en caso de internamiento de un vehículo de transporte (por ejemplo, un vehículo que opera de manera informal), los inspectores deben llevarlo a alguno de los depósitos indicados anteriormente, cuando lo óptimo es que en estos distritos se cuente con depósitos municipales para facilitar la labor de fiscalización.

Si bien es una obligación de las Municipalidades Distritales que han celebrado el convenio brindar el apoyo logístico para la fiscalización proporcionando unidades

vehiculares, uniformes, medios de comunicación, grúas y demás recursos,²⁰⁹ conforme a los convenios corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima coordinar el Depósito Municipal Vehicular que sea requerido para el internamiento de los vehículos que el caso amerite.²¹⁰ Por ello es conveniente que la Municipalidad Metropolitana de Lima establezca depósitos municipales en estos distritos o en zonas cercanas a éstos que faciliten la labor de supervisión de las referidas Municipalidades Distritales.

Finalmente, debemos indicar que estos convenios deben permitir a las Municipalidades Distritales identificadas en este acápite supervisar el servicio de transporte urbano regular, servicio de taxi y servicio de transporte escolar en sus jurisdicciones. Esto permitiría que la Municipalidad de Lima se concentre en las demás zonas en su rol supervisor del transporte urbano. Es más, la Municipalidad Metropolitana de Lima debe analizar la posibilidad de celebrar estos convenios con otras Municipalidades Distritales que muestren una preocupación e interés en ejercer este rol supervisor y, a la vez, tengan la capacidad logística de realizar esta supervisión.

De igual modo, la Municipalidad Metropolitana de Lima puede aprovechar la tecnología para mejorar su rol supervisor del servicio de transporte. Al respecto, existen varias Municipalidades Distritales que cuentan con cámaras en sus distritos. Incluso la

²⁰⁹ Clausula 3.5 de los Convenios de la Municipalidad de Lima con las Municipalidades de Miraflores y San Isidro (compromisos de LA DISTRITAL).

²¹⁰ Clausula 3.5 de los Convenios de la Municipalidad de Lima con las Municipalidades de Miraflores y San Isidro (compromisos de la MML).

propia PNP cuenta con estas cámaras.

La entidad pública que más cámaras posee es la PNP. Otras entidades también las han adquirido, como las Municipalidades Distritales de San Isidro (43), Miraflores (16), Santiago de Surco (10), Magdalena del Mar (20) y San Borja. Estas cámaras se utilizan básicamente por motivos de seguridad ciudadana y, adicionalmente en razón de otras incidencias como accidentes de tránsito, congestión vehicular, etc., pero no se les da uso para la supervisión del servicio de transporte urbano.

La utilización de estas cámaras permitiría una supervisión constante del servicio de transporte, considerando que varias de éstas se encuentran ubicadas en vías donde circulan unidades de transporte urbano, como las Avenidas Tacna, Abancay, Zarumilla, La Marina, Angamos, Aviación, Arequipa, Javier Prado y Larco.

Estas cámaras permitirían detectar un conjunto de irregularidades, como la prestación del servicio de transporte sin contar con el SOAT, la modificación de la ruta, el no recojo de escolares, ancianos o personas con discapacidad, dejar o tomar pasajeros en el centro de la calzada o en lugares que atenten contra su integridad, permitir que los pasajeros y/o cobradores viajen colgados del vehículo o en el estribo o sobresaliendo alguna parte de su cuerpo, prestar el servicio de transporte teniendo suspendida la concesión o autorización, prestar el servicio no teniendo concesión y prestar el servicio con vehículos no autorizados.

Para ello consideramos que es necesario modificar el artículo 180° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Decreto Supremo N° 09–2004–MTC, de modo que permita incorporar como mecanismos

de supervisión las herramientas tecnológicas. En este caso, nos referimos a las cámaras de video como un elemento de ayuda para detectar las irregularidades en el servicio de transporte terrestre. Consideramos que es necesario, asimismo, establecer criterios sobre el uso de estos equipos, como su verificación periódica para constatar que se mantengan en buenas condiciones y establecer un mecanismo de supervisión para evitar las adulteraciones.

Por otro lado, consideramos que lo óptimo es que la Municipalidad cuente con su propio centro de control de tránsito, como existe en otras ciudades como Santiago de Chile y Córdoba (Argentina). En el caso de Santiago de Chile se creó la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT), que es un organismo dependiente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.²¹¹

Para cumplir sus funciones,²¹² esta Unidad del vecino país cuenta con un sistema de circuito cerrado de televisión, mediante el cual se puede monitorear las condiciones de operación de los cruces más conflictivos de la ciudad (situaciones de congestión), implementando desde el centro de control modificaciones en las programaciones o planes para mitigar estos problemas. Asimismo, cuenta con un sistema de letreros electrónicos de mensaje variable, el cual tiene como objetivo informar a los usuarios sobre problemas de congestión, tiempo promedio de viajes en determinadas rutas, ocurrencia de accidentes, sistema de prioridad para vehículos de emergencia en caso de accidentes, red de estaciones de conteo automático de tráfico localizadas en diferentes áreas de la ciudad y conectadas en línea al sistema

²¹¹ En: http://www.uoct.cl/uoct/que_es/actividades.htm.

²¹² En: http://www.uoct.cl/uoct/que_es/sistemas.

del control,²¹³ sistema de detección de los vehículos por video²¹⁴ y sistema de información municipal.

En el caso de la Municipalidad de Córdoba, en la República Argentina, en el período 1995–1996 se creó el Centro de Control de Tránsito, el cual está adscrito a la Dirección de Tránsito de la Municipalidad. Entre las principales funciones del Centro²¹⁵ se pueden enumerar las de administrar y operar el sistema de control de tránsito de la ciudad de Córdoba, suministrando información a los medios de comunicación pública sobre tránsito, es decir, calles congestionadas, vías alternas, semáforos con fallas, tiempo de viaje entre dos puntos, accidentes de tránsito, desvío de tránsito y cierre de calles. Este Centro cuenta con un Circuito Cerrado de Televisión que monitorea las condiciones de operación de los cruces más conflictivos de la ciudad, detectando situaciones de congestión y desarrollando planes para mitigar estos problemas.

Del mismo modo, tiene una red de estaciones de conteo automático de tránsito, las cuales se encuentran en varios puntos de la ciudad y están conectadas al sistema de control de tránsito. Estas estaciones miden el tránsito permitiendo analizar y estimar los crecimientos de los flujos vehiculares. Para los casos de los accidentes de tránsito se ha desarrollado un sistema de prioridad para vehículos de emergencia, el cual genera una onda de luces verdes por algunas

²¹³ Este sistema permite conocer las mediciones de tránsito registradas cada cinco minutos, permitiendo estimar el crecimiento de los flujos vehiculares.

²¹⁴ Este sistema puede realizar conteo de vehículos y medición de velocidad de los vehículos y manejo de intersección crítica.

²¹⁵ En: http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal12/default.asp?ir=15_12.

rutas predefinidas, encontrándose en aplicación en algunas intersecciones próximas al cuartel de Bomberos. Asimismo, se ha elaborado un sistema de información con acceso al usuario. Cabe indicar que los semáforos funcionan bajo la modalidad de planes de tiempo prefijados, implementando programas predefinidos a partir de conteos históricos de flujos vehiculares.

La experiencia de estos sistemas extranjeros nos permite apreciar que al estar centralizado el control del tránsito hay una mejor coordinación y monitoreo de los semáforos, pudiendo manejar los diferentes problemas que se presentan con el tránsito en la ciudad (congestión de tránsito, accidentes de tránsito), brindar respuestas inmediatas a estos problemas (por ejemplo, modificar los tiempos de los semáforos), así como recibir información inmediata sobre los semáforos y las cámaras.

Es necesario que Lima cuente con estos sistemas no sólo porque éstos se han diseñado para ayudar en la fluidez del tránsito de la ciudad, pudiendo detectar congestiones vehiculares y accidentes de tránsito, sino que en el caso de Lima las cámaras se pueden poner en las principales vías de la ciudad, con el objetivo de ayudar no sólo en temas de tránsito, sino en seguridad ciudadana (casos de robo a peatones o a vehículos), y en la supervisión del servicio de transporte urbano. Así, si las cámaras se colocan donde hay una mayor fluidez de los vehículos del servicio de transporte urbano, esto ayudará a detectar las irregularidades de los operadores de este servicio, mucho más si, como se ha demostrado, el nivel de supervisión de las empresas de transporte es bajo.

Debemos indicar, al respecto, que existe un proceso judicial entre la empresa Traffic Engineering & Control Corporation S.A. y la Municipalidad Metropolitana de Lima por la nulidad del Acuerdo de Concejo N° 170, de fecha 17 de junio de 2004, mediante el cual se desaprueba la propuesta de Iniciativa Privada de Inversión presentada por la demandante.²¹⁶

Este proceso fue resuelto por el Tercer Juzgado Contencioso Administrativo (expediente N° 3826-2004), el cual declaró improcedente la demanda. La resolución ha sido apelada por la parte demandante.

Por ello, la Municipalidad Metropolitana de Lima está esperando a que se resuelva definitivamente este proceso judicial para que dicha municipalidad establezca un sistema de control de tránsito como el antes expuesto y en el cual se pueda apoyar para la supervisión del servicio de transporte urbano.

²¹⁶ La empresa Traffic Engineering & Control Corporation en su demanda argumenta que mediante carta TEC N° 379-03/GG de fecha 27.05.03 entregó a la Municipalidad de Lima una propuesta de Iniciativa Privada de Inversión con la finalidad de buscar su aprobación y la consecuente convocatoria a un Concurso de Proyectos Integrales a fin de que se otorgue en concesión, la administración, gestión, control de tránsito y seguridad ciudadana en la ciudad de Lima. Esta propuesta implicaba implementar un sistema de semaforización inteligente para regular el tránsito urbano, así como de un sistema para la administración, gestión de control computarizado, equipado con cámaras de circuito cerrado de televisión y equipos electrónicos para un control de las infracciones de tránsito y transporte.

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

7.1 Problema institucional de las entidades encargadas del sector de transporte urbano

Conforme al Reglamento de Organización y Funciones y de la Estructura Orgánica de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado por la Ordenanza N° 812, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de septiembre del 2005, existen diferentes entidades que realizan funciones relacionadas con el servicio de transporte urbano. Así, la Gerencia de Transporte Urbano es el órgano de línea responsable de formular, evaluar, conducir y supervisar los procesos de regulación del transporte regular y no regular, de tránsito, y uso especial de las vías en el ámbito de la provincia de Lima,²¹⁷ y tiene, entre sus principales funciones, las de proponer las políticas y estrategias para la organización del transporte público, tránsito urbano y uso especial de las vías; proponer normas; conducir y supervisar las actividades vinculadas con el transporte urbano, tránsito urbano y uso especial de las vías; resolver en la vía administrativa los recursos impugnativos que interpongan los recurrentes respecto a las resoluciones expedidas por las subgerencias; atender las quejas de los usuarios y operadores, entre otras.²¹⁸

Esta Gerencia de Transporte Urbano está integrada por cuatro Subgerencias: Subgerencia de Estudios de

²¹⁷ Artículo 97° de la Ordenanza N° 812.

²¹⁸ Artículo 98° de la Ordenanza N° 812

Tránsito y Transporte,²¹⁹ Subgerencia de Regulación del Transporte,²²⁰ Subgerencia de Fiscalización del Transporte²²¹ y Subgerencia de Ingeniería de Tránsito.²²²

Por otro lado, el Instituto Metropolitano Protransporte²²³ tiene algunas funciones similares a la Gerencia de Transporte Urbano. Entre sus funciones se deben mencionar la de otorgar autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en el Corredor Segregado de Buses de Alta Capacidad (COSAC), así como para los negocios y actividades colaterales; administrar el sistema del COSAC (El Metropolitano) y su infraestructura, así como las concesiones y autorizaciones conexas; normar y regular la prestación del servicio público de transporte de pasajeros de la ciudad de Lima y sus vías alimentadoras, dentro del ámbito del Sistema del COSAC (El Metropolitano); fiscalizar directamente o a través de terceros, la prestación del servicio público de transporte, así como de las actividades conexas que se desarrollen al interior del Sistema del COSAC

²¹⁹ Es el órgano responsable de la formulación de estudios, proyectos, programas y planes estratégicos en materia de transporte regular y no regular, tránsito y vialidad.

²²⁰ Es el órgano responsable de los registros y expedición de las autorizaciones para la circulación del servicio de transporte público y para el uso especial de las vías en Lima.

²²¹ Es el órgano encargado del control del cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en Lima.

²²² Es el órgano responsable del mantenimiento y señalización de las vías y funcionamiento de semáforos en Lima.

²²³ El artículo 189° de la Ordenanza N° 812, Reglamento de Organización de Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, establece que Protransporte es un organismo público descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, técnica, económica, presupuestaria y financiera y encargado del Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad (COSAC).

(El Metropolitano),²²⁴ entre otras. Consecuentemente, podemos señalar que funciones como otorgar autorizaciones para la prestación del servicio de transporte de pasajeros (en este caso, el COSAC) y fiscalizar la prestación del servicio de transporte son compartidas tanto por la Gerencia de Transporte Urbano como por Protransporte.

Respecto a la Autoridad Autónoma del Proyecto Especial del Sistema Eléctrico del Transporte Masivo de Lima y Callao debemos señalar que este proyecto tiene como propósito dotar de un sistema de transporte rápido a la población, en especial a las zonas periféricas de alta densidad poblacional.²²⁵

Del mismo modo, mediante la Ordenanza N° 612 se declara de interés y necesidad pública en la provincia de Lima el transporte no motorizado, especialmente el uso de bicicletas, como medio alternativo de transporte económico, ecológico y saludable,²²⁶ para lo cual se crea el Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado.²²⁷ Dicho proyecto tiene las siguientes funciones principales: promover el uso de vehículos no motorizados, especialmente de bicicletas, como medio alternativo de transporte; promover el diseño, construcción, mantenimiento y rehabilitación de ciclovías; y desarrollar programas de promoción del uso de bicicletas como medio alternativo de transporte.²²⁸

²²⁴ Artículo 3° de la Ordenanza N° 732.

²²⁵ Artículo 188° de la Ordenanza N° 812.

²²⁶ Artículo 1° de la Ordenanza N° 612.

²²⁷ El artículo 179° de la Ordenanza N° 812 establece que el Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado es el órgano encargado de dirigir, coordinar, promover, gestionar, monitorear y evaluar el transporte vehicular no motorizado.

²²⁸ Artículo 180° de la Ordenanza N° 812.

Considerando lo antes señalado, podemos concluir que existe una dispersión de entidades encargadas del servicio de transporte urbano. Así, la Gerencia de Transporte Urbano es un órgano de línea; el Proyecto de Transporte no Motorizado es un órgano desconcentrado; la Autoridad Autónoma del Proyecto Especial del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE) y el Instituto Metropolitano Protransporte de Lima son órganos descentralizados.

Asimismo, estas entidades dependen de diferentes entes: así tenemos que tanto Protransporte como la Autoridad Autónoma del Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao dependen del Concejo Metropolitano. Por su parte, la Gerencia de Transporte Urbano y el Proyecto de Transporte no Motorizado dependen de la Gerencia Municipal Metropolitana.

Estas diferentes entidades deben mantener una continua coordinación mediante el Comité Transporte Metropolitano de Lima (TRANSMET), creado mediante el Decreto de Alcaldía N° 92-2003-MML, el cual tiene como principales funciones preparar, proponer para su aprobación e implementar el Plan de Inversiones para el Transporte Metropolitano de Lima, proponer los mecanismos y coordinar con todas las instancias de la corporación municipal sus acciones y la ejecución de proyectos en materia de transporte; proponer las normas y disposiciones que regulen o dispongan las políticas públicas y acciones municipales conducentes a la mejor gestión del Plan de Inversiones para el Transporte Metropolitano de Lima y evaluar y monitorear el

cumplimiento de metas y objetivos previstos en el Plan de Inversiones para el Transporte Metropolitano de Lima.²²⁹

Este Comité cuenta con un Comité Directivo, el cual está integrado por el Presidente del Consejo Directivo del Instituto Metropolitano de Planificación, quien lo preside, el Director Ejecutivo de Protransporte, el Gerente Municipal de Transporte Urbano, el Gerente General de EMAPE S.A., el Presidente de INVERMET y el Presidente de AATE.²³⁰

Esta dispersión de entidades no contribuye a una adecuada dirección de un servicio esencial para toda la sociedad, como lo es el servicio de transporte urbano, mucho menos si, de acuerdo con la Ley N° 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado, tenemos que buscar una mayor eficiencia en el uso de los recursos del Estado, debiéndose eliminar la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades.²³¹

Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.²³² Por ello es conveniente que la Municipalidad Metropolitana de Lima defina con claridad las funciones de los diferentes órganos mencionados anteriormente para un mejor desarrollo del tratamiento de un servicio tan importante como el servicio de transporte urbano.

²²⁹ Artículo 2° del Decreto de Alcaldía N° 092-2003-MML

²³⁰ Artículo 3° del Decreto de Alcaldía N° 092-2003-MML.

²³¹ Artículo 5° inc. C de Ley N° 27658.

²³² Artículo 6° inc. B de Ley N° 27658.

Debemos señalar, asimismo, los continuos cambios en la dirección de la Gerencia de Transporte Urbano. Podemos apreciar que, desde mediados del año 2003 a la fecha, la Gerencia de Transporte Urbano ha sido dirigida por seis personas, las cuales, en cinco casos, no han superado el año en la dirección de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Asimismo, no se aprecia un perfil determinado para la posición de Gerente de Transporte Urbano, puesto que las profesiones de estos Gerentes han sido disímiles (administrador, economista, abogado, arquitecto). Estos problemas no contribuyen a la dirección de un servicio público importante para la ciudadanía, y a la vez complejo. Se requiere definir el perfil de la persona que debe dirigir esta Gerencia y que pueda desarrollar su trabajo dentro de un plazo razonable; en caso contrario, estos continuos cambios repercutirán en el desarrollo de la Gerencia de Transporte Urbano.

7.2 Deficiencia y vacíos en la normatividad municipal de transporte y su relación con la normatividad nacional de transporte.

Conforme a la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, y al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, D.S. N° 09-2004-MTC, se puede concluir que corresponde a las Municipalidades Provinciales regular el servicio de transporte urbano e interurbano, contando entre sus facultades con las de emitir la normatividad complementaria en el sector de transporte urbano, la cual no debe colisionar con la normatividad nacional que emite el MTC como parte de la política del sector transporte.

Sin embargo, en las normas emitidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima que regulan el servicio de transporte urbano podemos advertir dispersión. Por ejemplo, en el caso del servicio de transporte urbano regular podemos apreciar que existen diferentes normas que regulan esta modalidad de transporte, a saber: el Reglamento del Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros en Ómnibus y otras Modalidades para la Provincia de Lima, Ordenanza N° 104, el cual ha sido modificado varias veces;²³³ la Ordenanza N° 131, Ordenanza Marco del Transporte Terrestre en la Provincia de Lima; la Ordenanza N° 627,²³⁴ la cual regula el procedimiento de autorizaciones especiales para prestar el servicio público de transporte regular de pasajeros dentro de la Provincia de Lima, así como disposiciones de inferior jerarquía, pero que regulan temas importantes.

Por razones de sistemática normativa, sería mejor que exista una sola Ordenanza que regule este servicio de transporte urbano regular. Es conveniente, asimismo, que temas tan relevantes como el capital mínimo de las empresas y la obligatoriedad de los asientos preferenciales en los vehículos de transporte se establezcan en la Ordenanza Municipal que regule este servicio, mas no en resoluciones de inferior jerarquía.

Debemos considerar, del mismo modo, que este conjunto de disposiciones municipales colisionan o no armonizan con la normatividad nacional.

²³³ Esta Ordenanza ha sido modificada por las Ordenanzas N° 131, N° 154, N° 231, N° 351, N° 693, N° 708 y N° 753.

²³⁴ Esta norma establece en su artículo 4° que las autorizaciones especiales pueden otorgarse en rutas que se encuentren o no en el Plan Regulador de Rutas que no cuenten con autorización o concesión vigente. Lo mismo es válido en casos de zonas no servidas y cuyo recorrido no se encuentra en el Plan Regulador.

De acuerdo con la Ordenanza N° 131, existe un servicio público de transporte regular masivo de pasajeros y un servicio público de transporte especial, mientras que en el D.S. N° 09–2004–MTC existen diferentes clasificaciones, entre las cuales se encuentra la referida a las características del servicio, en la que se establecen modalidades de transporte no equiparables en la normatividad local, como son los permisos eventuales, modalidad de transporte no desarrollada en las normas municipales.

Por otro lado, al dirigir la mirada al ámbito municipal, se encuentra una situación que podría ser mejorada. En el procedimiento sancionador del servicio de transporte urbano regular se presentan dos mecanismos. Según el primero, el inspector municipal emite las resoluciones de sanción al detectar alguna irregularidad en un vehículo que presta el servicio de transporte. Si el infractor pretende cuestionar dicha resolución de sanción, deberá interponer el recurso de reconsideración y/o apelación ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT),²³⁵ entidad encargada de resolver estas reclamaciones. El segundo mecanismo consiste en que si la Gerencia de Transporte Urbano detecta alguna irregularidad, emite la resolución de sanción y la empresa concesionaria podrá interponer los recursos de reconsideración y/o apelación ante esta misma Gerencia.²³⁶ Así, pues, existen dos entes distintos encargados de resolver las reclamaciones en el sector de Transporte Urbano, lo cual no sólo no contribuye a uniformizar criterios al sancionar a los operadores del servicio de transporte, propietarios de vehículos o choferes de los mismos, sino que puede conducir a la aplicación de criterios disímiles

²³⁵ Artículo 88° de Ordenanza N° 104.

²³⁶ Artículo 89° de Ordenanza N° 104.

en el ámbito sancionador del servicio de transporte urbano. Similar problema se presenta en el servicio de taxi (Ordenanza N° 196).

Asimismo, existen importantes temas que las Ordenanzas de Lima no han desarrollado. Por ejemplo, determinar el tipo de personería jurídica del operador del servicio de transporte urbano y la antigüedad máxima de los vehículos en que se presta el servicio de transporte urbano.²³⁷

La Ordenanza N° 954, que establece Lineamientos de Política Municipal de Transporte Público Urbano para el Área Metropolitana, señala en su anexo que de existir unidades que cuenten con una edad mayor o igual a los 35 años serán retiradas en forma inmediata del sistema.²³⁸ Incluso en la Ordenanza N° 1109, mediante la cual se prorroga autorizaciones para prestar el servicio de transporte urbano regular se señala en su Primera Disposición Transitoria y Final que no se encuentran previstas dentro del alcance de esta norma las unidades vehiculares cuya antigüedad sea mayor a 35 años. En este caso, sus tarjetas de circulación vencieron el 31 de diciembre del 2007.

Mediante Oficio N° 478-08-MML/GTU, de fecha 3 de abril del 2008, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha confirmado su interpretación respecto a que la antigüedad máxima de los vehículos de transporte público regular es de 35 años. Ello explicaría por qué el promedio del parque

²³⁷ La Tercera Disposición Complementaria de la Ordenanza N° 104 establecía una antigüedad máxima de 20 años de los vehículos de transporte urbano regular. Esta disposición fue derogada mediante la Ordenanza 506.

²³⁸ Artículo 2 inc. A II del anexo de la Ordenanza N° 954.

automotor es muy antiguo en Lima, donde el promedio de un ómnibus es de 20 años; el de un microbús, 18 años; el de una camioneta rural (combi), 15 años,²³⁹ mientras en otras ciudades el promedio es mucho menor. Así, en el caso de Santiago de Chile se ha establecido como medida de la antigüedad del vehículo el kilometraje recorrido, en este caso 1 000 000 de kilómetros recorridos que en promedio se cumplen en 10 ó 12 años. En el caso de Buenos Aires, durante el año 2006, el promedio del parque automotor del servicio de transporte urbano fue de 8,3 años.²⁴⁰ Es más, si revisamos los promedios durante el período de 1990 al 2006, éstos han fluctuado entre 6,5 y 8,3 años, cifras muy por debajo del promedio de los vehículos de transporte urbano en Lima.

En un párrafo precedente del referido oficio, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha señalado al respecto que tienen una propuesta normativa que pretende exigir menor antigüedad a los vehículos, estimándose que en el año 2012 la antigüedad máxima de los vehículos será de 15 años.²⁴¹ A la fecha, esta propuesta no se ha materializado.

Debemos remarcar que si bien se reconoce la autonomía municipal, ésta debe concordar con el principio de unidad del Estado, reconocido en el artículo 43° de la Constitución Política del Perú. Esto ya ha sido señalado por el Tribunal Constitucional, el cual ha sostenido que la autonomía es la capacidad de autogobierno para

²³⁹ Debemos indicar que según la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima el promedio de los vehículos de transporte es de 14 años, En: <http://www.gtu.munlima.gob.pe/transporte/estadistica.htm>.

²⁴⁰ http://www.cnrt.gov.ar/index2_1.htm

²⁴¹ Según esta propuesta la antigüedad máxima para el año 2009 será de 26 años; 2010, 24 años; 2011, 22 años; y en el año 2012, 15 años.

desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado, sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste.²⁴²

En esta misma sentencia, el Tribunal Constitucional del Perú repite un criterio del Tribunal Constitucional de España indicando que autonomía no es soberanía, y dado que cada organización dotada de autonomía es una parte de un todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.²⁴³

En consecuencia, resulta necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima emita una nueva Ordenanza municipal que regule el servicio de transporte urbano, la cual debe desarrollar los temas relevantes y guardar concordancia con el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, D.S. N° 09-2004-MTC, de tal forma que el marco normativo municipal y nacional tengan un mismo criterio.

²⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional N° 010-2003/AI-TC, publicada el 07 de enero de 2005.

²⁴³ Tribunal Constitucional de España Sentencia N° 4/1981, Fundamento Jurídico N° 8.

CONCLUSIONES

1. El transporte urbano en la ciudad de Lima es una actividad que se desarrolla en condiciones muy riesgosas y precarias para sus ciudadanos y constituye una fuente significativa de polución ambiental. Esta situación pone en grave riesgo los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la salud, a recibir un servicio de calidad y a contar con un ambiente adecuado.
2. El derecho a la vida de los limeños se ve continuamente vulnerado en los siniestros de tránsito. Durante el año 2007 perdieron la vida en las vías de la ciudad 653 personas y, hasta junio del presente año, han muerto 342 personas. Los accidentes fatales se producen en su mayoría en las vías periféricas de la ciudad, que son las de Lima Norte, Sur y Este.
3. Existen en Lima Metropolitana lugares –denominados “puntos negros”– que ya fueron identificados desde el año 2006 por el Consejo de Transporte de Lima y Callao, como los de mayor siniestralidad. La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene pleno conocimiento de su siniestra existencia.
4. Según cifras de la Policía Nacional del Perú (PNP), el factor humano constituye la causa principal de los accidentes fatales en Lima, lo que refleja la falta de conciencia vial de la población. Entre las principales causas de los accidentes fatales se pueden enumerar: el exceso de velocidad (25%),

la imprudencia del peatón (21%), la ebriedad del peatón (17%), la imprudencia del conductor (15%) y la negligencia del conductor (9%).

5. Durante el año 2008, los accidentes fatales que se han registrado en la ciudad de Lima muestran que la clase principal de accidente es el atropello con o sin fuga (74,7 %); la segunda causa de muerte involucra a los choques de vehículos (19,6 %).
6. Según un estudio del Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte Terrestre (CIDATT), cuatro de cada diez accidentes fatales son ocasionados por vehículos de transporte público. Esta información concuerda con la que indica que el ómnibus es el vehículo con el número mayor de casos de muerte.
7. El número de heridos por accidentes de tránsito en Lima (24 730) representó en el año 2007 al 50,4% del total de casos de este tipo en todo el Perú.
8. La estadística del Ministerio del Interior no permite conocer en detalle las zonas más frecuentes de accidentes no fatales en Lima, ni la participación de sectores sensibles en los accidentes de tránsito (como niños y adultos mayores), ni logra diferenciar con certeza si en los accidentes participan vehículos de transporte público o transporte privado.
9. Los habitantes de Lima Metropolitana ven afectado su derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida debido a la contaminación del aire que padecen, producida en gran medida por problemas relacionados

con la actividad de transporte urbano. Lima Metropolitana soporta niveles de contaminación del aire para material particulado menor a 10 micras (PM10), superiores a ciudades como Santiago de Chile, México D.F. y São Paulo.

10. La grave situación de deterioro del ambiente urbano explica en parte por qué las tasas de enfermedades respiratorias crónicas del Perú –como rinitis alérgica, asma y faringitis– se encuentran entre las más elevadas del mundo, según el Ministerio de Salud. Asimismo, se estima que en el Perú mueren 3.900 personas anualmente por causas atribuibles a la contaminación del aire.
11. De acuerdo con el Plan Maestro de Transporte Urbano, para el Área Metropolitana de Lima y Callao, al año 2004, la velocidad promedio fue de 16,8 Km./h y el tiempo de viaje promedio constó de 44,9 minutos. Si no hay ningún proyecto que propicie una mejora en el servicio de transporte urbano, la velocidad promedio en el año 2025 será de 7,5 Km./h y el tiempo de viaje promedio constará de 64,8 minutos.
12. La vulneración a los derechos fundamentales atribuibles al transporte urbano reconocen dos órdenes de causas: el primero se refiere al modelo de transporte imperante y el segundo a la carencia de conciencia vial de la población.
13. Por efecto del Decreto Legislativo N° 651, del 25 de julio de 1991, se dispuso el libre acceso temporal a las rutas de transporte urbano e interurbano, implementándose un nuevo enfoque

de gestión caracterizado por: mínima regulación, libre competencia en el mercado e importación de vehículos usados.

14. Las condiciones vigentes a partir de 1991 han generado que el número de vehículos de transporte sea superior al necesario para Lima. En otras palabras, en Lima y Callao, la oferta de servicio de transporte ha superado a la demanda.
15. La sobreoferta de vehículos de transporte urbano ocasiona congestión vehicular. A su vez, esto provoca el aumento de los tiempos de viaje promedio en la ciudad, el uso ineficiente de combustibles y mayores niveles de contaminación ambiental.
16. El mayor consumo de combustible y el eventual incremento de sus precios internacionales producen un incremento en los costos operativos que afronta el transportista, variaciones que no podrá recuperar mediante la tarifa debido a la citada sobreoferta del servicio de transporte.
17. El aumento de los costos del transportista disminuye sus posibilidades de realizar el mantenimiento periódico de su vehículo o la renovación al término de su vida útil, condición que explica en parte el deterioro del parque automotor y su antigüedad promedio.
18. La conducta de los choferes destinada a mitigar la reducción de sus ganancias hace prevalecer en la ciudad la competencia por cada pasajero en la ruta, es decir “la guerra por el centavo”,

incluso entre unidades de la misma empresa, lo que finalmente implica no sólo una merma en la calidad del servicio prestado, sino en el aumento de los accidentes de tránsito.

19. El servicio de transporte público, que es deficiente y de pésima calidad, genera en la población la decisión de transportarse en autos particulares, lo que a su vez provoca mayor congestión, retroalimentando el problema y tornándolo en algo mucho más grave.
20. La congestión vehicular provoca los siguientes costos (aún no estimados) para la metrópoli: pérdida de horas-hombre por el aumento del tiempo de viaje, uso ineficiente de combustibles, pérdidas por muertes prematuras, gastos hospitalarios y de salud, pérdida de días laborables debido a enfermedades atribuibles a la contaminación, pérdida de bienestar y calidad de vida, mayores costos de mantenimiento o pérdida del patrimonio monumental de la ciudad, desvalorización de la propiedad inmueble pública y privada a causa de la contaminación del aire y el ruido, entre otros.
21. La intervención estatal en el ámbito de la construcción de nuevos viaductos o vías, y en la ampliación de las existentes, aliviará el problema de la congestión vehicular en forma temporal. No obstante ello, para una solución integral del transporte urbano se requiere un plan que maximice el uso eficiente y equitativo del espacio público, priorizando el transporte público.

22. La conjugación de El Metropolitano, el Tren Eléctrico y el transporte no motorizado, junto con las rutas complementarias, constituye el nuevo sistema de transporte urbano que se desea implementar. Sin embargo, a todas luces es necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima difunda, en forma adecuada, la información que requiere la población usuaria con relación al funcionamiento del nuevo sistema.
23. La Municipalidad Metropolitana de Lima ha dado a conocer que cuenta con una propuesta normativa que incluye un cronograma de racionamiento de la sobreoferta de servicio existente, la cual pretende exigir a los vehículos de transporte público, en el año 2012, un máximo de 15 años de antigüedad.
24. El Gobierno Central y la Municipalidad Metropolitana de Lima programan implantar sistemas de chatarreo para renovar el parque automotor en el Perú, siendo necesario que se uniformicen los criterios sobre cómo se realizará el procedimiento de chatarreo con la finalidad de alcanzar el objetivo común de ambos niveles de gobierno.
25. La racionalización del transporte por la implementación de El Metropolitano afectará a un conjunto de empresas, estimándose que se afectará a 10 160 transportistas. Considerando esta realidad, Protransporte ofreció implementar el respectivo programa de mitigación en diciembre del 2007. Sin embargo, esta entidad no ha explicado en qué consiste el programa de mitigación de impactos sociales.

26. Es necesario que se definan y coordinen las rutas de interconexión entre Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. La Municipalidad Provincial del Callao ha emitido la Ordenanza N° 20, del año 2007, mediante la cual se puede autorizar a empresas de transporte a circular durante 10 años, pudiendo afectarse de esta forma el nuevo sistema de transporte urbano de Lima.
27. Existe de facto una modalidad de transporte urbano denominada ‘taxi colectivo’, la cual viene operando sin el visto bueno de una autoridad, pero que es usada por un gran número de personas.
28. La precaria calidad del servicio de transporte se explica, aunque no se justifica, en los problemas estructurales que encara el servicio de transporte en Lima y Callao. Esto se advierte, principalmente, en la sobreoferta del servicio, que provoca una feroz competencia por el pasajero en las calles. Asimismo, en su afán de no ver reducidos sus ingresos, ante el aumento de sus costos operativos, los transportistas extienden las jornadas de trabajo hasta 10 ó 12 horas diarias, lo que los expone a la fatiga y al estrés, duplicándose el riesgo de accidentes de tránsito.
29. En un servicio al público en el que el factor de la prestación personal es tan importante, las condiciones laborales de los choferes y cobradores inciden directamente en la calidad del servicio. La normatividad de la Municipalidad Metropolitana de Lima es excesivamente flexible respecto de los requisitos que deben cumplir las empresas para brindar el servicio de transporte urbano. De este

modo se ha generado un conjunto de distorsiones que permiten a las empresas evadir el cumplimiento de sus obligaciones laborales.

30. Conducir vehículos de transporte público es una tarea de alta responsabilidad, de la cual depende la vida e integridad de miles de personas, lo que exige al Estado garantizar que los conductores hayan obtenido un nivel suficiente de capacitación y profesionalismo.
31. El uso de la bicicleta como una modalidad de transporte urbano puede contribuir significativamente con el desarrollo sostenible del transporte. Para ello se requiere una planificación a largo plazo que aborde aspectos técnicos, económicos, normativos y que incluya, dentro de su ejecución, la activa participación de la ciudadanía. En las ciudades en las cuales se ha realizado una promoción efectiva sobre su uso se ha registrado un cambio importante en la percepción ciudadana.
32. Pese a las altas cifras de siniestros de tránsito en Lima, la Municipalidad Metropolitana de Lima carece de una activa participación en educación y seguridad vial e incluso no mantiene una adecuada coordinación con las Municipalidades Distritales que trabajan estos temas, siendo necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima –que forma parte del Consejo Nacional de Seguridad Vial– se convierta en el ente director de la seguridad y educación vial en la ciudad de Lima.
33. El proyecto de Ley N° 165/2006 ha previsto la creación del Sistema Nacional de Seguridad Vial

con la finalidad de concordar la aplicación uniforme de las políticas y planes nacionales de seguridad vial en todo el territorio nacional, supervisando la adecuada articulación y realización de las actividades de seguridad vial que desarrollen los diferentes niveles de gobierno y la promoción de la educación vial. El referido proyecto establece que los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales constituirán Consejos Regionales de Seguridad Vial y Consejos Municipales de Seguridad Vial, los cuales elaborarán planes concordantes con el Plan Nacional de Seguridad Vial.

34. No existe en el ámbito nacional un formato único de curso de educación vial que deban aprobar los operadores del servicio de transporte terrestre. Si bien se cuenta con un conjunto de temarios generales, cada entidad encargada de dictar el curso establece las prioridades de éste y el tiempo en que se dicta cada uno de los módulos.
35. La ciudadanía no percibe a la Municipalidad Metropolitana de Lima como la autoridad encargada de supervisar el servicio de transporte urbano y, por ello, recurre a las Municipalidades Distritales para plantear sus reclamos con relación a las irregularidades del servicio.
36. La fiscalización de la Gerencia de Transporte Urbano de Lima en el servicio de transporte urbano es débil y cuenta con un escaso personal y con ineficientes herramientas para realizar esta actividad. Asimismo, no existen suficientes depósitos municipales adecuadamente ubicados,

de modo que, cuando se realicen operativos, los inspectores puedan acceder a ellos en un perímetro razonable.

37. La Municipalidad Metropolitana de Lima ha celebrado convenios con las Municipalidades Distritales de San Isidro y Miraflores para que éstas supervisen el transporte urbano regular y no regular en sus ámbitos territoriales, pero sólo se han formulado pautas para supervisar el transporte urbano regular, mas no las demás modalidades de transporte urbano. Además existe un conjunto de Municipalidades Distritales que tienen interés en supervisar las diferentes modalidades de transporte urbano, como las Municipalidades de Santiago de Surco y La Molina. Esta última cuenta con inspectores de tránsito que pueden apoyar esta labor.
38. Las normas municipales que regulan el servicio de transporte urbano regular son dispersas y no siempre guardan concordancia con la normatividad nacional del servicio de transporte terrestre. Asimismo, en la normatividad municipal existe un conjunto de vacíos normativos que deben ser regulados.

RECOMENDACIONES

1. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que adopte, a la brevedad posible, las medidas necesarias que reviertan la alta siniestralidad en la ciudad, en particular en los denominados “puntos negros”, identificados en el año 2006 por el Consejo de Transporte de Lima y Callao.
2. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que actualice permanente y sistemáticamente la información sobre los “puntos negros”, incorporando el análisis de las causas de los accidentes.
3. RECORDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima su función de activar servicios como señalización, semaforización, ubicación de paraderos y construcción de puentes peatonales, en las vías expresas, colectoras y arteriales de la ciudad, conforme a la Ordenanza N° 341 emitida en el 2001.
4. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que fomente la profesionalización de los choferes y, en tal sentido, exija que todos los conductores de las empresas de transporte urbano, incluso los que se encuentran prestando el servicio en la actualidad, pasen por las escuelas de choferes como requisito indispensable para conducir cualquier unidad de transporte urbano.

5. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que establezca normativamente la exigencia a los choferes de transporte urbano de aprobar evaluaciones físicas y psicológicas, con periodicidad anual.
6. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima garantizar el uso eficiente del espacio público destinado al transporte urbano, mediante la implementación de un nuevo sistema de transporte que priorice el transporte público, con la finalidad de disminuir los riesgos a la vida, salud e integridad personal y de mejorar la calidad de vida de la población.

En particular se recomienda:

- A. Definir la entrada en vigencia de El Metropolitano, el Tren Eléctrico y el transporte no motorizado, junto con las rutas complementarias, de manera que éstos inicien sus operaciones de manera sistémica, coordinada y en plazos razonables.
- B. Garantizar la accesibilidad de los ciudadanos al nuevo sistema de transporte, así como asegurar altos niveles de calidad del servicio, de manera que se incentive el uso del transporte público urbano.
- C. Difundir a la ciudadanía la información referida al funcionamiento del nuevo sistema de transporte urbano de Lima.

- D. Aprobar y difundir su propuesta normativa, que incluye un cronograma de racionamiento de la sobreoferta de servicio existente, la cual pretende exigir para el año 2012 una antigüedad máxima a los vehículos de transporte público.
 - E. Aprobar y difundir el programa de mitigación de los impactos sociales derivados de la implementación del nuevo sistema de transporte público urbano.
7. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que regule, mediante una nueva Ordenanza Municipal de Transporte Urbano Regular, los estándares para las empresas y sus vehículos, y desarrolle los temas que la normatividad nacional ha delegado expresamente a los Gobiernos Locales para su desarrollo, como: tipo de empresa, capital mínimo, derechos y condiciones laborales, antigüedad máxima de los vehículos y número mínimo de vehículos propios que deben tener las empresas.
 8. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que celebren y ejecuten un convenio interinstitucional para intercambiar información que permita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo hacer una mejor supervisión laboral a las empresas de transporte urbano.
 9. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que emita, coordinando criterios con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones,

una Ordenanza que regule cómo se desarrollará el proceso de chatarreo de vehículos, evaluando la posibilidad de entregar una compensación a los choferes de estos vehículos de transporte público que serán retirados del mercado.

10. RECOMENDAR al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a la Municipalidad Metropolitana de Lima que unifiquen criterios y establezcan parámetros mínimos y máximos sobre lo que la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones están dispuestos a pagar a los propietarios de los vehículos a ser chatarreados, tomando como criterios la antigüedad del vehículo y sus condiciones, y que sea una tercera entidad la que realice el análisis de las condiciones del vehículo y proponga el valor de éste.
11. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que incorpore efectivamente el transporte no motorizado al sistema de transporte urbano, incentivando de este modo el transporte intermodal dentro de la ciudad. Asimismo se le recomienda que promueva el uso de la bicicleta en la ciudad como un medio de transporte eficiente, económico, saludable y amigable con el ambiente, mediante campañas de difusión y la infraestructura necesaria, como las ciclovías y los ciclomódulos.
12. RECOMENDAR a las Municipalidades Distritales que cooperen con la Municipalidad Metropolitana de Lima en el trabajo del transporte no motorizado y, de ser el caso, en la instalación, operación y mantenimiento de las ciclovías y los ciclomódulos.

13. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que lidere la tarea de sensibilizar y educar a la población en seguridad vial dentro de la ciudad de Lima, trabajando coordinadamente con las municipalidades distritales y con el Consejo Nacional de Seguridad Vial, en el marco del Plan Nacional de Seguridad Vial.
14. RECOMENDAR al Ministerio de Educación que incorpore contenidos relativos a educación vial en la currícula escolar y de formación de los docentes.
15. RECOMENDAR al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que apruebe un curso de educación vial único en todo el territorio nacional, que desarrolle los diferentes puntos que comprenden los temas del curso de educación vial y los tiempos asignados a cada uno de estos temas, y enfatice los temas de actualización de las normas de tránsito y transporte y, sobre todo, técnicas de manejo a la defensiva, buscando promover la seguridad vial como el objetivo que se debe lograr.
16. RECOMENDAR al Congreso de la República que apruebe el proyecto de Ley N° 165/2006-CR, mediante el cual se pretende crear el Sistema Nacional de Seguridad Vial.
17. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que fortalezca la Subgerencia de Fiscalización del Transporte de la Gerencia de Transporte Urbano, debiendo ampliar el número de inspectores de fiscalización, dotándolos de los instrumentos necesarios, y tomando como criterio

el número de empresas de transporte autorizadas y la flota vehicular que debe ser supervisada.

18. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que amplíe el número de depósitos municipales, los cuales se deben ubicar en los lugares de la ciudad donde actualmente no existen depósitos y en lugares adecuados que permitan a los inspectores de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de las Municipalidades Distritales –aquellas que tienen la facultad de supervisar el transporte urbano en sus jurisdicciones– contar con depósitos dentro de un perímetro razonable.
19. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que celebre y ejecute convenios con Municipalidades Distritales que muestren interés en la supervisión del transporte urbano y que cuenten con capacidad logística para cumplir con la labor de fiscalización, facultando que funcionarios de estas comunas puedan realizar actividades de supervisión del servicio de transporte urbano regular, taxi y transporte escolar.
20. RECOMENDAR al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que modifique el artículo 180° del Decreto Supremo N° 09–2004–MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, permitiendo que en la supervisión del servicio de transporte terrestre se puedan utilizar equipos electrónicos para detectar las irregularidades de las empresas operadoras, tales como cámaras de video.
21. RECOMENDAR al Ministerio del Interior que modifique la Directiva N° DPNP–10–01–2004

estableciendo un sistema más riguroso de información estadística, que permita analizar las afectaciones de los accidentes de tránsito a sectores vulnerables, como los de los niños, estudiantes escolares y adultos mayores, además de determinar las zonas de frecuentes accidentes fatales y no fatales, así como distinguir con certeza si el vehículo participante en el siniestro es vehículo de transporte público o transporte privado.

22. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que elabore un modelo de reclamo que esté a disposición de los ciudadanos en el portal Web de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como que oriente a los ciudadanos sobre las pruebas que pueden aportar y el procedimiento de reclamación.
23. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que regule el servicio de transporte de 'taxi colectivo', estableciendo las pautas para el desarrollo de esta actividad.
24. RECOMENDAR a la Municipalidad Metropolitana de Lima que incorpore en la Ordenanza N° 196 que las empresas de taxi, al momento de solicitar la autorización para prestar el servicio de taxi, deban inscribir necesariamente los nombres de los choferes que manejarán los vehículos, especificando el vehículo que conducirán. Asimismo se recomienda que se disponga que dichos choferes cuenten con un seguro médico vigente y que las empresas presenten esta información al menos cada seis meses.

25. RECOMENDAR a la Municipalidad Provincial del Callao que se abstenga de extender autorizaciones a empresas para brindar el servicio de transporte en rutas de interconexión, sin previa coordinación con la Municipalidad Metropolitana de Lima, a fin de no afectar el nuevo sistema de transporte urbano.