

**EXPOSICION DE MOTIVOS**  
**DEL DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO NACIONAL DE**  
**ADMINISTRACION DE TRANSPORTE**

**1. ANTECEDENTES:**

**1.1** La Constitución Política del Perú consagra como principio constitucional la libertad de empresa, la misma que debe ser ejercida en el marco de una economía social de mercado en la que corresponde al Estado velar por la protección de la vida humana como fin supremo.

**1.2** Estos principios son recogidos en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre y rige en todo el territorio de la República, que son:

**1.2.1** La acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

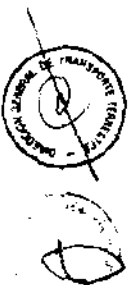
**1.2.2** El rol estatal en materia de transporte y tránsito terrestre proviene de las definiciones nacionales de política económica y social. El Estado incentiva la libre y leal competencia en el transporte, cumpliendo funciones que, siendo importantes para la comunidad, no pueden ser desarrolladas por el sector privado.

**1.2.3** El Estado focaliza su acción en aquellos mercados de transporte que presentan distorsiones o limitaciones a la libre competencia. En particular dirige su atención a los mercados que se desarrollan en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos y a los existentes en áreas urbanas de alta densidad de actividades a fin de corregir las distorsiones generadas por la congestión vehicular y la contaminación.

**1.2.4** El Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente.

**1.2.5** El Estado promueve la inversión privada en infraestructura y servicios de transporte, en cualquiera de las formas empresariales y contractuales permitidas por la Constitución y las leyes.

**1.2.6** El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las



condiciones de mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte. Las condiciones de acceso al mercado se regulan por las normas y principios contenidos en la Ley y el ordenamiento vigente.

- 1.2.7 El Estado procura que todos los agentes que intervienen en el transporte y en el tránsito perciban y asuman los costos totales de sus decisiones, incluidos los costos provocados sobre terceros como consecuencia de tales decisiones. Asimismo, promueve la existencia de precios reales y competitivos en los mercados de insumos y servicios de transporte y corrige, mediante el cobro de tasas u otros mecanismos similares, las distorsiones de costos generadas por la congestión vehicular y la contaminación. Cuando la corrección de costos no sea posible, aplica restricciones administrativas para controlar la congestión vehicular y garantizar la protección del ambiente, la salud y la seguridad de las personas
- 1.3 La Ley Nº 27181, establece que en materia de transporte y tránsito terrestre la competencia normativa es exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen el transporte y tránsito en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales. Esta competencia normativa está expresada en los Reglamentos Nacionales establecidos en la Ley, así como en aquellos necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.
- 1.4 Los reglamentos nacionales a los que hace referencia la Ley Nº 27181 son aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones y rigen en todo el territorio nacional de la República. Uno de ellos es el Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- 1.5 El Reglamento Nacional de Administración de Transporte, contiene las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías, así como las condiciones técnicas, legales y operacionales necesarias para acceder y/o permanecer en el servicio. Establece los incumplimientos, las infracciones y sanciones en la prestación del servicio de transporte. Contiene los criterios técnicos que determinan la declaración de áreas o vías saturadas por concepto de congestión vehicular o contaminación y establece el régimen de acceso y operación de los servicios de transporte en tales condiciones.



Señala que el acceso y uso de áreas o vías saturadas son administrados mediante procesos periódicos de licitación pública en los cuales todos los oferentes de los servicios concurren compitiendo en calidad, precio, condiciones de seguridad y control de emisiones, todo lo cual se formaliza mediante contratos de concesión

a plazo fijo y no renovables de manera automática. Asimismo, contiene el régimen de administración de cada uno de los servicios especiales o locales y otras prestaciones no habituales, incluyendo los requisitos de registro, concesión, autorizaciones y permisos de operación respectivos.

Establece los requisitos necesarios para lograr una autorización para prestar servicio de transporte, así como para habilitar vehículos, conductores e infraestructura complementaria necesaria para prestar tal servicio.

Finalmente establece los mecanismos necesarios para lograr que los operadores que actualmente se encuentran en el sistema se adecuen a lo dispuesto por esta nueva norma.

## **2. ROL DEL ESTADO FRENTE AL TRANSPORTE:**

2.1 El Estado, en relación al transporte, ha pasado históricamente por diversos estadios. Hasta finales de la década del ochenta, la normatividad vigente preveía un escenario de regulación total de los servicios, la competencia e incluso la tarifa; al empezar la década del noventa pasamos una etapa de completa desregulación y predominio de la versión más extrema del libre mercado. A partir del año 2001 se empieza a desmontar paulatinamente este sistema de libre mercado extremo y se pasa a una etapa de regulación técnica paulatina, que sin embargo no ha terminado de institucionalizarse, de ahí las sucesivas y constantes modificaciones en las reglas de juego, sobre todo como consecuencia del incremento de la accidentalidad. El rol del Estado debe definirse en una posición filosófica frente al tema del transporte, como actividad transversal de toda la economía nacional, y para ello resulta pertinente citar las consideraciones que han inspirado diversos fallos del Tribunal Constitucional sobre el rol que debe jugar el Estado en materia de transporte, que constituye el derrotero que ha seguido el desarrollo de este Reglamento en el que se conjuga la regulación técnica y el respeto a la libertad de empresa.

2.2 Sobre el particular el Tribunal Constitucional ha establecido que el rol del Estado se enmarca en el principio de subsidiariedad establecido constitucionalmente y que dicho principio tiene dos dimensiones: una vertical, y otra horizontal. Conforme a la segunda de ellas, se impide que el Estado actúe en el ámbito que es propio de la sociedad civil, concepto que apoya la libertad de empresa y de mercado y que sólo reserva al Estado la función de supervisor y corrector.

2.3 Ello es así porque el fundamento del principio de subsidiariedad parte del supuesto de que el Estado aparece como el garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en intervenir en forma directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, pero sólo en aquellas situaciones en las que la colectividad y los grupos sociales –a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención no están en condiciones de hacerlo.

2.4 La Constitución Política del Perú de 1993, dispone que el Estado peruano presenta las características del Estado Social y Democrático de Derecho; en el



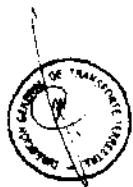
que rigen los principios de libertad, seguridad, propiedad e igualdad ante la ley, todos los cuales tienen una base y contenido material a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias sino que por el contrario guardan recíproca implicancia.

- 2.5 Conforme al artículo 58º de la Ley Fundamental, nuestro régimen económico se ejerce dentro de una economía social de mercado representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia y por tanto compatible con los fundamentos que inspiran a un Estado Social y Democrático de Derecho.
- 2.6 Dado el carácter *social* del modelo económico consagrado por la Carta de 1993, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, sino que, como se explicará con posterioridad, también cuenta con una función supervisora y correctiva o reguladora. Sin embargo ello no quiere decir, en modo alguno, que pueda interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.
- 2.7 En efecto conforme al principio de subsidiariedad económica del Estado o lo que es lo mismo la cláusula de actuación subsidiaria del Estado en la economía, consagrado en el artículo 60º de la Constitución, se establece un límite a la actividad del Estado, pues no puede participar libremente en la actividad económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto a la subsidiariedad, que debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado; y también se reconoce que hay ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica la función de regulación y protección con que cuenta el Estado.
- 2.8 La Carta de 1993 ha consagrado la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía planteando el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos en aras del bien común, resultando ser, antes que un mecanismo de defensa contra el Estado, un instrumento para la conciliación de conflictos.
- 2.9 Si bien el principio de subsidiariedad al que debe atenderse el accionar del Estado y el respeto al contenido esencial de las libertades económicas constituyen, básicamente límites al poder estatal, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora. Ello sin duda es consecuencia de que así como existe consenso en torno a las garantías que deben ser instauradas para reservar un ámbito amplio de libertad para la actuación de los individuos en el mercado, existe también la certeza de que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva.
- 2.10 Así vale reiterar lo establecido por este Colegiado en el fundamento 35 de la STC N.º 0008-2003-AI/TC, en el sentido que "el mercado no funcionó nunca sin los correctivos y los apoyos del Estado", y que, "ante la amenaza de conflictos



sociales que el mercado no puede resolver ni soportar, y ante el riesgo permanente del caos interno, nada tiene de particular que se haga imprescindible recurrir al Estado como instrumento de regulación y control, por ser la única instancia capaz de crear las condiciones para que el sistema económico obtenga la mínima "lealtad de las masas".

- 2.11 La función reguladora del Estado se encuentra prevista en el artículo 58° de la Constitución, cuyo tenor establece que "La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen el Estado *orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura*". Dicha disposición se convierte en una finalidad constitucional expresa que se fundamenta en los principios de una economía social de mercado.
- 2.12 Por su parte el artículo 59° establece que "El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud ni a la seguridad públicas (...)".
- 2.13 De este modo y dentro del respeto a la libre iniciativa privada, el Estado también tiene una función orientadora, cuyo propósito es el desarrollo del país, procurando que se materialice el componente social del modelo económico previsto en la Constitución.
- 2.14 Dicha función orientadora presenta, sustancialmente, las siguientes características: a) el Estado puede formular indicaciones, siempre que éstas guarden directa relación con la promoción del desarrollo del país; b) los agentes económicos tienen la plena y absoluta libertad para escoger las vías y los medios a través de los cuales se pueden alcanzar los fines planteados por el Estado; y, c) el Estado debe estimular y promover la actuación de los agentes económicos.
- 2.15 El reconocimiento de estas funciones estatales que aparecen como un poder-deber, se justifica porque el Estado no es sólo una organización que interviene como garantía del ordenamiento jurídico, sino porque determina o participa en el establecimiento de las "reglas de juego", configurando de esta manera la vocación finalista por el bien común. Por ende, el Estado actúa como regulador y propiciador de los procesos económicos.
- 2.16 Así como la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre empresa, comercio e industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda; es decir, al consumidor o al usuario.
- 2.17 El consumidor –o usuario- es el fin de toda actividad económica; es decir es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios. En puridad, se trata de una persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta



determinados productos (como consumidor) o servicios (como usuario) que previamente han sido ofrecidos al mercado.

**2.18** Es indudable que la condición de consumidor o usuario se produce a través de la relación que éste entabla con un agente proveedor –independientemente de su carácter público o privado; sea en calidad de receptor o beneficiario de algún producto, sea en calidad de destinatario de alguna forma de servicio. En consecuencia, la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento. El proveedor, por su parte, es aquella persona natural o jurídica que, habitual o periódicamente, ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos o servicios.

**2.19** La Constitución prescribe en su artículo 65°, la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios a través de un derrotero jurídico binario; vale decir que establece un principio rector para la actuación del Estado y simultáneamente consagra un derecho subjetivo. En lo primero el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, *tienen como horizonte tuitiva la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios*. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimas intereses; es decir, *apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos del consumidor o usuario*, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.

**2.20** De acuerdo con lo establecido por el artículo 65° de la Constitución, *el Estado mantiene con los consumidores o usuarias dos obligaciones genéricas, a saber:*

- a) Garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que estén a su disposición en el mercado. Ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles.
- b) Vela por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidores o usuarios.



- 2.21 Conforme a lo expuesto en la STC N° 2945-2003-AA/TC, actualmente la noción de Estado social y democrático de derecho concreta los postulados que tienden a asegurar el mínimo de posibilidades que tornan digna la vida.
- 2.22 La vida, entonces, ya no puede entenderse tan solo como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado, el cual ahora está comprometido a cumplir con el encargo social de garantizar, entre otros, el derecho a la vida y a la seguridad.
- 2.23 Nuestra Constitución Política de 1993 ha determinado que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; la persona está consagrada como un valor superior, y el Estado está obligado a protegerla. El cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida, pues este derecho constituye su proyección; resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos.
- 2.24 En la STC N.º 0318-1996-HC/TC el Tribunal Constitucional ha expuesto que la persona humana, por su dignidad, tiene derechos naturales anteriores a la sociedad y al Estado, inmanentes a sí misma, los cuales han sido progresivamente reconocidos hasta hoy en su legislación positiva como derechos humanos de carácter universal, entre los cuales el derecho a la vida resulta ser de primerísimo orden e importancia, y se halla protegido inclusive a través de tratados sobre derechos humanos que obligan al Perú.  
Como es de verse, el derecho a la vida es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Ley Fundamental; es, a decir de Enrique Bernales Ballesteros, el centro de todos los valores y el supuesto básico de la existencia de un orden mínimo en la sociedad (*La Constitución de 1993 – Análisis Comparado*; Lima, ICS Editores, 2a. Edición, 1996, pp. 88).
- 2.25 Queda claro que, si la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y la persona está consagrada como un valor superior y, por ende, el Estado está obligado a protegerla, el cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida.

- 2.26 En tal sentido y si bien es cierto los individuos y las empresas gozan de un ámbito de libertad para actuar en el mercado – recuérdese que conforme al artículo 58° de la Constitución, la iniciativa privada es libre - sin embargo, ello no quiere decir que dicha libertad sea absoluta, pues también existe la certeza de que debe existir un Estado que mantiene una función supervisora y correctiva o reguladora.

- 2.27 Conforme a lo expuesto, el Estado puede intervenir de manera excepcional en la vida económica de los particulares –cuando la colectividad y los grupos sociales, a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención, no



están en condiciones de hacerlo, a fin de garantizar otros bienes constitucionales –en el caso, la integridad, la seguridad y la vida que pueden ponerse en riesgo –y de hecho, así ha sucedido ante las imperfecciones del mercado y respecto de los cuales existe un mandato constitucional directo de promoción, en tanto actividad, y de protección, en cuanto a la sociedad en general se refiere. No debe perderse de vista, pues, que la actividad del Estado en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades e intereses de los usuarios y procura el resguardo y cuidado de las condiciones de seguridad y la vida misma.

### 3. NECESIDAD DE UN NUEVO REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE TRANSPORTE:

3.1 La regulación de los servicios como el transporte, impactan de modo directo sobre la vida de los ciudadanos y presentan efectos sobre el plano personal y sociológico, además del estrictamente económico. La regulación de este servicio es necesaria dada la existencia de externalidades negativas y asimetrías en la información.

3.2 El transporte terrestre de personas y mercancías es una actividad económica de fuerte relevancia para el desarrollo de un país. Es, además, una actividad que repercute directamente en la conformación de una cultura de respeto a la dignidad de la persona humana, las normas y la institucionalidad de un país. Sus manifestaciones más cercanas tienen que ver con la competitividad, la integración económica, el turismo, los intercambios culturales y la manera como se interrelaciona la población al interior de un territorio.

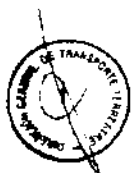
3.3 Pese a su trascendencia, la actividad se encuentra en un círculo vicioso que genera costos sociales en perjuicio de todos los actores involucrados, especialmente de aquellos usuarios de escasos recursos. En el sector es frecuente la ineficiencia que se desprende de la existencia de bienes de capital deteriorados, infraestructura operativa rústica o en mal estado, servicio inseguro, ausencia de principio de autoridad, informalidad y siniestralidad elevada. Se trata de un mercado en el cual coexisten distintos segmentos con problemas similares que se agudizan o relajan en función al segmento en el cual se manifiestan. Así, al lado de un servicio de alta calidad y elevado precio, comparten vías y regulación los servicios precarios y comunes que dan lugar a un escenario de competencia depredadora, donde la permanencia en la actividad, es una acción sin sentido económico y que perjudica fuertemente a los actores que cumplen las condiciones de regulación del mercado.

3.4 Desde la perspectiva de la oferta, el sector del transporte se puede caracterizar como uno que presenta economías de alcance, vale decir que los costos de servir múltiples pares origen-destino en forma conjunta son menores que los que habría de servirlos separadamente. La demanda de transporte público por su parte constituye una demanda derivada, en la cual cada par origen-destino específico tiene variaciones horarias, diarias y estacionales sustanciales.





- 3.5 El tipo de regulación en los mercados de transporte ha estado determinado por las características tanto de la infraestructura como de los componentes móviles (Thomson, 1974). En el caso de las infraestructuras, su alto costo, la longevidad y las economías de escala que las caracterizan han propiciado la propiedad pública, por lo que ha sido necesaria una regulación que perseguía la contención del poder de monopolio. Sin embargo, en el caso del componente móvil (los vehículos), la facilidad de entrada, la flexibilidad y la práctica inexistencia de efectos de escala han propiciado que se estimule la competencia, estando la regulación en este caso más relacionada con la existencia de externalidades (como los accidentes, la congestión o la contaminación).
- 3.6 En el mundo del transporte cabe hablar de competencia ex-ante y de competencia ex-post. En la competencia ex-post –competencia en el mercado – la libre entrada y salida de operadores permite al mecanismo competitivo determinar el precio y la cantidad. Sin embargo, en la competencia ex-ante – competencia por el mercado – el juego competitivo tiene lugar en la fase de la autorización por parte del Estado, por lo que es importante definir muy bien los requisitos para obtener la misma.
- 3.7 Es necesario que el Estado asuma una actitud activa en este libre mercado del transporte, y ello se logra, entre otras cosas, por medio de una reglamentación con un enfoque regulatorio moderno, que considere que estamos frente a un mercado que no se desenvuelve igual que otros, en el que está en juego la seguridad de personas y mercancías y la competitividad del país, por tanto es necesario conocer a detalle quienes son los actores que participan del mismo.
- 3.8 Para ello se apuesta por un proceso de certificación previa del cumplimiento de los estándares mínimos del prestador del servicio, de los vehículos, conductores e infraestructura que emplee para tal fin. La universalización de la fiscalización previa evitará la competencia depredadora y asegurará la calidad del servicio y sobre todo incidirá en la reducción de la siniestralidad.
- 3.9 En la misma forma, este reglamento debe constituirse en una herramienta que brinde seguridad jurídica a la inversión en servicios de transporte, con dos propósitos: lograr la renovación del parque vehicular que se utiliza en la prestación del servicio, que supera largamente los estándares internacionales; y reducir la atomización empresarial resultado de las políticas estatales de liberalización de la importación de vehículos usados aplicada durante la década de los noventa que ocasionaron que el transporte se encuentre sobredimensionado y sujeto a altos índices de informalidad.
- 3.10 Se debe evitar repetir la experiencia vivida con el Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, que en cinco años de vida útil ha sido modificado en diez oportunidades, muchas de ellas incorporando cambios, ajustes y reajustes motivados por la casuística. Las normas regulatorias deben tener estabilidad en el tiempo y con ello permitir un desarrollo sostenido, por ello es que este Reglamento ha



A handwritten signature or mark, possibly a stylized letter 'D' or a similar symbol, located below the stamp.

recogido la opinión de los diversos sectores involucrados, respetando por cierto el principio esencial de autoridad que corresponde al Estado.

- 3.11 Finalmente, es necesario reunir en una sola norma los distintos regímenes legales que regulan la circulación de vehículos en la red vial. Es así como este Reglamento en adelante se constituye en el marco legal que regirá el servicio de transporte público y privado de personas, mercancías y mixto, así como el transporte especial (turístico, de trabajadores y comunal) y el que se presta bajo la modalidad de auto colectivo. En suma en una sola norma se reúnen cinco disposiciones actualmente vigentes, siendo esta dispersión una de las causas que impiden la posibilidad de realizar una fiscalización efectiva.

#### 4. FUNDAMENTACION DEL CONTENIDO DEL REGLAMENTO:

El proyecto de Reglamento fue pre-publicado en el diario oficial "El Peruano" mediante Resolución Ministerial N° 306-2008-MTC/02 el día 07 de abril del año 2008. A partir de ese momento se recibieron aportes, comentarios y sugerencias, todos los cuales han sido debidamente evaluados. Además el proyecto fue discutido con los diferentes gremios de transportistas representados en una mesa de concertación instalada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, lográndose importantes consensos que se han traducido en una norma que incorpora cambios en la regulación del transporte terrestre, otorgándole un enfoque equilibrado y moderno de regulación, del que se puede señalar lo siguiente:

- 4.1 Sistemática Jurídica empleada.- Este Reglamento consta de ciento treinta y ocho (138) artículos, dieciséis (16) disposiciones complementarias finales, veinte (20) disposiciones complementarias transitorias, dos (2) disposiciones complementarias derogatorias y dos (2) anexos. La redacción empleada ha sido clara, propiciando el mayor entendimiento posible. Cada artículo, cuando comprende más de un concepto, o incluye temas relacionados, está dividido empleando para ello numerales. Estos numerales, en caso ser necesario, se subdividen, a su vez, de la misma forma, de manera tal que se permita al usuario una fácil referencia al tema que busca. Esta sistemática jurídica busca superar las dificultades que presenta el actual Reglamento, en el que no existe un orden en la presentación de los temas, los mismos se repiten y/o se encuentran desagregados en diversas partes de la norma y lo que es más grave, las sucesivas modificaciones sufridas por la norma, han generado una norma de difícil comprensión.

- 4.2 Reunión de diversos Reglamentos.- Este Reglamento reúne en una sola norma los regímenes legales aplicables al servicio de transporte público y privado de personas, mercancías y mixto. En cuanto al servicio de transporte de personas, se derogan las normas actualmente vigentes sobre el servicio de transporte turístico terrestre, las de transporte de trabajadores por carretera, las que regulan el transporte comunal y las que regulan el transporte interprovincial de pasajeros en auto colectivo.



4.3 Uso de un glosario de términos.- Este Reglamento ha incorporado un glosario alfabético de términos empleados en el mismo, lo que permite al usuario una mejor ubicación y mas sencilla comprensión de temas que en la actual normatividad ocupan artículos específicos, los que además, para hacer más complicado el tema, se encuentran dispersos en diversos lugares. Luego, esta forma de presentación permite que el articulado del reglamento se concentre en lo que corresponde.

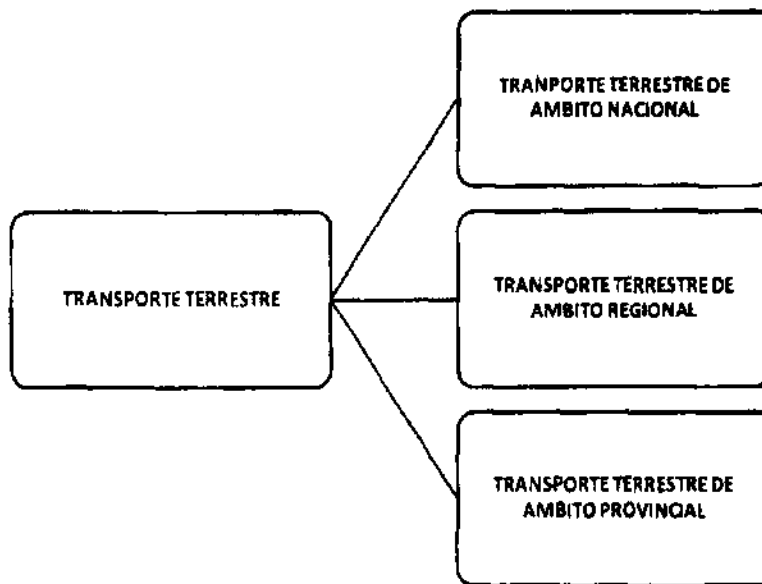
4.4 Clasificación de servicios de transporte.- La clasificación de los servicios de transporte establece como sigue:

- Servicio de Transporte Terrestre de Personas
- Servicio de Transporte Terrestre de Mercancías
- Servicio de Transporte Terrestre Mixto.

El reglamento establece las condiciones de acceso y permanencia que e deben cumplir para acceder al servicio y para permanecer en él, así como los requisitos a cumplir para lograr la autorización para el servicio, y la habilitación de los vehículos, conductores e infraestructura complementaria necesaria.

Esta clasificación, a su vez admite subclasificaciones:

#### TRANSPORTE TERRESTRE SEGÚN EL AMBITO EN EL QUE ES PRESTADO

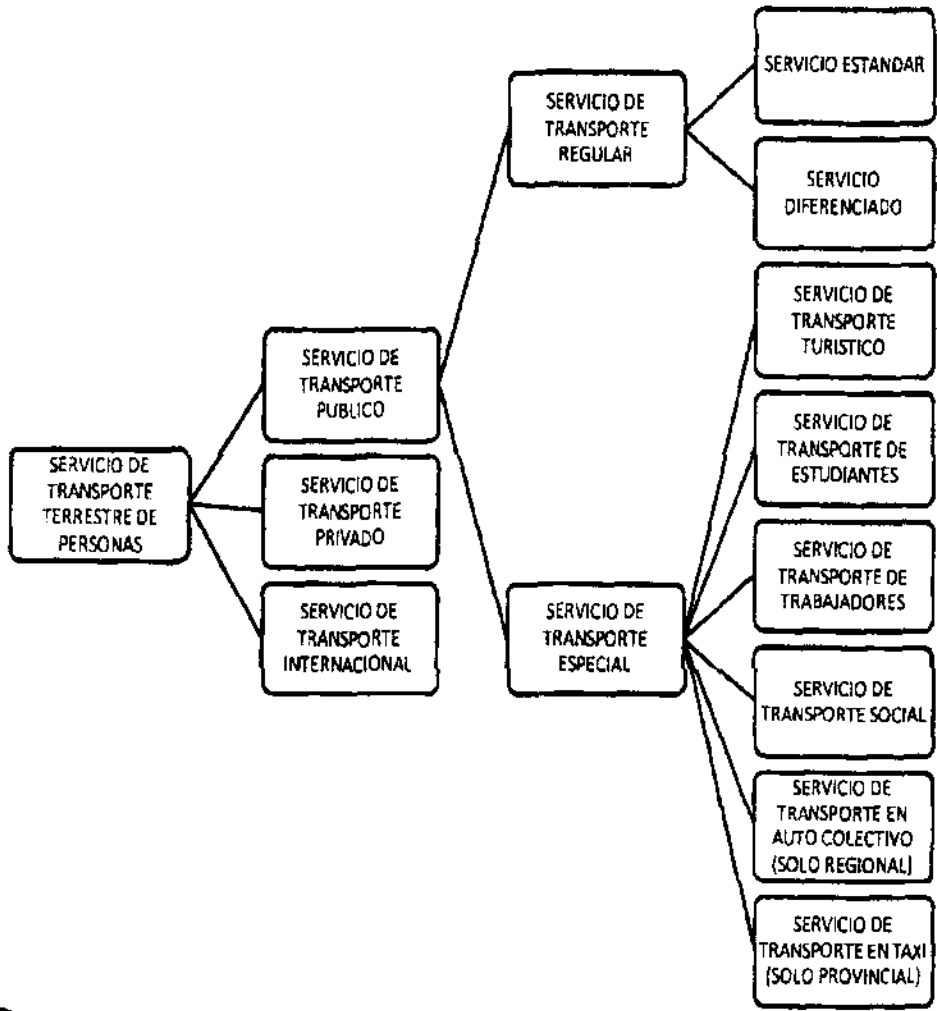


Se deja de emplear el término "transporte interprovincial" para referirse al transporte nacional (que se realiza entre provincias de diferentes regiones) y el de "permisos excepcionales" para referirse al transporte que se realiza entre provincias de una

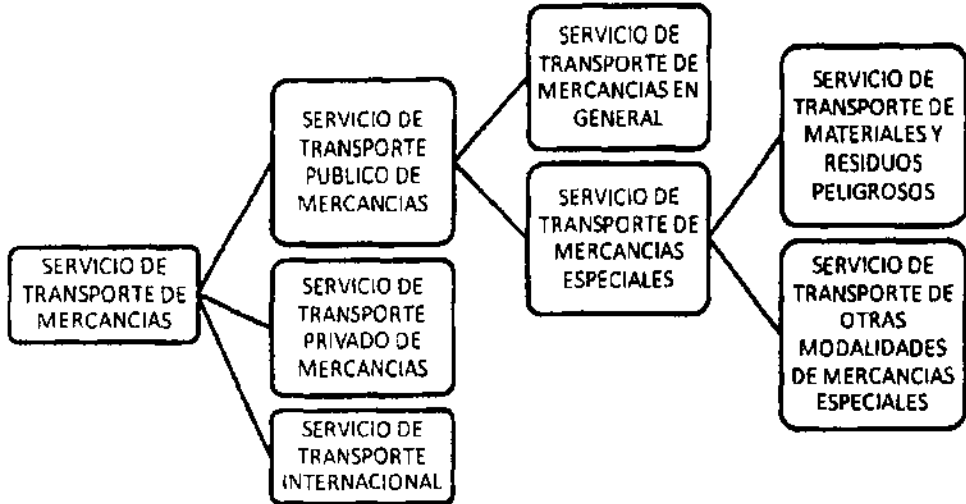
misma región. El transporte de ámbito provincial por su parte reúne las disposiciones relacionadas al transporte urbano e interurbano que realiza al interior de una provincia.

Tanto las autoridades regionales como las provinciales complementarán lo dispuesto por este Reglamento de acuerdo a las particularidades propias de su jurisdicción.

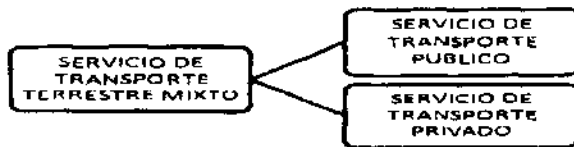
TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS



TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCIAS



TRANSPORTE TERRESTRE MIXTO



4.5 Autoridades Competentes.- De acuerdo a lo previsto por la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre Nº 27181, la distribución de competencias en materia de transporte terrestre de ámbito nacional, regional y provincial es la siguiente:



**4.6 Régimen de Gestión Común.-** El régimen de gestión común es el acuerdo o conjunto de acuerdos celebrados entre municipalidades provinciales contiguas, con el objeto de gestionar o administrar conjuntamente el servicio de transporte urbano de personas que se presta en el área urbana continua determinada.

El Reglamento, parte de lo que dispone la Ley N° 27181, y desarrolla su contenido, estableciendo principios que permitan establecer cuales son los elementos que caracterizan la existencia de un área urbana continua, (conectividad vial o urbanística, integración de áreas, flujos poblacionales constantes, etc.) Y los alcances que puede tener el acuerdo de gestión común del transporte que suscriban dos autoridades competentes de provincias contiguas y el contenido mínimo que deben tener el acuerdo que se suscriba.

De acuerdo a la ley N° 27181, procede el establecimiento de este Régimen de Gestión Común:

*"17.2 Cuando dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas que conforman un área urbana continua que requiere una gestión conjunta del transporte y tránsito terrestre, las municipalidades correspondientes deben establecer un régimen de gestión común. De no establecerse dicho régimen, cualquiera de las municipalidades puede solicitar una solución arbitral. Si ninguna de las municipalidades solicita el arbitraje o alguna de ellas se niega a someterse a este procedimiento, corresponde al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción establecer el régimen de gestión común.*

*17.3 La inexistencia del régimen común a que se refiere el párrafo precedente no faculta a la municipalidad a otorgar permisos, autorizaciones o concesiones en ámbitos territoriales fuera de su jurisdicción."*

Estas disposiciones son necesarias, toda vez que nuestra normatividad no cuenta con mayores disposiciones que permitan la solución de conflictos entre municipalidades, lo que ha llevado el tema incluso a la instancia del Tribunal Constitucional. Al respecto resulta pertinente citar extractos del artículo publicado por el entonces vicepresidente del Tribunal Constitucional Dr. Juan Bautista Gotelli Lartirigoyen sobre el particular, refiriéndose al conflicto entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad de Huarochiri:

*"La reciente sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el expediente de acción de Inconstitucionalidad planteada por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra la municipalidad provincial de Huarochiri, (Exp.0016-2003-AI/TC) y, que puso fin al desorden lindante con caos vehicular en el tránsito urbano, ha puesto en evidencia la necesidad de aclarar el sentido de la llamada autonomía municipal, invocada por la demandada al señalar que la Ordenanza Municipal declarada inconstitucional por el TC, fue expedida en el marco de la potestad que le otorga el artículo Preliminar de la Ley 27972 que señala que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.*

*En efecto, La Constitución en su artículo 191 garantiza el instituto de la autonomía municipal lo que permite a los gobiernos locales "desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos"; es decir, se garantiza que los gobiernos municipales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias para garantizar su autogobierno.*



*Sin embargo, no debe confundirse autonomía con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquélla le viene atribuida por el ordenamiento constitucional, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico. No supone autarquía funcional; al extremo que, de alguna de sus competencias pueda significar desvinculación parcial o total del sistema político, o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal*

*En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél.*

*En puridad, la garantía de la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular su régimen jurídico, siempre que, al hacerlo, se respete su contenido esencial. En ese contexto, respetar el contenido esencial de la institución constitucionalmente garantizada no quiere decir no sujetar o condicionar la capacidad de autodesarrollo pleno de los gobiernos locales a relaciones que se puedan presentar como injustificadas o irrazonables.*

*(...) Posteriormente, el TC aclaró los alcances de la citada sentencia, al pronunciarse en el proceso de acción de cumplimiento, recaído en el Exp.2968-2002-AC/TC, interpuesto por la tantas veces citada Municipalidad de Huarochiri contra la Municipal Metropolitana de Lima, en ella se precisa que el TC incorporó en su parte resolutive el mandato para que las partes en dicho proceso establecieran un régimen de gestión común, en los casos que corresponda y que en tal sentido, el establecimiento del referido régimen podía realizarse de común acuerdo entre las municipalidades interesadas, o vía arbitraje, ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*

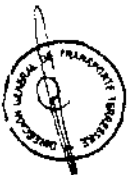
*(...) Respecto a este tema, y realizando un análisis de la Ordenanza impugnada mediante la presente acción de inconstitucionalidad, el TC encuentra que su artículo primera es inconstitucional, puesto que la potestad de declarar la existencia de continuidad urbana, no constituye, por su naturaleza, una facultad que compete a un gobierno municipal. El concepto de "continuidad urbana" se define en el artículo 134 del Decreto Supremo N° 040-2001-MTC como "un área urbana sin solución de continuidad, integrada por dos ciudades pertenecientes a dos o más provincias contiguas"; en consecuencia, su determinación no puede quedar librada a la decisión de un gobierno municipal, cuando dicha decisión, indirectamente, afecta a los intereses y competencias de otra corporación".*

*(Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 09 de marzo del 2004)*

- 4.7 Condiciones de Acceso y Permanencia. - Este es el eje medular del Reglamento, se define como "condiciones de acceso y permanencia" al conjunto de exigencias de carácter técnico, organizativo, jurídico y operacional que se deben cumplir para acceder y/o permanecer autorizada para prestar servicio de transporte terrestre público o privado de personas, mercancías o mixto; y/o permitir el acceso y/o permanencia a la habilitación de un vehículo, conductor o infraestructura complementaria de transporte. Corresponde a la autoridad competente verificar el cumplimiento de las condiciones de acceso y controlar el cumplimiento de las condiciones de permanencia.

El Reglamento, presenta de manera ordenada y sistemática estas condiciones, cumpliendo con el principio regulatorio básico que debe observar toda norma, cual es la de ser predecible para el ciudadano, sea este un transportista o un usuario del servicio. La Organización No Gubernamental Ciudadanos al Día señala sobre el particular.

*"Una Buena Práctica Gubernamental de Predictibilidad de los Procesos Regulatorios es esencial en la gestión pública para que empresas y ciudadanos en general puedan planificar su futuro y tener la certeza de que sus decisiones de consumo e inversión no serán amenazadas por cambios inesperados en el ambiente regulatorio. La*



*predictibilidad es especialmente relevante en el caso de la regulación de servicios públicos, los cuales se caracterizan por grandes inversiones de largo plazo en infraestructura. Sin embargo, es también aplicable a instituciones públicas encargadas de formular políticas en otros mercados caracterizados por externalidades o bienes públicos, tales como los relacionados al medio ambiente, seguridad industrial y ciudadana, sanidad, y bienestar social. Los mecanismos clave para la predictibilidad incluyen el desarrollo de criterios regulatorios bien definidos para la toma de decisiones y la provisión de información, transparencia, y cronogramas claros para la revisión de las regulaciones” (Tomado de la página Web de la ONG “Ciudadanos al día” [www.ciudadanosaldia.org](http://www.ciudadanosaldia.org).)*

Se utiliza a lo largo de su desarrollo la frase “condiciones de acceso y permanencia” debiendo ésta ser entendida indistintamente en forma conjunta o separada, como “condiciones de acceso” y/o “condiciones de permanencia” según corresponda.

Como su nombre lo indica, la inexistencia ó la existencia parcial de las “condiciones de acceso y permanencia” hacen imposible lograr una autorización para prestar servicios de transporte, y/o habilitar vehículos, conductores o infraestructura. Una vez obtenida la autorización y/o habilitación, la pérdida de las “condiciones de acceso y permanencia” motiva un requerimiento por parte de la autoridad competente para su solución, caso contrario se produce la pérdida de dicha autorización y/o habilitación.

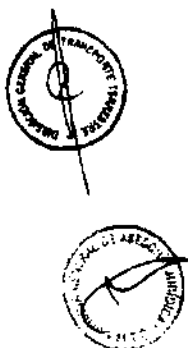
Las “condiciones de acceso y permanencia” se dividen en:

**4.7.1 Condiciones Técnicas.-** Son todas aquellas relacionadas con los vehículos, con los conductores y con la infraestructura complementaria que será empleada en la prestación del servicio.

En cuanto a los vehículos, tenemos entre las principales condiciones técnicas exigidas:

**4.7.1.1 Obligatoriedad de la existencia de una litera en vehículos de larga distancia.-** La fatiga generada por la conducción durante largos periodos de tiempo, está directamente relacionada con la frecuencia y gravedad de accidentes. Evaluaciones de la frecuencia cardíaca demuestran que la variación de esta variable fisiológica es el primer indicador de fatiga, por eso la importancia de contar con un estándar mínimo de comodidad para el conductor que debe descansar para tomar luego el control del vehículo.

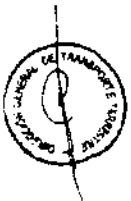
**4.7.1.2 Obligación del respeto de la ergonomía en el asiento del conductor y su adaptación a la estatura del conductor.-** La inexistencia de un diseño ergonómico en el asiento del conductor tiene diversas consecuencias, desde el punto de vista de la seguridad el “Estudio de caso de accidentes de tránsito fatales en Lima Metropolitana: causas y alternativas de solución”, elaborado por el Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte Terrestre (Cidatt), reveló que los conductores de baja estatura están involucrados en la mayoría de accidentes de





tránsito. El 37% de los conductores que intervienen en los accidentes de tránsito fatales tiene una talla menor a 1,65 m, mientras que en el caso de los choferes de transporte público es de 1,64 m. y ello es debido a que en un asiento que no permite adaptarse a su estatura, el conductor se ve precisado a buscar salidas "artesanales" que le impiden un dominio completo de los mandos del vehículo.

- 4.7.1.3 Obligatoriedad del limitador de velocidad al motor programado a 110 Km. por hora.-** La instalación de un mecanismo limitador de la velocidad en los vehículos va a ayudar a disminuir las velocidades excesivas y salvar muchas vidas. Un limitador de velocidad es un microchip incorporado al motor de un camión o micro (o cualquier otro vehículo) que permite preestablecer un tope a la velocidad. Los vehículos de última generación que cuentan con motores con cerebros electrónicos vienen equipados con esta tecnología, que tiene que ser activada para que entre en funcionamiento, por lo que es necesario establecer una regulación legal que asegure que en todos los ómnibus funcione obligatoriamente este avance tecnológico con el cual se puede establecer una velocidad más segura de tope máximo.
- 4.7.1.4 Uso obligatorio de un dispositivo de registro de ocurrencias que emita reportes.-** Como complemento del limitador de velocidad, el dispositivo de registro está destinado a dejar constancia de las diversas ocurrencias que pueden haber sucedido en el camino, velocidades contantes, paradas, aceleraciones, etc. Siendo el símil de la "caja negra" que utilizan los aviones.
- 4.7.1.5 Uso obligatorio del GPS en el transporte de personas.-** Solo un rastreo pormenorizado y constante de los vehículos que integran la flota de transporte permitirá efectuar acciones de prevención y fiscalización eficientes, como lo demuestran experiencias de otros sectores como el Ministerio de la Producción y el control que lleva por este sistema con las embarcaciones pesqueras.
- 4.7.1.6 Establecimiento de la antigüedad de ingreso al servicio en 3 años y de salida en vehículos de personas en 15 años.-** Se universaliza esta medida, aplicable ahora también al transporte provincial. Se exceptúa de la antigüedad máxima de ingreso a los vehículos que actualmente están en el sistema, los que permanecerán hasta el máximo plazo previsto en el reglamento. En el transporte de mercancías hasta que la ITV determine su salida.
- 4.7.1.7 Utilización de nuevos mecanismos para la incorporación de unidades.-** Adquisición, arrendamiento financiero, arrendamiento operativo, fideicomiso y/o cualquier otra fórmula contractual. Las tres últimas pueden ser realizadas por cualquier entidad bajo control y supervisión de la SBS ó CONASEV. El objetivo de esta medida es promover la renovación vehicular.
- 4.7.1.8 Habilitación anual automática del los vehículos por la aprobación de la ITV, eso evitará trámites ante la autoridad.-** Se incorpora



como mecanismo de simplificación la habilitación anual con la aprobación de la Inspección Técnica Vehicular.

En cuanto a los conductores:

**4.7.1.9 Establecimiento de la edad máxima en 65 años, como edad máxima para conducir.-** El informe, titulado Older Drivers, establece que en las personas adultas mayores -de 65 o más años de edad, según la Organización Mundial de la Salud-, las dificultades psicomotoras se acentúan de tal forma que hacen perder capacidad de respuesta ante situaciones normales de conducción: las articulaciones se endurecen, los músculos pierden fuerza, la vista periférica se afecta y los problemas de visión se acentúan. Las primeras señales de alarma y de atención son bien identificadas -y padecidas- por los otros conductores: no ceder el paso, invadir el carril contrario, cerrar a otros vehículos, girar sin mirar los espejos, no mantener la línea recta o colisionar por errores de cálculo. Estas situaciones son relevantes toda vez que la conducción implica percibir, procesar y tomar por lo menos unas 15 decisiones por kilómetro de recorrido, según el Centro de Experimentación y Seguridad Vial (Cesvi), de Colombia.

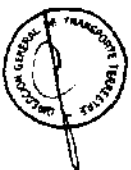
**4.7.1.10 Establecimiento de las jornadas de conducción en 5 horas de día y 4 de noche. La sanción por exceso de conducción se aplicará luego de 30 minutos de exceso, independientemente desde el primer minuto de exceso es aplicable la medida preventiva.-** El documento "Cansancio y Somnolencia en conductores de Ómnibus y accidentes en carretera, estudio cuantitativo" elaborado por los Dres. Jorge Rey de Castro, Jorge Gallo y Hugo Loureiro, refleja el estudio transversal, basado en una encuesta prevalida y de aplicación supervisada, entre 238 conductores de ómnibus que circulan por la carretera Panamericana Norte del Perú y reveló que 45% refirieron haber estado a punto de tener un accidente o haberlo sufrido durante la conducción, 55% dormían menos de 6 horas al día, 31% habían dormido menos de 6 horas en las últimas 24, y 80% acostumbraban conducir más de 5 horas sin descanso. Señalaron cansancio durante la conducción 56% y, de estos, 65% lo experimentaban durante la madrugada. Setenta y seis (32%) conductores reconocieron que pestañeaban durante la conducción. Ciento noventa y cuatro (81%) siempre dormían en la bodega del vehículo, estuviera el ómnibus en ruta o en la terminal. Siendo esta una de las situaciones más graves es necesario precisar en la norma con claridad los parámetros para que una fiscalización eficiente puede actuar sancionando los excesos en la jornada de conducción.

**4.7.1.11 La realización de una selección aleatoria anual de conductores para someterlos a una evaluación médica preventiva.-** La autoridad competente determinará aleatoriamente, en forma



anual, entre los conductores habilitados bajo su competencia quienes deberán someterse a un examen médico de comprobación de aptitudes psicofísicas

- 4.7.1.12 **La exigencia de estar al día con las obligaciones derivadas con multas impuestas por transporte y tránsito, para continuar habilitado.-** Constituye un requisito de formalidad que el conductor cumpla con cancelar las obligaciones derivadas de las sanciones que le impongan en tanto estas tengan la calidad de firmes y exigibles. En este caso la posibilidad de pérdida de la habilitación se produce cuando luego de un año calendario de ser exigible la obligación esta no ha sido cancelada.
- 4.7.1.13 **La exigencia de que los conductores luego de un accidente deben pasar examen psicofísico.-** El estudio clínico " Rasgos de personalidad de los conductores reincidentes " llevado a cabo por el Dr. Serafin Aldea en la Universidad de Soria España revela que existen factores normalmente no evaluados que motivan los accidentes, por ejemplo que las características de personalidad a la hora de explicar los comportamientos de riesgo es importante, pues la persona adapta su modo de conducir al estado de ánimo del momento. La mayoría de los individuos tiende a adaptar su modo de conducir el vehículo en función de su estado emocional. Es necesario verificar a través de estos exámenes psicofísicos si existe alguna causa no estudiada en ese conductor ó si el accidente la ha generado y ya no está apto para seguir conduciendo.
- 4.7.1.14 **La obligación del empresario de verificar alcoholemia y estupefacientes antes de que parta el vehículo.-** Constituye una de las obligaciones del transportista verificar que el conductor se encuentra en aptitud para realizar el servicio y no poner en riesgo la integridad de los demás.
- 4.7.1.15 **El establecimiento de la jornada máxima de conducción continua de 10 horas en un período de 24 horas en el transporte de personas nacional, regional y provincial. –** Hoy en día a nivel del transporte de ámbito nacional y regional se cumple, pero a nivel provincial el promedio de horas de conducción es de 16 horas.



En cuanto a infraestructura:

- 4.7.1.16 Obligatoriedad de contar con terminales terrestres, estaciones de ruta cuando corresponda y talleres habilitados para pedir una autorización para prestar servicio de transporte de personas.-** Por primera vez en la legislación de transporte será indispensable habilitar los talleres mecánicos en que se realiza la reparación de los vehículos de transporte de personas de ámbito nacional y regional. Estos talleres pueden ser propios o de terceros, pero deberán cumplir el estándar que establezca el MTC.
- 4.7.1.17 Uso y regulación de paraderos de ruta.-** En el servicio estándar de transporte regular de personas se permitirá el uso de paraderos de ruta, pues la prohibición de que ello ocurra ha permitido la proliferación de otras modalidades de transporte en vehículos no aptos para ello.
- 4.7.1.18 Por primera vez se regula la existencia de terminales terrestres de mercancías como centros de operación logística.-** Se busca promover la existencia de centros logísticos para el desarrollo del transporte de mercancías.
- 4.7.1.19 Se establece que la habilitación técnica de la infraestructura debe determinar su capacidad de uso, de manera tal que se evite que varios transportistas señalen como centro de operaciones infraestructura que no reúne las condiciones apropiadas.-** Se utilizará la tecnología para determinar si aquello que es ofertado por el transportista como terminal terrestre cumple con las funcionalidades apropiadas
- 4.7.1.20 Se dispone la regularización de la infraestructura existente a la fecha como punto de partida a la formalidad y a la fiscalización.-** Aquí jugarán un rol importante las regiones a las que se les otorga competencias para autorizar la infraestructura que presente el transportista.
- 4.7.1.21 Establecimiento de causales de cancelación de la habilitación, tema que antes no se había regulado.-** Se precisan las causales que motivan que la autoridad competente impida la utilización de la infraestructura complementaria de transporte.



- 4.7.2 Condiciones Legales.-** Son todas aquellas relacionadas con los requisitos de organización empresarial y de carácter legal que son necesarios para la prestación del servicio de transporte.

En cuanto a las condiciones legales, el Reglamento dispone, entre otras, lo siguiente:



4.7.2.1 **Contar con un patrimonio neto mínimo.-** Este es de 1000 UIT en transporte de ámbito nacional, 600 UIT en el transporte nacional entre dos regiones que no sean Lima, 200 UIT en regional y 100 UIT en provincial. Estas dos últimas cifras se pueden reducir por determinación de la autoridad regional y/o provincial).

En este punto corresponde analizar la racionalidad de la medida y si esta constituye una exigencia desproporcionada que pueda ser cuestionada como una barrera burocrática. Al respecto, la Resolución 182-1997-TDC hasta hoy constituye un precedente de observancia obligatoria para INDECOP, aplicable a esta evaluación, que señala:

(...)

*"Para evaluar si aquellas exigencias impuestas por las entidades integrantes de la Administración Pública - incluso aquellas del ámbito municipal o regional -, que no establecen tributos, constituyen barreras burocráticas que limitan ilegal o irracionalmente el libre acceso al mercado, se seguirán los criterios interpretativos descritos a continuación:*

*- En primer lugar, la Comisión - o la Sala en su caso - evaluará la legalidad de la medida administrativa cuestionada, con la finalidad de determinar si ésta ha respetado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto y, asimismo, si encuadra dentro de las atribuciones y competencias conferidas a la autoridad correspondiente.*

*Para efectos del análisis de legalidad, cuando la exigencia cuestionada proviene de la aplicación de una norma jurídica expedida por alguna entidad integrante de la Administración Pública, la Comisión tiene el deber de valorar la legalidad de dicha norma a efectos de emitir un pronunciamiento para el caso concreto.*

*- En segundo término, se analizará la racionalidad de la exigencia impuesta, teniéndose en cuenta los siguientes aspectos:*

*a. El denunciante debe aportar elementos de juicio razonables acerca de la posible existencia de una barrera burocrática irracional que podría impedir u obstaculizar el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, ya sea (i) porque establece tratamientos discriminatorios, (ii) porque carece de fundamentos (medidas arbitrarias) o (iii) porque resulta excesiva en relación a sus fines (medidas desproporcionadas).*



*De existir indicios razonables acerca de la existencia de una barrera burocrática irracional, la Comisión requerirá a la autoridad administrativa para que acredite la racionalidad de la exigencia cuestionada.*

*b. En tal sentido, la entidad denunciada tiene la carga de probar ante la Comisión: (i) El Interés público que justificó la medida impugnada y los beneficios para la comunidad que se esperaban obtener con ella. (ii) Que las cargas o restricciones impuestas sobre los administrados eran adecuadas o razonables, teniendo en cuenta los fines que se pretendía alcanzar. (iii) Que existen elementos de juicio que permiten arribar a la conclusión, en términos generales, que la exigencia cuestionada era una de las opciones menos gravosas para los interesados, en relación con las demás opciones existentes para lograr el fin previsto.*

*c. Sobre la base de los elementos de juicio aportados por la entidad denunciada, corresponde a la Comisión efectuar un balance de los costes privados que se derivan de la exigencia cuestionada, frente a los posibles beneficios públicos previstos, a fin de determinar la racionalidad de la medida (esto es, si se encontraba justificada, si era proporcional a los fines previstos y si no generaba tratos discriminatorios). Debe recordarse que, dado que las exigencias impuestas sobre los agentes económicos generan sobrecostos para el funcionamiento del mercado, corresponde a la entidad denunciada probar la racionalidad de las cargas o restricciones establecidas*

Descartando la posibilidad de un cuestionamiento a la legalidad de la medida, se deben precisar algunos elementos de importancia que precisan su racionalidad:

- El mercado del transporte se desarrolla mayoritariamente en un mayor o menor grado en la informalidad y ello se refleja en el "comisionismo" (simulación por la que los vehículos aparentemente pertenecen a una empresa, pero en realidad son de propietarios individuales que los administran directamente), altísima evasión tributaria, inexistencia de estándares mínimos y la percepción equivocada en el enfoque que la aplicación de medidas de ordenamiento genera un problema social.
- A ese mercado concurren diversos tipos de transportistas, quienes para sobrevivir se ven obligados a cobrar tarifas predatorias por sus servicios, lo que a su vez también los obliga a dejar de lado el cumplimiento de sus obligaciones empresariales (planillas, contribuciones sociales) técnicas (mantenimiento preventivo, análisis de riesgos, renovación) y



operacionales (terminales terrestres apropiados, respeto a la jornada máxima de conducción).

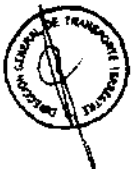
- Todo esto se traduce en accidentes de tránsito y en la lamentable secuela de daños personales asociados a ellos, y el incumplimiento de esas obligaciones ya empezó a ser tomado en cuenta por el Poder Judicial que en vía de casación (Resolución 2003-98) ha impuesto a una empresa de transporte, solidariamente con una empresa de seguros, la obligación de pagar la suma de S/. 500,000.00 (quinientos mil nuevos soles) a la víctima de un accidente de tránsito.
- En el Perú anualmente fallecen aproximadamente tres mil quinientas personas en accidentes de tránsito, de las cuales un porcentaje importante tienen como responsable al servicio de transporte público, por ello constituye una responsabilidad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, garantizar que las empresas de transporte cuenten con la solidez patrimonial necesaria para afrontar posibles contingencias de la magnitud de las citadas en el fallo casatorio.
- Además al requerir contar con un patrimonio mínimo, se obliga a que todos los activos de la empresa estén registrados contablemente por el transportista, atacando con ello la figura del comisionismo al que se ha hecho referencia.
- Existen entonces, elementos de juicio suficientes para sustentar la racionalidad de esta medida frente a cualquier análisis o acciones que se interponga en contra de la misma.

**4.7.2.2 Prohibición de acceso a la prestación del servicio a quienes se encuentren condenados por narcotráfico, lavado de activos, pérdida de dominio y/o delito tributario.** – Estos graves ilícitos penales lamentablemente ya penetraron el transporte como muchas otras actividades económicas y es necesario poner un alto en ello.

**4.7.2.3 Admisión de los contratos de gerenciamiento e integración operacional en el transporte.**- mecanismos comerciales modernos que permiten un manejo eficiente de la flota de vehículos y la posibilidad de prestar servicios integrados que favorezcan al usuario, tal y como ya existe entre las empresas de aviación.

**4.7.2.4 Obligación de estar al día con las sanciones pecuniarias impuestas que tengan la calidad de firmes y que se encuentren en ejecución coactiva.**- Se establece que constituye una causal de pérdida de la autorización no asumir las obligaciones que tengan la calidad de firmes y exigibles, lo que constituye un requisito de formalidad y respeto a la autoridad.

**4.7.2.5 Admisión de cualquier forma de personería jurídica admitida por la normatividad nacional.**- Se deja de lado el criterio de que para ser transportista, se debe adoptar una forma jurídica societaria,



para admitir que el transporte se pueda desarrollar bajo cualquier modalidad de persona jurídica que de acuerdo a la normatividad vigente pueda realizar actividad comercial.

**4.7.2.6 Los incumplimientos e infracciones constituyen base de análisis para la autoridad competente cuando el transportista solicite la renovación de su autorización.-** Antes la conducta empresarial no ha sido determinante para la renovación de su autorización, a partir de este reglamento si lo va a ser. La renovación de la autorización será automática, los que no estén en tal posibilidad por haber acumulado incumplimientos e infracciones se efectuará cumpliendo todos los requisitos que establece el reglamento.

**4.7.3 Condiciones Operacionales.-** Son todas aquellas que deben ser observadas en el desarrollo del servicio de transporte.

En cuanto a las condiciones operacionales, se dispone, entre otras normas lo siguiente:

**4.7.3.1 Posibilidad de recojo de pasajeros en ruta en el servicio estándar.-** Al hacer predecible el viaje para el usuario, este tendrá mecanismos de reclamo si no recibe aquello por lo que está pagando.

**4.7.3.2 Reconocimiento del transporte mixto, auto colectivo en vías regionales (con una pauta de adecuación a los servicios entre dos regiones actualmente existentes) y regulación básica del taxi.-** Son modalidades de transporte que no habían sido antes regulados integralmente. El caso del transporte mixto es de uso en las rutas no asfaltadas, el auto colectivo es muy usado a nivel regional, y el taxi es a nivel provincial la principal forma de traslado del público y la principal causa de contaminación ambiental y congestión producto de su desregulación.

**4.7.3.3 Determinación a nivel nacional del tiempo de autorización en 10 años.-** Esta disposición es aplicable incluso a nivel provincial. El transportista debe contar con una organización empresarial en la que se tenga cuando menos áreas de operaciones y prevención de riesgos.

**4.7.3.4 Necesaria existencia de equivalencia entre flota, servicios y conductores.-** Lo cual se presentará como una "propuesta operacional" conjuntamente con la solicitud de autorización. Esta equivalencia permitirá establecer la viabilidad del servicio a prestar y si el número de conductores a emplear son los suficientes, evitando la realización de jornadas de trabajo por encima de lo normal.

**4.7.3.5 Contar con un manual de operaciones.-** Cada empresa debe contar con este manual que permita guiar el proceso de fiscalización posterior. En este manual deben constar los requisitos para el ingreso de personal, para la capacitación de conductores,





los protocolos a seguir en caso de accidentes de tránsito, las políticas de seguridad, etc.

- 4.7.3.6 **Regulación de la identificación externa e interna de los vehículos.**- Se deja el criterio del color identificatorio por el de una identificación externa adecuada e internamente carteles indicadores que permitan al usuario hacer uso de su derecho. En estos carteles estarán los datos del servicio que recibe tales como la placa del vehículo, el nombre de los conductores y el número del teléfono de quejas.
- 4.7.3.7 **Redefinición de las autorizaciones eventuales para evitar que a través de ellos se realice transporte regular.**- Se han venido presentando casos en que a través de un permiso eventual se realiza transporte regular por eso se coloca mayor regulación en el tema.
- 4.7.3.8 **Regulación del abandono del servicio.**- Mecanismo de salida del sistema que permite llevar un control del cumplimiento de las autorizaciones concedidas.
- 4.7.3.9 **Delimitación del tema de calidad de servicio y determinación de competencias, el mismo que estará a cargo del Indecopi.**- Todos los temas relacionados con la calidad del servicio serán vistos por indecopi que está reconocido en la Ley de Transporte y Tránsito terrestre para tal fin.

#### 4.8 Autorizaciones y Habilitaciones.-

El reglamento prevé que se autorice al transportista y se habiliten los vehículos, los conductores y la infraestructura complementaria de transporte terrestre.

Como principios generales, podemos señalar que el Reglamento: (i) Promueve un sistema más racional de uso del parque rodante permitiendo que un vehículo pueda contar con más de una habilitación mientras no sea incompatible y su uso no afecte el servicio primigenio; (ii) Ratifica que las autorizaciones son intransferibles, salvo casos de fusión, escisión, reorganización societaria y fideicomiso y (iii) Facilita la publicidad de las autorizaciones, estableciendo que estas se realicen por la página Web o portal de la autoridad competente, y no por El Peruano Renovación de la autorización sujeta a condiciones de comportamiento.

- 4.8.1 Autorizaciones.- La autorización es el acto administrativo mediante el cual la autoridad competente, luego de verificar el cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia, autoriza a prestar servicio de transporte terrestre de personas, mercancías ó mixto a una persona natural o jurídica, según corresponda.

Como innovación, el Reglamento, establece la posibilidad de que el Estado delegue la verificación del cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia, en especial en el servicio de transporte de personas, a una entidad certificadora privada, como requisito previo para su autorización. Y ello se justifica en que el transporte terrestre en



*[Handwritten signature]*

nuestro país presenta una falla de mercado originada por una fuerte asimetría de información en cuanto a la calidad del servicio que recibe. Así por ejemplo, en el transporte de personas, no es posible para un consumidor común determinar de antemano la calidad (especialmente la seguridad) del servicio que está consumiendo hasta que es demasiado tarde. Si bien puede observar algunas características del servicio tales como comodidad de los asientos de los pasajeros, limpieza de la unidad, calidad de la alimentación ofrecida a bordo, etc. existen factores como la capacitación del chofer, estado de frenos, el radio de giro, estabilidad, distribución del peso, potencia del motor, régimen de mantenimiento de la unidad, entre otras, que no son observables. Esta falla lo convierte en un "bien de confianza" que obliga a una intervención del Estado en la forma de regulación del servicio pues el consumidor no puede protegerse por sí mismo debido a la asimetría de información.

Esto llama al Estado a cumplir un rol en la generación de información para los consumidores que les permitan tomar decisiones óptimas de consumo. Por ello, los mecanismos permitidos en la normatividad nacional, que posibilitan que un "actor" ingrese al mercado del transporte, sujeto a controles posteriores, puede derivar en situaciones concretas en las que se generen graves externalidades para los usuarios, traducidos en pérdidas de vidas humanas, antes que el Estado intervenga.

En este punto corresponde precisar que esta es una medida racional que no constituye una violación al principio de simplificación administrativa, a la luz de lo establecido por la Comisión de Acceso al Mercado, mediante Resolución N° 0274-2007/CAM-INDECOPI, de fecha 14 de diciembre del 2007, aprobó los "Lineamientos de la Comisión de Acceso al Mercado sobre Simplificación Administrativa" que si bien no tiene carácter vinculante si es orientador.

El principio de la simplificación administrativa tiene como propósito evitar que la administración pública genere barreras burocráticas que impidan u obstaculicen "ilegal ó irracionalmente" el acceso ó la permanencia de agentes en el mercado, haciendo énfasis en la protección de la pequeña empresa. Y se entiende por "barrera burocrática" (Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión) aquella que atenta contra el principio de la simplificación administrativa estableciendo exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que limitan la competitividad empresarial en el mercado.

El transporte de personas no es un mercado de grandes o pequeños empresarios, no existe una diferencia en el cumplimiento de los estándares y requisitos mínimos en función al tamaño de la empresa, pues lo que está en juego es la protección de las personas transportadas y no la perdurabilidad de la operación económica del transportista. De otro



lado es evidente que no es un mercado al que se pueda aplicar la misma lógica que se utiliza en otros sectores económicos, llevando adelante solo controles ex post, por las externalidades negativas que genera.

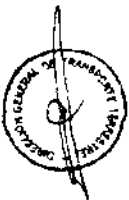
Por el contrario la certificación inicial del cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia, a cargo de entidades certificadoras privadas, permitirá una concurrencia más sana al mercado y además la línea base a partir de la cual se realizará la fiscalización de la forma como se preste el servicio de transporte.

- 4.8.2 Habilitación de vehículos.- Procedimiento mediante el cual la autoridad competente, autoriza el vehículo ofertado por el transportista para prestar el servicio en la modalidad correspondiente, a partir del control de que el mismo cumple con las condiciones técnicas previstas en el presente reglamento. La habilitación se acredita mediante la Tarjeta Única de Circulación (TUC)
- 4.8.3 Habilitación de conductores.- Conductor es la persona natural, titular de una licencia de conducir vigente, que de acuerdo a las normas establecidas en el presente reglamento y las relacionadas al tránsito, está habilitado para conducir un vehículo destinado al servicio de transporte terrestre de personas, mercancías ó ambos.
- 4.8.4 Habilitación de infraestructura complementaria de transporte.- La infraestructura complementaria de transporte está compuesta por los terminales terrestres, estaciones de ruta, paraderos, talleres mecánicos, oficinas y toda otra que es empleada por el operador en la prestación del servicio

- 4.9 Fiscalización.- El Reglamento realiza importantes innovaciones en materia de fiscalización, al diferenciar dos situaciones distintas: (i) **Incumplimientos:** Son las omisiones al cumplimiento ó cumplimiento parcial de las condiciones de acceso y permanencia que motivan un requerimiento por treinta días para que el transportista subsane lo omitido o incumplido. En este caso la medida preventiva se aplicará de inmediato si es un tema de seguridad (por ejemplo inexistencia de Soat o ITV) ó solo cuando venza el plazo y no haya cumplido con el requerimiento. (ii) **Infracciones:** Son acciones u omisiones en las que incurre el transportista, conductor, generador de carga o titular de infraestructura complementaria de transporte que se sancionan con multas, suspensiones, cancelaciones e inhabilitaciones de acuerdo a la gravedad de los hechos.

Define además la existencia de hasta tres sistemas de fiscalización que son complementarias entre si: (i) Fiscalización de gabinete; (ii) Fiscalización de campo y (iii) Auditorías anuales aleatorias.

Otros aportes importantes son:



- El reconocimiento de actas levantadas por otros sectores públicos como instrumento con merito suficiente para el inicio del procedimiento sancionador.
- El establecimiento de Incentivos para el cumplimiento de la sanción (pronto pago, no reincidencia, fraccionamiento)
- La aplicación de la posibilidad de suscripción de un compromiso de cese de actos como mecanismo, en casos muy graves que pueden derivar en la pérdida de una autorización.
- El establecimiento de un programa de regularización de obligaciones generadas por la aplicación de la fiscalización.
- La aplicación de un procedimiento de verificación extraordinaria de formalidad a cargo de la autoridad competente, de manera aleatoria a cualquier operador.

**4.9.1 Reincidencia y Habitualidad.**- La Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General establece como formas de agravamiento de la sanción, la calidad de reincidencia y/o la habitualidad de quien es el infractor.

Sobre el particular, para definir la diferencia entre una y otra figura recurrimos a la Sentencia Normativa expedida por el Tribunal Constitucional en el caso N° 00014-2006-PI/TC, que aun tratándose de materia penal, las delimita correctamente:

*“La reincidencia es una situación fáctica consistente en la comisión de un delito en un momento en el cual el actor ha experimentado, previamente, una sanción por la comisión de uno anterior. Dependiendo de la opción de política criminal de cada Estado, la reincidencia puede considerarse existente en cualquiera de estas dos situaciones: (1) cuando el imputado ha cumplido en su totalidad el tiempo de internamiento en que consiste la pena que se le impuso, o (2) cuando el imputado ha cumplido cierto plazo de la misma, el cual es determinado por ley”*

*“En el derecho penal se entiende la habitualidad como la comisión reiterada de delitos, usualmente los mismos. En su acepción legal, la habitualidad implica la reiteración de más de tres delitos, en tiempo diversos e independientes unos de otros”*

<http://gaceta.tc.gob.pe/sentencia-normativa.shtml?x=2209>

El reglamento considera reincidente a aquel que es sancionado, por la misma infracción grave o muy grave, por la que fue sancionado dentro de los doce (12) meses anteriores. La reincidencia requiere que las resoluciones de sanción se encuentren firmes. Lo más importante en la materia es que el Reglamento establece una diferenciación entre las empresas, según el tamaño de la flota que operen, para efectos de que incurran en reincidencia, de esta manera se establece un equilibrio en el sistema.



Se considera habitual a aquel que es sancionado por cualquiera de las infracciones calificadas como graves o muy graves, dentro del lapso de los doce (12) meses posteriores a la fecha en que quedó firme una sanción impuesta por otra infracción grave o muy grave en la que haya incurrido. La habitualidad requiere que las resoluciones de sanción se encuentren firmes, e igualmente la posibilidad de incurrir en ella está en función al tamaño de la flota en operación.

En los casos de reincidencia se aplicará al infractor una sanción equivalente al doble de la prevista en este Reglamento para la infracción. En los casos de habitualidad se aplicará al infractor una sanción equivalente al doble de la prevista en este Reglamento para la infracción que motiva la declaración de habitualidad.

- 4.9.2 Medidas preventivas. - La palabra medida, en el tema que nos ocupa, significa prevención, disposición; prevención a su vez, equivale a precauciones y medidas tomadas para evitar un riesgo. En el campo jurídico, se entiende como tales a aquellas medidas que el legislador ha dictado con el objeto de que la parte vencedora no quede burlada en su derecho.

Las medidas preventivas son provisionales y dependen en su existencia de un acto judicial posterior. En materia de este Reglamento, los elementos que conforman la definición de la medida preventiva son: primero, anticipar la realización de un efecto, haciendo cesar un peligro, y segundo acompañar de manera anticipada, concurrente o posterior un procedimiento sancionador. Las medidas cautelares se encuentran comprendidas dentro del grupo de providencias que pueden ser modificadas en la medida que cambie el estado de cosas para el cual se dictaron. Dependen de la mutabilidad o inmutabilidad de la situación de hecho que les dio origen.

La aplicación de medidas preventivas en el transporte terrestre no es nueva, ya se encuentra consagrada en normas anteriores, sin embargo, esta importante institución no ha sido correctamente tratada en el Rnat actualmente vigente y ello ha devenido en innumerables situaciones de conflicto generadas por la inexistencia de una regulación básica de temas como: (i) cuando se aplican, (ii) cual es la medida preventiva apropiada para una situación concreta, y (iii) que debe hacer quien es sometido a una medida preventiva para salir de ella subsanando la infracción en que haya incurrido.

Cabe señalar también que el año 2008, mediante Ley N° 29259 se modificó la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, estableciendo que las medidas preventivas por infracciones vinculadas al transporte y tránsito terrestre son las siguientes:



- 4.8.2.1 Retención de la licencia de conducir;
- 4.8.2.2 Retención del vehículo;
- 4.8.2.3 Internamiento del vehículo;
- 4.8.2.4 Remoción del vehículo;
- 4.8.2.5 Clausura temporal del local;
- 4.8.2.6 Suspensión precautoria del servicio;
- 4.8.2.7 Suspensión de la habilitación vehicular;
- 4.8.2.8 Interrupción del viaje; y,
- 4.8.2.9 Paralización de la actividad.

En base a ello en el reglamento se ha desarrollado ordenadamente el tema, precisando los casos en que es aplicable cada una de las medidas preventivas antes señaladas, el plazo máximo de duración de las mismas, su forma de aplicación y las acciones que debe realizar quien está sometido a ellas para que éstas se levanten. Con ello se han subsanado los temas que han sido materia de conflicto con el sector transportista.

- 4.9.3 Sanciones.-** Como sabemos, el principio de legalidad supone que las normas han de ser cumplidas en todo caso. Sin embargo, es realista considerar que no siempre es así. Las leyes contemplan la eventualidad de que las personas físicas y jurídicas incumplan las normas, que cometan conductas ilegales. El ordenamiento jurídico establece las consecuencias de dichos incumplimientos y los castigan por dos vías distintas: los más graves, por la vía penal; los menos graves, por la vía administrativa.

El principio de legalidad constituye un límite absoluto al uso de esta potestad coercitiva por parte de la Administración, lo cual es propio del Estado de Derecho.

La sanción administrativa consiste en la privación por parte de una Administración Pública de un bien patrimonial o del ejercicio de un derecho del administrado que ha incurrido en una conducta ilegal. Está sujeta a dos límites expresos: el principio de tipicidad y la prohibición de que una sanción impuesta por la administración pueda implicar de modo directo o indirecto la privación absoluta del derecho.

Todas las sanciones administrativas son recurribles administrativamente y ante los Tribunales a través del recurso contencioso-administrativo. Esto no quita que la intervención judicial sea eventual (sólo cuando la solicita el interesado) y a posteriori (las sanciones son ejecutivas una vez agotada la vía administrativa)

Los principios que inspiran la potestad sancionadora pública son:

- 4.8.3.1 Principio de legalidad sancionadora
- 4.8.3.2 Tipicidad
- 4.8.3.3. Principio de responsabilidad directa y objetiva



- 4.8.3.4 Irretroactividad
- 4.8.3.5 Proporcionalidad
- 4.8.3.6 Presunción de inocencia

Atendiendo a estos principios, el Reglamento desarrolla las sanciones establecidas en la Ley N° 29259, modificatoria de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, estableciendo en sus Anexos la tipificación de la conducta infractora y la sanción que le corresponde.

De acuerdo al reglamento, las sanciones por infracciones, pueden ser económicas o consistir en la limitación del ejercicio de derechos. La sanción de contenido económico se denomina multa y aquellas que tienen contenido de limitación de derechos pueden ser suspensiones, cancelaciones y/o inhabilitaciones.

También se regula la institución de la prescripción, en la que el transcurso del tiempo, borra los efectos de una conducta ilegal mediante la extinción de la responsabilidad en base al principio de seguridad jurídica. Prescriben tanto las infracciones como las sanciones. La prescripción de las infracciones marca un límite para la persecución de las conductas ilegales, mientras que la prescripción de las sanciones fija el límite para que la Administración pueda exigir el cumplimiento de la sanción.

Una novedad incorporada por el Reglamento, respecto de las sanciones es que en caso de accidentes de tránsito con consecuencia de muerte en los que se establezca judicialmente por resolución firme, responsabilidad penal y civil derivada de la misma, sea del conductor y/o del transportista, o de ambos, regirán las siguientes reglas:

- Tratándose del conductor, una vez cumplida la sentencia judicial condenatoria para volver a ser habilitado, deberá cumplir aprobar un curso de recalificación en una escuela de conductores profesionales autorizada. Si una vez habilitado, vuelve a ser sentenciado penalmente por resolución firme como responsable de un accidente de tránsito con consecuencias de muerte dentro del lapso de los doce (12) meses siguientes, se le inhabilitará definitivamente para la conducción de vehículos destinados al servicio de transporte.
- Tratándose del transportista, si transcurrido un (1) año de la sentencia penal firme, éste no hubiese cumplido ó iniciado el cumplimiento de lo que ésta ordena, la autoridad competente que tome conocimiento de ello, requerirá al transportista para que un plazo máximo de treinta (30) días proceda a hacerlo, inicie el cumplimiento ó asuma el compromiso de hacerlo, vencido este se iniciará de oficio procedimiento destinado a declarar la cancelación de la autorización del transportista para prestar servicio de transporte. Una vez cancelada esta, el transportista solo podrá solicitar una nueva



autorización, si es que acredita haber cumplido con las obligaciones antes mencionadas, así como las obligaciones previstas en el presente Reglamento.

**4.9.4 Procedimiento sancionador.**-El procedimiento sancionador previsto en el Reglamento es el establecido en la Ley Nº 27444, Ley del procedimiento Administrativo General, que garantiza al sometido al mismo la posibilidad de ejercitar su defensa como paso previo a la imposición de una sanción.

**4.9.5 Ejecución de Sanciones.**- Las sanciones se convierten en actos administrativos sancionatorios y se dictan para ser materializados. Las resoluciones sancionatorias sólo son ejecutables cuando pongan fin a la vía administrativa y sin procedimiento no puede ejercerse la potestad sancionadora. La Administración está obligada a resolver, ya que la potestad sancionadora no es discrecional, sino regulada.

En el Reglamento, las innovaciones en la materia son:

- a) La posibilidad de solicitar un fraccionamiento de las obligaciones pendientes de pago por sanciones pecuniarias.
- b) La posibilidad de cancelar la sanción pecuniaria impuesta con una reducción porcentual del 30% si ello ocurre dentro de los 15 días de notificada la resolución de sanción.
- c) La posibilidad de suscribir un compromiso de cese de actos que constituyen infracción, que está circunscrito a sanciones no pecuniarias que acarreen la sanción de inhabilitación por un (1) año

#### **4.9.6 Anexos de Incumplimientos e Infracciones**

En estos, se establece la tipificación de las conductas consideradas incumplimientos o infracciones, según sea el caso, precisando quien es sancionable por cada infracción, la sanción que corresponde y la medida preventiva aplicable. Tratando de ser lo más claro posible en el enunciado de cada infracción para que no genere dificultades de interpretación de la norma.

### **ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO:**

La forma en que el Estado decide intervenir en un mercado es determinante para su funcionamiento, pues puede generar problemas más serios que los problemas que pretende corregir, o causar consecuencias no deseadas. El tipo de intervención depende de la falla de mercado identificada y también de las fallas del Estado que se observen en las instituciones vinculadas. El espectro de posibilidades de intervención es amplio y va desde la provisión directa del servicio por parte del Estado, hasta la regulación y el establecimiento de multas y medidas administrativas que incentiven a las empresas a comportarse de una u otra forma.





En sectores como el de transporte que generan externalidades negativas el uso de mecanismos como los subsidios incondicionados a las empresas esperando que estas los utilicen para mejorar la calidad del servicio (invertir en nuevas unidades, medidas de seguridad, etc.) puede tener efectos perversos incrementando la oferta más allá del óptimo, haciendo crecer los costos sociales del sector. Es por esto que en este sector se recurre principalmente a otros mecanismos más directos como la regulación, pero debe asegurarse que ésta cause el mínimo perjuicio posible a las empresas, a la vez que logre el efecto deseado.

En este sentido, la Comisión para una Mejor Regulación del Reino Unido sugiere cinco principios que debe cumplir una buena regulación, estableciendo que esta debe ser:

- Enfocada: apunta al problema, con un mínimo de efectos secundarios.
- Proporcionada: Con relación a los riesgos que regula.
- Predecible: las personas deben poder saber a que atenerse.
- Claras Responsabilidades: hacia los usuarios, el público y las autoridades locales, regionales y nacionales.
- Transparencia: abierta, simple, amigable al usuario.

Hoy en día, en el transporte, existen diferentes entidades en las que se generan las normas que regulan el sector, las que no necesariamente se encuentran alineadas. Tanto el Congreso de la República como el MTC, INDECOPI, MINTRA, Gobiernos Regionales y Locales, establecen regulaciones que afectan el mercado, generando inseguridad jurídica, pues es casi imposible cumplir al cien por ciento con la profusa normatividad existente, la que además muchas veces es de difícil cumplimiento.

Sin embargo, ese mismo interés en la generación de normas, no se traduce en acciones efectivas para controlar su cumplimiento y sobre todo sentirse en el grupo de los "stakeholders" para los que el desarrollo sostenible del transporte es importante.

Lamentablemente hemos avanzado poco en cuanto a la creación de la institucionalidad necesaria para el cumplimiento operativo de las normas jurídicas, controlar, fiscalizar, adjudicar derechos, deberes y facultades, tutelarlos, etc.; y la escasa institucionalidad existente tiene serios problemas en la ejecución de su actividad, por un problema de diseño, ausencia de capacidades, recursos humanos y logísticos y apoyo de otros entes públicos y la sociedad civil.

En este escenario, la dificultad en alcanzar el cumplimiento del estándar establecido por esa profusión normativa, ha generado que en el transporte podamos hablar de empresas "más formales" otras "menos formales" y otras "informales". Pero al final de cuentas todas tendrían algún defecto que las descalificaría para cumplir eficientemente su función en el mercado.

Es por ello que se hace necesaria una nueva reglamentación para el transporte terrestre que:

- Reduzca el espectro normativo al que debe remitirse y cumplir quien desea participar en este mercado.

- Como consecuencia de ello, hacer que la normatividad sea predecible, transparente y entendible para el ciudadano.
- Permita al Estado realizar su actividad regulatoria con un enfoque moderno.

Por ello se ha puesto énfasis en la crear sólidas "condiciones de acceso y permanencia", pero al mismo tiempo ser inclusivos, recogiendo la realidad de las diversas modalidades de transporte que se realizan en el país, generando un espacio propicio para el reestablecimiento de una "formalidad" alcanzable y derivada de ella, la posibilidad de una acción pública efectiva

Finalmente, cabe mencionar que, sin perder el principio de autoridad, el proyecto de Reglamento ha sido trabajado con los principales gremios representativos del transporte en nuestro país, logrando importantes consensos en diversos temas y en otros en los que no ha sido posible lograr ello, han sido puestas en la mesa las razones que tiene el Estado para proceder en algún sentido. Ha sido una experiencia democrática importante que permite asegurar que la dación de la norma no generará confrontación, sino más bien verdadero propósito de cumplimiento.

En consecuencia la dación de este nuevo Reglamento Nacional de Administración de Transporte generará amplios beneficios al sector transporte y como derivación de ello al usuario que hace uso del mismo, mejorando las condiciones de seguridad y calidad en que se presta el servicio, creando mecanismos para superar la asimetría de información existente y sentando las bases para una competencia sana por el mercado, entre empresas formales y competitivas.

### IMPACTO SOBRE LA NORMATIVIDAD NACIONAL:

La norma por el que se apruebe este Reglamento, derogará a partir de la fecha de entrada en vigencia del mismo: el Decreto Supremo N° 009-2004-MTC; sus modificatorias Decreto Supremo N° 023-2004-MTC, Decreto Supremo N° 031-2004-MTC, Decreto Supremo N° 038-2004-MTC, Decreto Supremo N° 025-2005-MTC, Decreto Supremo N° 019-2006-MTC, Decreto Supremo N° 004-2007-MTC, Decreto Supremo N° 027-2007-MTC, Decreto Supremo N° 037-2007-MTC y Decreto Supremo N° 001-2008-MTC; así como también, el artículo 1° del Decreto Supremo N° 035-2003-MTC que amplía la suspensión de otorgamiento de nuevas autorizaciones y modifica artículos del RNAT, el artículo 5° del Decreto Supremo N° 038-2004-MTC que modifica artículos y anexos I y II del RNAT; el Decreto Supremo N° 004-78-TC que Aprueban el Reglamento de Transporte Terrestre de Trabajadores por Carretera; y el Decreto Supremo N° 003-2005-MTC que Aprueba el Reglamento Nacional de Transporte Turístico Terrestre y sus modificatorias Decreto Supremo N° 013-2005 MTC, Decreto Supremo N° 018-2005-MTC, el Decreto Supremo N° 011-2007-MTC y el DS 010-2009-MTC.

A la vez se hace necesario la modificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos de cada una de las autoridades competentes, para adecuarlos a lo que dispone la norma.