




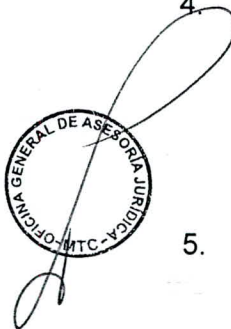
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO DE URGENCIA PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD VIAL

El presente Decreto de Urgencia tiene por objeto establecer disposiciones que permitan mejorar la regulación, gestión y fiscalización del tránsito y transporte terrestre y de sus servicios complementarios, para prevenir y/o minimizar los daños y efectos que provocan los siniestros viales.

A) DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

A.1) De los accidentes de tránsito y su afectación a los derechos fundamentales a la vida, a la salud e integridad de la población

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

2. En materia de transporte, la literatura ha puesto énfasis en la estrecha relación que existe entre infraestructura y crecimiento económico, reconociendo que las condiciones apropiadas de provisión de infraestructura junto a otros factores permiten contar con mejores servicios de transporte; y que ambos apoyan las mejoras en la productividad y la competitividad, coadyuvando a su vez a un mayor crecimiento económico¹.

3. Pero también se ha podido observar que el desarrollo y crecimiento económico han provocado aumentos -al menos paralelos, de la movilidad-, tanto de personas como bienes². El incremento en el tráfico no solamente se ve influenciado por el crecimiento económico, sino también por los precios de aquél, la velocidad promedio y la calidad del transporte. Justamente, un mayor tráfico sin un control adecuado acarrea como consecuencia una serie de externalidades o costos ocultos para la sociedad, en la forma de costos de congestión, accidentes, contaminación, entre otros determinantes³.

4. En esa medida es necesario que el Estado adopte medidas para atender esas externalidades que se presentan en el transporte, siendo las más importantes la falta de seguridad y la calidad del servicio de transporte que ocasiona accidentes. Por lo tanto, es de esperar que una mejora de la calidad y seguridad de transporte propicie un mayor beneficio para la sociedad en la forma de crecimiento económico y una mejor calidad de vida.

5. De acuerdo a la OMS⁴, cada año mueren cerca de 1,3 millones de personas en las carreteras del mundo entero, y de ello entre 20 y 50 millones de personas padecen traumatismos no mortales. Los sobrevivientes de dichos accidentes, sus familias y su entorno sufren daños colaterales como los efectos físicos,

¹ Cfr. Sánchez, Ricardo J. y Gordon Wilmsmeier (2005). Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados. Santiago de Chile: CEPAL, agosto de 2005.

² Ibidem.

³ Secretary of State for Transport of the UK. Transport and the Economy: Summary Report, Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment (SACTRA), July 2001

⁴ <https://www.who.int/features/factfiles/roadsafety/es/>

sociales y psicológicos; además del costo que puede implicar los cuidados médicos prolongados, la pérdida de un proveedor de ingresos familiares y el costo de cuidar a una persona incapacitada⁵. De acuerdo a un estudio de la misma organización⁶, el costo estimado producto de los traumatismos relacionados a accidentes de tráfico fluctúa entre 1.03% y 2.9% del PBI.

6. Para el caso del ámbito nacional, este escenario no es ajeno a nuestra realidad. Teniendo en consideración que el transporte terrestre es el principal medio de transporte en el país; dado que, el transporte terrestre de personas tiene más de cuatro quintas partes de la participación total en el número de pasajeros transportados que otros modos de transporte y empleando la valoración realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas⁷ (en adelante MEF), las pérdidas económicas por accidentes de tránsito, sólo considerando fallecidos, suman más de S/ 1 300 millones anuales, equivalentes a más del 20% del PBI.
7. De acuerdo con las estadísticas de la Policía Nacional del Perú (en adelante PNP), sobre los índices de accidentabilidad de los últimos cinco años (2015-2019), se puede observar que durante el periodo de **diciembre a marzo** se presentan en promedio un mayor número de fallecidos como causa de accidentes de tránsito, siendo esta media superior en 3.9% en comparación con las cifras promedio de los meses de **abril a noviembre**. Asimismo, se proyecta que la tendencia se mantenga en el año 2020. En esa medida es necesario, que el Estado adopte medidas urgentes de corto plazo para revertir esta tendencia.

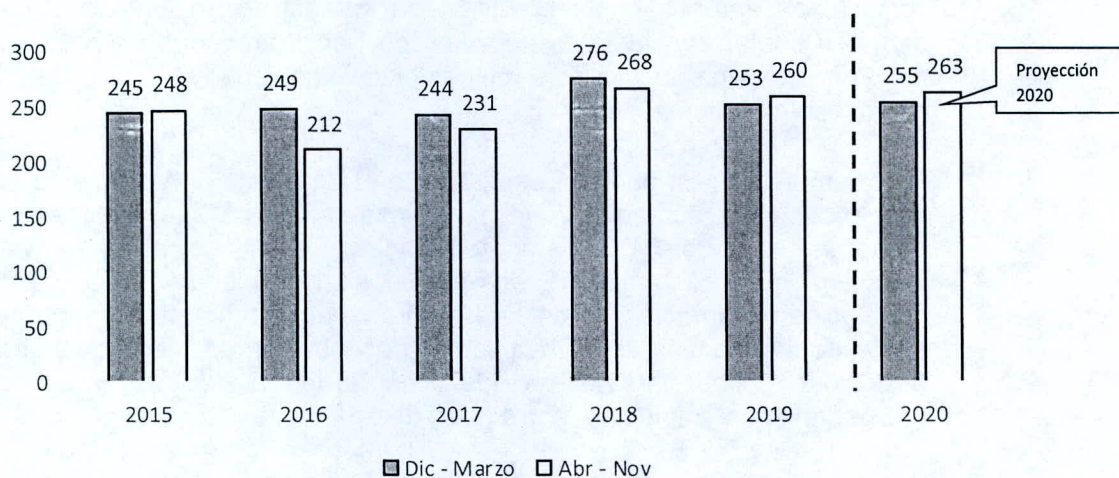


Gráfico N° 1: Fallecidos por accidentes de tránsito (2015- 2019/ proyección 2020)

Fuente: PNP / Elaboración: DPNTV

⁵ https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_traffic/activities/roadsafety_training_manual_unit_1.pdf

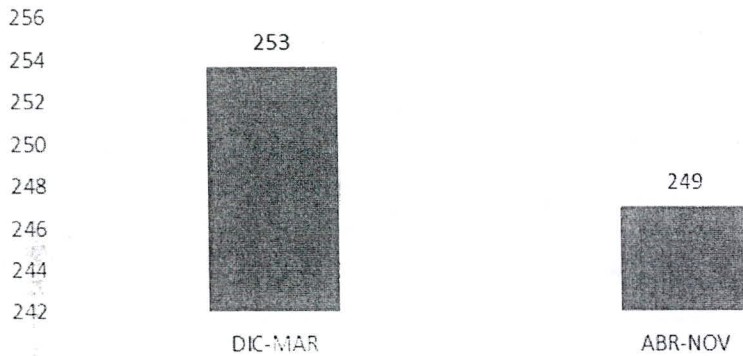
⁶ OMS (2016) Road Safety in the Western Pacific Region 2015 <http://iris.wpro.who.int/handle/10665.1/13412>
 MEF (2017) Estimación del costo social por fallecimiento prematuro.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/parametros_evaluacion_social/Valor_Estadistico_Vida.pdf

Tabla N° 1: Fallecidos por accidentes de tránsito (2015-2018)

MES	2015	2016	2017	2018	2019	2020/p	Promedio 2015 - 2019
DIC-MAR	245	249	244	276	253	255	253
ABR-NOV	248	212	231	268	260	263	249
							3.9%

/P: proyección realizada al 2019 y 2020 / Fuente: PNP, elaboración: DPNT

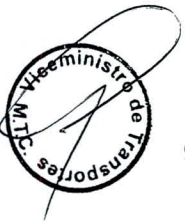
Gráfico N° 2: Promedio mensual de fallecidos en accidentes de tránsito (2015 – 2019)



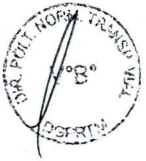
Fuente: PNP / Elaboración: DPNTV



8. Como parte de las medidas que viene adoptando el Ministerio de Transporte y Comunicaciones para mejorar la seguridad vial y prevenir los accidentes de tránsito en el primer trimestre del 2020, se encuentra el Plan Verano 2020, presentado el 22 de diciembre del presente año, por la Superintendencia de Transporte de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN). Este plan comprende el control de Excesos de Velocidad (a través del uso de cinemómetros), y el control de consumo de alcohol en conductores (a través del uso de alcoholímetros) en la red vial Nacional de competencia de SUTRAN, a fin de mitigar las principales causas de accidentes de tránsito relacionadas con el factor humano que se presentan durante el primer trimestre de los últimos cinco años.



9. El ámbito de acción para el Control de Excesos de Velocidad se realizara en las vías: Panamericana Norte (PE-1N), Panamericana Sur (PE-1S), Carretera Central (PE-22), Carretera Longitudinal de la Sierra Norte (PE-3N), y Carretera Longitudinal de la Sierra Sur (PE-3S), en las regiones de Lima, La Libertad, Ancash, Ica, Junín, Arequipa y Puno. El ámbito de acción para el Control con alcoholímetros se efectuará en peajes ubicados en Lima, La Libertad, Ica, Junín, Arequipa y Puno. La supervisión en ambos casos se realizará priorizando las vías y tramos que presentan concentración de accidentes de tránsito, excesos de velocidad, y zonas de esparcimiento estacional.



10. De igual forma, en atención a los datos extraídos de las estadísticas de la PNP de los últimos 15 años, y de mantenerse la tendencia, se proyecta que a finales del año 2020 se van a producir 95 989 accidentes de tránsito, de los cuales 65 376 accidentes presentarán heridos y 2 823 ocasionarán muertes. Asimismo, durante el año 2018 se han producido 90 056 accidentes de tránsito, de los cuales 61 512 accidentes ocasionaron heridos y 3 244 ocasionaron muertes, lo cual evidencia un futuro crecimiento en la accidentabilidad.

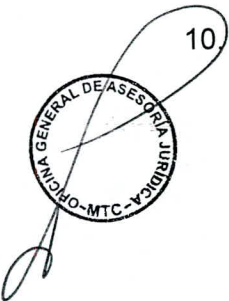


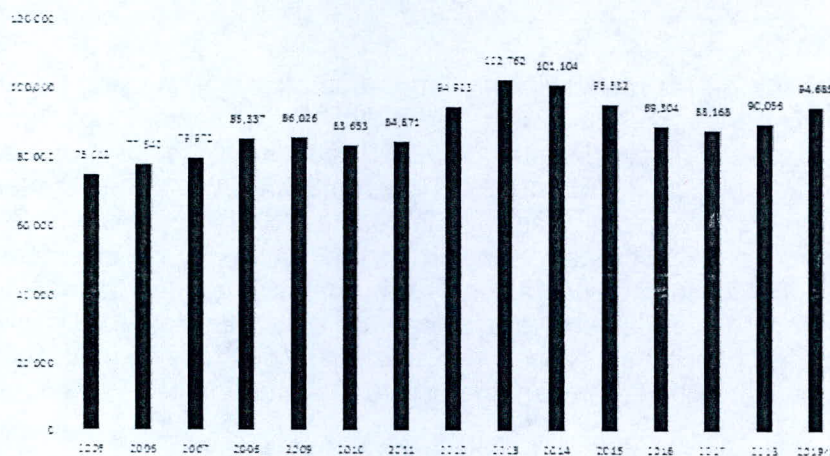
Tabla N° 2: Número de accidentes, heridos y muertos, 2005 - 2020/p

Año	Accidentes	Heridos	Muertos
2005	75,012	40,512	3,302
2006	77,840	46,832	3,481
2007	79,972	49,857	3,510
2008	85,337	50,059	3,489
2009	86,026	48,395	3,243
2010	83,653	49,716	2,856
2011	84,871	49,620	3,490
2012	94,923	54,484	3,209
2013	102,762	59,453	3,110
2014	101,104	58,148	2,798
2015	95,532	56,499	2,965
2016	89,304	53,776	2,696
2017	88,168	54,970	2,826
2018	90,056	61,512	3,244
2019/p	94,685	63,403	2,890
2020/p	95,989	65,376	2,823

/P: proyección realizada al 2019 y 2020.

Fuente: PNP, elaboración: DPNTV

Gráfico N° 3: Accidentabilidad (2012-2019/P)



Fuente: PNP
Elaboración: DPNTV

11. Por otra parte, de acuerdo a la meta de la Agenda para el desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se tiene previsto que el número de defunciones y lesiones por accidentes de tránsito se reduzcan a la mitad. No obstante, de acuerdo a la información proporcionada por la PNP, en el año 2011 se registró una cifra de 3 490 fallecidos, mientras que la proyección para el 2020 es de 2823, si bien es cierto se ha reducido en aproximadamente en un 20%, existe una brecha del 30%, por otro lado en el caso del número de heridos la situación algo preocupante debido a que se registrado un incremento 30% en los últimos diez años.
12. En ese sentido, a efectos de reducir este efecto pernicioso es necesario tomar acciones urgentes, necesarias e inmediatas. Ello, teniendo en cuenta que de acuerdo a los datos obtenidos de las citadas estadísticas de la PNP de los últimos 7 años, se proyecta que al finalizar el año 2019 se producirán 1 994 accidentes (equivalente al 2%) a causa de fallas mecánicas. Durante el año 2018, de los accidentes originados, 61 475 corresponden a fallas del conductor,

7349 a fallas del peatón y 2 334 accidentes de tránsito a causa de fallas mecánicas, conforme se detalla a continuación:

Tabla N° 3: Factores que han originado accidentes de tránsito durante los últimos 7 años.

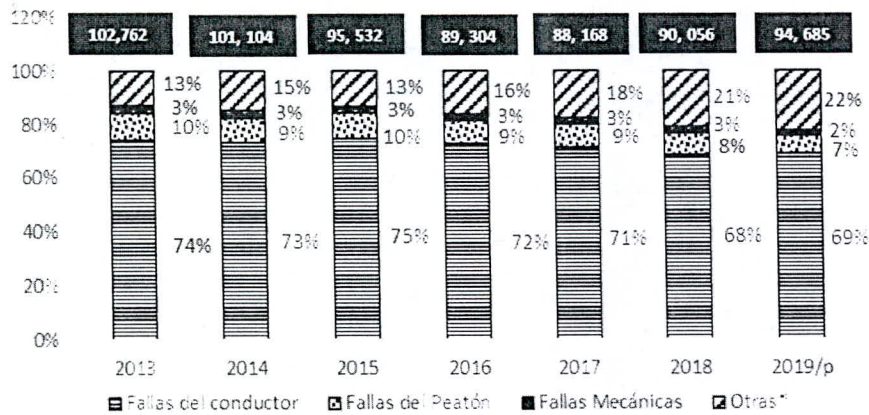
Factores	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019/p
Fallas del conductor	75,897	73,816	71,303	64,671	62,659	61,475	65,278
Fallas del Peatón	10,732	9,515	9,082	7,772	7,500	7,349	6,194
Fallas Mecánicas	2,743	2,641	2,439	2,342	2,274	2,334	1,994
Otras*	13,390	15,132	12,708	14,519	15,735	18,898	21,218
Total	102,762	101,104	95,532	89,304	88,168	90,056	94,685

p/:Proyección a diciembre del 2019

Causas: Exceso de carga, señalización defectuosa, vía en mal estado, factor ambiental.

Fuente: PNP, elaboración: DPNTV

Gráfico N° 4: Factores que han originado accidentes de tránsito durante los últimos 7 años.



Fuente: PNP
Elaboración: DPNTV

Tabla N° 4: Distribución Porcentual del número de accidentes de tránsito según factor durante los últimos 7 años.

Factores	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019/p
Fallas del conductor	74%	73%	75%	72%	71%	68%	69%
Fallas del Peatón	10%	9%	10%	9%	9%	8%	7%
Fallas Mecánicas	3%	3%	3%	3%	3%	3%	2%
Otras*	13%	15%	13%	16%	18%	21%	22%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

p/: Proyección a diciembre del 2019

Causas: Exceso de carga, señalización defectuosa, vía en mal estado, factor ambiental.

Fuente: PNP, elaboración: DPNTV

13.

Cabe indicar que la causa de accidentes por fallas del conductor está relacionada con una inadecuada prestación del servicio de evaluación al postulante de la licencia de conducir. De acuerdo a los datos obtenidos de las estadísticas de la PNP en los últimos 6 años, se proyecta que al finalizar el año 2019 se producirán 94 685 accidentes de tránsito, de los cuales 52 898 estarán relacionados a choque, 16 068 a atropello, 12 578 a despiste, 2 362 a caída de pasajeros, entre otros.

14. Asimismo, cabe señalar que durante el año 2018, se han producido 90 056 accidentes de tránsito, de los cuales 50 778 están relacionados a choque, 15 973 a atropello, 11 495 a despiste, 2 297 a caída de pasajeros, entre otros, conforme se detalla a continuación:

Tabla N° 5: Número de accidentes según modalidad en los últimos 6 años.

Modalidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Choque	64,304	61,922	61,059	56,156	52,383	50,778	52,898
Atropello	20,676	17,721	15,901	14,869	14,968	15,973	16,068
Despiste	3,480	7,349	9,948	9,700	10,498	11,495	12,578
Caída de Pasajero	2,742	2,945	2,503	2,305	2,383	2,297	2,362
Otros*	11,560	11,167	6,121	6,274	7,936	9,513	10,778
Total	102,762	101,104	95,532	89,304	88,168	90,056	94,685

p/:Proyección a diciembre del 2019

* Colisión, volcadura, etc.

Fuente: PNP, elaboración: DPNTV

Tabla N° 6: Distribución porcentual del número de accidentes de tránsito según factor durante los últimos 6 años.

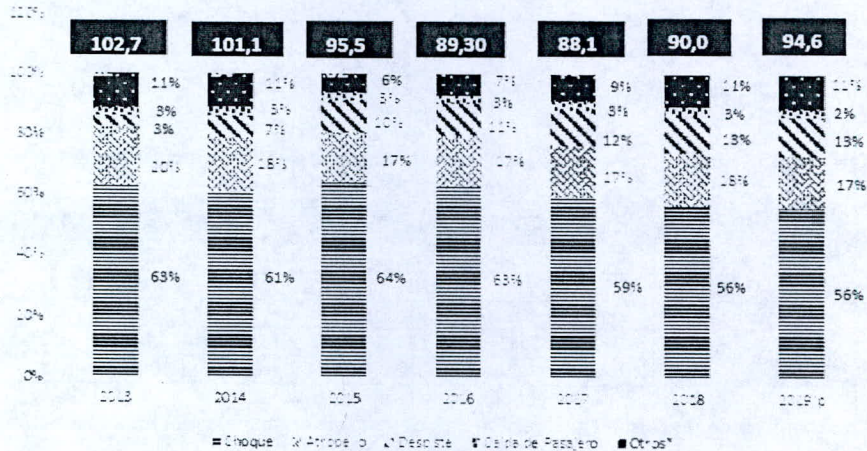
Modalidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019/p
Choque	63%	61%	64%	63%	59%	56%	56%
Atropello	20%	18%	17%	17%	17%	18%	17%
Despiste	3%	7%	10%	11%	12%	13%	13%
Caída de Pasajero	3%	3%	3%	3%	3%	3%	2%
Otros*	11%	11%	6%	7%	9%	11%	11%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

p/: Proyección a diciembre del 2019

* Colisión, volcadura, etc.

Fuente: PNP, elaboración: DPNTV

Gráfico N° 5: Accidentes de tránsito según factor durante los últimos 6 años.



Fuente: PNP
Elaboración: DPNTV

15. Como se puede advertir de las tablas precedentes, la principal modalidad predominante de accidentes de tránsito en los últimos 6 años es la de choque, que oscila entre el 64% y el 56% de los accidentes ocurridos. En cuanto a las causas de los accidentes de tránsito, la principal es la falla del conductor, que oscila entre el 68% y el 75%.

16. Tal como lo señala el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial, "...la principal causa de accidentes de tránsito es el Factor Humano. A nivel nacional, el comportamiento de los usuarios de las vías como causa de siniestralidad se relaciona a conducta infractora del usuario conductor, como el exceso de velocidad, imprudencia del conductor y conducir en estado de ebriedad."⁸

Tabla N° 7: Número de accidentes de tránsito ocurridos a nivel nacional, según la causa del siniestro, 2015 - 2018.

Causas de Accidentes de Tránsito	2015	2016	2017	2018
Exceso de velocidad	30,672	28,380	25,445	25,048
Imprudencia del conductor	27,552	25,210	25,903	25,858
Ebriedad del conductor	7,754	6,522	6,769	6,602
Imprudencia del peatón	6,901	5,899	5,492	5,351
Imprudencia del pasajero	1,736	1,617	1,564	1,054
Exceso de carga	375	352	203	386
Desacato señal de tránsito	2,541	2,165	1,930	1,218
Falla mecánica	1,905	1,907	1,849	1,929
Falta de luces	534	435	425	405
Vía en mal estado	1,660	1,512	1,575	1,690
Señalización defectuosa	637	903	462	478
Invasión de carril	2,065	1,845	2,068	2,152
Vehículo Mal Estacionado	719	549	544	432
Factor ambiental	480	578	734	811
Estado ebriedad del peatón	445	256	444	723
No Identifica La Causa	2,629	2,881	3,429	5,514
No Tiene La Certeza De Determinar La Causa	1,833	2,051	3,018	4,003
Otros	5,094	6,242	6,314	6,402
Total	95,532	89,304	88,168	90,056

Fuente: Regiones y Frentes Policiales-PNP
Elaboración propia

17. Como ya se ha señalado en los párrafos precedentes, los accidentes de tránsito no sólo afectan bienes materiales, sino también los derechos fundamentales a la vida, la integridad física y la salud de las personas.
18. En efecto la Constitución Política del Perú señala en su Artículo 1° que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado. Asimismo, en su inciso 1 del Artículo 2°, declara que toda persona tiene derecho a la vida.
19. El Tribunal Constitucional ha enfatizado la importancia del derecho a la vida indicando que la persona está consagrada como un valor superior y que el Estado está obligado a protegerla. El derecho a la vida resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al

⁸ Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial PENsv 2017-202, p.15.

cual puedan serle reconocidos⁹. Sin embargo, pese a la trascendencia de este derecho fundamental, continúa siendo vulnerado en la red vial nacional, tal como se puede observar en las estadísticas antes señaladas que reflejan el número de muertos por accidentes de tránsito.

20. De igual manera, el artículo 7° de la Constitución Política establece que todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad. Este derecho comprende la facultad inherente a todo ser humano de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como psíquica, así como de restituirlo ante una situación de perturbación del mismo¹⁰. El Tribunal Constitucional ha señalado que la salud es un derecho fundamental, por su relación inseparable con el derecho a la vida, definiendo la vinculación entre ambos derechos como irresoluble¹¹.
21. Asimismo, el artículo 2° inciso 1° de la Constitución Política del Perú consagra el derecho a la integridad moral, psíquica y física de las personas. El derecho a la integridad física de las personas es el derecho a la incolumidad corporal, esto es el derecho a la intangibilidad en la apariencia externa y la conservación de su estructura orgánica. Su afectación se produce cuando se genera un daño concreto o lesión al cuerpo de la persona o se rompe el normal estado de equilibrio de las funciones fisiológicas del mismo¹².
22. En nuestro país, el derecho a la salud y a la integridad personal se ven afectados continuamente en la red vial nacional, a consecuencias de los accidentes de tránsito, tal como se reflejan en las estadísticas ya mencionadas.
23. El sostenido incremento de fallecidos y heridos a consecuencia de accidentes de tránsito ha llevado a que la tasa de mortalidad en transporte vial sea considerablemente la más alta de los sistemas de transporte, así como la enorme incidencia que los accidentes de tránsito tienen en el mundo (conforme se indicó anteriormente, cada año resultan heridas de veinte a cincuenta millones de personas a consecuencia de accidentes de tránsito no mortales, muchas de ellas con secuelas de discapacidad permanente) que se deriva en un importante problema de salud pública con consecuencias sociales y económicas que, de no encararse, pueden afectar al desarrollo sostenible de los países y obstaculizar los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que llevó a que la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Resolución 64/255, declarara el período 2011-2020 "Decenio de Acción para la Seguridad Vial", con el objetivo de estabilizar y, posteriormente, reducir las cifras previstas de víctimas mortales en accidentes de tránsito en todo el mundo aumentando las actividades en los planos nacional, regional y mundial.
24. En el Perú, conforme se ha señalado en el acápite anterior, el problema de la seguridad vial en el transporte no deja de ser preocupante. A partir de la lectura de las estadísticas reportadas por la PNP, se han registrado 90,056 accidentes de tránsito en la red vial nacional, regional, vecinal y en zonas urbanas durante el presente año.
25. Las causas de los altos índices de accidentalidad y la consecuente afectación a la vida, a la salud e integridad psíquica y física de las personas, como

⁹ STC N° 7320-2005-PA/TC, fundamento jurídico N° 70.

¹⁰ STC N° 1429-2002-HC/TC, fundamento jurídico N° 12.

¹¹ STC N° 2945-2003-AA/TC, fundamento N° 28.

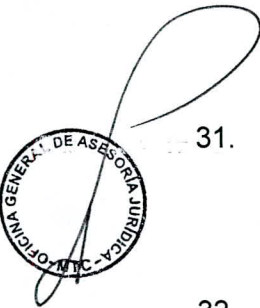
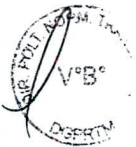
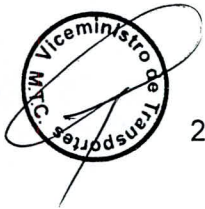
¹² Bernal Ballesteros, Enrique (1999). La Constitución de 1993. Análisis comparado. Lima: Editorial Roa, p. 115.

problemática resultan, de manera general, variadas, decantando en la necesidad de fortalecimiento institucional para la mejora en la gestión y fiscalización del tránsito y transporte terrestre y sus servicios complementarios para garantizarla.

B.2) De la problemática en materia de regulación, gestión y fiscalización en materia de tránsito y transporte terrestre y su incidencia en la seguridad vial

• De la problemática de los servicios complementarios sujetos a autorización

26. La emisión de licencias de conducir como las inspecciones técnicas vehiculares, constituyen funciones a cargo del Estado, por lo que dependiendo del caso concreto corresponde al MTC determinar el mecanismo idóneo para prestar estos servicios complementarios, ya sea a través de una autorización o a través de una tercerización
27. No obstante, la SUTRAN, en el Informe N° 051-2019-SUTRAN/06.01 ha evidenciado incumplimientos a las condiciones de operación por parte de las empresas que brindan estos servicios complementarios y en algunos casos ha constatado que en la práctica algunos operadores de servicios complementarios (Centros de Inspección Técnica Vehicular, Entidades Habilitadas para expedir Certificados de Salud y Escuelas de Conductores), realizan acciones para evadir la fiscalización y sanción correspondiente, a través de la creación de nuevas empresas pero con los mismos, socios, gerentes y personal.
28. Así, por ejemplo, la Inspección Técnica Vehicular es un procedimiento a través del cual se evalúa, verifica y certifica el buen funcionamiento y mantenimiento de los vehículos y el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos establecidos en la normativa nacional, con el objeto de garantizar la seguridad del transporte y tránsito terrestre, y las condiciones ambientales saludables. Dicho procedimiento es realizado por Centros de Inspección Técnica Vehicular, los cuales se encuentran habilitados a la prestación del servicio a través de una autorización otorgada por el MTC.
29. Sin embargo, las condiciones que se exigen en la actualidad no han logrado garantizar la idoneidad y transparencia de los CITV, habiéndose presentado casos de fraude que han mermado la confianza y la credibilidad de la ciudadanía sobre las inspecciones técnicas vehiculares.
30. En efecto, una encuesta realizada para validar la confiabilidad de las inspecciones realizadas por los CITV (Sánchez, 2016) refleja la actual desconfianza que tienen los usuarios en el servicio, debido a que tanto los centros que operan las inspecciones técnicas y el personal técnico que efectúa el proceso de inspección de los vehículos no son adecuadamente supervisados por las entidades fiscalizadoras competentes.
31. Las certificaciones otorgadas por parte de los CITV a vehículos que no cumplen con los requisitos adecuados de infraestructura, equipamiento y personal profesional-técnico acreditado, viene siendo un caso denunciado frecuentemente, tal situación genera un detrimento a los usuarios de la vía.
32. A efectos de reducir este escenario es necesario adoptar acciones inmediatas, para que las personas naturales o jurídicas que desean operar como CITV tengan la competencia técnica adecuada para brindar este servicio, para lo cual



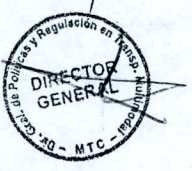
es necesario que se encuentren acreditados ante el organismo de acreditación correspondiente¹³. De esa manera se garantiza la confianza en que el servicio de inspección que brindan, se efectúe de acuerdo a lo requerido, que cuenten con los recursos necesarios, que los inspectores trabajen de acuerdo con códigos de conducta adecuados para asegurar que las inspecciones se realizan de manera imparcial y con integridad, así como también que cuenten con un sistema de gestión adecuado.

• De los limitados recursos económicos para la fiscalización

33. Mediante el Oficio N° 566-2019-SUTRAN/01.2, la SUTRAN remite el Informe N° 052-2019-SUTRAN/04.2 elaborado por su Oficina de Planeamiento y Presupuesto, donde señala que leyes de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público correspondientes a los años fiscales 2017, 2018, 2019 y al Decreto de Urgencia 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, disponen que "constituyen recursos del Tesoro Público los saldos de balance de la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudado que mantienen las entidades del Poder Ejecutivo", por lo cual la SUTRAN ha venido solicitando que los recursos correspondientes al saldo de balance de la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, no sean incluidos dentro de estas disposiciones, de tal forma que permita financiar las necesidades de las unidades orgánicas de la Entidad.



34. Al respecto, el en el citado informe de SUTRAN, además manifiesta que el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó los siguientes documentos:



- Mediante Decreto Supremo N° 179-2017-EF, se dispuso que constituyen recursos del Tesoro Público los saldos de balance de la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados de las Entidades del poder ejecutivo, no encontrándose la SUTRAN en el listado de las Unidades Ejecutoras de los Pliegos Presupuestales del Gobierno Nacional, que se encuentran comprendidos en la Quinta Disposición Complementarias Final de la Ley N° 30519-Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público.



- Mediante Decreto Supremo N° 185-2018-EF, se aprobó el listado de las Unidades Ejecutoras y montos de Saldo de Balance comprendidos en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, estableciendo a la SUTRAN la suma de S/. 538.895 soles.



- Mediante Decreto Supremo N° 027-2019-EF, se establecieron los límites máximos de incorporación de mayores ingresos públicos en los pliegos del Gobierno Nacional y Gobierno Regional, estableciendo a la SUTRAN la suma de S/. 4 776 380 soles.

¹³ La acreditación implica que las entidades públicas y privadas cuenten con el reconocimiento del Estado de su competencia técnica, para prestar sus servicios. De esta manera se genera confianza en los usuarios que buscan un resultado de calidad. Es la Dirección de Acreditación del INACAL (INACAL-DA) la que evalúa y acredita, bajo normas internacionales, a estas entidades. Las entidades que pueden acreditarse son: laboratorios de calibración, laboratorios de ensayo, laboratorios clínicos, organismos de certificación (productos, sistemas y personal); y organismos de inspección. En: <https://www.inacal.gob.pe/principal/categoria/alo>.

- Mediante Decreto Supremo N°338-2019-EF Aprueban listado de Unidades Ejecutoras y montos de Saldos de Balance comprendidos en los alcances del artículo 9 de la Ley N 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, el cual comprende a la SUTRAN con un monto de S/209 860.

35. En este contexto, el referido informe señala que es pertinente señalar que el presupuesto institucional de apertura (PIA) de gastos de la SUTRAN de los años 2010 al 2020, es el resultado de la Asignación Presupuestaria-MEF (Recursos Ordinarios) y de la Asignación Presupuestaria-Pliego (Recursos Directamente Recaudados) en la fase de programación (hoy programación Multianual) y que comprenden los créditos presupuestarios máximos correspondientes al Pliego 202 para su ejecución; los cuales han sido insuficientes para el financiamiento de las actividades que desarrolla la SUTRAN.
36. El informe de la SUTRAN también señala que para el año fiscal 2020 se estima que el saldo de recursos asignados en partidas restringidas sea de S/ 588 096 en la fuente de Recursos Directamente Recaudados, los cuales no estarían sujetos a modificaciones presupuestales, como se muestran a continuación:

Tabla N° 8: Saldo de recursos asignados en partidas restringidas

CLASIFICADOR DE CARGO	PIA/PIM 2020	EJECUCION PROYECTADA	SALDO
2.3.1.11.1.4. PARA MAQUINARIAS Y EQUIPOS	5,000	-	5,000
2.3.1.11.1.6. MATERIALES DE ACONDICIONAMIENTO	20,000	2,738	17,262
2.3.1.6.1.4.DE SEGURIDAD	10,000	36,046	26,046
2.3.2.2.1.1. SERVICIO DE SUMINISTRO DE ENERGIA ELÉCTRICA	552,780	411,487	141,293
2.3.2.2.1.2. SERVICIO DE AGUA Y DESAGUE	57,600	53,795	3,805
2.3.2.2.2.1. SERVICIO DE TELEFONIA MOVIL	264,000	237,365	26,635
2.3.2.2.2.2. SERVICIO DE TELEFONIA FIJA	19,200	15,794	3,406
2.3.2.2.2.3. SERVICIO DE INTERNET	141,839	127,574	14,265
2.3.2.4.2.1.DE EDIFICACIONES, OFICINAS Y ESTRUCTURAS	130,000	130,000	-
2.3.2.4.5.1.DE VEHÍCULOS	536,952	239,590	297,362
2.3.2.4.7.1.DE MAQUINARIAS Y EQUIPOS	201,000	29,075	171,925
TOTAL	1,938,371.00	1,283,464.00	654,907.00

Fuente y elaboración: SUTRAN

37. En esa misma línea, el informe de la SUTRAN precisa que los recursos directamente recaudados comprenden, entre otros los ingresos generados por conceptos de sanciones económicas impuestas por incumplimiento e infracciones al Reglamento Nacional de Administración de Transporte y Tránsito, según se detalla a continuación:

Tabla N° 9: Recaudación de ingresos

GENERICA/CLASIFICADOR DE INGRESO	RECAUDADO				
	2016	2017	2018	2019	2020
GENERICA 5: OTROS INGRESOS	18,739,488	14,865,853	16,966,839	21,406,893	17,610,000
1.5.1.1.1.1. INTERESES POR DEPOSITOS DISTINTOS DE RECURSOS POR PRIVATIZACIÓN Y CONCESIONES	343,307	295,506	124,970	97,326	110,000
1.5.2.1.5.1: INFRACCIONES	821,899	0	0	0	0

DEREGLAMENTO DE TRANSITO					
1.5.2.1.5.2: INFRACCIONES DE REGLAMENTO DE TRANSPORTE	16,927,085	14,480,927	16,258,409	20,867,758	17,500,000
1.5.2.2.1.99: OTRAS SANCIONES	645,490	0	0	0	0
1.5.5.1.4.1: INDEMNIZACIONES DE SEGUROS	1,207	0	1,502	0	0
1.5.5.1.4.9: REPARACIONES CIVILES	0	0	6,438	0	0
1.5.5.1.4.99: OTROS INGRESOS DIVERSOS	500	89,420	575,520	441,810	0
GENERICA 9: SALDOS DE BALANCE	11,844,442	12,540,091	11,914,460	7,544,783	6,473,333
1.9.1.1.1.1: SALDOS DE BALANCE	11,844,442	12,540,091	11,914,460	7,544,783	6,473,333
	30,583,930	27,405,944	28,881,299	28,951,676	24,083,333

Fuente y elaboración: SUTRAN

38. En este contexto, se señala que de ser afectados dichos recursos, por el Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo a lo establecido en el Decreto de Urgencia 015-2019, para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020; la entidad no podría cumplir con las metas físicas programadas; siendo importante precisar que, en cuanto a las actividades de fiscalización, en lo que va del año, la SUTRAN viene intensificando sus intervenciones de campo, planteando estrategias para combatir el problema social de "la informalidad en los servicios de transporte e infraestructura complementaria" contribuyendo al cumplimiento de los Objetivos Institucionales establecidos en el Plan Estratégico Institucional (PEI).
39. Por lo tanto, la totalidad de los recursos provenientes de la recaudación de ingresos y saldos de balance de la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, deberán estar orientadas a mejorar la ejecución de las actividades de fiscalización, sanción y prevención ejecutadas por la SUTRAN. Los recursos, podrán ser utilizados de acuerdo al siguiente destino de gasto específico:
- Contratación de bienes, servicios y equipamiento para realizar las acciones de fiscalización al servicio de transporte de personas, seguimiento y evaluación, fiscalización al servicio de transporte de personas, elaboración de normas legales, administrativas y técnicas, prevención, sanciones al servicio de transporte de personas, fiscalización de tránsito a vehículos de transporte terrestre, planeamiento y presupuesto, asesoramiento técnico y jurídico, acciones de control y auditoría, defensa judicial del estado, entre otros, con el fin de asegurar el desarrollo de las funciones de la SUTRAN.
40. En ese sentido, ante la problemática descrita, resulta urgente y necesario que el Estado asuma medidas inmediatas a fin de lograr que los recursos provenientes de la recaudación de ingresos y saldos de balance de la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados de la SUTRAN sean destinados de manera exclusiva para el desarrollo de las actividades de fiscalización, sanción y prevención; y, de esta manera, disuadir la práctica de la informalidad en los servicios de transporte e infraestructura complementaria y reducir los accidentes de tránsito producidos en las vías nacionales.

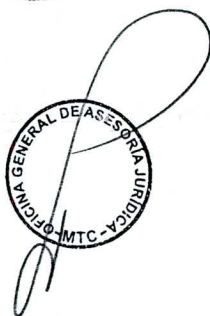


41. En el informe de la SUTRAN, se indica además, que para Para el año fiscal 2019, se estima un saldo en recursos asignados en partidas restringidas de S/ 2 099 913 en la fuente de Recursos Directamente Recaudados, los cuales no están sujetos a modificaciones presupuestales, como se muestran a continuación:

Tabla N° 10: Proyección de saldos en recursos asignados

UNIDAD ORGANICA	PIM	Suma de Total Programación	Suma de Saldo de Programación
23 1 6 1 1 - REPUESTOS Y ACCESORIOS DE VEHICULOS	34,530	34,530	0
23 1 6 1 2 - DE COMUNICACIONES Y TELECOMUNICACIONES	885	879	6
23 1 6 1 4 - REPUESTOS Y ACCESORIOS DE SEGURIDAD	35,787	36,046	-259
23 1 6 1 99 - OTROS ACCESORIOS Y REPUESTOS	8,069	8,066	3
23 1 1 1 1 - PARA EDIFICIOS Y ESTRUCTURAS	590	590	0
23 1 1 1 5 - OTROS MATERIALES DE MANTENIMIENTO	1,500	2,497	-997
23 1 1 1 6 - MATERIALES DE ACONDICIONAMIENTO	2,380	2,738	-358
23 2 2 1 1 - SERVICIO DE SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA	422,625	411,487	11,138
23 2 2 1 2 - SERVICIO DE AGUA Y DESAGUE	67,410	53,795	13,615
23 2 2 2 1 - SERVICIO DE TELEFONIA MOVIL	237,365	237,365	0
23 2 2 2 2 - SERVICIO DE TELEFONIA FIJA	15,794	15,794	0
23 2 2 2 3 - SERVICIO DE INTERNET	178,524	127,574	50,950
23 2 2 4 1 - SERVICIO DE PUBLICIDAD	3,700	3,679	21
23 2 2 4 5 - PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL	165,818	165,818	0
23 2 4 1 1 - DE EDIFICACIONES, OFICINAS Y ESTRUCTURAS	875,237	875,236	1
23 2 4 1 3 - DE VEHICULOS	239,595	239,590	5
23 2 4 1 5 - DE MAQUINARIAS Y EQUIPOS	28,887	29,075	-188
23 2 4 1 99 - DE OTROS BIENES Y ACTIVOS	2,924	2,924	0
23 2 7 1 3 - AUDITORIAS	0	0	0
23 2 7 1 99 - OTROS SERVICIOS SIMILARES	0	0	0
23 2 8 1 1 - CAS	2,421,117	1,763,671	657,446
23 2 8 1 2 - ESSALUD	113,400	57,607	55,793
23 2 8 1 4 - AGUINALDO	60,000	34,500	25,500
23 2 8 1 5 - VACACIONES TRUNCAS DE CAS	1,026,667	439,817	586,850
23 2 8 1 99 - OTROS GASTOS CAS	700,386	0	700,386
TOTAL	6,643,190	4,543,277	2,099,913

Fuente y elaboración: SUTRAN



- **Sobre la regulación de las sanciones, medidas preventivas, medidas correctivas y medidas provisionales respecto de las infracciones en materia de tránsito, transporte terrestre, y servicios complementarios.**

42. La LGTTT desarrolla en el artículo 26 las sanciones aplicables a las infracciones de transporte y tránsito, así como las medidas aplicables y los sujetos activos de la siguiente forma:

“Artículo 26.- De las sanciones, medidas preventivas, medidas correctivas y medidas provisionales respecto de las infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre y servicios complementarios

26.1 Las sanciones por infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre son las siguientes:

- a) Amonestación a la empresa.*
- b) Multa a la empresa y/o al conductor y/o al peatón.*
- c) Suspensión de la licencia de conducir.*
- d) Suspensión de la concesión, autorización o permiso, según corresponda.*
- e) Inhabilitación para brindar el servicio de transporte o realizar las actividades vinculadas al transporte y tránsito terrestre.*
- f) Cancelación definitiva de la licencia de conducir e inhabilitación del conductor.*
- g) Cancelación definitiva de la concesión, autorización o permiso, según corresponda.”*

26.2 Las medidas preventivas, cuya finalidad es la tutela de los intereses públicos establecidos en el artículo 3 de la presente ley, impuestas por infracciones vinculadas al transporte, tránsito terrestre y actividades complementarias son las siguientes:

- a) Retención de la licencia de conducir;*
- b) retención del vehículo;*
- c) internamiento del vehículo;*
- d) remoción del vehículo;*
- e) clausura temporal del local;*
- f) suspensión precautoria de la autorización;*
- g) suspensión de la habilitación vehicular;*
- h) interrupción del viaje; e,*
- i) paralización de la actividad.*

El proceso administrativo se iniciará dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la implementación de las medidas preventivas previas. En caso no se inicie el procedimiento sancionador en el plazo indicado, la medida se extingue de pleno derecho; sin perjuicio de que luego de iniciado el procedimiento, se pueda imponer nuevas medidas preventivas.

La imposición de las medidas preventivas por parte de la autoridad competente se rige por lo dispuesto en el presente inciso; así como en los artículos 155 y 254 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del



Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS en lo que sea aplicable (...)

43. Al respecto; con la finalidad de exponer la problemática identificada, a través del Informe N° 051-2019-SUTRAN/06 SUTRAN hace referencia al principio de legalidad, mismo que se encuentra recogido en el numeral 1 del artículo 248 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo Texto Único Ordenado establece:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

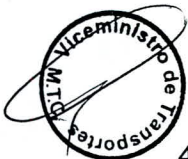
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. *Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a l disponer la privación de libertad. (...)*

44. Siendo así, la SUTRAN señala en el Informe N° 051-2019-SUTRAN/06 SUTRAN que, para reglamentar la sanción correspondiente a una infracción es necesario que dicha sanción se encuentre establecida en una norma con rango de ley. En ese sentido, señala que existen servicios complementarios cuyos reglamentos no cuentan con una tabla de infracciones y sanciones, lo que constituye un impedimento para reprimir el incumplimiento de las obligaciones de las entidades que brindan dichos servicios, tal es el caso de los talleres de conversión a GNV y a GLP, las entidades certificadoras de conversión a GNV y a GLP, las entidades certificadoras de conformidad de modificación de fabricación y montaje, las entidades certificadoras de revisión periódica de cilindros y, las entidades verificadoras.

45. Ahora bien, teniendo en cuenta el principio de legalidad antes indicado, la SUTRAN propone incorporar sanciones aplicables a los servicios complementarios, que le permita sancionar efectivamente a dichos servicios en caso incumplan con sus obligaciones de acceso y permanencia, lo cual es pertinente para mejorar la labor de fiscalización de esta entidad y garantizar la seguridad jurídica de los administrados.

46. En cuanto a la evaluación efectuada al numeral 2 del artículo 26, la SUTRAN indicó que en los procedimientos administrativos sancionadores desarrollados y, en específico los iniciados por infracciones cuya sanción es la cancelación o inhabilitación para obtener un título habilitante, se han presentado casos en los cuales durante su tramitación, el administrado renuncia a su título habilitante a fin de (i) evadir la sanción de cancelación de la autorización dado el consecuente archivamiento del procedimiento, lo que no significaría una restricción para que el administrado solicite y obtenga un nuevo título habilitante, o (ii) trasladar a un tercero (usualmente vinculado) los activos vinculados al título habilitante que permite la prestación del servicio, tal es el caso de los centros de inspección técnica vehicular cuya autorización. Razón por la cual consideran necesario se prohíba la innovación de la autorización.



47. Cabe precisar que, tal como se han precisado e incorporado las sanciones y sujetos pasivos de las mismas en el numeral 1 del artículo 26, corresponde establecer las medidas preventivas que en cada caso correspondería establecer en el reglamento respectivo, tal es el caso de la inhabilitación al postulante para tramitar una licencia o la suspensión de la inscripción en el registro en el que consta la autorización de los recursos humanos para participar en la prestación del servicio de las empresas prestadoras de servicio de transporte o servicios complementarios.

• **Sobre la regulación de las definiciones en materia de transporte y tránsito terrestre**

48. En el marco de sus funciones la SUTRAN ha evidenciado dificultades para fiscalizar a los operadores de la infraestructura complementaria que no cuentan con la autorización respectiva. De acuerdo a dicha entidad, esta dificultad parte por la omisión de la LGTT de no definir en su artículo 2 a la infraestructura complementaria, como si lo hace con otros conceptos vinculados al transporte terrestre.

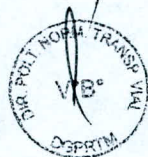
49. En efecto, la SUTRAN indica que si bien los terminales terrestres y las estaciones de rutas son definidas como infraestructura complementaria, que debe ser autorizada por autoridad competente, algunos administrados cuestionan la competencia de la SUTRAN en aquella infraestructura complementaria que no está autorizada.



50. Sin embargo, también se advierte que las definiciones previstas en el artículo 2 de la LGTT no están adecuadas a los cambios normativos. En efecto, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, declara al servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades como servicio público, la definición de servicio de transporte prevista en el artículo 2 de la LGTT no ha sido actualizada, lo cual es importante, pues se ha modificado la naturaleza de este servicio.



51. Por tanto, se advierte la necesidad de que las definiciones previstas en el artículo 2 de la LGTT se actualicen y armonicen, a fin de precisar de manera adecuada los alcances de los servicios de transporte terrestre y los servicios complementarios que se brindan a los usuarios, además de orientar de mejor manera tanto a las entidades que otorgan los títulos habilitantes como aquellas que fiscalizan a estos servicios.



• **Sobre la regulación de la responsabilidad administrativa de los postulantes y de todo recurso humano de los servicios complementarios**

52. A partir de la revisión efectuada a los procedimientos en el marco de transporte y tránsito terrestre, se ha determinado vacíos legales en cuanto al alcance de la responsabilidad administrativa por infracciones. Por ejemplo, teniendo en cuenta que el postulante a la licencia de conducir es un actor relevante en el procedimiento conducente a obtener la habilitación de conducir, y como tal es posible de cometer conductas contrarias al procedimiento. Siendo así, resulta necesario que se establezca el marco legal que sustente la imposición de las sanciones administrativas derivadas. Del mismo modo, de la revisión de los procedimientos vinculados a la prestación de los servicios complementarios, como es el caso de la Inspección Técnica Vehicular o la evaluación médica para



la licencia de conducir, entre otros, se ha identificado vacíos en cuanto a los alcances de la responsabilidad administrativa de los recursos humanos intervinientes en los procedimientos.

53. Al respecto SUTRAN expone en el Informe N° 051-2019-SUTRAN/06.01 que, durante el trámite de los procedimientos administrativos sancionadores o, incluso en la etapa de su ejecución, se extingue a las personas jurídicas con la finalidad de no cumplir con la sanción impuesta, pues no está establecida la responsabilidad solidaria de los directivos principales, tales como el gerente general, administrados o quien haga sus veces.
54. Ante la problemática descrita, resulta urgente y necesario ampliar el marco legal para que los postulantes y todo recurso humano a cargo de la formación, evaluación o inspección que se realiza en el marco de la prestación de los servicios de transporte y de los servicios complementarios de transporte sean pasibles de supervisión, fiscalización, sanción e imposición de medidas administrativas por los incumplimientos o infracciones en que incurran; es decir, el postulante a la licencia de conducir será responsable administrativamente de las infracciones vinculadas a su propia conducta durante el procedimiento de otorgamiento de la licencia de conducir; como también, el personal que conforma los recursos humanos de las entidades autorizadas para prestar servicios complementarios al transporte, de esta manera se posibilita la responsabilidad administrativa de las infracciones vinculadas a su propia conducta en el desarrollo de los procedimientos y funciones a su cargo.



• Sobre los impedimentos e incompatibilidades para prestar servicios en materia de transporte, tránsito terrestre y de sus servicios complementarios

55. Al respecto SUTRAN, a través del Informe N° 051-2019-SUTRAN/06.01, señala que se ha evidenciado en la práctica que algunos operadores de servicios complementarios (Centros de Inspección Técnica Vehicular, Entidades Habilitadas para expedir Certificados de Salud y Escuelas de Conductores) han desarrollado estrategias para la evasión de las sanciones. Dado que no existe el impedimento legal a los socios, directivos y representantes de una empresa que ha sido sancionada con cancelación o inhabilitación para la obtención de una nueva autorización, se viene dando nuevas autorizaciones bajo la misma u otra denominación social a los socios, directivos y representantes antes referidos.

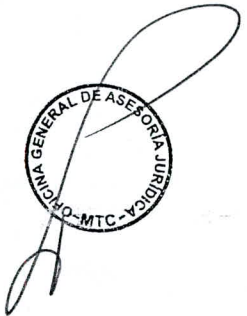


Gráfico N° 6: Empresas de inspección vehicular sancionadas emiten certificados



Fuente y elaboración: Diario El Comercio

[Handwritten signature]
 VICEMINISTRO DE TRANSPORTES
 MTC

56. Sobre el particular, SUTRAN señala como ejemplo que una empresa que es sancionada con la cancelación de su autorización e inhabilitación definitiva por haber cometido infracciones muy graves, no tiene impedimento algún para que, al día siguiente de ser sancionado, vuelva a solicitar y obtener una nueva autorización, lo que genera impunidad.

[Handwritten signature]
 DIRECTOR GENERAL
 de Políticas y Regulación en Transportes
 MTC

57. Al respecto, SUTRAN indica en el referido informe que en materia de centros de inspección técnica vehicular, la empresa GRUPO TECNOLÓGICO AUTOMOTRÍZ S.A.C., el cual obtuvo cuatro (4) autorizaciones para prestar servicios como Centros de Inspección Técnica Vehicular en (4) plantas, posteriormente, dicha empresa en un proceso de reorganización societaria fue absorbida por la empresa KENSINGTON S.A.C., transfiriendo a esta última la titularidad de dichas autorizaciones como Centros de Inspección Técnica Vehicular; subsiguiente a ello, la empresa KENSINGTON S.A.C. fue absorbida en un proceso de reorganización societaria por la empresa, transfiriendo a esta última, únicamente tres (3) autorizaciones como Centros de Inspección Técnica Vehicular. Cabe resaltar que una (1) de las cuatro (4) autorizaciones adquiridas de la empresa GRUPO TECNOLÓGICO AUTOMOTRÍZ S.A.C. había perdido la vigencia (autorizado con R.D N° 0207-2012-MTC/15). Dichos desarrollos estratégicos también son puestos en práctica en cuanto a Entidades Habilitadas para Expedir Certificados de Salud y Escuelas de Conductores.

[Handwritten signature]
 OFICINA GENERAL DE ASesorIA JURÍDICA
 MTC

58. En ese sentido, pese a las actividades de fiscalización desarrolladas, existen empresas que continúan con la conducta infractora, por medio de nuevas autorizaciones. Teniendo en cuenta esta problemática es necesario establecer incompatibilidades e impedimentos para cada servicio, que impiden estas prácticas y eviten el cumplimiento de las sanciones aplicadas.

- De la problemática para la determinación de entidades complementarias y de la habilitación de terminales terrestres

59. Al respecto cabe indicar que, a través de diversos mecanismos y marcos normativos, el MTC ha habilitado la prestación de servicios por parte de

entidades complementarias, sin que dicha habilitación esté sujeta a alguna condición, término o modo; así como, la realización de un previo estudio o evaluación técnico, económico y financiero sobre la necesidad de oferta y demanda de dichos servicios. Ello ha generado en algunos casos un crecimiento desproporcionado de la oferta de los mismos en relación a su necesidad. En consecuencia, se ha generado un exceso de presiones competitivas en desmedro de la calidad de los servicios. Ello, finalmente impacta en las condiciones de seguridad vial ya que dichos servicios se encuentran directamente vinculados a la evaluación de las condiciones de idoneidad de los conductores de los vehículos y las modificaciones a éstos, entre otros.

60. Un ejemplo de ello se encuentra en el caso de la prestación del servicio de Inspecciones técnicas vehiculares de acuerdo al siguiente análisis comparativo:

Tabla N° 11: Ratio de número de certificados de inspección técnica vehicular respecto al parque automotor nacional circulante. Año 2018.

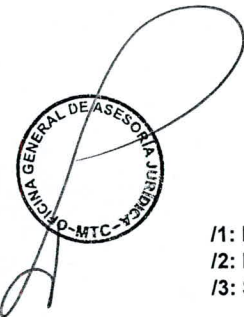
Departamento	Número de Certificados Emitidos (2018)	Parque Automotor ¹ (2018)	Relación (CI TV/ Parque Automotor)
Amazonas	2,453	2,182	1.12
Ancash	41,710	36,190	1.15
Apurímac	16,174	4,120	3.93
Arequipa	201,846	211,735	0.95
Ayacucho	23,218	5,918	3.92
Cajamarca	49,813	27,674	1.80
Cusco	79,810	84,942	0.94
Huancavelica	3,832	1,235	3.10
Huánuco	21,944	17,367	1.26
Ica	64,300	27,558	2.33
Junín	113,841	72,316	1.57
La Libertad	117,714	202,558	0.58
Lambayeque	63,016	74,092	0.85
Lima/2	1,013,470	1,908,672	0.53
Loreto/3	822	66,250	0.01
Moquegua	19,371	14,810	1.31
Pasco	10,972	6,545	1.68
Piura	49,676	60,006	0.83
Puno	87,547	51,041	1.72
San Martín	14,012	13,052	1.07
Tacna	51,589	52,161	0.99
Tumbes	6,455	3,375	1.91
Ucayali	5,073	9,918	0.51
Total General	2,058,658	2,953,717	0.70

/1: Las cifras del parque automotor solo consideran vehículos mayores (Cuatro ruedas a más)

/2: Incluye información de la Municipalidad Provincial del Callao

/3: Solo en caso de Loreto se ha considerado vehículos menores (mototaxis), debido a que el Centro de Inspección solo evalúan ese tipo de vehículos.

Fuente: OGTI - SUNARP, elaboración propia.

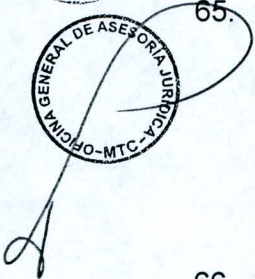


61. De acuerdo a la información proveída por los registros del Cubo Olap Terrestre de OGTI, se ha elaborado el cuadro anterior, que representa una comparación entre la cantidad de certificados de inspección técnica vehicular otorgados a los vehículos mayores y el parque automotor circulante.
62. Cabe resaltar que no se ha considerado la información proveniente de los vehículos menores, debido a la poca información que existe. Según los registros aproximadamente solo un 4% de los certificados emitidos corresponden a vehículos menores, mientras el que el 96% corresponde a los vehículos mayores.
63. Finalmente, se puede observar que existen regiones en donde el ratio o relación es menor a 1, indicando que los propietarios no estarían llevando sus vehículos para que se efectuó la inspección técnica vehicular correspondiente.
64. Otro caso, por ejemplo, es la actual situación de los terminales de transporte terrestre en la ciudad de Lima. El territorio de Lima Metropolitana tiene 70 terminales autorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). En la siguiente tabla se observa la distribución de los terminales terrestres habilitados por distrito.

Tabla N° 12: Número de terminales terrestres habilitados por distrito en Lima Metropolitana

Distrito	Terminales
La Victoria	41
San Martín de Porres	6
San Luis	5
Cercado	3
San Juan de Miraflores	3
Ate	2
Comas	2
Los Olivos	2
Breña	1
Independencia	1
Jesús María	1
Puente Piedra	1
Rímac	1
Surquillo	1
Total	70

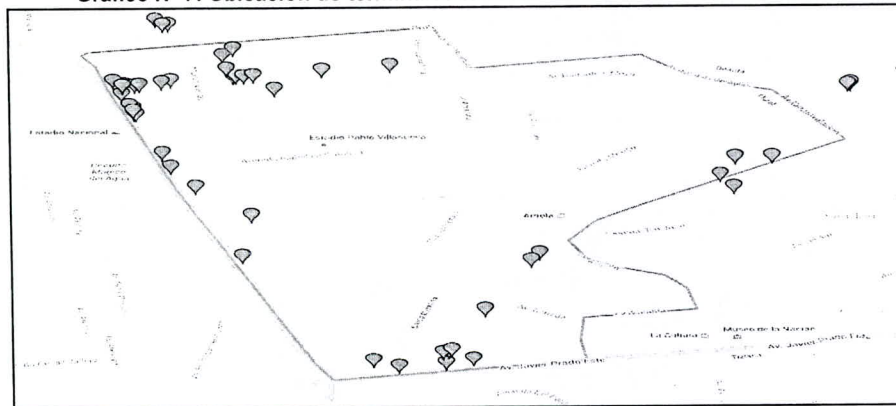
Elaboración Propia. Fuente: DPNTRA.



65. El distrito de la Victoria concentra a 41 de los 70 terminales autorizados por el MTC. En otras palabras, aproximadamente el 58% de los terminales terrestres autorizados se encuentran en el distrito de la Victoria. Le sigue el distrito de San Martín de Porres, que concentra 6 terminales, aproximadamente 15% del total. En tercer lugar, está el distrito de San Luis con 5 terminales, es decir cerca del 12%. Los distritos restantes concentran aproximadamente el restante 25% del total de los terminales terrestres autorizados.
66. El gráfico siguiente presenta la distribución de los terminales terrestres autorizados en el distrito de la Victoria. En dicho distrito, los terminales se agrupan principalmente en dos zonas claramente identificadas. El primer grupo se ubica en el territorio limitado por la Av. Grau, la Av. Paseo de la República, la

Av. México y la Av. Parinacochas, y consiste de 27 terminales que en su mayoría están distribuidos a lo largo de la Av. Paseo de la República y la Av. 28 de Julio. El segundo grupo se encuentra alrededor de la intersección de la Av. Javier Prado Este con la Av. Nicolás Arriola, con 10 terminales en las zonas aledañas. El resto de terminales del distrito se encuentra disperso en diversas zonas del distrito.

Gráfico N° 7: Ubicación de terminales terrestres en el distrito de La Victoria



Elaboración Propia. Fuente: DPNTRA.

67. En consecuencia, existe evidencia de que es urgente y necesario contar con mecanismos idóneos que nos permitan, mediante una evaluación, determinar la pertinencia de entidades complementarias en cada jurisdicción a fin de evitar efectos negativos como la concentración de los terminales en zonas de alta demanda o hechos funestos con consecuencias fatales como es el caso del hecho lamentable acaecido el pasado 31 de marzo del 2019 en un terminal con habilitación del MTC, ubicado cerca del antiguo terminal Fiori.

• De las limitaciones para el internamiento de vehículos sujetos a medidas administrativas

68. Actualmente el tamaño del parque automotor nacional es mayor a 1 800 000 con una antigüedad promedio de 17 años, el 65% de estos se concentra entre Lima y Callao. Los vehículos que superan los 15 años de antigüedad suman aproximadamente 865 000 de los cuales se estima que 508 000 vehículos son automóviles y station wagon¹⁴.
69. El mercado de transporte de Lima está compuesto por un total de 23 182 unidades, entre camionetas rurales (combis), microbuses y ómnibus. En particular, se observa que en Lima predominan unidades pequeñas y antiguas: a) El 49% de las unidades son microbuses; el 39%, camionetas rurales y solo el 12%, ómnibus; b) La antigüedad promedio por vehículo es de 19 años; c) Más del 80% de las unidades tienen por lo menos 15 años de antigüedad y más del 55% tienen al menos 20 años de antigüedad; y, d) Existen vehículos autorizados que fueron fabricados incluso en 197715.
70. Por otro lado, el abandono de vehículos en los depósitos vehiculares es un caso frecuente, tal situación genera una gran problemática para la entidad a cargo del depósito ya que su disposición no es viable.

¹⁴ <http://transparencia.mtc.gob.pe/idm/noticiapop.aspx?id=2293>

¹⁵ https://www.apoyoconsultoria.com/media_apoyo/uploads/banner/chatarrero.pdf



71. La situación descrita, ha sido identificada a través de diversos medios de comunicación, sin embargo, no se cuenta con data objetiva que permita demostrar estadísticamente el número de vehículos que se encuentran en situación de abandono.
72. Pese a ello se recogen a continuación algunos hechos periodísticos a través de los cuales se pone en evidencia la problemática descrita y pone en evidencia la urgente y necesaria respuesta por parte del estado para aplicar acciones inmediatas:

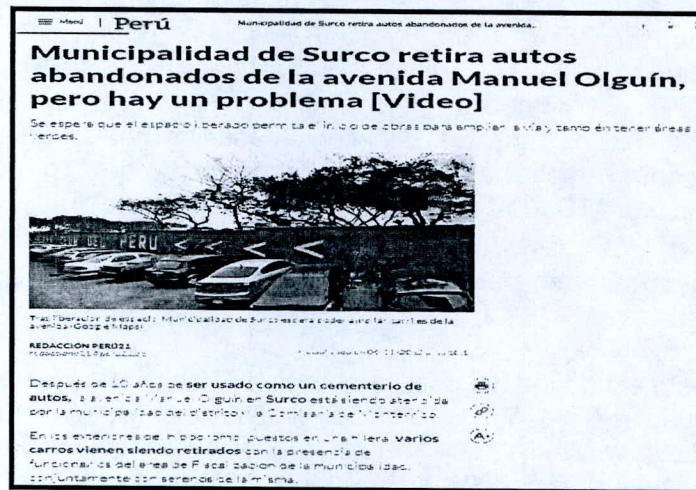
Gráfico N° 8: Denuncia sobre vehículos abandonados en el distrito de Lince



Fuente:

<https://peru21.pe/lima/municipalidad-lince-prohibe-dejar-vehiculos-desuso-via-publica-482557-noticia/>

Gráfico N° 9: Denuncia sobre vehículos abandonados en el distrito de Lince



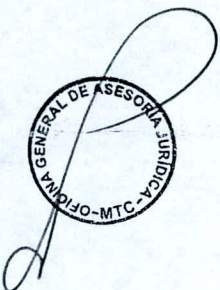
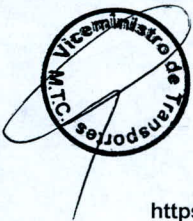
Fuente:

<https://peru21.pe/lima/municipalidad-surco-retira-autos-abandonados-avenida-manuel-olguin-hay-problema-video-191112-noticia/>

73. Un ejemplo de ello, ocurre en España donde las pérdidas ocasionadas por el abandono de vehículos en los talleres alcanzaban cifras alarmantes: 100 millones de euros si se sumaba el coste del estacionamiento –de 58 millones de euros anuales- y los gastos de reparación no pagados por el propietario, de unos 42 millones anuales. En ese sentido, a fin de cautelar la competitividad del mercado económico se busca que los talleres no sufran perjuicios económicos considerables por culpa de un propietario que ha decidido abandonar el vehículo en sus instalaciones.

- De la regulación sobre la promoción de la inversión privada en materia de transporte

74. Teniendo en consideración que el artículo 3 de la LGTTT establece que 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.

75. Esto es concordante con los principios de iniciativa privada, libre competencia y subsidiariedad en la actividad empresarial, reconocidos en los artículos 58, 60 y 61 de la Constitución Política del Perú.
76. En efecto, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución, "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."
77. Del mismo modo, el artículo 59 de la Constitución, ratifica que si bien es cierto el Estado garantiza la libertad de empresa, ésta debe desarrollarse dentro de ciertos límites que se subraya a continuación:

"...El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades (...)."

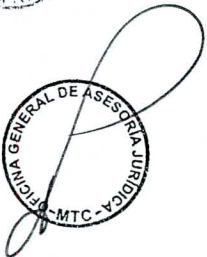
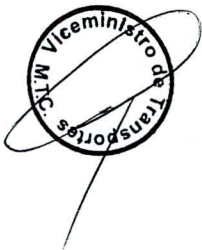
78. Como podemos advertir, la Constitución reconoce el derecho a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa; sin embargo, el ejercicio de este derecho no es de carácter irrestricto, sino que se sujeta a los límites de la ley a fin de no colisionar con los intereses generales o colectivos.

79. Por otro lado, sabemos que cuando un inversionista sea peruano o extranjero busca oportunidades para iniciar o ampliar un negocio en una determinada jurisdicción, su preocupación no solo se enmarca en analizar las exigencias comerciales, tributarias, financieras, ambientales o hasta tecnológicas; sino, centra su estudio principalmente en el costo burocrático que significará lograr sus objetivos dentro del marco legal aplicable (por ejemplo, barreras burocráticas que terminan elevando los costos y no permite ser competentes).

80. En ese sentido, resulta urgente y necesario que el Estado fortalezca y promueva la seguridad jurídica y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren los términos contractuales sobre la base de los cuales dichos agentes han efectuado inversiones y realizan operaciones en materia de transporte. Asimismo, las condiciones de acceso y permanencia en el mercado de transporte deben regularse y sujetarse a las normas y principios establecidos en normativa vigente.

• Sobre los mecanismos tecnológicos en los vehículos destinados a la prestación de los servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías

81. Los artículos 20 y 21 del RENAT establecen la obligación de contar con el Sistema de Control y Monitoreo Inalámbrico (en adelante, el SCMI) como condición técnica específica mínima con la que deben cumplir los vehículos que se destinen a la prestación del servicio de transporte público de personas bajo la

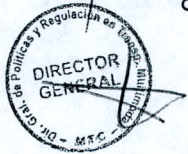


modalidad de transporte regular, de ámbito nacional, regional y provincial y el servicio de transporte de mercancías¹⁶. Posteriormente, las Directivas N° 007-2009-MTC/15 y N° 001-2014-MTC aprobadas por Resoluciones Directorales N° 1947-2009-MTC/17 y N° 1811-2014-MTC/18, respectivamente, establecen una primera aproximación a las funcionalidades del SCMI dado que se encuentran básicamente vinculadas a equipos GPS.

82. Mediante Decreto Supremo N° 016-2017-MTC y Resolución Directoral N° 4972-2017-MTC/15 se aprobó el cronograma de implementación del SCMI para Transporte Terrestre de Mercancías Peligrosas, así como, el transporte de mercancías en general y la actividad privada de transporte de mercancías, respectivamente.
83. Por otro lado, el artículo 5.3 de la LGTTT dispone que “Las condiciones de acceso al mercado se regulan por las normas y principios contenidos en la presente Ley y el ordenamiento vigente”. La misma ley recoge en el artículo 3 que el objetivo de 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”.



84. En concordancia con ello, el RENAT establece en su artículo 9, que corresponde a la Dirección General de Transporte Terrestre regular los estándares óptimos y requisitos necesarios para la prestación del servicio de transporte terrestre, por lo que el establecimiento de características técnicas y funcionalidades del SCMI debe responder a dicho criterio.



85. A partir de ello, la Dirección General de Regulación y Políticas en Transporte Multimodal¹⁹, en el ejercicio de su función normativa considera que no únicamente se debe velar por el resguardo de las condiciones de seguridad de los usuarios de transporte sino también de los vehículos destinados al transporte de mercancías, regulando los estándares que resulten óptimos para la prevención y atención de los eventos que se puedan suscitar a consecuencia del desarrollo de la actividad económica de transporte terrestre y que puedan afectar la vida e integridad de los usuarios del transporte, y demás actores que intervienen en el sistema.

86. Es por ello que resulta urgente y necesario que en concordancia con el literal d) del artículo 23²⁰ de la LGTTT, el Reglamento Nacional de Administración de



¹⁶ Cabe precisar que, en mérito a lo dispuesto en el numeral 21.2 del RENAT, los vehículos que se destinen a la prestación del servicio de transporte de materiales y residuos peligrosos también se encuentran obligados a cumplir con la obligación contenida en el numeral 21.3 del referido Reglamento.

Asimismo, los vehículos de más de 2 toneladas métrica de carga útil que se destinen a la actividad privada de transporte de mercancías, también se encuentran obligados a cumplir con lo dispuesto en el numeral 21.3 referido a contar con un sistema de control y monitoreo toda vez que, el artículo 24 del RENAT no lo exonera de cumplir con dicha obligación.

¹⁷ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 21 de mayo de 2009.

¹⁸ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 2 de mayo de 2014.

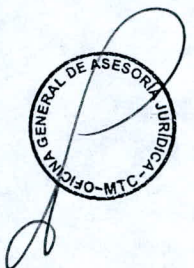
¹⁹ A través del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, cuyo Texto Integrado fue aprobado por Resolución Ministerial N° 145-2019 MTC/01, se delimita el ámbito competencial de las unidades orgánicas que lo integran. De acuerdo al Artículo 96 y 97 del ROF-MTC, la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal, es el órgano de línea con autoridad técnico normativo a nivel nacional responsable del diseño, formulación, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y regulaciones en materia de tránsito terrestre y, tiene como función aprobar lineamientos, directivas, manuales y demás normas de carácter técnico, en las materias de su competencia

²⁰ Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Artículo 23.- Del contenido de los reglamentos:

(...)

d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte



Transporte²¹ (en adelante, RENAT), incorpore, dentro de los requisitos técnicos de idoneidad que debe de cumplir el operador del servicio de transporte los, mecanismos tecnológicos que permitan el seguimiento, supervisión y monitoreo permanente de los vehículos destinados a la prestación de los servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías, así como la prevención de los accidentes de tránsito.

• **Sobre las sanciones para disuadir conductas infractoras**

87. La severidad de la sanción puede usarse como un mecanismo de disuasión para aumentar el riesgo que los individuos perciben respecto de ser detenidos y castigados, a través de la visibilidad que tienen sanciones más estrictas y severas.²² En tal sentido, a efectos de desincentivar la comisión de conductas que ponen en riesgo la prestación del servicio de transporte en condiciones de seguridad, se requiere considerar su inclusión como sanciones penales.

88. El derecho penal tiene como función primordial la protección de un bien jurídico. El delito ocasiona una lesión o puesta en peligro de un bien jurídico; es allí donde actúa el derecho penal. Por otro lado, la intervención del derecho penal en la vida de una sociedad, o de los individuos que la conforman, debe estar siempre justificada, debe existir una razón que justifique su intervención, esta razón está íntimamente relacionada con la protección de un bien o interés que posea relevancia para los individuos o para la sociedad en su conjunto.

89. En tal sentido, la existencia de un bien jurídico, implica la activación de un sistema de normas que se debe ocupar de él. Y ese sistema normativo es, en general, el derecho, y en particular, el derecho penal. Para el caso que nos toca analizar y exponer, el bien jurídico protegido es la seguridad vial (la seguridad en el tráfico de las vías públicas o de uso común, como también suele llamar la doctrina) y la vida, como bien jurídico colectivo e individual respectivamente.

Contiene las especificaciones de diseño y operación de los registros en los que deberán inscribirse todos los servicios de pasajeros y de mercancías que se presten en forma regular.

Contiene también las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías, así como los requisitos técnicos de idoneidad: características de la flota, infraestructura de la empresa y su organización, así como las condiciones de calidad y seguridad de cada una de ellas. Establece 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 es administrado 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.

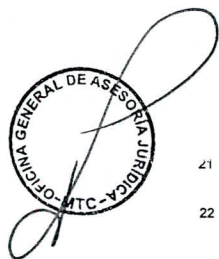
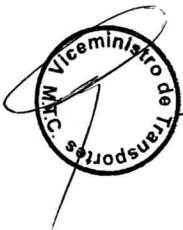
Asimismo, contiene el régimen de administración de cada uno de los servicios especiales o locales y otras prestaciones no habituales, incluyendo los requisitos de registro, concesión, autorizaciones y permisos de operación respectivos.

Asimismo, dentro de las condiciones de acceso para prestar el servicio de transporte interprovincial de personas, de ámbitos regional y nacional, deberá considerarse la de contar con un sistema de comunicación en cada una de sus unidades vehiculares.

(...)

⁴¹ Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, normas modificatorias y complementarias

²² Por ejemplo, en el caso de tránsito, según Castillo - Manzano y otros (2015), el vínculo entre las infracciones a la normativa de tránsito y el ser víctimas de un accidente de tránsito se mantiene para una gama muy amplia de condiciones económicas, de exposición al riesgo, de tipos de personas de acuerdo a su vulnerabilidad, y de la presencia de diversas políticas de seguridad vial. Tal hecho presta apoyo empírico indirecto a países como Brasil, Canadá, la República Checa y España que han endurecido las sanciones previstas en sus códigos penales por comportamiento imprudente al conducir, aplicando mayores sanciones económicas y administrativas e incluso penas de cárcel para combatir accidentes de tránsito. En: Castillo-Manzano, J. I., Castro-Nuño, M., & Fageda, X. (2015). Are traffic violators criminals? Searching for answers in the experiences of European countries. *Transport Policy*, 38, 86–94. doi:10.1016/j.tranpol.2014.12.003.



90. La seguridad vial como bien jurídico es entendido como “El interés general en que se desarrolle adecuadamente una actividad de transporte y el mantener la circulación vial libre y exenta de todo peligro, daño o riesgo para las personas”.
91. Lo cierto es que ambos criterios de diferencia son acertados y ambos derechos se complementan, situándose el derecho administrativo en el castigo inicial de hechos considerados no muy graves (excesos de velocidad de poca entidad) por ejemplo o en la protección de intereses de la administración (la regularidad de la documentación de vehículos, conductores) pudiendo imponer sanciones económicas (multas) o de privación de derechos (privación del derecho a conducir), mientras que el derecho penal hace actúa cuando las conductas alcanzan una importante gravedad por afectar de forma intensa a bienes jurídicos como la vida y la integridad física, situación en la que han de aplicarse por el Estado sanciones más graves, como son las privativas de libertad.
92. La finalidad del Derecho Penal y del Derecho Administrativo Sancionador es, en esencia la misma: La protección de bienes jurídicos. Por lo que respecta al derecho de transporte, tanto en el ámbito penal como en el administrativo, es evidente que su razón de ser es prevenir fundamentalmente la lesión de la vida y de la integridad física de los intervinientes en el tráfico diario.
93. Específicamente, la conducta consistente en la prestación del servicio de transporte sin Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito o Certificado de Inspección Técnica Vehicular, tipificada con los incumplimientos C1.b del art. 28 y C1.b del art. 27 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, incrementa los riesgos en la operación de los vehículos que desarrollan la actividad del transporte y la atención de las víctimas en caso de los accidentes de tránsito.
94. En efecto, de acuerdo a Elvík y otros²³ como resultado del uso normal, muchas partes de un vehículo automotor están expuestas al desgaste por el uso, lo que eventualmente puede ser causa de defectos técnicos graves. La mayor parte de los conductores no son capaces de detectar sino los defectos más graves y obvios en el vehículo. De varias maneras, los vehículos modernos son más difíciles de inspeccionar y reparar por sus propietarios que los vehículos de 30 a 40 años atrás.
95. Definitivamente, la utilización de vehículos para el desarrollo de las actividades de la ciudadanía es más que necesario; sin embargo, nada contradice que se trata de un bien riesgoso y expone al peligro a los usuarios del mismo en forma directa, y a quienes no lo utilizan de forma indirecta.
96. Explica Jakobs²⁴ que: “Una sociedad sin riesgos no es posible y nadie se plantea renunciar a la sociedad, la total ausencia de riesgos no es factible. Por el contrario, el riesgo inherente a la configuración de la sociedad debe ser irremediamente tolerado como riesgo permitido como una concreción de la adecuación social. Establece los supuestos normales de interacción, ya que la sociedad no es un mecanismo de protección de bienes sino un contexto en el que todos sus miembros interactúan”; sin embargo, los agentes que participan no deben exponer a los usuarios a un riesgo mayor al permitido, es decir, no es

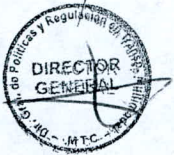


²³ Elvík, Rune y otros, The Handbook Of Road Safety Measures, 2da Edición. Editorial Emerald, 2009, pág 742.

²⁴ Jakobs, Ghunter, La imputación objetiva en el Derecho Penal. 3ª reimpresión, trad. de Manuel Cancio Meliá. Editorial Ad-Hoc, Bs. As. 2005, pág 44 y 45.

controles de salud necesarios para asegurar que el conductor profesional pueda conducir los vehículos en óptimas condiciones.

103. De acuerdo a la National Transport Commission de Australia (2016)²⁶, para evaluar si una persona es apta para conducir un vehículo de manera segura debe evaluarse su desempeño respecto de: i) la tarea del manejo, ii) el impacto potencial de las condiciones de salud, iii) las habilidades funcionales del individuo en relación con la conducción del vehículo.
104. En ese sentido, la tarea del manejo involucra un proceso complejo que empieza con la obtención de información vía medios visuales y auditivos (aporte sensorial), sigue con el procesamiento cognitivo (función cognitiva), y finaliza con la toma de decisiones, la cual es puesta en acción por medio del sistema musculoesquelético para el manejo del vehículo, frenos, y engranajes (función motora).
105. En esa línea, las siguientes condiciones²⁷ tienen un efecto sobre la conducción del individuo y pueden tener como consecuencia un accidente vehicular: desmayos, enfermedades cardiovasculares, diabetes, pérdida de la audición y sordera, condiciones musculoesqueléticas, condiciones neurológicas, condiciones psiquiátricas, dependencia de sustancias, problemas de sueño, y problemas de visión.
106. Siendo que estas condiciones afectan la seguridad en la prestación del servicio de transporte terrestre de personas en tanto un conductor en mal estado físico pone en riesgo a los pasajeros que transporta, y considerando que el control que se realiza de estas condiciones lo constituye la ocasión de revalidación de la licencia de conducir, para la cual es requisito someterse a un examen médico, constituye una falta el hecho de no contar con licencia de conducir profesional vigente durante la prestación del servicio de transporte de personas.
107. Por otra parte, de acuerdo a un estudio de Ross y Gonzales (1988)²⁸, las sanciones de suspensión y cancelación de la licencia no son respetadas dada la observación de que los conductores sancionados a menudo las violan. Sin embargo, se encuentran efectos positivos de la suspensión y cancelación de la licencia en la reducción del uso del vehículo y manejo defensivo. En todo caso, se propone que la suspensión y cancelación de la licencia puede ser más efectiva si es reforzada con sanciones que son severas y objetivas.
108. En consecuencia, se propone que el que conduzca vehículos del servicio público de transporte de pasajeros sin contar con licencia de conducir o que ésta no pertenezca a la clase y/o categoría del vehículo que conduce o que se encuentre vencida, retenida, suspendida o cancelada; así como, el que conduzca y/o preste servicio público de transporte de pasajeros, con o sin habilitación otorgada por la autoridad competente, en un vehículo que no cuenta con el correspondiente Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito vigente o que no haya pasado la última inspección técnica vehicular, sea reprimido con pena privativa de la libertad no menor de dos (2) ni mayor de cuatro (4) años.



²⁶ NTC Australia National Transport Commission. (2016). Assessing Fitness to Drive for commercial and private vehicle drivers. Sydney, Australia: Austroads Ltd. (p. 6)

²⁷ Ibid, 7-8

²⁸ Ross, H. L., & Gonzales, P. (1988). Effects of license revocation on drunk-driving offenders*. Accident Analysis & Prevention, 20(5), 379-391. doi:10.1016/0001-4575(88)90020-6.

109. Desde el punto de vista del usuario, la referida disposición asegura que la prestación del servicio se realice en óptimas condiciones, al desincentivarse la posibilidad de que el vehículo utilizado en la prestación del servicio de transporte presente fallas graves que comprometan su operatividad en condiciones seguras, así como al asegurarse que existen fondos suficientes para asegurar cobertura médica inmediata a los ocupantes en caso de un accidente de tránsito.

• **De la obstaculización de las actividades de control, supervisión, fiscalización o investigación**

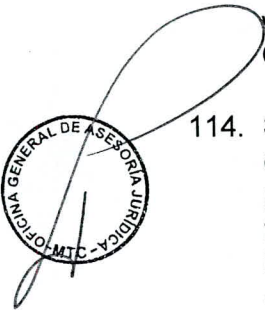
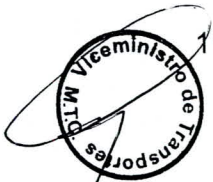
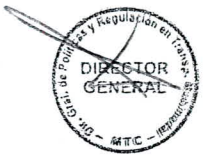
110. Al respecto SUTRAN señala que, las actividades de control, supervisión, fiscalización o investigación que realizan las distintas autoridades administrativas relacionadas con el transporte terrestre nacional o internacional, tránsito terrestre; así como a los servicios complementarios a éstos, tienen por objeto la verificación del cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias, contractuales o de otra fuente de obligaciones por parte de los administrados supervisados.

111. A ello, agrega que, el cumplimiento de las obligaciones relacionadas al transporte terrestre nacional o internacional, tránsito terrestre; así como a los servicios complementarios tiene por finalidad la protección del derecho a la vida de las personas y la seguridad de los usuarios del transporte terrestre, la protección del medio ambiente y el resguardo de la infraestructura vial. Es así que, la herramienta que tiene la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de las obligaciones antes mencionadas y con ello buscar la protección de los diferentes bienes jurídicos enunciados, es mediante las actividades de control, supervisión, fiscalización o investigación.

112. En ese sentido, concluye que los sujetos que realicen una conducta orientada a impedir u obstaculizar las actividades de control, supervisión, fiscalización o investigación a administrados supervisados, genera un impacto negativo en el correcto desarrollo del transporte y tránsito terrestre; ocasionando, la puesta en peligro de distintos bienes jurídicos, como los ya mencionados.

113. Al no realizarse la fiscalización por parte de la autoridad administrativa, ya sea por impedimento u obstrucción de agentes que sólo buscan algún provecho de la actividad, función o servicios que prestan, genera que la autoridad administrativa no pueda prevenir que ocurran accidentes (por ejemplo, verificando que un vehículo que preste servicios de transporte de personas no cuente con la habilitación correspondiente) o evitar que vehículos transiten por las vías terrestres sin contar con las condiciones técnicas mínimas (por ejemplo, verificando el procedimiento de inspección técnica vehicular a cargo de un Centro de Inspección Técnica Vehicular).

114. Siendo así, SUTRAN propone una fórmula penal agravada para evitar conductas por parte de los administrados supervisados o terceros que tengan por finalidad impedir u obstaculizar las acciones de control, supervisión, fiscalización o investigación relacionadas con el transporte terrestre nacional o internacional, tránsito terrestre, así como a los servicios complementarios a éstos; logrando que la autoridad administrativa desarrolle sus actividades de fiscalización sin interferencias o inconvenientes, logrando detectar riesgos, evitar accidentes; así como las infracciones a la normativa de la materia.



115. Para mejor ilustración, SUTRAN expone los siguientes casos de agresión que han sufrido sus inspectores:

Tabla N° 14: Casos de agresión I

AÑO	PRENSA	TITULO	FUENTE DE VERIFICACION
2018	La República	SUTRAN: retiró 267 placas a infractores pese a agresiones en las carreteras [VIDEO]	https://larepublica.pe/sociedad/1299599-sutran-retiro-267-placas-infractores-pese-agresiones-carreteras
2018	La República	Chanchamayo: Transportistas informales agreden a inspectores de SUTRAN	https://larepublica.pe/sociedad/1368480-chanchamayo-transportistas-informales-agreden-inspectores-sutran-fotos
2018	El Comercio	Inspectores son víctimas de policía agresor	https://elcomercio.pe/lima/sucesos/inspectores-son-victimas-policia-agresor-notepases-noticia-522522
2018	El Comercio	Colectiveros ilegales siembran emboscada y destrozan vehículo de la SUTRAN	https://elcomercio.pe/lima/transporte/colectiveros-ilegales-siembran-emboscada-destrozan-vehiculo-sutran-notepases-noticia-521454
2017	Panamericana TV	Transportistas informales agreden a 14 inspectores SUTRAN EN Ancón	https://panamericana.pe/24horas/locales/237024-transportistas-informales-agreden-14-inspectores-sutran

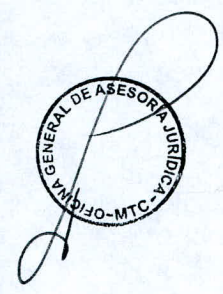
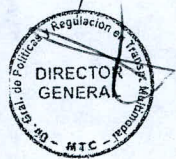
Tabla N° 15: Casos de agresión II

AÑO	PRENSA	TITULO	FUENTE DE VERIFICACION
2016	La República	Transportistas agreden a inspectores de la SUTRAN en Arequipa	https://larepublica.pe/sociedad/784670-transportistas-agreden-inspectores-de-la-sutran-en-arequipa
2016	Agencia Andina	Reportan más de 100 agresiones a inspectores de SUTRAN en La Libertad	http://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=610715
2015	El Comercio	Agreden a inspector de la SUTRAN en Mala	https://elcomercio.pe/lima/mala-agreden-inspector-sutran-realizaba-fiscalizacion-195549
2013	Peru21	Transportistas informales agreden a inspectores de SUTRAN en Pucusana	https://peru21.pe/lima/transportistas-informales-agreden-inspectores-sutran-pucusana-123672

116. De acuerdo a lo informado por la SUTRAN hasta setiembre de 2019 se reportaron 66 casos de agresiones en contra de los inspectores, cifra que es mayor a la del año 2018, donde se reportaron un total de 50 agresiones, tal como se muestra a continuación:

Tabla N° 16: Cantidad De Fiscalizadores Agredidos (2018 – 2019)

UNIDAD DESCONCENTRADA	AÑO DEL INCIDENTE	
	2018	2019 (al 30/09)
Áncash	0	1
Arequipa	0	1
Ayacucho	0	3



Cajamarca	0	5
Cusco	0	18
Huanuco	0	0
Ica	5	10
Junín	13	3
La Libertad	4	3
Lambayeque	1	0
Lima	4	5
Moquegua	2	2
Piura	18	14
Puno	0	1
San Martín	0	0
Tacna	0	0
Tumbes	3	0
TOTAL:	50	66

Fuente: GAT – SUTRAN/Fecha de Actualización: 31/09/2019



• **Sobre la regulación del procedimiento especial de tramitación sumaria en materia de transporte y tránsito terrestre previsto en la LGTT**

117. La Tercera Disposición Complementaria Final de la LGTTT, incorporada mediante el Decreto Legislativo N° 1406, habilita al MTC a aprobar procedimientos administrativos sancionares de tramitación sumaria en materia de transporte y tránsito terrestre, así como de sus servicios complementarios en atención a su carácter masivo y a la necesidad de urgente tutela de las condiciones de seguridad y salud de los usuarios. El objetivo de dicho artículo es contar con un procedimiento sancionador eficaz, eficiente y adecuado a las necesidades del subsector transporte y tránsito terrestre, respetándose las garantías del debido procedimiento.



118. Ahora bien, a fin de precisar los aspectos del procedimiento sancionador que serán regulados en los reglamentos nacionales, es urgente y necesario modificar la referida disposición complementaria haciendo referencia expresa a las fases de instrucción y sanción como sumarias y especiales.



119. Cabe señalar que la urgencia de la presente medida radica en la necesidad de dotar de manera inmediata a la autoridad de un mecanismo que le permita actuar de manera oportuna y eficiente ante la comisión de infracciones y reducir así los márgenes legales que dan lugar conductas oportunistas por parte de los sujetos infractores, las cuales no tienen otra finalidad que dilatar el procedimiento sancionador y así prolongar el tiempo para la ejecución sanción.



• **Del incumplimiento de las medidas administrativas**

120. En el marco de sus labores de fiscalización y sanción la SUTRAN ha advertido el incumplimiento por parte de los administrados de las medidas administrativas que emite, lo cual dificulta la ejecución de los actos administrativos que se

generan tanto en la etapa de fiscalización como en los diferentes procedimientos administrativos a cargo de esta entidad.

121. Esta renuencia de los administrados se debe, de acuerdo a lo señalado SUTRAN a la falta de un medio de ejecución forzosa eficiente que le permita imponer el cumplimiento de las obligaciones de hacer que resultan de un acto administrativo y tienen carácter personalísimo, es decir obligaciones personales en las que un tercero no puede sustituir al obligado principal. Por tanto, se considera conveniente incorporar en la LGTT esta medida de ejecución forzosa que coadyuvará a las funciones de la SUTRAN.

• **Sobre la regulación de los estándares exigidos para operar como Centro de Inspección Técnica Vehicular**

122. En el año 2008 se publicó la Ley N° 29237, Ley que Crea el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares, con el objetivo de certificar el buen funcionamiento y mantenimiento de los vehículos automotores y el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos establecidos en la normativa nacional, con el objetivo de garantizar la seguridad del transporte y tránsito terrestre, y las condiciones ambientales saludables.

122.1 La Inspección Técnica Vehicular es un procedimiento a través del cual se evalúa, verifica y certifica el buen funcionamiento y mantenimiento de los vehículos y el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos establecidos en la normativa nacional, con el objeto de garantizar la seguridad del transporte y tránsito terrestre, y las condiciones ambientales saludables. Dicho procedimiento es realizado por Centros de Inspección Técnica Vehicular, los cuales se encuentran habilitados a la prestación del servicio a través de una autorización otorgada por el MTC²⁹ y son objeto de infracciones y sanciones, entre ellas la suspensión o cancelación de la autorización, por el incumplimiento de la ley bajo comentario³⁰.

123. En esa línea, el artículo 5 de la Ley N° 29237 establece las condiciones que deben cumplir las personas naturales o jurídicas para ser autorizadas a operar como Centros de Inspección Técnica Vehicular (en adelante CITV). De manera genérica, la norma dispone que se deben cumplir con condiciones adecuadas en infraestructura, equipamiento y recursos humanos.

124. No obstante, las condiciones que se exigen en la actualidad no han logrado garantizar la idoneidad y transparencia de los CITV, habiéndose presentado casos de fraude que han mermado la confianza y la credibilidad de la ciudadanía sobre las inspecciones técnicas vehiculares.

²⁹ Ley que Crea el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares, Ley N° 29237

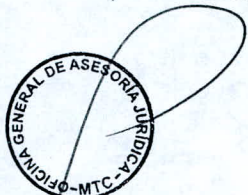
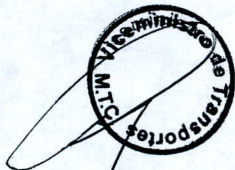
"Artículo 4.- Centros de Inspección Técnica Vehicular (CITV)

Las inspecciones técnicas vehiculares están a cargo de los Centros de Inspección Técnica Vehicular (CITV), previamente autorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Estas autorizaciones se otorgan sin carácter exclusivo, sobre la base de la situación del mercado automotriz de cada región y de su distribución geográfica, y por los mecanismos legales que la normativa contempla para tales casos."

³⁰ Ley que Crea el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares, Ley N° 29237

"Artículo 6.- Régimen de infracciones y sanciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el reglamento correspondiente, establece las infracciones y sanciones por el incumplimiento de la presente Ley. Las sanciones son de multa, suspensión o cancelación de la autorización e inhabilitación temporal o definitiva del Centro de Inspección Técnica Vehicular (CITV)."



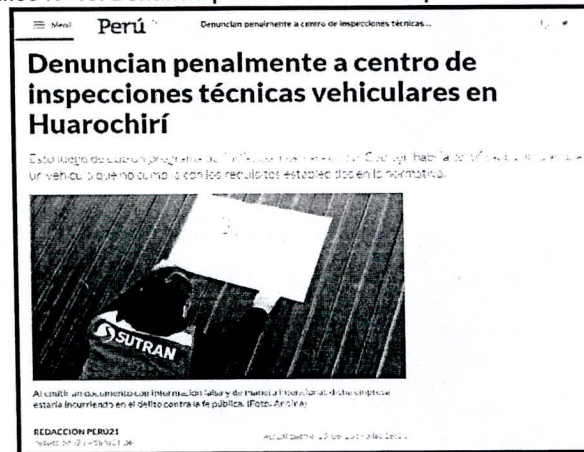
125. En efecto, una encuesta realizada para validar la confiabilidad de las inspecciones realizadas por los CITV (Sánchez, 2016) refleja la actual desconfianza que tienen los usuarios en el servicio, debido a que tanto los centros que operan las inspecciones técnicas y el personal técnico que efectúa el proceso de inspección de los vehículos no son adecuadamente supervisados por las entidades fiscalizadoras competentes.

126. Las certificaciones otorgadas por parte de los CITV a vehículos que no cumplen con los requisitos adecuados de infraestructura, equipamiento y personal profesional-técnico acreditado, viene siendo un caso denunciado frecuentemente, tal situación genera un detrimento a los usuarios de la vía.

127. Esta situación ha sido identificada a través de diversos medios de comunicación, tal como se puede advertir de los siguientes ejemplos:

- La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran) denunció penalmente por el delito de falsedad genérica al Centro de Inspecciones Técnicas Nacional S.A.C. (Cediten), en Huarochirí, al emitir un documento con información falsa y de manera intencional.

Gráfico N° 10: Denuncia penal a centro de inspecciones técnicas



Fuente y elaboración: Perú21

- El MTC denunció penalmente al gerente general de la empresa de inspecciones vehiculares Norwich, cuyo nombre comercial es Farenet, por el cobro de coimas para la obtención de certificados de inspección técnica. La medida se tomó luego que la mencionada compañía no facilitara los expedientes técnicos solicitados por el personal de fiscalización de la Sutran durante un operativo inopinado.

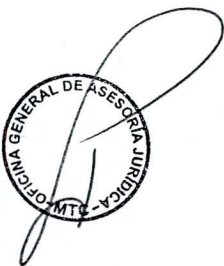


Gráfico N° 11: Denuncia penal a centro de inspecciones técnicas



Fuente y elaboración: Perú21

128. En ese sentido, a efectos de reducir este escenario es necesario adoptar acciones inmediatas, para que las personas naturales o jurídicas que desean operar como CITV tengan la competencia técnica adecuada para brindar este servicio, para lo cual es necesario que se encuentren acreditados ante el organismo de acreditación correspondiente³¹. De esa manera se garantiza la confianza en que el servicio de inspección que brindan, se efectúe de acuerdo a lo requerido, que cuenten con los recursos necesarios, que los inspectores trabajen de acuerdo con códigos de conducta adecuados para asegurar que las inspecciones se realizan de manera imparcial y con integridad, así como también que cuenten con un sistema de gestión adecuado.



B) CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN Y TRÁMITE DE LOS DECRETOS DE URGENCIA EMITIDOS EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

129. Los Decretos de Urgencia aprobados en el marco del artículo 135 de la Constitución Política del Perú (CPP), o también denominados Decretos de Urgencia en el interregno parlamentario (DU), son normas con rango y fuerza de ley que dicta el Poder Ejecutivo.



130. Asimismo, corresponde señalar que los Decretos de Urgencia son aprobados por el Consejo de Ministros (CM), rubricados por el Presidente de la República, refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido.



131. En esa misma línea, el presente Decreto de Urgencia tiene como finalidad garantizar la vida, integridad, seguridad y salud de la población, a través del fortalecimiento de la institucionalidad y del marco regulatorio en materia de seguridad vial que permita la gestión y fiscalización en materia de transporte y tránsito terrestre, y de sus servicios complementarios para la prevención de accidentes de tránsito, y adecuados estándares de seguridad en las vías públicas terrestres.



³¹ La acreditación implica que las entidades públicas y privadas cuenten con el reconocimiento del Estado de su competencia técnica, para prestar sus servicios. De esta manera se genera confianza en los usuarios que buscan un resultado de calidad. Es la Dirección de Acreditación del INACAL (INACAL-DA) la que evalúa y acredita, bajo normas internacionales, a estas entidades. Las entidades que pueden acreditarse son: laboratorios de calibración, laboratorios de ensayo, laboratorios clínicos, organismos de certificación (productos, sistemas y personal); y organismos de inspección. En: <https://www.inacal.gob.pe/principal/categoria/alo>.

C) CRITERIO DE NECESIDAD Y URGENCIA

132. Sobre este punto, se puede indicar que la necesidad radica en que la situación precaria del servicio de transporte en el país trae consigo que estos servicios no cuenten con las condiciones de seguridad y salud, incrementando los accidentes de tránsito con consecuencias fatales, resultando vital que el Estado actúe inmediatamente con el objeto de coadyuvar a la atención de los usuarios de estos importantes medios de transportes.
133. De tal forma, considerando los elevados índices de accidentabilidad en la operación de servicios de transporte,³² la situación se torna extraordinaria, por lo que, la propuesta normativa apunta mejorar la regulación, gestión y fiscalización del transporte y tránsito con la finalidad de evitar los accidentes que se presentan en los primeros meses del año.
134. Como ya se indicó en el acápite que describe la problemática, de acuerdo con las estadísticas de la PNP, sobre los índices de accidentabilidad de los últimos cinco años (2015-2019), se puede observar que durante el periodo de **diciembre a marzo** se presentan en promedio un mayor número de fallecidos como causa de accidentes de tránsito, siendo esta media superior en 3.9% en comparación con las cifras promedio de los meses de **abril a noviembre**. Asimismo, se proyecta que la tendencia se mantenga en el año 2020.
135. Asimismo, se ha indicado que el número promedio de personas fallecidas por accidentes de tránsito en el periodo 2015 - 2019 es de 253 fallecidos en los meses de diciembre a marzo y de 249 en los meses de abril a noviembre. De igual manera, las proyecciones de fallecidos por accidentes de tránsito para el periodo **diciembre 2019 a marzo del 2020** es de **255 fallecidos**, si no se adopta ninguna medida.
136. Estas cifras nos permiten sustentar la urgencia de medidas inmediatas para poder disminuir el número de accidentes y personas fallecidas en el primer trimestre del 2020. Para ello, el MTC ha implementado el Plan Verano 2020 como una estrategia de corto plazo que permiten disminuir este número de víctimas fatales, pero para garantizar la efectividad de las acciones previstas en el referido plan, es necesario realizar las modificaciones normativas a nivel de una norma con rango de ley que permitan fortalecer las funciones de fiscalización de la SUTRAN, así como dotar a esta institución del presupuesto necesario para implementar las acciones previstas en el plan antes indicado. Así, por ejemplo, es necesario establecer que la SUTRAN pueda gestionar directamente depósitos vehiculares para poder internar los vehículos cuyos conductores han sido intervenidos(as) por alcoholemia u otra infracción que conlleve aparejadas esta medida preventiva, así como disponer que el vehículo abonado en este depósito porque el propietario del vehículo no cancelo la multa de sanción pueda ser dispuesto a una entidad de chatarreo, o incorporar sanciones y medidas preventivas que permitan a la SUTRAN u a otra autoridad de transporte poder sancionar adecuadamente a los infractores, a fin de desincentivar conductas que conlleven a la comisión de accidentes.
137. El Plan Verano 2020 que SUTRAN viene implementando, comprenderá el control de excesos de velocidad y consumo de alcohol, haciendo el uso de

³² En el 2018, se registraron 3,244 muertos en accidentes de tránsito, cantidad que no se registra desde el 2011.

cinemómetros y alcoholímetros, respectivamente, en lugares de concentración de accidentes de tránsito, de exceso de velocidad, de zonas de informalidad y de zonas de esparcimiento estacional, identificados en las carreteras Panamericana Norte, Panamericana Sur, Central, Longitudinal de la Sierra Sur, Interoceánica Sur, comprendiendo las regiones de Lima, Arequipa, La Libertad, Junín y Puno. Asimismo, se intervendrá con alcoholímetros en los peajes Ancón, Huacho, Chilca, Hawai, Villacuri, Corcona (Región Lima); peaje Junín (Región Junín), y peajes Camaná, Repartición y Santa Lucía (Región Arequipa).

138. Las actividades de fiscalización de límites máximos de velocidad se realizarán mediante fiscalización electrónica, debidamente coordinadas con la Policía Nacional del Perú, Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – PROVÍAS NACIONAL y empresas concesionarias.
139. El plan de fiscalización supone un incremento promedio a corto plazo de 88% en el personal fiscalizador, entre fiscalizadores y jefes de grupo; pasando de 558 fiscalizadores a 1050 fiscalizadores. La región Madre de Dios tendrá el mayor crecimiento de fiscalizadores con un incremento de 613%, otro incremento importante es de Moquegua con 360%, asimismo en Ancash, Ayacucho, Huánuco y Puno con incrementos que superan el 100%.
140. Es importante reiterar que, de acuerdo a los datos extraídos de las estadísticas de la PNP de los últimos 15 años, y de mantenerse la tendencia, se proyecta que a finales del año 2020 se van a producir 95 989 accidentes de tránsito, de los cuales 65 376 accidentes presentarán heridos y 2 823 ocasionarán muertes. De igual manera, durante el año 2018 se han producido 90 056 accidentes de tránsito, de los cuales 61 512 accidentes ocasionaron heridos y 3 244 ocasionaron muertes, lo cual evidencia un futuro crecimiento en la accidentabilidad.



141. De seguir esta situación y no adoptarse medidas urgentes, el Estado peruano no cumpliría con la meta de la Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se tiene previsto que el número de defunciones y lesiones por accidentes de tránsito se reduzcan a la mitad. No obstante, de acuerdo a la información proporcionada por la PNP, en el año 2011 se registró una cifra de 3 490 fallecidos, mientras que la proyección para el 2020 es de 2 823, si bien es cierto se ha reducido en aproximadamente en un 20%, existe una brecha del 30% de accidentes no evitados, por otro lado en el caso del número de heridos la situación algo preocupante debido a que se registró un incremento 30% en los últimos diez años.



142. Los criterios de necesidad y urgencia y su articulación con los factores asociados a la seguridad vial se presentan en la siguiente tabla:

Tabla N° 17: Criterios de necesidad y urgencia

Principales disposiciones	Necesidad	Urgencia
Administración de depósitos por parte de SUTRAN	La Ley de creación de la SUTRAN no habilita a esta entidad a administrar o gestionar depósitos de vehículos, por lo que puede imponer en todos los casos medidas preventivas de internamiento del vehículo que ha cometido una infracción grave.	Es urgente que la SUTRAN cuente con la facultad de administrar depósitos directamente o por terceros, para poder internar vehículos cuyos conductores cometen infracciones graves y el código de tránsito establece como medida

		preventiva dicho internamiento, lo cual coadyuva a evitar que el vehículo siga circulando
Retiro de vehículos internados en depósitos y su traslado a entidades chatarreo	Se requiere fortalecer la capacidad sancionadora de SUTRAN y de la ATU.	Gran presencia de vehículos abandonados por sus propietarios y que prestan el servicio de transporte de personas en condiciones de informalidad
De los postulantes y recursos humanos de los servicios complementarios	Se requiere combatir la corrupción detectada en el Sistema de Emisión de Licencias de Conducir.	Cada día se emiten aproximadamente 2,700 licencias de conducir, lo requiere de asegurar que su otorgamiento sea realizado en cumplimiento estricto de la normativa vigente.
De la modificación e incorporación de definiciones a la LGTTT (p. ej. definición de infraestructura complementaria).	Se requiere precisar los alcances de los servicios que se brindan a los usuarios y de la infraestructura construida, a fin de orientar la actuación de los órganos que controlan el acceso al mercado a través del otorgamiento de autorizaciones.	Existe sobrecarga administrativa derivada de la falta de definiciones en materia de tránsito y transporte terrestre en dispositivos con fuerza de Ley.
De las sanciones, medidas preventivas, medidas correctivas y medidas provisionales respecto de las infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre y de sus servicios complementarios	No existe el marco jurídico requerido para aplicar sanciones a las entidades de servicios complementarios, lo que contribuye a que estas no puedan ser fiscalizadas y sancionadas por la autoridad competente.	Existe la urgencia de asegurar que los procedimientos de fiscalización reforzados por parte de la autoridad competente tengan base legal adecuada.
Precisiones en el ámbito de aplicación de las disposiciones legales y complementarias en materia de transporte y tránsito terrestre	Excesivos tiempos en la instrucción y sanción de los procedimientos de tránsito y transporte, debido a la utilización de un marco general no necesariamente adaptado a las condiciones particulares del Sector.	Existe la urgencia de asegurar que los procedimientos de instrucción y sanción sean celeres y eficaces por parte de la autoridad competente eviten conductas oportunistas que no tienen otra finalidad que dilatar el procedimiento sancionador.
De los impedimentos e incompatibilidades	Es necesario limitar el abuso del marco legal de constitución de empresas para eludir las sanciones administrativas ante la comisión de infracciones muy graves.	Existe la urgencia de asegurar que los procedimientos de fiscalización reforzados por parte de la autoridad competente no puedan ser eludidos.
De los mecanismos tecnológicos en los servicios de transporte	A efectos de permitir la comunicación, el seguimiento, supervisión y monitoreo permanente de los vehículos que prestan servicios de transporte terrestre, se requiere ampliar la obligación de contar con mecanismos tecnológicos.	A corto plazo, existe la urgencia de asegurar que los procedimientos de fiscalización reforzados por parte de la autoridad competente puedan emplear los mecanismos tecnológicos para reforzar su efectividad.
Sobre la multa coercitiva por incumplimiento de una medida administrativa	Se requiere asegurar el cumplimiento por parte del administrado de las medidas administrativas impuestas.	Existe la urgencia de asegurar que los procedimientos de fiscalización reforzados por parte de la autoridad competente puedan



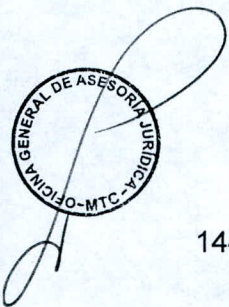
		ejecutarse con el fin de lograr el efecto disuasivo.
Sobre los requisitos técnicos para operar como Centro de Inspección Técnica Vehicular	Existe ausencia de estandarización en los procedimientos que siguen los centros de inspección técnica vehicular, siendo positivo que éstos se acrediten como organismos de inspección para lograr una calidad homogénea en el sistema de ITV.	Al año se registran aproximadamente 1,900 accidentes causados por fallas mecánicas dado que no existe un procedimiento que garantice la prestación de los servicios complementarios en condiciones de calidad.
Sobre la sanción penal para las personas que presten el servicio público de transporte en vehículos que no cuenten con SOAT y CITV, así como los que prestan servicio público de transporte de personas sin licencia.	Baja penetración de los seguros contra accidentes de tránsito, evasión de la realización de inspecciones técnicas vehiculares, condiciones necesarias para la rápida atención de las víctimas de un accidente de tránsito y para reducir la severidad en caso de la ocurrencia de tales accidentes. La fatalidad de los accidentes de tránsito es más alta cuando el accidente lo causa un conductor sin licencia. La revalidación es un punto de control natural para evaluar las condiciones físicas del conductor.	Es urgente tomar acciones a fin de erradicar estas conductas infractoras, considerando que el 16% de las infracciones al tránsito de los últimos 10 años (1.2 millones) están vinculadas con la ausencia de SOAT o CITV (M.27 y M.28). Asimismo, es preciso reforzar los mecanismos de sanción para el que presta servicio de transporte público de personas sin licencia de conducir vigente.
Formas agravadas de obstrucción de la fiscalización	Es necesario reducir los altos índices de agresión hacia los fiscalizadores de transporte, tránsito y servicios complementarios.	Es urgente detener la tendencia creciente en la agresión hacia los inspectores de fiscalización. Por ejemplo, en el año 2018 se registraron 50 casos, mientras que tan solo a septiembre del 2019 ya se han registrado 66 casos, proyectándose finalizar el año con casi 90 casos de agresión.

Elaboración: DPNTRA.

143. En ese sentido, a fin de que los servicios cuenten con condiciones de seguridad y salud idóneas, se reduzca el índice de los accidentes de tránsito, lo descrito se desarrolla en los siguientes puntos:

• **Destino de los recursos provenientes de la recaudación de ingresos y saldos de balance**

144. En atención a la problemática planteada, se considera urgente y necesario que los recursos provenientes de la recaudación de ingresos y saldos de balance de la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías sea destinados de manera exclusiva para el desarrollo de las actividades de fiscalización, sanción y prevención.



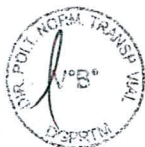
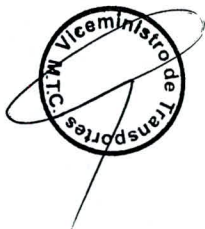
145. De esta manera, la SUTRAN podrá cumplir con las metas físicas programadas como por ejemplo, la contratación de bienes, servicios y equipamiento para realizar las acciones de fiscalización al servicio de transporte de personas, seguimiento y evaluación, fiscalización al servicio de transporte de personas, elaboración de normas legales, administrativas y técnicas, prevención, sanciones al servicio de transporte de personas, fiscalización de tránsito a vehículos de transporte terrestre, planeamiento y presupuesto, asesoramiento técnico y jurídico, acciones de control y auditoría, defensa judicial del estado, entre otros, con el fin de asegurar el desarrollo de las funciones de la SUTRAN.

• **Retiro de vehículos internados en depósitos y su traslado a entidades chatarreo**

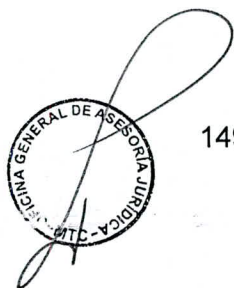
146. Atendiendo a la problemática planteada en torno al reiterado abandono de vehículos en los depósitos vehiculares el Decreto de Urgencia plantea que, en caso el propietario de un vehículo al que se aplicó la medida preventiva de internamiento de vehículo en los depósitos municipales, en los depósitos regionales, en los depósitos de la Policía Nacional del Perú, en los depósitos de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías o en los depósitos de la Autoridad de Transporte Urbano de Lima y Callao, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador en materia de tránsito y transporte, tiene un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la fecha en que la resolución de sanción queda firme, para solicitar el retiro del vehículo, previo pago de la multa y la cancelación de los derechos correspondientes.



147. En esa medida, lo que propone el Decreto Urgencia es regular aquellos casos en que los vehículos que se encuentran internados en un depósito vehicular debido a una medida preventiva dispuesta por la autoridad competente en el marco de un procedimiento administrativo sancionador (sea por la comisión de una infracción de tránsito o transporte) y que éste haya agotado la instancia administrativa, es decir, tenga resolución firme puedan ser destinados a una entidad de chatarreo o rematados, siempre que el propietario del vehículo no haya solicitado el retiro del vehículo, para lo cual debe haber cancelado la multa correspondiente y haber pagado los costos por el internamiento del vehículo. El Decreto de Urgencia agrega que, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones determinará las infracciones a las que se aplicará esta medida.



148. Por otro lado, en cuanto a este tema, el Decreto de Urgencia también permite a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías y a la Autoridad de Transporte Urbano de Lima y Callao realizar la gestión directa o mediante terceros de depósitos vehiculares a fin de proceder al internamiento de vehículos afectados por alguna medida administrativa.



149. Con esta medida, se busca fortalecer las medidas en materia de fiscalización por parte de la SUTRAN, dado que, además, podrá contar con depósitos que permitirán asegurar dichas acciones.

• **Habilitación sujeta a modo y condición y estudio para la determinación de entidades complementarias**

150. En atención a la problemática expuesta, el presente Decreto de Urgencia plantea que la habilitación que otorga el MTC para la operación de terminales terrestres y estaciones de ruta estén sujetas a la condición, término o modo que se

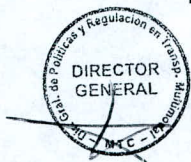
establezca en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes. Ello de acuerdo a lo previsto en el artículo 42 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto supremo N° 004-2019-JUS.

151. Sumado a ello, se propone, además, que el MTC realice la evaluación técnica, económica y financiera sobre la oferta y demanda de los servicios complementarios en el país, que permita determinar el número de servicios complementarios que se requieran de acuerdo a la demanda existente.

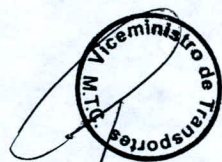
• **De los postulantes y recursos humanos de los servicios complementarios**

152. Ante la problemática planteada, el decreto de Urgencia contempla que los postulantes y todo recurso humano a cargo de la formación, evaluación o inspección que se realiza en el marco de la prestación de los servicios de transporte y de los servicios complementarios de transporte sean pasibles de supervisión, fiscalización, sanción e imposición de medidas administrativas por los incumplimientos o infracciones en que incurran.

153. Dicha disposición se materializa al señalar que el postulante a la licencia de conducir será responsable administrativamente de las infracciones vinculadas a su propia conducta durante el procedimiento de otorgamiento de la licencia de conducir; y, finalmente, el personal que conforma los recursos humanos de las entidades que prestan servicios complementarios al transporte serán responsable administrativamente de las infracciones vinculadas a su propia conducta en el desarrollo de los procedimientos y funciones a su cargo.



154. Esta medida tiene como objetivo luchar contra la impunidad por parte de los actores involucrados en actividades en materia de transporte terrestre y de sus servicios complementarios.

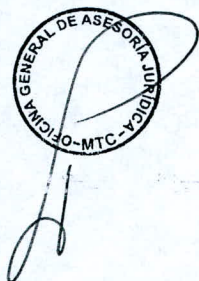


• **De la modificación e incorporación de definiciones a la LGTTT**

155. Como ya se indicó, la SUTRAN en su labor de fiscalización ha evidenciado dificultades para fiscalizar a los operadores de la infraestructura complementaria que no cuentan con la autorización respectiva. De acuerdo a dicha entidad, esta dificultad parte por la omisión de la LGTT de no definir en su artículo 2 a la infraestructura complementaria, como si lo hace con otros conceptos vinculados al transporte terrestre.



156. Teniendo en cuenta ello, la propuesta de Decreto de Urgencia modifica el artículo 2 de la LGTT para incorporar la definición de infraestructura complementaria, definiéndola como aquella "*Infraestructura de transporte distinta de la vial necesaria para la prestación del servicio de transporte en condiciones de seguridad, tales como terminales terrestres, estaciones de ruta, entre otros*". Como se puede advertir la definición no incluye el término habilitado o autorizado, con lo cual, si el operador de una infraestructura complementaria que no tiene habilitación opera como terminal o estación de ruta, la SUTRAN podrá fiscalizarlo sin que dicho operador cuestione tal función, como actualmente sucede.



157. Además, se considera importante distinguir el servicio complementario de la persona que brindará este servicio y a la cual habilitará la autoridad competente, por tanto, el presente Decreto de Urgencia define como entidad complementaria

a la "Persona jurídica o natural habilitada por la autoridad competente para prestar servicios complementarios al transporte y/o tránsito terrestre".

158. También se advierte que a pesar de que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, declara al servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades como servicio público, la definición de servicio de transporte prevista en el artículo 2 de la LGTT no ha sido actualizada, lo cual es importante, pues se ha modificado la naturaleza de este servicio.

159. Así, el presente Decreto de Urgencia propone definiciones que permitan diferenciar al servicio público de transporte terrestre de personas de otros servicios que no lo son, como el transporte de mercancías. En esa medida, se plantean las siguientes definiciones:

"Servicio de Transporte de Personas: Servicio público a través del cual se satisface las necesidades de desplazamiento de los usuarios de transporte, bajo condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente, haciendo uso del Sistema Nacional del Transporte Terrestre, terminales terrestres, estaciones de ruta u otro tipo de infraestructura complementaria que se considere necesaria para la adecuada prestación del servicio.

Servicio de Transporte de Mercancías: Actividad económica a través del cual se realiza el traslado de mercancías".



160. Las definiciones propuestas coadyuvan a precisar los alcances de los servicios de transporte terrestre y los servicios complementarios que se brindan a los usuarios, además de orientar de mejor manera tanto a las entidades que otorgan los títulos habilitantes como aquellas que fiscalizan a estos servicios, para el mejor desempeño de sus funciones.



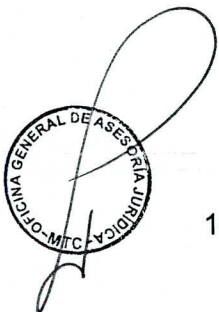
• De la promoción de la inversión privada

161. En atención a lo señalado en el acápite de la problemática, el presente Decreto de Urgencia propone que el Estado promueve la seguridad jurídica y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren los términos contractuales sobre la base de los cuales dichos agentes han efectuado inversiones y realizan operaciones en materia de transporte, de acuerdo a lo previsto en la Constitución y las Leyes respectivas. De esta manera, se fortalecerá y promoverá la seguridad jurídica a los agentes privados, la reducción de la brecha de las inversiones en el Sector Transporte, entre otros.



• De las sanciones, medidas preventivas, medidas correctivas y medidas provisionales respecto de las infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre y de sus servicios complementarios

162. Como producto de la problemática planteada, el Decreto de Urgencia propone que el alcance de las sanciones por infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre, sean aplicadas a sus servicios complementarios, siendo estos referidos a la suspensión, cancelación e inhabilitación definitiva de la inscripción en el registro en el que consta la autorización de los recursos humanos para participar en la prestación del servicio de las empresas prestadoras de servicio



de transporte o servicios complementarios; a la inhabilitación para brindar el servicio de transporte o realizar las actividades vinculadas al transporte y tránsito terrestre o servicios complementarios; y, a la cancelación definitiva del título habilitante a la empresa prestadora del servicio de transporte o servicios complementarios.

163. De igual forma, incorpora a las medidas preventivas, impuestas por infracciones vinculadas al transporte, tránsito terrestre y actividades complementarias, el impedimento del administrado de solicitar la cancelación del título habilitante que se le otorgó, durante el tiempo que dure el procedimiento administrativo sancionador; la suspensión del postulante para iniciar el proceso de tramitación de la licencia de conducir en el Sistema Nacional de Conductores; y, la suspensión de la inscripción del recurso humano de la entidad complementaria en el registro respectivo. Agregando que, en caso que el infractor se resista a la ejecución de la medida, la autoridad puede utilizar todos los medios físicos y mecánicos que se consideren necesarios, tales como la adhesión o colocación de carteles y/o paneles, el uso de los instrumentos y herramientas de cerrajería, soldadura, el tapiado de puertas y ventana, instalación de bloques de concreto en las puertas y acceso a la infraestructura clausurada, la ubicación de personal de seguridad destinado a garantizar el cumplimiento de la medida.

164. De esta forma, la medida permite establecer infracciones y sanciones aplicables a la prestación de los servicios complementarios para que la SUTRAN pueda ejercer sus funciones de fiscalización y sanción.

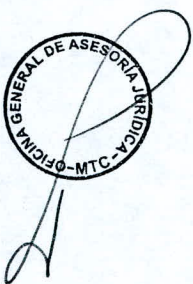
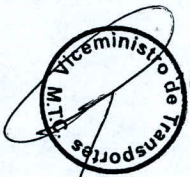
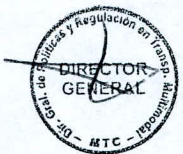
• Del ámbito de aplicación de las disposiciones legales y complementarias en materia de transporte y tránsito terrestre

165. En atención a la problemática descrita, el Decreto de Urgencia plantea que los procedimientos sancionadores en materia de transporte y tránsito terrestre, así como de sus servicios complementarios, se rijan por los procedimientos especiales de tramitación sumaria que establezcan los Reglamentos Nacionales, cuyas fases de instrucción y sanción son sumarias y especiales, en atención a su carácter masivo y a la necesidad de urgente tutela de las condiciones de seguridad y salud de los usuarios, respetándose las garantías del debido procedimiento.

166. Esta precisión permitirá al MTC desarrollar un modelo de procedimiento administrativo sancionador simplificado y eficiente que permita a la SUTRAN imponer las sanciones respectivas en plazos más céleres, a fin de desincentivar la comisión de infracciones y reducir las conductas oportunistas de los infractores, que buscan dilatar el procedimiento sancionador y prolongar el tiempo de ejecución de la sanción.

• De los impedimentos e incompatibilidades


167. En el marco de las labores de fiscalización de la SUTRAN, esta entidad ha evidenciado que en la práctica algunos operadores de servicios complementarios vienen desarrollando estrategias para evadir los efectos de las sanciones aplicadas, a través de la obtención de nuevas autorizaciones ya sea con la misma razón social o con distinta razón social, pero con los mismos socios,




directivos y representantes, así como con los mismos trabajadores, debido a que a no existe un impedimento legal que no les permita obtener una nueva autorización, a pesar de contar una sanción de cancelación o inhabilitación por haber incumplido gravemente con sus obligaciones de acceso y permanencia para brindar el servicio.

168. Así, por ejemplo, una empresa que brinda un servicio complementario es sancionada con la cancelación de su autorización y su inhabilitación definitiva, por haber cometido infracciones muy graves, no tiene impedimento alguno para que, al día siguiente de ser sancionado, vuelva a solicitar y obtener una nueva autorización, lo cual genera impunidad.

169. A fin de evitar esta situación el presente Decreto de Urgencia propone la incorporación del artículo 4-A a la LGTTT, mediante el cual se regulan los impedimentos e incompatibilidades a los operadores de los servicios de transporte y/o servicios complementarios para obtener cualquier título habilitante. Así, por ejemplo, se señala que *“Las personas jurídicas y/o naturales que, hayan sido sancionadas con cancelación y/o inhabilitación definitiva para prestar servicios de transporte y/o servicios complementarios y dicha sanción haya quedado firme, así como aquellas que habiendo impugnado dicha sanción han agotado la vía administrativa”*.



170. Además de los impedimentos e incompatibilidades señaladas en el párrafo anterior, se regulan impedimentos e incompatibilidades para obtener una autorización como Centro de Inspección Técnica Vehicular o Certificadora, entre otros, a: i) Las personas jurídicas o naturales dedicadas a la prestación del servicio de transporte en cualquiera de sus modalidades, ii) Los socios, accionistas o asociados, miembros del directorio o consejo directivo, gerentes, apoderados o representantes legales de la persona jurídica dedicada a la prestación del servicio de transporte en cualquiera de sus modalidades, iii) Las personas jurídicas o naturales autorizadas como talleres de conversión a GNV y GLP.



171. El fundamento para establecer estos impedimentos e incompatibilidades se debe a que los servicios de transporte y/o servicios complementarios resultan especialmente sensibles, considerando las diversas implicancias prácticas que su realización conlleva y las noticias que suelen ser divulgadas en torno a presuntas irregularidades en torno a su realización. Tales límites responden a la necesidad de resguardar el interés general, pues como bien lo indica el artículo 3 de la LGTTT la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta al resguardo de las condiciones de seguridad y salud de los usuarios de estos servicios y de la comunidad en su conjunto, pues no debemos olvidar que un servicio de transporte de personas prestado en condiciones inadecuadas de seguridad puede conllevar a un accidente e incluso a la muerte de los usuarios de las vías.



o **De los mecanismos tecnológicos en los servicios de transporte**

172. En atención a la problemática que sobre esta materia se ha descrito, el presente Decreto de Urgencia plantea incorporar como parte del contenido del Reglamento Nacional de Administración de Transporte que se incorpore dentro de los requisitos técnicos de idoneidad que debe de cumplir el operador del servicio de transporte, los mecanismos tecnológicos que permitan el seguimiento, supervisión y monitoreo permanente de los vehículos destinados a

la prestación de los servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías, así como la prevención de los accidentes de tránsito.

173. De esta manera, se logrará velar por el resguardo de las condiciones de seguridad de los usuarios de transporte y de los vehículos destinados al transporte de mercancías, regulando los estándares que resulten óptimos para la prevención y atención de los eventos que se puedan suscitar a consecuencia del desarrollo de la actividad económica de transporte terrestre.

• **Sobre la multa coercitiva por incumplimiento de una medida administrativa**

174. Se ha indicado que la SUTRAN en su labor de fiscalización y sanción ha advertido el incumplimiento de las medidas administrativas que emite por parte de los administrados, lo cual dificulta la ejecución de los actos administrativos que se generan tanto en la etapa de fiscalización como en los diferentes procedimientos administrativos a cargo de esta entidad.

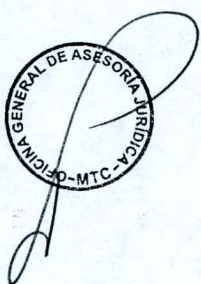
175. En atención a la problemática planteada, el presente Decreto de Urgencia plantea incorporar el artículo 26-A a la LGTTT el cual regula la multa coercitiva, en los siguientes términos: *“El incumplimiento de una medida administrativa por parte de los administrados acarrea la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) ni mayor a veinte (20) UIT. Dicha multa coercitiva debe ser pagada en un plazo de cinco (5) días hábiles, vencido el cual se ordena su cobranza coactiva. En caso de persistirse el incumplimiento se puede imponer una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada”*.



176. La multa coercitiva es un medio de ejecución que consiste en la imposición de multas reiteradas en el tiempo hasta doblegar la voluntad del obligado para cumplir el mandato del acto administrativo de cuya ejecución se trata. Es una técnica originaria del derecho germano que, con la denominación de multa ejecutiva era utilizada para compensar la falta de un delito de desobediencia a las órdenes oficiales y, en general, por la tradicional insuficiencia del sistema penal para servir de medio de coacción del derecho administrativo³³.



177. Este tipo de multas son medios de ejecución que tratan de estimular el cumplimiento directo por parte del obligado a ello. Frente a la ejecución subsidiaria, que consiste precisamente en un cumplimiento o ejecución por sustitución, las multas coercitivas tratan de evitar el problema que surge cuando el obligado a hacer personalísimo se opone a ello. El fundamento de la multa coercitiva es la advertencia material que se efectúa por la administración para convencer al obligado incumplidor. Por ello, no tratan de castigar la comisión de una infracción, ni siquiera de resarcir un daño producido sino de vencer la resistencia del obligado al cumplimiento de su obligación. Esta técnica de ejecución consiste en la imposición de multas pecuniarias, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado³⁴.



³³ Manteca Valdelande, Víctor, La multa coercitiva como instrumento de ejecución de las administraciones públicas. En: Actualidad Administrativa, N° 14, Sección Práctica Profesional, Quincena del 16 al 31 Julio. 2011, pág. 1839, tomo 2, Editorial LA LEY.

³⁴ Ibidem.

178. Como bien ha indicado el Tribunal Constitucional Español en esta clase de multas no se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita, cuya adecuada previsión normativa desde las exigencias constitucionales del derecho a la legalidad en materia sancionadora pueda cuestionarse, sino que consiste en una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa. No se inscriben, por tanto, estas multas en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración³⁵.

179. Asimismo, en nuestro ordenamiento jurídico se han desarrollado este tipo de multas que vienen siendo aplicadas por diferentes entidades con competencias fiscalizadoras y sancionadoras. Así, la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, regula la aplicación de medidas coercitivas en los siguientes términos:

Artículo 21.- Medidas cautelares

(...)

21.5 El incumplimiento de una medida cautelar por parte de los administrados acarrea la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva. (subrayado agregado)

180. También cabe mencionar lo dispuesto en el Decreto Ley N° 26126, Texto Único Concordante de la Ley Orgánica de la Comisión Supervisora de Empresas y Valores – CONASEV, el cual señala lo siguiente:

Artículo 3. Atribuciones del Superintendente del Mercado de Valores Son atribuciones o facultades del Superintendente del Mercado de Valores las siguientes:

(...)

6. Citar e interrogar a toda persona que pueda contribuir al éxito de las investigaciones que lleve a cabo la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) u otro organismo supervisor del mercado de valores del extranjero con quien tenga firmado un acuerdo de colaboración interinstitucional. La persona que, sin justificación, no comparece a la citación o se niega a responder al interrogatorio será apremiada mediante la imposición automática de una multa coercitiva de hasta cinco unidades impositivas tributarias (UIT). Dicha multa deberá ser pagada dentro del plazo de cinco días hábiles de notificada, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva. Si el obligado persiste en el incumplimiento, se le impondrá una nueva multa coercitiva duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta hasta que comparezca o responda al interrogatorio, según sea el caso, y sin perjuicio de denunciarlo ante el Ministerio Público para que este inicie el proceso penal que corresponda. Las multas coercitivas impuestas, al no tener naturaleza

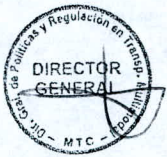
³⁵ STC 239/1988.

sancionatoria, no impiden a la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) imponer una sanción al final del procedimiento, de ser el caso. (subrayado agregado)

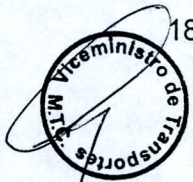
181. Por su parte, el Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado mediante Ley N° 29571, establece lo siguiente respecto a la aplicación de las multas coercitivas:

Artículo 117.- Multas coercitivas por incumplimiento de mandatos. Si el obligado a cumplir con un mandato del Indecopi respecto a una medida correctiva o a una medida cautelar no lo hace, se le impone una multa coercitiva no menor de una (1) Unidad Impositiva Tributaria, tratándose de una microempresa; en todos los otros supuestos se impone una multa no menor de tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En caso de persistir el incumplimiento de cualquiera de los mandatos a que se refiere el primer párrafo, el órgano resolutivo puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencido el cual se ordena su cobranza coactiva. (subrayado agregado)

182. Es importante indicar que para establecer los rangos de la multa coercitiva se ha tomado en consideración que la LGTT abarca diversas actividades cuyos actores (transportistas, conductores, escuelas de conductores, Centros de Inspección Técnica Vehicular) no tienen el mismo nivel de ganancias ni de incentivos para cumplir con la regulación, es por ello que se ha establecido un rango de una (1) UIT a (20) UIT, de manera que a nivel reglamentario se establecerá el monto específico y las disposiciones complementarias para su aplicación en atención a la naturaleza de la actividad regulada en cada uno de ellos.



183. En esa línea, para fijar el monto límite de 20 UIT se ha verificado las multas previstas en la tabla de infracciones y sanciones de cada uno de los reglamentos nacionales, siendo la sanción máxima de 20 UIT, la cual se encuentra establecida en el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir para la conducta infractora consistente en expedir una o más constancias y/o formar y/o capacitar a uno o más postulantes, sin contar con autorización.

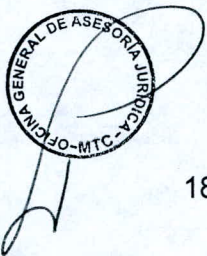


184. Consideramos que con esta medida se logra dotar a la autoridad competente en materia de fiscalización y sanción en materia de transporte, tránsito terrestre y servicios complementarios de un mecanismo eficiente y eficaz que le permita hacer cumplir lo dispuesto en las medidas administrativas que dicte.



- **Modificación de la Ley que crea el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares y de la Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores**

185. Teniendo en consideración que tanto la emisión de licencias de conducir como las inspecciones técnicas vehiculares, constituyen funciones a cargo del Estado, por lo que dependiendo del caso concreto corresponde al MTC determinar el mecanismo idóneo para prestar estos servicios, ya sea a través de una autorización o a través de una tercerización.



186. En ese sentido, se propone agregar dos disposiciones complementarias modificatorias a fin de modificar el artículo 4, el primer párrafo del artículo 5 y el artículo 6 de la Ley 29237, Ley que crea el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares; así como de los artículos 1 y 4 de la Ley 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores, con la finalidad de modificar el término autorización por habilitación.

• **Sobre los requisitos técnicos para operar como Centro de Inspección Técnica Vehicular**

187. Como ya se indicó el artículo 5 de la Ley N° 29237, Ley que Crea el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares, si bien establece los requisitos que deben cumplir las personas naturales o jurídicas para ser autorizadas a operar como CITV, no obstante, esta disposición es genérica y no establece un parámetro para que dichos centros de inspección cumplan con condiciones adecuadas en infraestructura, equipamiento y recursos humanos.

188. En ese sentido, la propuesta normativa propone modificar el referido artículo a fin de señalar que sólo las personas jurídicas pueden operar como CITV y que estas deben ser acreditadas como organismos de inspección por el Instituto Nacional de Calidad (en adelante INACAL). Ello teniendo en cuenta que tales organismos realizan el examen de un producto, proceso, servicio, o instalación o su diseño y determinan su conformidad con requisitos específicos o, sobre la base del juicio profesional.



189. En el mundo, existen numerosas empresas que prestan servicios de inspección, sin embargo, una manera de estar seguro de su competencia técnica, es que se encuentren acreditados, de esa manera podemos confiar en que el servicio de inspección que brindan, se efectúe de acuerdo a lo requerido, que se cuente con los recursos necesarios, que los inspectores trabajen de acuerdo con códigos de conducta adecuados para asegurar que las inspecciones se realizan de manera imparcial y con integridad, así como también que cuenten con un sistema de gestión adecuado³⁶.



190. Cabe indicar que a nivel comparado, países como España, Colombia y Ecuador, exigen el cumplimiento de la norma ISO/IEC 17020 a los Centros de Inspección Técnica Vehicular. Esta certificación es realizada por los organismos nacionales competentes respectivos. En el caso de España, es verificado por la Entidad Nacional de Acreditación española; en el caso de Colombia, lo realiza el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia y en Ecuador, el Organismo de Acreditación Ecuatoriano. En el caso peruano, como ya se indicó, la entidad competente para dicha acreditación es INACAL.



191. Es importante mencionar que la norma ISO/IEC 17020 evalúa que el CITV cumpla con los seis componentes que se detallan a continuación:



Tabla N° 18: Componentes de la norma ISO/IEC 17020

Componente	Aspectos a evaluar
Imparcialidad	Organización y su contexto Evaluación del riesgo Confidencialidad
Gestión administrativa	Organización y Gestión

³⁶ <https://www.inacal.gob.pe/principal/categoria/odi>

	Estructura
Recursos	Personal competente Instalaciones y Equipos Subcontratación
Procesos	Métodos y Procedimientos de Inspección Manipulación de los Objetos a inspeccionar Registros de Inspección Informes/Certificados
Sistema de gestión	Control de Documentos Auditoría interna Revisiones del SGAS: OG, AD y FCA
Mejora continua	No conformidades y acciones correctivas Mejora continua

Fuente: DPNTRA

192. La acreditación antes indicada es necesaria de cara a la mejora del equipamiento de los CITV, a fin de garantizar la transparencia y rigurosidad de las evaluaciones. En efecto, actualmente, el MTC cuenta con un Sistema Informático y de Comunicaciones administrado por la Oficina General de Tecnología de la Información, el cual gestiona a los 168 CITV a nivel nacional. Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 4801-2017-MTC/15 y Resolución Directoral N° 526-2018-MTC/15, el MTC aprobó las características y especificaciones del Sistema informático y de comunicaciones, el cual permite la transmisión de datos (servicio web) entre los equipos del CITV y del MTC.



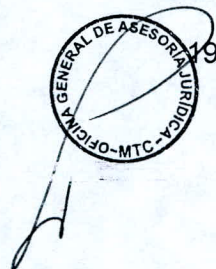
193. A través del Sistema Informático y de Comunicaciones, los CITV registran los datos de identificación vehicular y validan las características del vehículo, el SOAT o AFOCAT y el último CITV del vehículo. Tras finalizar la evaluación, los CITV registran el resultado final de la evaluación. Según el resultado de la evaluación, el MTC envía al CITV el código para el Informe (resultado desaprobado) o un código para el Certificado de Inspección Técnica Vehicular (resultado aprobado).



194. No obstante, una debilidad que presenta el proceso actual es el limitado uso de la tecnología. El proceso de inspección técnica vehicular no se encuentra automatizado y los equipos del CITV no transmiten los resultados de cada evaluación directamente y en tiempo real al Sistema informático del MTC, que se limita a registrar los resultados finales de la evaluación.



195. Esta situación genera riesgos de manipulación de resultados, perjudicando la confiabilidad, la transparencia y calidad de las inspecciones técnicas vehiculares. A nivel comparado, vemos que otros países de la región han intensificado el uso de la tecnología para mitigar estos riesgos y asegurar la transparencia de las inspecciones.



196. Así, por ejemplo, en Chile el proceso viene siendo automatizado desde la década del noventa. En la actualidad, casi todas las bases de licitación establecen que las Plantas deban contar con un software que le permita registrar los resultados de las etapas de la inspección sin posibilidad a que estas puedan ser manipuladas por el operario. De esta forma, se busca limitar la subjetividad en el proceso y evitar posibles situaciones de fraude.

197. Igualmente, Colombia ha implementado el Sistema de Control y Vigilancia (SICOV) a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte, el cual consiste en un centro de monitoreo en línea, a tiempo real, georreferenciado e integrado, que permite asegurar la presencia del vehículo en el Centro de

Inspección, verificar que las pruebas sean realizadas desde allí, garantizar que el Certificado se expida desde la ubicación geográfica del Centro de Inspección, obtener datos del vehículo y de la revisión procurando limitar la intervención del operario, entre otros.

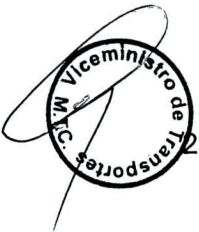
198. Por último, tenemos un caso de reciente innovación en Ecuador, el cual viene implementándose en la actualidad a través del Reglamento de Revisión Técnica Vehicular aprobado el 15 de mayo del 2019 mediante Resolución N° 025-ANT-DIR-2019. De acuerdo a la citada norma, el artículo 53 dispone que los Centros de Revisión Técnica Vehicular deben contar con determinados niveles de seguridad y medios electrónicos de transmisión de la información que impidan la visualización, alteración o manipulación de los resultados de las revisiones efectuadas. Asimismo, establece que ni el propietario del vehículo ni el operador del CRTV pueden tener conocimiento de los resultados de la inspección hasta cuando finalice la revisión integral y se emita el reporte de resultados (art. 56). El cometido de dicha disposición busca evitar situaciones de corrupción, pues una vez emitido el resultado, este no puede ser modificado en el sistema.

199. Como puede verse, los modelos que se han implementado en estos países tienen características rescatables. Mientras que Chile cuenta con un modelo de inspecciones automatizados, Colombia ha avanzado enormemente en el monitoreo a través de los sistemas de videovigilancia. En cuanto Ecuador se abre camino a la automatización de los resultados finales, sin intermediación manual por parte del operador. Ello ha sido posible, en tanto, estos CITV cumplen con los requisitos de competencia técnica debidamente acreditados.



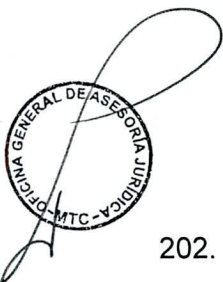
- **Modificación del delito de lesiones graves para comprender como agravante el supuesto en que la víctima sea una autoridad administrativa relacionada con el transporte, tránsito terrestre y servicios complementarios**

200. Como ya se indicó en el acápite de la problemática, de acuerdo a las estadísticas presentadas por la SUTRAN sobre las agresiones que reciben los inspectores de dicha entidad en su labor de fiscalización a los servicios de transporte y tránsito y a los servicios complementarios, se advierte que hasta setiembre de 2019 se reportaron 66 casos de agresiones en contra de los inspectores, cifra que es mayor a la del año 2018, donde se reportaron un total de 50 agresiones.

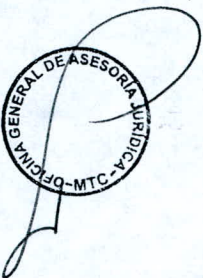
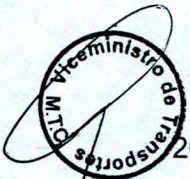


201. En algunos de estos casos, las agresiones provocaron a los inspectores de la SUTRAN lesiones graves, debido a que fueron atropellados o agredidos físicamente. A pesar de las sanciones administrativas que se pueden imponer al conductor del vehículo o a los prestadores de los servicios de transporte y tránsito y servicios complementarios que agreden a un inspector de la SUTRAN o a la autoridad de transporte respectiva, así como el tipo penal de básico de lesiones que se puede aplicar, de las estadísticas se advierte que tales sanciones no son los suficientemente disuasivas para impedir que sigan realizándose las agresiones a dichos funcionarios.

202. En atención a la problemática antes descrita, el proyecto de Decreto de Urgencia propone modificar el numeral 1 del segundo párrafo del artículo 121 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635.



203. Ello, teniendo en consideración que el Código Penal vigente establece con suma claridad en el artículo I de su Título Preliminar que este tiene por objeto la prevención de delitos y faltas como medio protector de la persona humana y de la sociedad. En esa línea, el Código Penal desarrolla a lo largo de sus títulos que la pena tiene una función preventiva y protectora, en efecto el legislador ha considerado de suma importancia el hecho de evitar en lo posible se realice el hecho punible antes de tener que sancionarlo. En ese contexto, compartimos la idea de proteger los bienes jurídicos como la vida e integridad de la persona humana, mediante la norma penal ante la ocurrencia de un delito.
204. En esa línea, el delito de Lesiones Graves establecido en el artículo 121° del Código Penal, protege los bienes jurídicos a la integridad física y la salud entendiéndose por estos una afección inmediata a la salud de la víctima que sufre una lesión. En dicho artículo el legislador ha considerado que la pena privativa de libertad será no menor de seis años ni mayor de doce años cuando concurra circunstancias agravantes como que la víctima es miembro de la Policía Nacional del Perú o de las Fuerzas Armadas, magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público, magistrado del Tribunal Constitucional, autoridad elegida por mandato popular, o servidor civil, y es lesionada en ejercicio de sus funciones o como consecuencia de ellas. Teniendo en cuenta lo anterior, el legislador reconoce que resulta necesario proteger a las personas que velan por el orden y seguridad de la ciudadanía.
205. En ese contexto, resulta oportuno mencionar la labor que realizan las autoridades administrativas relacionadas con el transporte, tránsito terrestre o los servicios complementarios relacionados con dichas materias que en el cumplimiento de sus deberes de control, supervisión, fiscalización o investigación que realizan a favor de la ciudadanía para la mejora del transporte se ve vulnerada ante conductas de los administrados supervisados o terceros que tienen por finalidad impedir u obstaculizar las acciones de control, supervisión, fiscalización o investigación relacionadas con el transporte terrestre nacional o internacional, tránsito terrestre, así como a los servicios complementarios a éstos; logrando que la autoridad administrativa desarrolle sus actividades de fiscalización sin interferencias o inconvenientes, logrando detectar riesgos, evitar accidentes; así como las infracciones a la normativa de la materia.
206. Así, la conducta de agresión que ocasiona una lesión a las autoridades administrativas relacionadas con el transporte, tránsito terrestre o los servicios complementarios relacionados con dichas materias que ponen en peligro inminente la vida de dicha autoridad, o que mutilan un miembro u órgano principal de su cuerpo o lo hacen impropio para su función, le causan incapacidad para el trabajo, invalidez o anomalía psíquica permanente o la desfiguran de manera grave y permanente, o aquellas lesiones que infieren cualquier otro daño a la integridad corporal, o a la salud física o mental de la autoridad que requiera veinte o más días de asistencia o descanso según prescripción facultativa, o se determina un nivel grave o muy grave de daño psíquico, constituye una resistencia activa y de violencia contra el *ius imperium* del Estado, que legalmente ostenta y ejerce dicha autoridad y, principalmente, contra su integridad física. Por ello, se considera que este contexto configura la circunstancia de agravación de la conducta que permite calificarla como un agravante del delito de lesiones graves.

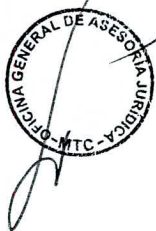
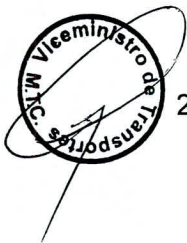


• **Incorporación de sanción penal para las personas que generen producción de peligro en el servicio público de transporte de pasajeros**

207. Se ha indicado en el acápite que desarrolla la problemática que, a pesar de las labores de fiscalización mediante el inicio de los procedimientos administrativos sancionadores y aplicación de medidas preventivas (retiro de placas de vehículo, retención de licencias, entre otras) a los conductores y prestadores de servicios de transporte de pasajeros, éstos continúan conduciendo o prestando el referido servicio en vehículos sin cumplir las exigencias establecidas en la normativa de transporte y tránsito, como contar con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) vigente o que el vehículo no haya pasado la última inspección técnica vehicular o que carezca de los dispositivos de seguridad.
208. La inseguridad de esta prestación de transporte puede ocasionar accidentes lamentables con pérdidas de vidas humanas o lesiones a los ocupantes de los vehículos por la negligencia de no haber realizado el debido control y evaluación vehicular, así como la verificación respectiva del conductor.
209. Si bien, actualmente la legislación prevé como faltas muy graves el hecho de que los vehículos no cuenten con SOAT vigente y con Certificado de aprobación de Inspección Técnica Vehicular el internamiento del vehículo en estos casos; se puede advertir que estas medidas administrativas no han sido suficientes para poder desincentivar tales conductas. La cantidad de accidentes producidos por vehículos que no portaban SOAT, no tenían aprobada la última inspección técnica o carecían de dispositivos de seguridad; así como la constatación de que el 70% de los accidentes de tránsito se producen por falla humana, siendo la proporción de accidentes fatales asociados al hecho de manejar sin licencia mayor en comparación con otros tipos de licencia, conllevan a que se proponga una sanción más drástica porque como se analizó en la problemática, el bien jurídico protegido es la seguridad vial y esta conducta obedece al tipo penal doloso, a fin de desincentivar este tipo de conductas.
210. En efecto, a pesar de la existencia de sanciones administrativas señaladas en el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito y modificatorias, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, en los últimos años no se ha logrado desincentivar dichas conductas, por lo que resulta urgente y necesario adoptar medidas adicionales que logren dicho objetivo. Un ejemplo de esta realidad se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla N° 19: Tabla de infracciones relacionadas a la propuesta normativa

Falta	Infracción	Calificación	Monto (S/)	Con descuento	Sanción	Puntos	Medida Preventiva	Solidario
M03	Conducir un vehículo automotor sin tener licencia de conducir o permiso provisional.	Muy Grave	2,150	2,150	Multa e inhabilitación para obtener licencia de conducir por tres (3) años	-	Internamiento del vehículo	Propietario
M04	Conducir vehículos estando la licencia de conducir retenida, suspendida o estando inhabilitado para obtener licencia de conducir.	Muy Grave	4,300	4,300	Multa y suspensión de la licencia de conducir por tres (3) años, si ésta estuviese retenida o multa y cancelación definitiva de la licencia de conducir, si la	-	Internamiento del Vehículo y Retención de la Licencia	



					licencia estuviere suspendida			
M05	Conducir un vehículo con Licencia de . Conducir cuya clase o categoría no corresponde al vehículo que conduce.	Muy Grave	2,150	2,150	Multa y suspensión de la licencia de conducir por un (1) año	70	Retención del vehículo y retención de la licencia de conducir	
M27	Conducir un vehículo que no cuente con el certificado de aprobación de inspección técnica vehicular. Esta infracción no aplica para el caso de los vehículos L5 de la clasificación vehicular	Muy Grave	2,150	2,150	Multa	50	Internamiento del vehículo	Propietario
M28	Conducir un vehículo sin contar con la póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, o Certificado de Accidentes de Tránsito, cuando corresponda, o éstos no se encuentren vigentes.	Muy Grave	516	516	Multa	50	Retención del vehículo	Propietario
M42	Conducir un vehículo de la categoría L5 de la clasificación vehicular, que no cuente con el certificado de aprobación de inspección técnica vehicular	Muy Grave	215	215	Multa	50	Internamiento del vehículo	Propietario

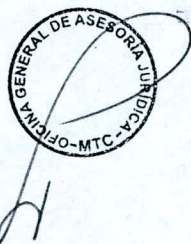
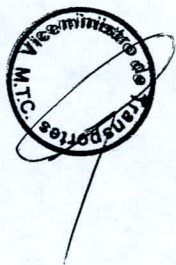
Fuente y elaboración: Página web - SAT

Tabla N° 20: Número de infracciones según código, año 2017-2019.

Tipo de Infracción	2017	2018	2019
M03	10,220	10,936	8,749
M04	891	1,551	1,721
M05	384	455	430
M27	4,535	3,723	3,238
M28	8,910	7,521	5,705
M42	348	511	238

Fuente: OGTI-MTC, elaboración propia.

211. La dogmática penal sostiene que el derecho penal cumple una función de protección de bienes jurídicos, esto es, de bienes y valores que son imprescindibles para la convivencia humana y vida social. El derecho penal, como uno de los medios de control social, es el recurso extremo para reducir conflictos sociales, así como de mantener el orden y la seguridad. Mediante la amenaza penal se trata de conseguir que los miembros de la comunidad se



abstengan de cometer actos delictivos y así lograr el respeto del sistema normativo³⁷.

212. Por estas consideraciones resulta pertinente incorporar el artículo 273-A al Código Penal, que establezca como conducta penal el hecho de prestar servicios públicos de transporte de pasajeros y/o conducir vehículos de dicho servicio, con o sin habilitación otorgada por la autoridad competente, en la medida que puede generar peligro para la vida, la salud o la integridad física de las personas al no cumplir con los requisitos de ley para circular y que, además, dicho vehículo no cuente con el correspondiente Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito vigente o no haya pasado la última inspección técnica vehicular, y que sancione dicha conducta penal con una pena privativa de la libertad no menor de uno (1) ni mayor de tres (3) años e inhabilitación conforme al artículo 36, inciso 7 del citado Código.

213. El fundamento para incorporar el artículo 273-A al Código Penal se sustenta en que los delitos de peligro son aquellos tipos penales en los que se impone el castigo penal, no ante un resultado material de daño o lesión, sino ante el peligro de que ese daño material o lesión aparezca, es decir, ante la probabilidad o la amenaza de la destrucción o menoscabo de aquello que quiere proteger, como es un bien jurídico protegido (p.e. la vida, la integridad física, etc.).



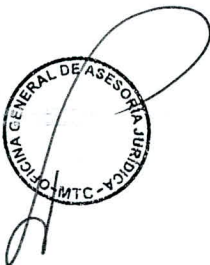
214. En esa línea, el prestador del servicio público de transporte de pasajeros y/o conductor de vehículos de dicho servicio, que cuente o no con una autorización otorgada por la autoridad competente, puede generar un peligro para la vida, la salud o la integridad física de las personas al no cumplir con los requisitos de ley para circular, por ejemplo, no tener licencia de conducir u ordenar que los conductores sin licencia de conducir operen vehículos de servicio público de pasajeros, pero además que el vehículo no cuente con un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) o un Certificado de Inspección Técnica Vehicular (CITV), situaciones en los que claramente constituye un riesgo para los pasajeros que se desplazan en estos vehículos.



215. Debemos indicar que a pesar de que el Texto Único del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, establece sanciones administrativas para sancionar conductas que impliquen infracción a las reglas de circulación, entre ellas que los vehículos circulen sin tener SOAT o sin CITV, tales sanciones no han sido lo suficientemente efectivas para desincentivar estas conductas, pues de acuerdo a la información proporcionada por la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN, se tiene lo siguiente:



- Total de infracciones de tránsito firmes en vehículos privados y que prestan servicio público de transporte relacionadas con no tener SOAT o CITV en el 2017-2019 asciende a 34,729 casos (22,136 de CITV y 12,593 de SOAT).
- Total de actas levantadas por SUTRAN en el 2017-2019 respecto de infracciones al transportista relacionadas con no tener SOAT o CITV asciende a 194 casos (161 de CITV y 33 de SOAT).



³⁷ Hurtado Pozo, José y Victor Prado Saldarriaga, Manual de Derecho Penal. Parte General, Lima: Idemsa, 201, pp. 9 y 11.

216. Cabe indicar que la referida propuesta guarda relación con lo establecido en el Código Penal³⁸ en la medida que la sanción impuesta conlleve a la privación de la libertad sin sobrepasar la responsabilidad por el hecho. En sentido estricto³⁹, la proporción de la sanción refiere a que se realice un juicio de la pena en función a la gravedad de la conducta y al bien jurídico a proteger.
217. Por tanto, es necesario incorporar al Código Penal el artículo 273-A que regula el delito de "Producción de peligro en el servicio público de transporte de pasajeros", como *última ratio* que permita desincentivar las conductas que pongan en peligro la vida, la salud y la vida de los usuarios de los servicios públicos de transportes y de las vías en general.

D) ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

D.1) CONTEXTO

218. En esta sección se desarrolla el análisis costo beneficio del presente Decreto de Urgencia de fortalecimiento de la regulación, gestión y fiscalización del tránsito y transporte terrestre y de sus servicios complementarios para garantizar la seguridad vial, el mismo que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional a la seguridad vial en el Perú y establece medidas directamente relacionadas con la seguridad vial aplicables a la regulación, gestión y fiscalización del tránsito y transporte terrestre y sus actividades complementarias.
219. Específicamente, se propone fortalecer las prerrogativas y recursos de SUTRAN para la fiscalización, posibilitar el internamiento de los vehículos incautados en las actividades de fiscalización, incorporar nuevas sanciones y medidas preventivas para los operadores de servicios de transporte y servicios complementarios, entre otras medidas. En última instancia, se busca resguardar la vida, integridad, seguridad y salud de la población, reduciendo la alta tasa de los accidentes de tránsito.
220. Asimismo, corresponde precisar que las disposiciones previstas en el presente Decreto de Urgencia se financian con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto de Urgencia.

D.2) OBJETIVO DEL CAMBIO NORMATIVO

221. El presente Decreto de Urgencia tiene por objetivo el fortalecimiento institucional en materia de seguridad vial a través del desarrollo de políticas a cargo del MTC y de la revisión de los roles de SUTRAN, así como la implementación de requisitos tecnológicos y laborales para los servicios de transporte.

• Componentes de política

Se declara a los servicios complementarios vinculados al Sistema de Emisión de Licencias de Conducir y aquellos vinculados al Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares como servicios públicos, lo que hace que el

³⁸ Decreto Legislativo N° 635 que aprueba el Código Penal

³⁹ Castillo – Córdova Luis, El Principio de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano, 2005, Revista Peruana de Derecho Público, página 6.

• **Fortalecimiento institucional en materia de Seguridad Vial**

Se establece para SUTRAN la potestad de supervisar, fiscalizar y sancionar a los postulantes y a todo recurso humano a cargo de la formación, evaluación o inspección que se realiza en el marco de la prestación de servicios de transporte y complementarios; siendo que la entidad podrá gestionar directamente o mediante terceros depósitos vehiculares y llevar adelante la ejecución coactiva de las obligaciones pecuniarias o no pecuniarias derivadas de la fiscalización del transporte y tránsito terrestre, Asimismo, se establece que se destinen los recursos provenientes de la recaudación de ingresos y saldo de balance de la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados de SUTRAN exclusivamente para sus funciones.

• **Requisitos tecnológicos**

- El operador del servicio de transporte debe incorporar dentro de los requisitos técnicos de idoneidad, los mecanismos tecnológicos que le permitan el seguimiento, supervisión y monitoreo permanente de los vehículos destinados a la prestación de los servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías, así como la prevención de los accidentes de tránsito.



D.3) ACTORES INVOLUCRADOS

222. Se reconocen como actores involucrados o afectados por el dispositivo normativo los siguientes:

• **MTC y SUTRAN:** Entidades de gobierno nacional con facultades normativas y fiscalizadoras en materia de transporte.

• **Transportistas, empresarios del transporte, y trabajadores del sector transporte:** Agentes económicos que realizan actividad económica, formal o informalmente, utilizando la infraestructura vial pública, a través de la conducción de vehículos y administración de dicha flota. También se incluye a los agentes económicos que administran los servicios complementarios vinculados al Sistema de Emisión de Licencias de Conducir y aquellos vinculados al Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares.

• **Usuarios del transporte terrestre:** Usuarios de la infraestructura vial pública, a través de los agentes económicos antes descritos o por sus propios medios.



D.4) BENEFICIOS Y COSTOS

223. Considerando las categorías de actores anteriormente señalados, se identifica, de manera general, los principales costos (-) o beneficios (+) del cambio normativo:

224. En el balance, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la seguridad vial a través del fortalecimiento institucional; así como, de los sistemas de control para la prestación del servicio de transporte mediante mecanismos tecnológicos, se estima que los beneficios superan a los costos, sobre todo considerando que gran parte de los costos reseñados ya forman parte de las actividades regulares de las entidades comprendidas en el presente análisis.



Tabla N° 21: Beneficios (+) y costos (-) por actor

Actor Relevante	Beneficios o Costos
MTC y SUTRAN	+ SUTRAN: Exclusividad del uso de los Recursos Directamente Recaudados (recaudación y saldo de balance). - Costo de diseñar políticas descritas, así como el costo de supervisar, fiscalizar y sancionar a los operadores de transporte terrestre y servicios complementarios.
Transportistas, empresarios del transporte	+ Beneficio al mejorar la seguridad vial en las vías que utilizan, y para los mismos transportistas, traducido en la reducción de accidentes de tránsito y las externalidades que generan estos para la prestación de sus servicios. - Costo de incorporar mecanismos tecnológicos que permitan el seguimiento, supervisión y monitoreo permanente de los vehículos; así como el reporte de la información a las autoridades correspondientes.
Usuarios del transporte terrestre	+ Reducción de la inseguridad vial, reducción de accidentabilidad. - Potencial incremento de costos del transporte por mayor fiscalización y monitoreo.

Elaboración: DPNTRA.

225. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

226. La vigencia de la fórmula normativa propuesta genera los siguientes efectos normativos:

- Incorporaciones y modificaciones en la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre; Ley N° 27181.
- Modificación e incorporación en el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635.

