

**DECRETO SUPREMO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD
PÚBLICA LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y
COMUNICACIONES EN LA CARRETERA CENTRAL A FIN DE RESOLVER LOS
PROBLEMAS DE FLUIDEZ DE TRÁNSITO**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Eje Transversal de Código PE-22, conocido generalmente como Carretera Central, que forma parte de la Red Vial Nacional, de acuerdo al Clasificador de Rutas del SINAC, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-MTC, conforma la principal vía articuladora del transporte de personas y mercancías hacia la zona central del país¹.

Dicha vía conecta las ciudades de Cerro de Pasco y Huancayo con Lima Metropolitana. La población de estas tres regiones suma 12.5 millones de habitantes al 2015; es decir, aproximadamente el 40% del total de la población peruana, situación que denota claramente su importancia para el transporte terrestre de personas y de carga.

En esa línea, actualmente la referida vía mantiene problemas de capacidad que deterioran su nivel de servicio, sobre todo en el tramo ubicado entre los Kms. 0 y 175, segmento que se encuentra en la zona urbana de la ciudad de Lima.

De esta forma, el principal problema que se puede advertir, corresponde a la congestión, situación que proviene del hecho de que en la zona de la Oroya confluyen los flujos vehiculares que provienen de las distintas regiones del centro del país, tales como Cerro de Pasco, Junín y Ucayali.

Por otro lado, cabe señalar, que la mayor parte de la Carretera Central, se encuentra entregada en concesión al consorcio Desarrollo Vial de los Andes S.A.C. – DEVIANDES; de tal manera, que el sector concesionado se inicia en el puente Ricardo Palma, ubicado en la provincia de Huarochirí, y recorre 135 km hasta llegar a la Oroya, donde se presenta una división. El tramo que se dirige al norte recorre 123 km hasta llegar a Cerro de Pasco, mientras que el tramo que se dirige al Sur recorre 120 km hasta Huancayo. Asimismo, existen tres puntos de cobro de peaje en la concesión, ubicados en los poblados de Corcona, Quiulla y Casaracra. Debe destacarse que el punto de peaje de Corcona es la única ruta de acceso por la Carretera Central hacia la ciudad de Lima.

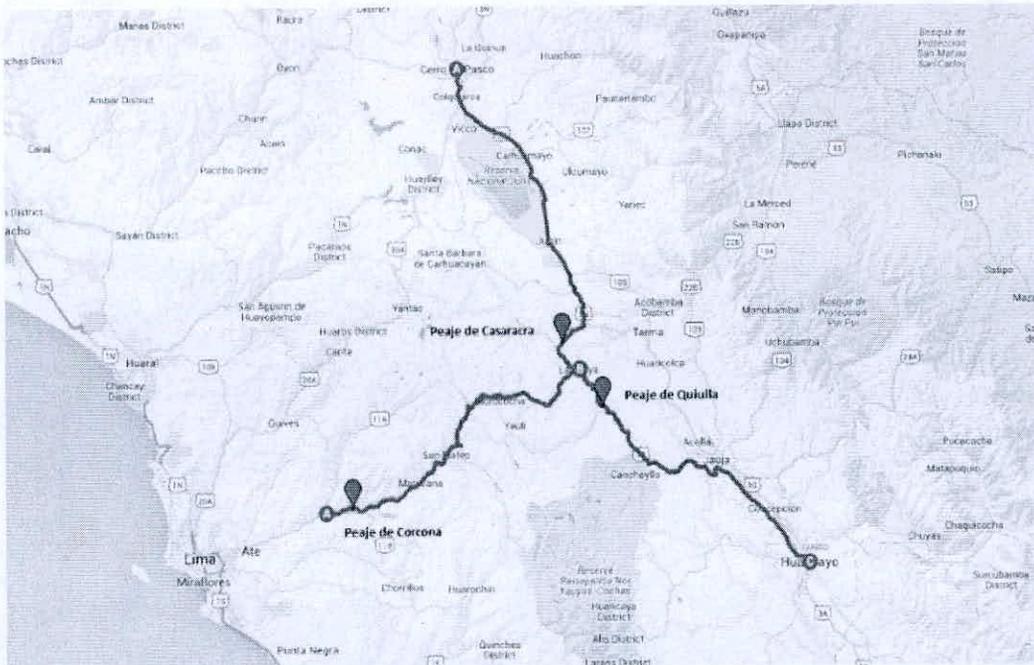
Son precisamente, estos puntos de peaje, de donde se recoge la información que sirve de base para el análisis de flujos vehiculares, como se muestra en la **Ilustración 1**.



¹ El denominado Tramo N° 2 del Corredor Vial Interoceánico Centro, se entregó en concesión al consorcio Desarrollo Vial de los Andes S.A.C. (DEVIANDES) por un periodo de vigencia de 25 años contados a partir del 27 de septiembre del 2010. El esquema de asociación público-privada que corresponde a la concesión es el denominado BOT (*build, operate and transfer*, construcción, operación y transferencia) de tipo autosostenible, por lo que no requiere transferencias por parte del Estado, según datos de OSITRAN.



Ilustración 1: Trazo de la Carretera Central y puntos de peaje de DEVIANDES



Elaboración propia.

A mayor abundamiento, en la **Tabla 1** se presenta la longitud de los tramos exactos de la Carretera Central que han sido concesionados a DEVIANDES. En el tramo de la concesión que está ubicado entre el Puente Ricardo Palma y La Oroya se encuentra la ruta denominada PE-22. Por otro lado, el tramo ubicado entre La Oroya y Huancayo pertenece a la ruta nacional PE-3S, también conocida como la Carretera Longitudinal de la Sierra Sur. Asimismo, el tramo ubicado entre La Oroya y Cerro de Pasco pertenece a la ruta nacional PE-3N, también conocida como la Carretera Longitudinal de la Sierra Norte.

Tabla 1: Tramos y peajes de la Carretera Central

Tramo	Vía	Longitud	Peaje	Ubicación
Puente Ricardo Palma - La Oroya	PE-22	135.5 km	Corcona	Km 48+500
La Oroya - Huancayo	PE-3S	119.45 km	Quiulla	Km 18+900
La Oroya - Desvío Cerro de Pasco	PE-3N	122.57 km	Casaraca	Km 10+500

Elaboración propia. Fuente: DEVIANDES.

Como se observa, el tramo concesionado a DEVIANDES, abarca segmentos que se extienden a otras vías adyacentes a la Ruta de Código PE-22; las cuales también son objeto de estudio como parte del análisis de la situación que atraviesa la Carretera Central.

Es así como la metodología empleada para el estudio de la Carretera Central, cuantifica la demanda y los volúmenes vehiculares en hora pico a través del Índice Medio Diario Anual - IMDA².

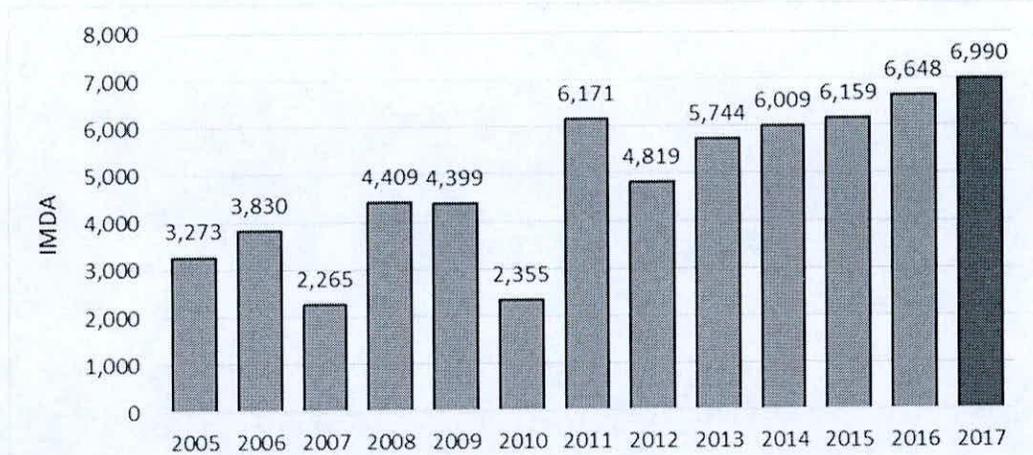
² IMDA significa Índice Medio Diario Anual, y es el valor numérico estimado del tráfico vehicular en un determinado tramo de la red vial en un año, prorrateado para todos los días del año. En otras palabras, se trata del flujo diario promedio por determinado punto de una vía.



La **Ilustración 2**, presenta los índices medios diarios anuales históricos medidos en el punto de peaje de Corcona, donde se ha estimado un crecimiento promedio en el flujo de tráfico del 5.13% anual, tasa empleada para la proyección del IMDA del 2017, resultando un IMDA de 6,990 vehículos.

Ilustración 2: IMDA Histórico en el punto de Peaje de Corcona, en ambos sentidos

El IMDA 2016 se ha calculado con datos hasta noviembre. El IMDA 2017 es una proyección



Elaboración propia.³ Fuente: DEVIANDES y Transis, 2015.⁴

Esta tendencia al alza, que se desprende del IMDA histórico, se debe al incremento de la actividad económica del país que eleva la demanda de servicios derivados, entre ellos el de transporte de personas y de mercancías. Ante lo cual, se proyecta que la Carretera Central al finalizar el año 2017, alcance un IMDA de aproximadamente 7,000 vehículos por día.

Bajo estos términos, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Carreteras - Diseño Geométrico DG 2014,⁵ una vía que tiene un IMDA mayor a 6,000 vehículos por día, como es el caso de la Carretera Central durante su recorrido por la Ruta PE-22, debe ser clasificada como una Autopista de Primera Clase.

Al respecto, el citado Manual de Carreteras prevé que este tipo de vía debe tener calzadas divididas por medio de un separador central mínimo de 6,00 m; cada una de las calzadas debe contar con dos o más carriles de 3,60 m de ancho como mínimo, con control total de accesos (ingresos y salidas) que proporcionen flujos vehiculares continuos, sin cruces o pasos a nivel y con puentes peatonales en zonas urbanas.

Sin embargo, la Carretera Central es una vía bidireccional de una sola calzada, con dos carriles en la mayor parte de la vía, por lo cual ésta habría sido diseñada para un IMDA de como máximo 4,000 vehículos por día.



³ Informe N° 883-2017-MTC/15.01 elaborado por la Dirección de Regulación y Normatividad de la Dirección General de Transportes Terrestre.

⁴ "Estudio de Capacidad Vial de la Carretera Central PE-22 Tramo: Puente Ricardo Palma – La Oroya", elaborado por Transis Consultores para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2015.

⁵ Aprobado por Resolución Directoral N° 028-2014-MTC/14.



En consecuencia, se evidencia que dicha vía mantendrá flujos vehiculares que superan su capacidad de diseño, lo que explica el incremento de la congestión vehicular y el deterioro del nivel de servicio de la carretera.

Por otro lado, la Carretera Central se caracteriza por sus niveles relativamente elevados de accidentalidad⁶. Así, en la **Tabla 2** se presenta el número de accidentes, muertos y heridos en el tramo de interés de la Carretera Central para el periodo comprendido entre el año 2013 y el año 2016. En primer lugar, se puede observar que en dicho período el número de accidentes no ha variado considerablemente, manteniéndose en un promedio de alrededor de 129 accidentes anuales. Por otra parte, el número de heridos presenta una tendencia a la baja, con un descenso considerable en el 2015, de alrededor del 23% en comparación con el 2014, tendencia que se revierte en el 2016 con un incremento de más del 13%. Con respecto al número de muertos, éste presenta una baja en el año 2014 y se mantiene estable en el año 2015, además, la tendencia a la baja sigue presente en el 2016. A lo largo del periodo considerado, se puede afirmar que en promedio cada dos semanas se produce una muerte entre los km 38 y 175 de la Carretera Central.

Tabla 2: Número de accidentes, muertos y heridos en el tramo comprendido entre los km 38 y 175 de la Carretera Central

Indicador	2013	2014	2015	2016	Total
Accidentes	125	142	124	126	517
Heridos	354	348	266	302	1270
Muertos	38	21	20	17	96

Elaboración Propia. Fuente: SUTRAN.

En resumen, de la información recopilada, en los tramos considerados y durante el período de cuatro años, se advierte que a pesar de que la cantidad de accidentes se ha mantenido constante, se ha desarrollado una reducción en su severidad, expresada en la disminución del número de muertos. En este contexto, es preciso poner de manifiesto el efecto positivo que vienen generando las medidas de gestión de tránsito desarrolladas en la Carretera Central, medidas que habrían contribuido a la reducción de la accidentabilidad de la vía.

Ahora bien, para efectos de la gestión de tránsito en la Carretera Central, un factor importante lo constituye la ausencia de vías alternas efectivas de recorrido equivalente que permitan el tránsito de vehículos de carga de más de tres ejes.

A propósito de ello, la **Tabla 3**, presenta una lista de las rutas alternativas a la Carretera Central para el transporte de personas y mercancías entre las localidades de Cerro de Pasco, Huancayo y Lima.



⁶ En cuanto a la distinción entre accidente e incidente, desde el punto de vista de la seguridad vial, que a su vez adopta dicha definición de los conceptos de seguridad laboral y salud en el trabajo, cabe indicar que la diferencia más importante es que la noción de accidente alude a una situación en la cual se suscitan daños, mientras que la noción de incidente se refiere a las situaciones imprevistas que no necesariamente acarrearán daños materiales o personales.

Tabla 3: Recorridos y limitaciones técnicas que ofrecen las vías alternativas a la Carretera Central

Ruta	Distancia	Limitaciones técnicas
Lima – La Oroya – Cerro de Pasco	313 km	Vehículos con peso de hasta 48 TM.
Lima – Canta – Huayllay – Cerro de Pasco*	263 km	Camiones de hasta 3 ejes, buses de hasta 3 ejes (excepto buses de 2 pisos).
Lima – Huaral – Huayllay – Cerro de Pasco*	267 km	Camiones de hasta 3 ejes, buses de hasta 3 ejes (buses de 2 pisos a velocidad moderada).
Lima – Oyón – Cerro de Pasco**	323 km	Camiones semirremolques de hasta 5 ejes, buses de hasta 3 ejes (excepto buses de 2 pisos).
Lima – La Oroya – Huancayo	305 km	Vehículos con peso de hasta 48 TM.
Lima – Cañete – Huancayo	434 km	Camiones de hasta 2 ejes, buses de hasta 2 ejes (excepto buses de 2 pisos).
Lima – Pisco – Huancavelica – Huancayo	684 km	Semitráiler, tráiler de hasta 48 TM.

* El tramo Canta-Huayllay viene siendo intervenido por PVN con un nivel de avance de 48.03% a setiembre de 2017.

** El tramo Oyón-Cerro de Pasco será intervenido a partir del 2018.

Elaboración Propia. Fuente: SUTRAN, MTC – Aplicativo MIKI.

Las vías alternas que tienen una distancia de recorrido similar a la de la Carretera Central no tienen la capacidad para transportar vehículos y buses de más de 3 ejes; por otro lado, en el caso de la ruta alterna Huancayo-Huancavelica-Pisco-Lima, que permite el paso de buses y camiones de hasta 48 TM, la distancia total del recorrido es de 684 km, más del doble del recorrido utilizando la Carretera Central, que en este caso es de 305 km. Asimismo, la vía alternativa Cerro de Pasco-Oyón-Lima tiene un recorrido de 323 kilómetros pero solamente permite el tránsito de camiones de hasta 5 ejes, de manera limitada en el tramo Oyón-Cerro de Pasco, vía que solamente se encuentra afirmada.

Es pertinente señalar que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC se encuentra promoviendo el desarrollo de proyectos de infraestructura que solucionen esta problemática, tal como se desprende del Decreto Supremo N° 008-2017-MTC, publicado el 17 de marzo de 2017, declarando de «*prioridad y urgencia nacional*» la elaboración de los estudios de pre inversión de las carreteras: «*Huaycán-Cieneguilla-Antioquia-Huarochirí-Tantaranche-Carhuapampa-Tanta-Pachacayo-Jauja, con ramal Limactambo-Yuracmayo-Pomacocha-Yauli-La Oroya*» y «*Huaycán-Cieneguilla-Santiago de Tuna-San Andrés de Tupicocha-San Damián-Yuracmayo-Yauli-Pachachaca-Emp. PE 22*», así como la construcción de la nueva Carretera Central con características de autopista.

Sin embargo, el retraso de los planes de mejora de la infraestructura de transportes alternativa a la Carretera Central, atribuible en parte a las recientes condiciones climáticas, hace relevante que se evalúe el establecimiento de medidas de gestión de tránsito en la Carretera Central, u otras medidas técnicas que permitan optimizar el uso de la vía, reduciendo las externalidades negativas que afectan el tránsito vehicular por la Carretera Central, fundamentalmente de accidentabilidad y de congestión.



De esta manera, siendo la congestión vehicular uno de los principales problemas que atraviesa la Carretera Central⁷, se propone lo siguiente:

- a) Declarar de interés nacional y necesidad pública la intervención del MTC en la Carretera Central a través de medidas de gestión de tránsito

Respecto a la declaración de «interés nacional y necesidad pública», es oportuno precisar que dicha categoría jurídica se encuentra regulada en nuestro ordenamiento jurídico bajo normas de distintas fuentes.

De esta forma, en principio, cabe destacar que los conceptos de «*interés nacional*»⁸ y «*necesidad pública*»⁹, son conceptos de arraigo constitucional a través de los cuales se habilita al Estado para tomar acciones que puedan colisionar con ciertos derechos individuales (como el caso de la expropiación o el dictado de medidas de extraordinarias en materia económica).

Por otro lado, estas categorías jurídicas han sido empleadas por el legislador y por el Poder Ejecutivo en distintos dispositivos normativos, aplicados a temáticas que varían, entre: proyectos de inversión pública, aprobación de planes medioambientales, creación de sistemas nacionales (por ejemplo el sistema nacional de gestión de recursos hídricos), promoción de ciencia y tecnología a través de asociaciones públicas privadas, entre otros.

El Tribunal Constitucional, por otro lado, al momento de analizar la aplicación de los distintos supuestos que constitucionalmente involucran al concepto de «*interés nacional*», ha ido delimitando su contenido, interpretando que lo prescrito en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, alude a que «*debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribirse*

⁷ Seguido por el índice de accidentalidad.

⁸ El concepto de «*interés nacional*» se encuentra prescrito en los siguientes artículos de la Constitución:

«Artículo 63.- La inversión nacional y extranjera se sujetan a las mismas condiciones, La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país adopta medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el **interés nacional**, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas. (...)».

«Artículo 118.-Corresponde al Presidente de la República (...)

Numeral 19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el **interés nacional** y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia. (...)». (Énfasis agregado).

⁹ A su vez, las normas constitucionales, en lo que conciernen al concepto de «*necesidad pública*», establecen lo siguiente:

«Artículo 70.- El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o **necesidad pública**, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.»

«Artículo 71.- En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de **necesidad pública** expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley». (Énfasis agregado).



sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad» (Énfasis agregado)¹⁰.

No obstante que el Tribunal Constitucional no ha desarrollado el concepto de «necesidad pública», como si lo hizo con el de «interés público»¹¹, es valioso mencionar lo señalado por la Dirección General de Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, para quien, resulta posible extender las características de la noción de «interés público» a las categorías de «interés nacional» y «necesidad pública»¹².

En consideración a lo indicado en el párrafo anterior, para la mencionada Dirección General, la inclusión de las categorías de «interés público», «interés nacional» y «necesidad pública», en determinados dispositivos normativos (leyes, decretos legislativos y decretos supremos) deberá guardar como objetivo el bienestar de la sociedad y perseguir la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tiene como fin último la protección de la dignidad de la persona humana¹³.

Sin perjuicio de lo concluido por la citada Dirección General, es necesario reconocer que las categorías de «interés nacional» y «necesidad pública», se emplean en el ordenamiento jurídico para habilitar al Estado a tomar decisiones que incidan sobre determinados derechos fundamentales, así como a establecer obligaciones que el Estado deberá cumplir, por resultar de atención prioritaria a fin de beneficiar a la colectividad¹⁴.

A mayor abundamiento, es posible señalar que el efecto práctico de la declaración de «interés nacional» y «necesidad pública»¹⁵ en dispositivos normativos, que no tienen por objeto alcanzar las habilitaciones establecidas en la Constitución, se dirige a generar obligaciones para el Estado (en el caso de normas con rango de ley) o para un sector específico (en el caso de los decretos supremos u otras disposiciones de rango infra legal), cuyo propósito es atender el interés general.

Es así como, a través de la «declaración de interés nacional y necesidad pública», se busca facilitar la realización de ciertas funciones correspondientes al sub sector de transporte terrestre, las cuales requieren de una intervención estatal limitativa de derechos, como es el caso de las restricciones a la circulación de determinados vehículos por la Carretera Central.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0004-2011-AI/TC, fundamento jurídico 20.

¹¹ En la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3283-2003-AA/TC, se señala que: «Se denomina interés público al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de conciencia, la mayoría de los ciudadanos estima, merítua o tasa como "algo" necesario, valioso e importante para la coexistencia social. En otras palabras, todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta vital para la sociedad, al extremos de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros (...)».

¹² A través del Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ de fecha 10 de abril de 2013.

¹³ En ese sentido, a decir de la Dirección General de Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, los parámetros, que debería atender la incorporación de las referidas categorías en dispositivos normativos deberían ser los siguientes: que su contenido esté vinculado al bien común, que contribuya a la realización de la dignidad humana, que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista, que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales, que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

¹⁵ Asimismo, estas declaraciones se pueden efectuar mediante otras calificaciones, como prioridad nacional, urgencia nacional, interés prioritario, entre otros.



Asimismo, a través de dicha declaración se prevé que las medidas que se dispongan cuenten con el respaldo absoluto de otros órganos con competencia en materia de transporte y tránsito terrestre, y que no se encuentran funcionalmente vinculados al MTC, como es el caso de la Policía Nacional del Perú.

Sobre el particular, las competencias que ejerce la Policía Nacional del Perú, a través de los efectivos asignados al control del tránsito o al control de carreteras, se encuentran delimitadas en el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, dentro de las cuales se encuentran garantizar y controlar la libre circulación en las vías públicas del territorio nacional; fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito y seguridad vial por los usuarios de la infraestructura vial, así como inscribir en el Registro Nacional de Sanciones, las papeletas de infracción y medidas preventivas que imponga en la red vial (vecinal, regional y nacional); razón por la cual, en mérito de dichas facultades, se constituye como la autoridad responsable para ejecutar las medidas de gestión de tránsito que sean dispuestas.

b) Establecimiento de medidas de gestión de tránsito u otras que resulten necesarias a fin de racionalizar el flujo vehicular en la Carretera Central

La Dirección General de Transporte Terrestre – DGTT ha venido disponiendo medidas de gestión de tránsito que enfrentan parte de la problemática de la Carretera Central, en tres áreas específicas: i) facilitación del transporte de personas en feriados largos, ii) regulación del tránsito de vehículos especiales y afines y iii) respuesta ante situaciones de emergencia.

Así, en primer lugar, las actividades de facilitación del transporte de personas en feriados largos se justifican en el hecho de que en determinados periodos festivos, se producen desplazamientos turísticos hacia zonas del centro del país, presentándose niveles de flujo vehicular muy superiores a los normales, lo cual tiene como consecuencia la congestión vehicular en la vía.¹⁶

En ese contexto, se han dictado medidas de gestión del tránsito en la Carretera Central dirigidas a facilitar la prestación de los servicios de transporte de personas, así como la circulación de vehículos particulares, reduciendo la congestión vehicular y la accidentabilidad en la vía. Se destaca que estas medidas de restricción vehicular han sido dirigidas a los vehículos de carga, en horarios específicos, a fin de no afectar las actividades económicas que se realizan en el centro del país ni generar situaciones de desabastecimiento en la ciudad de Lima.

En segundo lugar, la regulación del tránsito de vehículos especiales y afines por la Carretera Central debe considerar la naturaleza propia de las operaciones de transporte que se realizan mediante dichos vehículos, que se caracterizan por sus mayores dimensiones físicas, que reducen las velocidades de desplazamiento y dificultan el giro en las curvas cerradas.

En consecuencia, con el objetivo de lograr la racionalización del tránsito de las referidas unidades vehiculares, se viene ejecutando la restricción de la circulación de los vehículos especiales por la vía los días viernes, sábados y domingos, así

¹⁶ En el año 2016, durante Fiestas Patrias se han presentado flujos vehiculares de más de 16,000 vehículos por día, en Semana Santa se han presentado flujos de más de 10,500 vehículos por día y en el feriado largo de la APEC se han presentado flujos de más de 9,000 vehículos diarios. El flujo vehicular es asimétrico, y lo usual es el predominio del flujo en sentido Lima-Centro el primer día de la festividad y el predominio del flujo en sentido Centro-Lima el último día de la festividad.



como el establecimiento de cotas máximas de permisos de circulación por la vía en coordinación con el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – Provías Nacional. Estas medidas se encuentran en evaluación permanente, con el objetivo de estimular el tránsito de los vehículos especiales por la nueva ruta alterna Lima-Canta-Huayllay, próxima a entrar en funcionamiento.

Finalmente, como respuesta al incremento de las precipitaciones a causa del fenómeno climático denominado Niño Costero que tuvo como consecuencia continuas interrupciones de la Carretera Central, debido a deslizamientos y desbordes del río Rímac, se dictaron medidas destinadas a asegurar el abastecimiento mutuo entre la ciudad de Lima y las regiones ubicadas en el centro del país y a preservar la movilidad de las personas, consistentes en la priorización del tránsito de vehículos de carga de mediano y gran tamaño que transportaban agua, alimentos y combustibles; y de buses destinados al servicio de transporte regular de personas. La restricción sobre los tipos de mercadería que podían transportarse se eliminó en la prórroga de la medida, con el objetivo de facilitar el transporte de materiales destinados a los esfuerzos de reconstrucción.

Estas medidas dirigidas a la gestión del tránsito en la Carretera Central se listan en la **Tabla 4**.

Tabla 4: Medidas de gestión de tránsito en la Carretera Central dictadas durante el año 2017

Resolución Directoral	Tipo	Descripción	Período de aplicación
N° 112-2017-MTC/15	Regulación del tránsito de vehículos especiales	Restricción de vehículos especiales y afines (6 meses)	Enero a junio de 2017
N° 1346-2017-MTC/15	Respuesta a situaciones de emergencia	Restricción por intensas lluvias (10 días)	19/03/2017 a 28/03/2017
N° 1516-2017-MTC/15	Respuesta a situaciones de emergencia	Restricción por intensas lluvias (prórroga 7 días)	29/03/2017 a 04/04/2017
N° 1656-2017-MTC/15	Facilitación del tránsito en feriados largos	Restricción por días festivos de Semana Santa	13/04/2017 y 16/04/2017
N° 2658-2017-MTC/15	Facilitación del tránsito en feriados largos	Restricción por días festivos de San Pedro y San Pablo	30/06/2017 y 02/07/2017
N° 2887-2017-MTC/15	Regulación del tránsito de vehículos especiales	Restricción de vehículos especiales y afines (6 meses)	Julio a diciembre de 2017
N° 3069-2017-MTC/15	Facilitación del tránsito en feriados largos	Restricción por días festivos de Fiestas Patrias	27, 28 y 30/07/2017

Elaboración propia.

De esta manera, las medidas dispuestas por la Dirección General de Transporte Terrestre¹⁷ han permitido administrar el tránsito de vehículos por la Carretera

¹⁷ Cabe precisar que estas medidas fueron dictadas por la Dirección General de Transporte Terrestre en función al marco legal establecido en el Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2007-MTC, que regula en sus artículos 18, 19 y 20, la declaración de áreas o vías de acceso restringido.



Central, con el objetivo de: i) priorizar el transporte de personas los días festivos, apoyando de esa manera las actividades de turismo interno; ii) diseñar un esquema que tome en consideración el tránsito de vehículos especiales y afines por la Carretera Central, racionalizando el uso de la vía y liberándola los fines de semana; y iii) evitar el desabastecimiento de la capital y preservar la movilidad de las personas en situaciones de emergencia por lluvias.

No obstante, aún existen posibilidades de mejora en relación a la aplicación de las restricciones en la Carretera Central, que podría surgir como resultado de una consideración más detallada de la problemática relacionada con la formulación e implementación de las medidas de gestión de tránsito en la vía.

Específicamente, se identifican algunos tópicos puntuales de mejora:

- En el caso de las restricciones de tránsito por feriados largos, se ha identificado un problema de implementación consistente en la formación de largas colas de camiones en los puntos de restricción ubicados a ambos extremos de los tramos restringidos. La razón es que el esquema de restricciones de corta duración que se viene implementando no cambia la decisión de salida de los transportistas, quienes prefieren esperar la culminación de la medida estacionándose a un costado de la vía. En consecuencia, con el objetivo de no entorpecer, principalmente en Lima Metropolitana, el tránsito en zonas urbanas, se requiere de la elaboración de planes de desvíos de los vehículos de carga cuyo acceso se vuelva restringido durante la aplicación de las medidas de gestión de tránsito en la Carretera Central. Ello requerirá de un esfuerzo coordinado de las entidades a cargo de la gestión del tránsito y de transporte como son la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN y la Policía Nacional del Perú - PNP.
- Como apoyo de la actuación en el caso de las emergencias naturales, se requiere del desarrollo de un plan que esté dirigido a la determinación de las acciones que se deben seguir en caso de interrupciones repetidas de la vía como consecuencia de fenómenos naturales. En caso de una situación de emergencia por dichos eventos, tiene prioridad el aseguramiento del abastecimiento mutuo entre la ciudad de Lima y las regiones del centro del país sobre la movilidad de las personas en autos particulares, sobre todo considerando que la Carretera Central muchas veces discurre por zonas de características climáticas extremas, como por ejemplo los páramos helados ubicados en las cercanías de Ticlio. De tal forma en dichos casos, se debe priorizar el restablecimiento inmediato de las vías de comunicación, lo que requiere el ingreso de maquinaria especializada para la limpieza y reconstrucción de la vía, así como la priorización del transporte de ayuda humanitaria hacia las zonas afectadas por eventos climatológicos.
- Asimismo, se podría estimular el transporte de determinados tipos de productos por otras modalidades, como por ejemplo aprovechando la infraestructura ya instalada del Ferrocarril Central. Sin embargo, para lograr ello se requiere del establecimiento de incentivos que estimulen el transporte de carga por tren, fundamentalmente de los bienes que ya se transportan bajo esa modalidad, como son los concentrados de minerales provenientes de las explotaciones mineras de algunas regiones del centro del país. Ello requerirá la evaluación de la estructura logística del transporte de concentrados de minerales.



La identificación de estas situaciones, no hace más que dejar en evidencia que para mejorar la eficacia de las medidas de gestión de tránsito es necesario que la PNP, de acuerdo a sus competencias, garantice el cumplimiento de lo dispuesto por la DGTT en coordinación con la SUTRAN.

En adición a lo cual, también resulta relevante contar con la participación activa del Consejo Nacional de Seguridad Vial y del Provías Nacional, para que el marco de sus competencias, realicen las acciones necesarias destinadas a apoyar la ejecución de las medidas que se adopten.

Es así como a través de la aplicación continua y reiterada de las medidas de gestión de tránsito que disponga la DGTT, se espera influir en los horarios de salida de los transportistas desde sus puntos de origen hacia el centro del país.

Por último, es oportuno señalar que la adopción de estas medidas, se sustentarán en análisis de costos y beneficios, con el propósito de racionalizar la utilización de la vía y maximizar la eficiencia de los servicios de transporte que se desarrollan a través de la Carretera Central.

c) Evaluación y seguimiento por parte de la DGTT de los resultados de las medidas de gestión de tránsito

Debe tenerse en cuenta que, el perfeccionamiento de las medidas de gestión de tránsito requiere del seguimiento y la evaluación de las medidas dispuestas para identificar la posibilidad de mejoras en su diseño y aplicación.

En esa línea, para Torres y Peña, « (...) el seguimiento y evaluación de las políticas públicas implica llevar un control de las actividades realizadas, evaluando el grado de cumplimiento de los objetivos y la forma en la que se está desarrollando cada programa o línea de actuación, en términos de eficacia. En consecuencia, la evaluación y seguimiento de las políticas públicas resulta útil para detectar y reducir las ineficiencias de la actividad pública y también representa una rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el resultado de la actuación institucional¹⁸».

De esta manera, para una correcta evaluación y monitoreo de los resultados obtenidos con la aplicación de las medidas que disponga la DGTT resulta necesario que se cuente con la siguiente información:

- De las autoridades competentes en materia de transporte y tránsito (órganos del sector transportes y Gobiernos Locales), la información necesaria para caracterizar el nivel de flujo vehicular de la vía y la infraestructura disponible para el uso, debiendo tomar en consideración las distintas modalidades y ámbitos en que se realiza la actividad de transporte terrestre.
- En lo que respecta a la determinación de la accidentabilidad, se requiere información estadística del sector interior, principalmente de informes y estadísticas, con énfasis en la determinación de las causas de los accidentes.



¹⁸ Lourdes Torres y Vicente Peña, 2003: "Construcción de indicadores para la evaluación de políticas públicas". Quinto capítulo del libro. "La evaluación de la acción y de las políticas públicas", editado por Rafael Bañón i Martínez. Ediciones Díaz de Santos, 2003.

El Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, prevé en su artículo 14, que las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial "El Peruano", en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales; a efectos que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas.

Al respecto, teniendo en cuenta que el presente proyecto normativo se orienta a declarar de interés nacional y necesidad pública la intervención del MTC en la Carretera Central a través de medidas de gestión de tránsito que no implican la incorporación de nuevos procedimientos administrativos así como tampoco afectan intereses de terceros, se considera innecesaria su prepublicación.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La expedición del presente dispositivo no genera costo o gasto alguno al Estado; por el contrario, la declaración de interés nacional que se aprueba no solo armoniza con la política nacional de transporte que implementa progresivamente el Poder Ejecutivo con el fin de velar por la seguridad y bienestar de la comunidad, sino que, permitirá adoptar medidas que contribuirá al descongestionamiento de la Carretera Central conllevando una mayor fluidez en el tránsito y optimizando los recursos y el tiempo empleado en la transitabilidad de dicha vía.

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL



El presente dispositivo declara de interés nacional y necesidad pública la intervención del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el Eje Transversal de Código PE-22 (Carretera Central), a través de medidas de gestión de tránsito, así como otras que resulten necesarias con el propósito de mitigar las externalidades negativas que afectan la transitabilidad en dicha vía.



En ese sentido, la presente propuesta normativa no modifica norma alguna.