



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
DE TRANSPORTE

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO LEGAL

La actividad económica vinculada a la operación del servicio de transporte terrestre en el Perú fue sujeta a un proceso de cambios estructurales que incidieron tanto en su prestación, como en el rol del Estado en materia de transporte.

En un inicio, conforme a lo establecido en la Ley General y de Promoción del Servicio Público de Transporte Terrestre, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 329 (actualmente derogado) con fecha 8 de febrero de 1985, se delimitaron los lineamientos de política y las normas básicas que regulan las actividades del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros y carga, siendo función del Estado la prestación de dicho servicio público¹ a nivel nacional.

Posteriormente, el 25 de junio de 1991 se publicó el Decreto Legislativo 640, a través del cual se declaró la libertad de rutas o permisos de operación del servicio de transporte público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros; asimismo, se dispuso la eliminación de todas las restricciones y obstáculos administrativos y legales que impiden el acceso de nuevos concesionarios en dicho servicio. Esta norma la deroga el Decreto Legislativo 329² y generó un cambio del rol del Estado en materia de transporte terrestre, de un rol prestador a un rol regulador y supervisor.

En esa misma línea, el 8 de octubre de 1999, fue publicada la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la LGTT), que consolida el rol regulador del Estado y establece los lineamientos generales económicos,



¹ **DECRETO LEGISLATIVO 329, LEY GENERAL Y DE PROMOCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE (DEROGADO)**

Artículo 2.- El presente Decreto Legislativo fija los lineamientos de política y las normas básicas que regulan las actividades del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros y carga. Los servicios deben prestarse de conformidad a él y a las demás disposiciones legales que rijan sobre el particular.

Artículo 3.- Es función del Estado la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros y de carga, a nivel nacional. El Estado podrá otorgar en concesión la prestación de tales servicios a personas naturales y jurídicas.

² **DECRETO LEGISLATIVO 640, ESTABLECEN DISPOSICIONES QUE LIBERALIZAN MECANISMOS DE CONTROL, PERMISOS Y OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE INTERPROVINCIAL DE PASAJEROS**

Artículo 1.- Declárese la libertad de rutas o permisos de operación del Servicio Público de Transporte Terrestre Interprovincial de Pasajeros, y en consecuencia elimínese todas las restricciones y obstáculos administrativos y legales que impiden el libre acceso de nuevos concesionarios en dicho servicio.

Artículo 2.- Derogar el Decreto Legislativo N° 329 y el Reglamento del Servicio Público de Transporte Terrestre Interprovincial de Pasajeros aprobado por Decreto Supremo N° 034-83-TC de fecha 17 de Agosto de 1983.





organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre en el ámbito de toda la República³.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3 de la LGTT, 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 la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto⁴.

Asimismo, el artículo 5.3 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, reconoce como función rectora del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC) la implementación de las políticas nacionales en el ámbito de su competencia, así como de evaluar su cumplimiento⁵.

Por su parte, el artículo 12 de la LGTT establece que la competencia de gestión consiste en «la facultad que tienen las autoridades competentes para implementar los principios rectores y las disposiciones de transporte y tránsito terrestre contenidos en la presente ley y en los reglamentos nacionales».

Cabe señalar que el literal a) del artículo 16° de la LGTT, establece que el MTC como órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, tiene dentro de sus competencias, el dictar los reglamentos nacionales establecidos en la referida Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito⁶.

En el mismo sentido, el literal b) del artículo 16 de la LGTT establece una competencia expresa y exclusiva del MTC para interpretar los principios de transporte y tránsito

³ LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 1.- Del ámbito de aplicación

La presente Ley establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre y rige en todo el territorio de la República.

(...)

⁴ LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 3.- Del objetivo de la acción estatal

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.

⁵ LEY 29370, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MTC

Artículo 5.- Funciones rectoras

Las funciones rectoras son las siguientes:

(...)

3. Coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.

⁶ LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:

Competencias normativas:

a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito. (...)





terrestre definidos en la Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país, tal como se pone en evidencia a continuación:

«LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:

Competencias normativas:

(...)

b) **Interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.** (Subrayado y resaltado agregados)

De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la LGTT, dentro de los reglamentos necesarios para la implementación de la ley, el literal d) prevé el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, el cual contiene, entre otros, las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías⁷, las disposiciones generales que clasifican las distintas



⁷ **LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE**

Artículo 23.- Del contenido de los reglamentos

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser necesario, ser desagregada:

Competencias normativas:

(...)

d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte

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.





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, entre otros.

En ejercicio de esta competencia normativa establecida en la precitada ley, el MTC emitió el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC (en adelante, el RNAT)⁸, siendo éste el reglamento administrativo que desarrolla lo dispuesto en el literal d) del artículo 23 de la LGTT.

La actividad económica involucrada y comprendida en la regulación del RNAT es de suma trascendencia en el Perú, no solo por las externalidades que dicha actividad genera en el mercado y en la sociedad en su conjunto, sino por la exposición de intereses públicos como la seguridad, la salud, o el medio ambiente, los cuales pueden verse afectados con ocasión de la prestación de dicha actividad; todo ello en la nueva configuración del mercado de transporte, su liberalización y los principios de índole económico establecidos en la Ley.

Considerando ello, la LGTT ha provisto una serie de principios que rigen la competencia rectora del MTC en materia de transporte y tránsito terrestre, dentro de estos principios se encuentran la garantía de estabilidad de las condiciones de mercado de los agentes económicos y la justificación para una intervención reguladora en dicha materia, condicionada a la existencia de fallas de mercado y la necesidad de protección de los intereses públicos descritos en el párrafo anterior. Cabe señalar que dichos **principios tienen naturaleza y fundamentos estrictamente económicos** y se encuentran expresamente previstos en la LGTT.

Así, sobre la base de la existencia de estos principios y criterios habilitantes para el ejercicio de la competencia reguladora del MTC, la Dirección General de Transporte Terrestre (en adelante, DGTT) debe observar los mismos a fin de determinar la idoneidad de una intervención reguladora en esta materia, así como los mecanismos legales aplicables para tales fines.

Al respecto, es preciso indicar que la Organización de las Naciones Unidas (la ONU) emitió el 11 de mayo de 2011 el «*Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020*»; de acuerdo a dicho estudio, cada año, cerca de 1,3 millones de personas fallecen anualmente debido a un accidente de tránsito y entre 20 y 50 millones de personas sufren lesiones por dichos eventos, siendo que, en caso no se adopten medidas inmediatas y eficaces, los traumatismos ocasionados por los accidentes se convertirán en la quinta causa mundial de muerte, debido al incremento del parque automotor sin estrategias adecuadas de seguridad vial⁹.

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.

(...)

⁸ Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 22 de abril de 2009.

⁹ PLAN MUNDIAL PARA EL DECENIO DE ACCIÓN PARA LA SEGURIDAD VIAL, Organización de las Naciones Unidas, págs. 3-4, publicado en el portal web institucional de la Organización Mundial de la



Ante ello, el Plan Mundial establece 5 pilares, denominados "Actividades", cuya ejecución corresponde a cada uno de los países en el marco de sus respectivos ordenamientos, tal como se señala a continuación:

«PLAN MUNDIAL PARA EL DECENIO DE ACCIÓN PARA LA SEGURIDAD VIAL 2011-2020

Las actividades durante el Decenio deberían tener lugar en el plano local, nacional y regional, pero se hará hincapié principalmente en las medidas a nivel local y nacional. Se alienta a los países a que, dentro del marco jurídico de los gobiernos locales y nacionales, ejecuten las actividades de conformidad con los cinco pilares siguientes.

Actividades nacionales

<i>Pilar 1 Gestión de la seguridad vial</i>	<i>Pilar 2 Vías de tránsito y movilidad más seguras</i>	<i>Pilar 3 Vehículos más seguros</i>	<i>Pilar 4 Usuarios de vías de tránsito más seguros</i>	<i>Pilar 5 Respuesta tras los accidentes</i>
---	---	--	---	--

(...)³⁰ (Subrayado y resaltado agregados)

De acuerdo a lo señalado en el mencionado documento, las «*Actividades en el plano nacional*» alientan a los países a que apliquen los mencionados pilares, sobre la base de las recomendaciones del «*Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*».

En este sentido, dentro de los pilares identificados en el Plan Mundial antes citado¹⁰, podemos indicar las siguientes actividades especiales:

Pilar	Objetivo	Actividad
<i>Pilar 2: Vías de tránsito y movilidad más seguras</i>	<i>Aumentar la seguridad intrínseca y la calidad de protección de las redes de carreteras en beneficio de todos los usuarios de las vías de tránsito, especialmente de los más vulnerables (por ejemplo, los peatones, los ciclistas y los motociclistas). Ello se logrará mediante la aplicación de evaluaciones de la infraestructura vial y el mejoramiento de la planificación, el diseño, la construcción y el funcionamiento de las carreteras teniendo en cuenta la seguridad.</i>	<i>Actividad 3: Fomentar el funcionamiento seguro, el mantenimiento y la mejora de la infraestructura vial existente, exigiendo a las autoridades viales que: (...) realicen evaluaciones de la seguridad de la infraestructura vial existente y apliquen soluciones de ingeniería de eficacia demostrada para mejorar los resultados en materia de seguridad;</i>

Salud (OMS):

http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/spanish.pdf

³⁰ PLAN MUNDIAL PARA EL DECENIO DE ACCIÓN PARA LA SEGURIDAD VIAL, Op. Cit., págs. 13-16.



		(...)
<i>Pilar 3: Vehículos más seguros</i>	<i>Alentar el despliegue universal de mejores tecnologías de seguridad pasiva y activa de los vehículos, combinando la armonización de las normas mundiales pertinentes, los sistemas de información a los consumidores y los incentivos destinados a acelerar la introducción de nuevas tecnologías.</i>	<i>Actividad 7: Alentar a los responsables de la gestión de las flotas de vehículos de los sectores público y privado a que compren, utilicen y mantengan vehículos que ofrezcan tecnologías de seguridad modernas y altos niveles de protección de los pasajeros.</i>
<i>Pilar 4: Usuarios de vías de tránsito más seguros</i>	<i>Elaborar programas integrales para mejorar el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito. Observancia permanente o potenciación de las leyes y normas en combinación con la educación o sensibilización pública para aumentar las tasas de utilización del cinturón de seguridad y del casco, y para reducir la conducción bajo los efectos del alcohol, la velocidad y otros factores de riesgo.</i>	<i>Actividad 6: Establecer y vigilar el cumplimiento de las leyes de transporte, salud y seguridad laboral, y las normas y reglas para el funcionamiento seguro de los vehículos comerciales de carga y de transporte, los servicios de transporte de pasajeros por carretera y el resto del parque automotor público y privado, a fin de reducir los traumatismos ocasionados por los accidentes.</i>

Fuente: PLAN MUNDIAL PARA EL DECENIO DE ACCIÓN PARA LA SEGURIDAD VIAL, *Op. Cit.*, págs. 13-16.

De otro lado, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 00034-2004-PI/TC señala que la actividad de transporte reviste de un «especial interés público», por tal motivo, a criterio del tribunal «se justifica un deber de protección estatal a los usuarios del servicio y, con ello, una reglamentación más estricta del mismo, supervisando que la prestación se otorgue en condiciones de adecuada calidad, seguridad, oportunidad y alcance a la mayoría de la población».

Por este motivo, en el presente documento se sustentan lineamientos normativos que tienen por objetivo implementar modificaciones a la regulación existente en materia de transporte y tránsito terrestre, para lo cual se determinará lo siguiente:

- (i) si de acuerdo a los principios económicos que sustentan toda intervención regulatoria en materia de transporte justifican dicha intervención; es decir, si corrige las fallas existentes en el mercado y tutela intereses públicos, en cumplimiento de los criterios expresamente establecidos en la LGTT; y,



- (ii) si, de ser el caso, existen medidas que, de acuerdo al parámetro indicado en el párrafo anterior no encuentren justificación, motivo por el cual se sugiere su eliminación o reducción de la carga administrativa o regulatoria sobre el administrado al mínimo estándar de lesividad, sin descuidar la tutela de los intereses públicos del sector.
- (iii) Adicionalmente a la evaluación antes citada, se incluirá analizar la razonabilidad de las disposiciones incorporadas en la presente propuesta normativa, siguiendo los principios de calidad regulatoria enunciados en el artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1310¹¹, la metodología establecida por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), a través del denominado Análisis de Impacto Regulatorio (RIA por sus siglas en inglés)¹², cuyos criterios económicos y regulatorios se han compatibilizado con el artículo 18 del Decreto Legislativo 1256¹³ y los criterios de razonabilidad que ha señalado el Indecopi.

¹¹ **DECRETO LEGISLATIVO 1310, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA MEDIDAS ADICIONALES DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

Artículo 2.- Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos

2.1. Las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. El requisito también es exigible a las disposiciones que reglamenten trámites creados en leyes o normas de rango de ley. Una vez realizada esta evaluación deberán remitir su análisis a la Comisión Multisectorial a que se refiere el numeral 2.3.

2.2. Mediante el Análisis de Calidad Regulatoria se evalúan principios como el costo – beneficio, necesidad, efectividad, proporcionalidad, de las disposiciones normativas señaladas en el 2.1, conforme se establecerá en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

2.3. El Análisis de Calidad Regulatoria será validado por una Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria cuya conformación y funciones se aprueba en el marco de lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual será presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros.

[...]

¹² Sobre el Análisis de Impacto Regulatorio (RIA según sus siglas en inglés) puede consultarse el Documento de la ODCE, *introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*, Version 1, October 2008, visualizado en la siguiente dirección URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>; o Eduardo QUINTANA SÁNCHEZ, *Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos*, en *Derecho & Sociedad* N° 36, entre otros.

¹³ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

Artículo 18.- Análisis de razonabilidad

18.1. Una vez que la Comisión o la Sala, de ser el caso, considera que han sido presentados indicios suficientes sobre la presunta carencia de razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada, analiza la razonabilidad de la medida, verificando el cumplimiento de los siguientes elementos:

a. Que la medida no es arbitraria, lo que implica que la entidad acredite:

1. La existencia del interés público que sustentó la medida cuestionada. El interés público alegado debe encontrarse dentro del ámbito de atribuciones legales de la entidad.

2. La existencia del problema que se pretendía solucionar con la medida cuestionada.

3. Que la medida cuestionada resulta idónea o adecuada para lograr la solución del problema y/o para alcanzar el objetivo de la medida.

b. Que la medida es proporcional a sus fines, lo que implica que la entidad acredite:





Al respecto, según el criterio de valuación del Interés Público para determinar la razonabilidad de disposiciones administrativas desarrollado por el Indecopi en la Resolución 182-97-TDC y recogido posteriormente en el artículo 18 del Decreto Legislativo 1256, se verifica: a) la existencia del interés público que sustentó la medida, el cual debe encontrarse dentro del ámbito de atribuciones legales de la entidad, b) la existencia del problema que se pretendía solucionar con la medida; y, c) que la medida resulta idónea para lograr la solución del problema y/o para alcanzar el objetivo de la medida, los cuales se desarrollan a el análisis de cada medida regulatoria presentada en la siguiente sección.

Cabe resaltar que la implementación y pertinencia de las medidas recogidas en el presente documento, se enmarca dentro de las **Políticas Públicas del Sector Transporte**, las cuales fueron adoptadas mediante Resolución Ministerial 817-2006-MTC/09 del 7 de noviembre de 2006, que aprobó la Política Nacional del Sector Transporte; siendo las bases de las políticas públicas del sector, las siguientes:

- Visión integral de los servicios e infraestructura de transporte.
- Gestión integrada del sistema enfocada al usuario para mejorar la eficiencia, la seguridad y la calidad.
- Marco Normativo y organización institucional modernos.
- Financiación adecuada para la sostenibilidad del sistema.
- Conservación prioritaria y efectiva de las infraestructuras y su desarrollo de acuerdo con la demanda y accesibilidad.
- Desarrollo tecnológico y de las competencias del personal.

Como puede apreciarse, el referido documento hace alusión expresa a la visión integral de los servicios e infraestructura de transporte, así como a su desarrollo respectivo, lo cual se condice con una visión y gestión integrada del sistema enfocado en el usuario para mejorar la eficiencia, seguridad y calidad, con un marco normativo e institucional moderno.

Esta disposición estableció como estrategias fundamentales, entre otros, el *«incrementar sustancialmente los niveles de seguridad de la infraestructura de*

1. Una evaluación de los beneficios y/o el impacto positivo que generaría la medida y de los costos y/o el impacto negativo de la misma para los agentes económicos obligados a cumplirla, así como para otros agentes afectados y/o para la competencia en el mercado.
 2. Que la referida evaluación permite concluir que la medida genera mayores beneficios que costos.
 3. Que otras medidas alternativas no resultarían menos costosas o no serían igualmente efectivas. Dentro de estas medidas alternativas debe considerarse la posibilidad de no emitir una nueva regulación.
- 18.2. En caso de que la entidad no acredite alguno de los elementos indicados en los literales precedentes, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declara la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática.



transporte», así como el «establecer y desarrollar incentivos para promover la mejora de los servicios de transporte, en cuanto a su nivel de calidad seguridad, transparencia y competitividad en sus distintos modos y en los servicios de logística vinculados»; cuya pertinencia amerita la adopción de modificaciones normativas, las cuales, cuentan con una justificación previa, desarrollada en el presente documento.

En este sentido, la presente propuesta normativa versa sobre aspectos vinculados a modalidades del servicio de transporte terrestre, la antigüedad vehicular de acceso, el servicio de transporte terrestre mixto y el servicio de transporte turístico terrestre, lo cual involucra una reevaluación acerca de la naturaleza de cada una de estas modalidades y el marco normativo que las protege y promueve, de ser el caso.

II. DIAGNÓSTICO

Como se ha señalado, con fecha 22 de abril de 2009, se publicó el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, mediante el cual se aprobó el RNAT; sin embargo, tomando en consideración lo establecido en la LGTT, que establece los principios económicos en materia de regulación del sector transporte, así como el marco normativo dispuesto en el Decreto Legislativo 1310, es necesario efectuar una nueva evaluación de aquellos instrumentos regulatorios que no contarían con una adecuada justificación, a fin de implementar ciertas modificaciones a los lineamientos normativos actualmente vigentes, con la finalidad de optimizar el desempeño del sector.

Producto del análisis realizado por la DGTT se identificaron entre otros, las siguientes observaciones y contingencias en la regulación existente en el RNAT:

1. El límite de antigüedad de tres (3) años acceso de los vehículos para la prestación del servicio de transporte terrestre en todas las modalidades en las que es exigible, constituiría un instrumento regulatorio que representa una barrera de entrada legal que limita la competencia en la prestación del servicio de transporte terrestre, no siendo eficiente para tutelar los intereses públicos reconocidos en la LGTT.
2. En atención a las inconsistencias de la prestación del servicio en la modalidad de transporte mixto, es necesario revisar la clasificación del servicio por el tipo de elemento transportado, siendo que la aplicación de dicha regulación además de no ser compatible con las configuraciones vehiculares reconocidas, genera la posibilidad de modificaciones que en rigor importan la inobservancia de la normativa que regula las características y requisitos técnicos relativos a seguridad de los vehículos requeridos para el acceso y permanencia en el sistema nacional de transporte.
3. La regulación de la prestación del transporte privado de personas habría desvirtuado el concepto de actividad privada y ocasionado una intensa carga administrativa innecesaria e incompatible, que no estaría en consonancia con la naturaleza de esta actividad.

Por otro lado, también se concluyó que sería necesaria la implementación de medidas extraordinarias de suspensión de obligaciones regulatorias sectoriales, de naturaleza





temporal en materia de transporte, con la finalidad de preservar la continuidad y permanencia en la prestación del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional y regional, en atención a que una gran parte de la red vial nacional ha sido afectada con ocasión del reciente fenómeno del Niño Costero y situaciones anómalas climáticas, con los subsecuentes daños materiales en la infraestructura vial, entre otros.

Al respecto, de acuerdo al Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), entre 6,237 y 6,477 kilómetros de carreteras, así como entre 10,874 y 30,970 kilómetros de caminos rurales, resultaron afectados¹⁴.

Como se advierte, existen aspectos que deben mejorarse a fin de generar una regulación más eficiente desde la perspectiva económica, idónea para la tutela de los intereses públicos establecidos en la LGTT, que justifique una intervención regulatoria; así como, de ser el caso, la reducción de cargas administrativas innecesarias, sobre la base de la razonabilidad de los instrumentos regulatorios adoptados y los criterios vinculados a un análisis de calidad regulatoria.

Por lo expuesto, se proponen los siguientes instrumentos regulatorios, cuyo detalle es expuesto a continuación:

- Eliminación del límite de antigüedad de tres (3) años para el acceso de los vehículos para la prestación del servicio de transporte de personas y/o de mercancías.
- Eliminación de la regulación del servicio de transporte mixto de personas, sin perjuicio de la implementación de medidas de garantía y respeto de la validez y eficacia de los títulos habilitantes emitidos a la fecha de entrada en vigencia de la modificación.
- Implementación de modificaciones en la regulación de la prestación del transporte privado de personas, bajo la premisa que esta actividad, que no constituye un servicio, no debe ser regulada bajo los parámetros del servicio regular o especial, sino en forma solo excepcional en los casos que por la naturaleza de lo que se transporta, si se amerita la intervención del Estado.
- Suspensión temporal hasta el 1 de julio de 2017 de las obligaciones contenidas en los artículos 41.1.2.1, 42.1.4 y 42.1.10 del RNAT, referidos al cumplimiento de los términos de la autorización para prestar el servicio de transporte (rutas,



¹⁴ Al respecto, pueden consultarse los siguientes reportes periodísticos:

Agencia Peruana de Noticias – Andina, «COEN: Niño Costero afectó a más de 17,000 kilómetros de vías en el país», publicado el 19 de abril de 2017 disponible en la siguiente dirección URL: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-coen-nino-costero-afecto-a-mas-17000-kilometros-vias-el-pais-663562.aspx>.

Edición digital de Diario El Comercio, «Niño costero: 549 puentes y más de 6 mil km de vías afectadas» publicado el 22 de abril de 2017, disponible en la siguiente dirección URL: <http://elcomercio.pe/sociedad/peru/nino-costero-549-puentes-y-mas-6-mil-km-vias-afectadas-noticia-1985967>.





servicio), así como a embarque y desembarque de pasajeros, así como del incumplimiento derivado de la inobservancia de las mencionadas disposiciones.

- Postergación de la aplicación de las sanciones derivadas de la infracción P5 y P6 del Anexo IV del Reglamento Nacional de Vehículos, referidas al control de peso por eje.

Cabe señalar que el análisis de los presentes instrumentos regulatorios se efectuará conforme al criterio de justificación regulatoria establecido en la LGTT.

III. CRITERIO DE JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN REGULADORA QUE IMPLIQUE LA ADOPCIÓN DE UN CAMBIO DE CONDICIONES DE MERCADO DE TRANSPORTE SEGÚN LA LGTT

De acuerdo a lo señalado en el artículo 5 de la LGTT, se debe garantizar la estabilidad de las reglas y un trato equitativo a los agentes económicos, siendo que no deben existir modificaciones injustificadas de condiciones de mercado sobre las cuales los agentes económicos toman sus decisiones en materia de inversión y operación de transporte:

«LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 5.- De la promoción de la inversión privada

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

5.2 El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte.

5.3 Las condiciones de acceso al mercado se regulan por las normas y principios contenidos en la presente Ley y el ordenamiento vigente.»

Como se aprecia, el precitado artículo establece una garantía de las condiciones de mercado que motivaron inversiones por parte de los agentes económicos en el sector transporte, salvo que exista una justificación para la alteración de dichas condiciones de mercado que debe efectuarse a través de instrumentos regulatorios.

Sin embargo, la actividad económica de transporte, según J.M. Thomson constituye, «por excelencia, una industria de externalidades» por los efectos que su prestación ocasiona para terceros¹⁵. En el mismo sentido, Ginés de Rus, Campos y Nombela indican que la actividad de transporte genera importantes externalidades negativas, las cuales son trasladadas al conjunto de la sociedad en caso no existan mecanismos correctores¹⁶; de acuerdo al citado autor, dichas externalidades pueden ser

¹⁵ J.M. THOMSON, *Teoría Económica del Transporte*, traducción a cargo de Fernando Escribano, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1976, págs. 50-51.

¹⁶ DE RUS Ginés, CAMPOS, Javier y NOMBELA, Gustavo, *Economía del Transporte*, Antoni Bosh, Barcelona, 2003, pág. 12, indican lo siguiente: «Una de las características que diferencian al





ocasionadas, entre otras causas, por la prestación de servicios de transporte, la cual ocasiona tres tipos de externalidades, las cuales incluso son más nocivas que la del supuesto anterior, la contaminación atmosférica, contaminación sonora y los accidentes de tránsito.

Para tal efecto, la LGTT prevé principios fundamentales en materia de regulación del servicio de transporte terrestre.

Para ello no se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 (norma individual) de manera aislada o atomizada respecto de otras disposiciones de la LGTT (grupo normativo)¹⁷; es así que el Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída en el Expediente N° 273-93-AA/TC señala que «la aplicación e interpretación de las normas constitucionales no debe realizarse aisladamente sino debe efectuarse de manera sistemática¹⁸ y teleológica¹⁹»

transporte de la producción de otros bienes es la existencia de importantes externalidades negativas, que son trasladadas al conjunto de la sociedad si no se introducen mecanismos correctores.»

¹⁷ Sobre el particular, el profesor Marcial RUBIO CORREA, *Op. cit.*, págs. 266-227, pone como ejemplo los problemas y consecuencias generadas ocasionadas por una lectura aislada y atomizada del artículo 185 del Código Penal, que tipifica el delito de hurto, sin hacer una lectura integral de las infracciones y principios contenidos en este grupo normativo, en este caso el mencionado código, el cual distingue por ejemplo entre la responsabilidad penal por dolo de aquel hecho punible cometido de manera culposa, tal como se describe a continuación:

«Sin embargo, las cosas no están reguladas jurídicamente solo por normas atomizadas. Por lo contrario, dichas normas forman ciertos grupos que permiten explicar el sentido de lo normativo para la mayoría de las circunstancias. Un ejemplo aclarará las cosas. Tomemos el artículo 185 del Código Penal que dice: «El que, para obtener un provecho, se apodera ilegítimamente de un bien mueble, total o parcialmente ajeno, sustrayéndolo del lugar donde se encuentra, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años».

La norma en sí misma es bastante clara: todos entendemos que está definiendo el delito de hurto. Sin embargo, vista con un poco más de profundidad requiere varias precisiones. Veamos las principales:

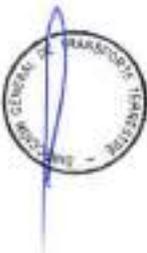
¿Siempre que alguien realiza dicho acto es penalmente sancionable? De la lectura del artículo 185 parecería que sí pero ello sería un error. Por un lado, el artículo 12 del Código Penal dice: «Las penas establecidas por la ley se aplican siempre al agente de infracción dolosa. El agente de infracción culposa es punible en los casos expresamente establecidos por la ley».

De esta manera, queda claro que no siempre que se realiza el hecho descrito en el texto del artículo 185 hay delito, sino sólo cuando se actúa con dolo. No ocurre lo propio cuando solamente se tiene culpa y, menos aún, cuando no hay ni dolo ni culpa. (...)

Como podemos apreciar, el delito de hurto está tipificado en el artículo 185 del Código Penal (norma individual), pero su verdadera regulación jurídica no está determinada solo por dicho artículo, sino por un grupo de ellos que contiene, cuando menos y en cualquier caso, los que hemos mencionado en los párrafos anteriores. Sin el concurso de todos ellos (y según cada caso de varios otros), no podemos dar una respuesta jurídicamente correcta sobre un caso de hurto.» (Subrayado y resaltado agregados).

¹⁸ El profesor Marcial RUBIO CORREA, *Op. cit.*, pág. 234, define este tipo de interpretación como «el aporte que realiza la característica del Derecho de ser un sistema estructural (descrito en páginas anteriores). El análisis del sentido de una norma en función de sus grupos, subconjuntos y conjuntos, contribuye a aclarar el significado de las normas.» (Subrayado y resaltado agregados).

¹⁹ El profesor Marcial RUBIO CORREA, *Op. cit.*, pág. 235, señala que según este criterio, «el intérprete asume que la interpretación debe ser realizada de manera tal que, en la medida de lo posible, se obtenga una finalidad predeterminada de la aplicación de la norma jurídica. Este criterio supone, naturalmente, que el propio intérprete ha establecido previamente los objetivos a lograr mediante el





En este sentido, el artículo 6 establece un principio rector que justifica la intervención reguladora estatal, en particular del MTC, en materia de transporte, señalando lo siguiente:

«LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 6.- De la internalización y corrección de costos

6.1 El Estado procura que todos los agentes que intervienen en el transporte y en el tránsito perciban y asuman los costos totales de sus decisiones, incluidos los costos provocados sobre terceros como consecuencia de tales decisiones. Asimismo, promueve la existencia de precios reales y competitivos en los mercados de insumos y servicios de transporte y corrige, mediante el cobro de tasas u otros mecanismos similares, las distorsiones de costos generadas por la congestión vehicular y la contaminación.

6.2 Cuando la corrección de costos no sea posible, aplica restricciones administrativas para controlar la congestión vehicular y garantizar la protección del ambiente, la salud y la seguridad de las personas.»

El mencionado artículo faculta al Estado, a través de su ente rector en materia de transporte, que es este Ministerio, a imponer restricciones administrativas cuando la corrección de costos no sea posible y cuando se afecte la seguridad y salud de las personas, supuesto que corresponde al presente caso, donde los agentes económicos no han internalizado los costos y ello puede tener una incidencia negativa en la seguridad y salud de las personas, siendo esta disposición la que establece los criterios que justifican la intervención regulatoria por parte del Estado.

Al respecto, a partir de una interpretación sistemática de los precitados artículos podemos concluir que los criterios adoptados por la LGTT para implementar modificaciones normativas que alteren las condiciones de mercado existentes en el sector transporte, requieren del cumplimiento concurrente de los siguientes aspectos:

- 
- a) Que la corrección (e internalización) de costos generados por las actividades económicas efectuadas por los agentes (privados) no sea posible vía acuerdos contractuales genera la necesidad de la intervención regulatoria del Estado que modifique condiciones de mercado.
 - b) Que exista un interés público que la regulación esté destinada a tutelar: control de congestión vehicular, garantía de la protección del medio ambiente, salud, seguridad de las personas (idoneidad de la intervención regulatoria del Estado que modifique condiciones de mercado).

La vinculación entre los artículos 5 y 6.2 es intrínseca, debido a que, ante una condición de mercado donde se verifique una ineficacia en la corrección (internalización) de costos a través de mecanismos privados contractuales; es decir, ante la existencia de algún tipo de falla de mercado, la intervención regulatoria permite corregir dicha falla, mejorar las condiciones de mercado previamente establecidas y proteger intereses públicos que puedan verse afectados, constituyéndose en una

Derecho, o que en todo caso dicha predeterminación haya sido realizada por la persona o autoridad que se la impone.» (Subrayado y resaltado agregados).



«alteración justificada de condiciones de mercado», evitando de ese modo cualquier tipo de arbitrariedad en las actuaciones del organismo rector al momento de establecer nueva regulación en el sector transporte.

Las facultades regulatorias delegadas al Ministerio en caso la corrección de costos no sea posible a través de sistemas de mercado es equivalente a la solución del problema de externalidades negativas sugerido por la teoría económica.

Sobre el particular, el economista británico Ronald Coase (1960)²⁰ desarrolló un marco conceptual para la solución del problema de externalidades en virtud del cual se establece que en ausencia de costos de transacción, el reordenamiento de los derechos legales se dará a través del mercado, siempre que éste propiciara el incremento en el valor de la producción, aun cuando el individuo generador de la externalidad negativa no se haga responsable por el daño generado.

Esta premisa, conocida como el «Teorema de Coase», si bien es consistente en contextos sumamente restrictivos (i.e. competencia perfecta, ausencia de costos de transacción, etc.), falla en resolver los problemas de externalidades cuando se consideran, entre otros, a: i) el problema de asignación (es decir, cuando se afectan a una gran cantidad de individuos como es el caso de la seguridad vial), ii) la acción conjunta (debido a que en caso existan derechos compartidos, todos tendrían que estar de acuerdo con la solución «Coasiana»), iii) el problema del polizote; y, iv) los altos costos de negociación y transacción.

No obstante lo anterior, en caso el ordenamiento de derechos no es establecido por el sistema legal, los costos de alcanzar un resultado eficiente alterando y combinando derechos a través del mercado puede ser muy alto, tal y como se detalla a continuación:

«(...)

Una vez que son tomados en cuenta los costos de llevar a cabo transacciones de mercado, es claro que tal reordenamiento de los derechos sólo se emprenderá cuando el incremento en el valor de la producción a consecuencia del reordenamiento sea mayor que los costos en que se incurriría por este hecho. Cuando es menor, la concesión de un requerimiento judicial (o el conocimiento que se concederá) o la responsabilidad de pagar daños (o puede evitar que se comience) puede hacer que se suspenda una actividad, que se llevaría a cabo si las transacciones de mercado no tuviesen costo. En estas condiciones, la delimitación inicial de los derechos legales tiene un efecto en la eficiencia con que opera el sistema económico. Un ordenamiento de los derechos puede ocasionar un valor mayor de la producción que cualquier otro. Pero si este arreglo de derechos no es establecido por el sistema legal, los costos de alcanzar el mismo resultado alterando y combinando los derechos a través del mercado pueden ser tan grandes que este arreglo óptimo de los derechos, y el mayor valor de la producción que ocasionaría, puede que nunca se logre.»²¹ (Subrayado y resaltado agregados)

²⁰ COASE, Ronald. (1960), "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*. Volume III, págs. 1 - 44.

²¹ Traducción libre de Ronald COASE. (1960). "The Problem of Social Cost". *The Journal of Law and Economics*. Volume III.





De lo anterior se advierte que aún el propio Coase (1960), indica que en presencia de altos costos de transacción, la manera adecuada de abordar la problemática derivada de la generación de externalidades negativas sobre agentes económicos, radica en la delimitación inicial de los derechos legales y en la fortaleza del arreglo de derechos establecido por el sistema legal.

Posteriormente, el desarrollo de la teoría de juegos y la economía conductual ha permitido dilucidar diversos aspectos relevantes para complementar la solución de Coase al problema antes planteado; por ejemplo, Arrow (1979)²² demuestra que en ausencia de información completa, no es posible alcanzar equilibrios competitivos a través de la mera negociación de derechos en juegos no cooperativos; asimismo, Schwab (1987)²³ demuestran la inaplicabilidad del referido teorema en contextos de negociación laboral colectiva.

En tal sentido, el problema económico subyacente a la solución de los problemas de externalidades radica entonces en determinar la asignación inicial de los derechos de propiedad sobre los factores relevantes en el mercado; así como la organización económica más eficiente (esfera pública o privada) en función de las características propias del mismo (bien o servicio transado, *stakeholders*, quiénes son los agentes que generan la externalidad, la posibilidad de realizar contratos, etc).

Por lo tanto, ante las dificultades que enfrenta el mercado para alcanzar niveles de bienestar óptimos²⁴, una solución alternativa es la regulación directa por parte del Gobierno; es decir, en vez de instituir un sistema legal (privado) que pueda ser modificado por transacciones de mercado, el Estado puede imponer regulaciones que establezcan qué es lo que los agentes económicos podrían hacer a través de restricciones administrativas.

Sin embargo, es preciso indicar que la actuación pública no se encuentra exenta de costos regulatorios y no necesariamente presentará mejores resultados que la solución de mercado, toda vez que ésta podría encontrarse sujeta a presiones políticas y operando sin los suficientes incentivos a la competencia.

En el caso concreto relativo al servicio de transporte terrestre, es preciso indicar que este mercado tiene como característica importante la existencia de una alta cantidad de costos de transacción, toda vez que tanto los usuarios del servicio como los transportistas, por ejemplo, no tienen – necesariamente – las mismas valoraciones respecto de variables relevantes como la seguridad vial, la contaminación, etc. dificultándose así la realización de convenios o el establecimiento de contratos que delimiten los derechos de propiedad iniciales.

²² ARROW, Kenneth J. (1979), 'The Property Rights Doctrine and Demand Revelation under Incomplete Information', in Boskin, Michael J. (ed.), *Economics and Human Welfare: Essays in Honor of Tibor Scitovsky*, New York, Academic Press, 23-39.

²³ SCHWAB, Stewart J. (1987), 'Collective Bargaining and the Coase Theorem', 72 *Cornell Law Review*, 245-287.

²⁴ Los niveles de bienestar óptimo desde la perspectiva económica, están referidos a los niveles de equilibrio de Pareto; es decir, situaciones en las cuales no es posible mejorar el bienestar de un agente económico sin empeorar otro.





De otro lado, la inexistencia de mercados explícitos (seguros) para el intercambio de activos valorados por la sociedad, por ejemplo, aquellos que permiten reducir el riesgo de mortalidad en las vías o aquellos que fomentan el intercambio de la capacidad «contaminante» de los vehículos automotores, limita la posibilidad de que de manera inequívoca, se puedan alcanzar mecanismos de corrección de costos a través del sistema de precios de mercado, aún a través de la intervención del Estado.

En dicho contexto, la intervención del Estado que tenga por objetivo propiciar la protección del medio ambiente, salud y seguridad de las personas, será justificada en tanto las condiciones de mercado resultantes sean superiores que las iniciales, encontrándose así un vínculo inequívoco entre lo establecido por el artículo 6 y el artículo 5 de la Ley General de Transporte Terrestre.

El artículo 6.2 de la Ley N° 27181 establece, expresamente, una justificación para la intervención regulatoria del Ministerio, que es el control de congestión vehicular, garantía de la protección del medio ambiente, salud, seguridad de las personas, cuando la corrección de costos no sea posible.

A mayor abundamiento, respecto de la modificación del régimen jurídico de una actividad autorizada, como es el caso del transporte terrestre, es importante resaltar lo señalado por autorizada doctrina en materia de derecho administrativo y títulos habilitantes en un trascendental trabajo sobre títulos habilitantes como el caso de las autorizaciones²⁵; en el sentido de que, si bien el ordenamiento favorece la seguridad jurídica y la estabilidad de las situaciones amparadas por una autorización, ello no implica una garantía de su inmutabilidad; siendo que en caso de cambio normativo puede ocasionar, como regla general un deber de adaptación, así como el deber de facilitar la adaptación, y la protección de la confianza legítima como límite a la alteración sustancial de condiciones de ejercicio de la actividad²⁶.

En este sentido, tal como acertadamente indica el profesor José Carlos Laguna de Paz, el Principio de Confianza Legítima, consistente en la estabilidad de las resoluciones administrativas, ha implicado inclusive, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español que «**la confianza legítima no puede recortar la libertad de configuración del legislador, petrificando el ordenamiento jurídico**»²⁷.

Cabe señalar que la protección de la confianza legítima, instaurada por la jurisprudencia constitucional alemana y desarrollada de manera copiosa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, en los términos descritos en los párrafos precedentes, ha sido «*trasplantada*»²⁸ al ordenamiento jurídico administrativo

²⁵ Nos referimos al célebre trabajo del profesor José Carlos LAGUNA DE PAZ, «*La Autorización Administrativa*», Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, SA, Navarra, 2006.

²⁶ LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Op. Cit.*, págs. 283-287.

²⁷ LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Op. Cit.*, pág. 288.

²⁸ El término corresponde al célebre trabajo del profesor Alan WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, University of Georgia Press, 1974.





peruano a través del Decreto Legislativo 1272, que modificó la Ley del Procedimiento Administrativo General²⁹.

IV. IDENTIFICACIÓN DE LAS FALLAS DE MERCADO QUE JUSTIFICAN LA PRESENTE REGULACIÓN

Sin perjuicio de que este aspecto será abordado en cada uno de los instrumentos regulatorios materia de la presente norma, en este punto se planteará de manera general las externalidades acaecidas en el mercado de transporte que justifican la adopción y/o eliminación de los instrumentos regulatorios descritos en el acápite anterior, de las cuales se delimitarán sus alcances desde los aportes de la teoría económica.

a) Información asimétrica:

La teoría económica neoclásica muestra que bajo ciertos supuestos los mercados resuelven todos los problemas de asignación de recursos escasos. Sin embargo, existen circunstancias en las cuales los incentivos presentes en el sistema de mercado no se encuentran alineados entre las partes contratantes y la información relevante para alcanzar situaciones de equilibrio en el mercado es imperfecta.

Este contexto, denominado como información asimétrica, se presenta cuando existe una parte *principal* que quiere delegar una acción/trabajo a un *agente*. Sin embargo, el agente no tiene las mismas preferencias que la principal (incentivos no alineados) y tiene información privada que no puede ser observada por la principal.

Al respecto, es preciso indicar que a pesar de que la existencia de asimetrías informativas entre el Estado y los administrados es una condición inherente a la intervención de los Organismos Competentes en materia regulatoria, en circunstancias en las cuales los agentes económicos cuentan con incentivos que no se encuentran alineados con los objetivos del Estado, podría existir la posibilidad de que éstos adopten comportamientos oportunistas que los desvien del nivel óptimo deseado por la sociedad (cuyos intereses son representados por los Organismos Competentes), generándose distorsiones en los mercados.

En función del momento en el cual los agentes económicos toman las decisiones sobre sus acciones, la literatura económica (J. Hirshleifer & John G. Riley, 1979)³⁰ define a los problemas en mención como problemas de información asimétrica en la modalidad de selección adversa o riesgo moral.

²⁹ Aprobada por Ley 27444, el Texto Único Ordenado de la mencionada ley fue aprobado mediante Decreto Supremo 006-2017-JUS.

³⁰ J. HIRSHLEIFER & John G. RILEY. (1979). *The Analytics of Uncertainty and Information- An Expository Survey*. *Journal of Economic Literature*, 1375-1421.



El problema de selección adversa (Akerlof, 1970)³¹ se presenta cuando el principal no conoce ex ante de información privada relevante sobre el tipo de agente al que se enfrenta (por ejemplo, de tipo bueno o malo). De otro lado, el problema de riesgo moral (Laffont, J. and Martimort, D., 2002)³² se refiere al problema que se genera cuando una vez establecido un contrato, ex post el agente decide su acción, ya sea ésta oportunista o no.

A fin de facilitar la interpretación de tales resultados, las Ilustraciones 1 y 2 presentan esquemáticamente la generación de problemas de selección adversa o riesgo moral, según sea el caso:

Ilustración 1 Línea de tiempo selección adversa



Ilustración 2 Línea de tiempo riesgo moral



Es preciso indicar que el modelo de otorgamiento de autorizaciones radica en la habilidad del Organismo Regulador en diseñar un contrato (requisitos de acceso) que generen los incentivos suficientes para la revelación de información adecuada

³¹ AKERLOF, G. A. (1970). *The Market of "Lemons": Quality Uncertainty and Market Mechanism. The Quarterly Journal of Economics*, 488-500.

³² LAFFONT, J. and MARTIMORT, D. (2002). *The Theory of Incentives*. Princeton: Princeton University Press.



por los operadores que deseen brindar el servicio de transporte terrestre de pasajeros con los mejores niveles de servicio (operadores «tipo bueno»), y así dejar fuera de la operación aquellos que no cuenten con incentivos alineados (operadores «tipo malo»).

La solución al problema de Selección Adversa señalada en el párrafo precedente cuenta con dos alternativas marcadas en función al momento en el cual los agentes revelan su tipo, a saber: señalización (*signaling*) o *screening*.

En el caso de la solución vía el modelo de señalización, la parte más informada (el agente), toma la iniciativa de reducir la asimetría de información y emita una señal para indicar su «tipo» al Principal. En particular, los agentes tipo bueno cuentan con fuertes incentivos para señalizarse de manera previa a la concreción del contrato en tanto la señal se convierte en un signo de alta calidad costoso de replicar para el agente tipo malo. Un modelo utilizado para explicar este caso es el de Spence (1973) donde la educación funciona como señal que los Agentes usan para distinguirse de otros trabajadores, de alta y baja habilidad. Esto no es conocido por el Principal, por lo que los Agentes emiten una señal de modo que no existan incentivos para mentir.

Cabe resaltar, entonces, que a fin de que se opte por la medida de señalización, debe existir indubitablemente un signo confiable de alta calidad que sea muy costoso o difícil de imitar por parte de los agentes de tipo «malo». Es decir, para que un signo pueda constituirse en señal, debe cumplirse que sea más costoso de adquirir para los agentes de tipo «malo», de modo que estos no tengan interés en imitarlo³³.

En el caso del *Screening*, es el Principal quien «juega» primero. Este decide darle incentivos al Agente a través del diseño de un contrato que le permita autoseleccionarse, preocupándose por que el Agente en verdad quiera participar en la transacción y que no se autoseleccione a un contrato que no ha sido diseñado para él. Para que este tipo de diseño funcione, se debe asegurar la condición de *único cruce*, que asegura la estabilidad de las funciones de pago de los Agentes.

En este sentido, la regulación en materia de transporte terrestre ha intentado importar algunas herramientas propias del mecanismo del *Screening* a través de la elaboración de reglamentos (y su consecuente disposición de condiciones de acceso) a fin de que los propios operadores se autoseleccionen; importando para ello algunos criterios propios de otros tipo de mecanismos de otorgamiento de títulos habilitantes (patrimonios netos mínimos, cartas fianza, etc).



³³ "Job Market Signaling". En: The quarterly journal of economics, Vol 87, No. 3.



b) Altas barreras de acceso al mercado:

De acuerdo con Bain³⁴ (Bain, 1956), las barreras a la entrada son factores que permiten que las firmas establecidas puedan elevar persistentemente sus precios por encima de los niveles que regirían en un entorno competitivo; asimismo, Stigler (Stigler, 1969)³⁵ señala que las barreras a la entrada son aquellos costos de producción soportados por los entrantes pero no por las empresas incumbentes.

Sobre la base de estas definiciones, en la Resolución N° 045-2009/CLC-INDECOPI, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del INDECOPI clasifica a las barreras a la entrada en tres tipos: estructurales, estratégicas y legales; las cuales limitan o restringen la intensidad de la competencia en ciertos mercados y en el extremo, degeneran en monopolios.

Una definición relevante para el desarrollo del presente informe es el de barrera a la entrada de tipo legal, la cual es descrita por el INDECOPI conforme al siguiente detalle:

«las barreras a la entrada legales están relacionadas a permisos expedidos por organismos gubernamentales, tales como licencias, autorizaciones, requisitos medioambientales y/o fitosanitarios, entre otros, que dilatan o impiden el acceso de potenciales competidores al mercado.»

En este sentido, el INDECOPI reconoce la posibilidad que se pueda restringir la competencia, y en el extremo generar monopolios, debido a la existencia de ciertas barreras a la entrada en una industria, en particular, debido a la implementación de barreras a la entrada legales.

En este contexto, en los cuales no existen razones estructurales (economías de escala) y estratégicas (acaparamiento de medios productivos), el organismo regulador debe promover competencia en el sector, a fin de incentivar a la empresa operadora a realizar el máximo esfuerzo a fin de brindar servicios de calidad a precios competitivos.

Por ejemplo, en el documento denominado «*Abogacía de la Competencia en el mercado de servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima*», el INDECOPI concluye que en la medida que no se presentan restricciones tecnológicas que generen barreras a la entrada estructurales o estratégicas, es preciso reducir las barreras a la entrada de tipo legal a fin de promover la competencia en dicho servicio.

³⁴ BAIN, J. (1956). *Barriers to new competition: Their Character and consequences in manufacturing industries*. Cambridge: Harvard University Press.

³⁵ STIGLER, G. (1969). *The Organization of Industry*. Irwin: IL.





c) *Competencia desleal:*

De acuerdo con lo señalado en las Ilustraciones 1 y 2, parte sustantiva del análisis de la solución de las fallas de mercado generadas por la Información Asimétrica, es el establecimiento de una función de pagos que los agentes podrán disfrutar si logran cumplir el contrato establecido con el principal.

En el caso concreto de la regulación del servicio de transporte terrestre, dicha exigencia se traduce en la necesidad de generar un sistema de incentivos tal que permita disuadir la entrada – y operación- de aquellos operadores que busquen realizar un servicio similar al permitido por el marco normativo, sin respetar ni salvaguardar los criterios y condiciones de legalidad.

De lo anterior se advierte que la única manera de alcanzar un equilibrio eficiente en la presencia del problema de información asimétrica en la modalidad de selección adversa, es la generación de un entorno competitivo tal que la estrategia dominante resultante sea la operación del servicio en estricto cumplimiento de lo establecido en el «contrato»³⁶.

V. IDENTIFICACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO A TUTELAR (FINALIDAD)

La existencia de un interés público para tutelar sustenta la intervención regulatoria en materia de transporte terrestre, lo cual junto con la identificación de problemas determinados, como aquellos que existen en la prestación del servicio de transporte terrestre y/u otras actividades relacionadas, afectan o pueden afectar bienes jurídicos de ineludible protección; como son la salud, la seguridad y el medio ambiente.

Conforme ha sido señalado previamente, el MTC cuenta con competencia para tutelar los intereses públicos en la LGTT, dentro de los cuales se encuentra, por ejemplo, la protección de la salud.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud – OMS, tomando como referencia el Preámbulo de la Constitución de la OMS, define a la salud como «*un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades*»³⁷.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída en el Expediente 7231-2005-PA/TC, reconoce a la salud como un derecho constitucional, tal como lo establece el artículo 7 de la Constitución Política de 1993³⁸, el referido tribunal señala

³⁶ En términos estrictos, este tipo de restricciones se denominan «*restricciones de compatibilidad de incentivos*».

³⁷ Visualizado en el portal web de la OMS, en la siguiente dirección URL:
<http://www.who.int/suggestions/faq/es/>

³⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ





que la protección de la salud consiste en la facultad inherente a todo ser humano de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, física y psíquica, y de restitución ante una afectación; siendo que este derecho se proyecta como la conservación y restablecimiento de este estado, tal como se detalla a continuación:

«SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 7231-2005-PA/TC»

1. *El derecho a la salud constituye un derecho constitucional. Conforme al artículo 7 de la Constitución, "Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad (...), así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. (...)"*. El contenido o ámbito de protección de este derecho constitucional consiste en 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 mismo**. (STC 1429-2002-HC/TC, FJ 12, segundo párrafo). El derecho a la salud, entonces, **se proyecta como la conservación y el restablecimiento de ese estado** (STC 1429-2002-HC/TC, FJ 13). Este doble aspecto del derecho a la salud se orienta ciertamente a posibilitar un estado pleno de salud.» (Subrayado y resaltado agregados)

Evidentemente, dicho estado de normalidad orgánica funcional, física y psíquica puede verse afectada con la actividad de transporte, a través de la ocurrencia de accidentes de tránsito, los cuales pueden ocasionar una serie de traumatismos de diversa gravedad e inclusive la muerte.

Por su parte, la seguridad vial consiste en *«un proceso integral donde se articulan y ejecutan, políticas, estrategias, normas, procedimientos y actividades, con la finalidad de proteger a los usuarios del sistema de tránsito y su medio ambiente, en un marco de respeto a sus derechos fundamentales»*³⁹.

Asimismo, respecto del medio ambiente, el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha definido los alcances de este principio, por ejemplo en la Sentencia recaída en el Expediente 00470-2013-PA/TC, donde el referido tribunal indicó las dimensiones del derecho a la protección de un medio ambiente en su fase reaccional, de abstenerse de efectuar una vulneración del medio ambiente, y una dimensión prestacional, que comprende la realización de tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, lo cual incluye la emisión de disposiciones legislativas orientadas a la protección del medio ambiente, como es el caso de la LGTT, el pronunciamiento del tribunal se cita a continuación:

Artículo 7- Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

³⁹ MINISTERIO DE SALUD, «Políticas Municipales para la Promoción de la Seguridad Vial», Cuadernos de Promoción de la Salud N° 18, Lima, 2005, visualizado el 26 de abril de 2017 en el portal web del referido ministerio, en la siguiente dirección URL:

http://bvs.minsa.gob.pe/local/promocion/152_polmun.pdf



**«SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 00470-2013-PA/TC»**

12. En ese sentido, en reiterada jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha establecido que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos; a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente; y, 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

13. En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

14. Con relación a la segunda manifestación, el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado **entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute.** A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

15. Tal derecho al ambiente equilibrado y adecuado participa tanto de las propiedades de los derechos reaccionales como de los derechos prestacionales. En su faz reaccional, éste se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana.

16. Mientras que **en su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades,** entre las cuales cabe mencionar la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Desde luego, **no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado.** El Tribunal considera que, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, éstos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, este Tribunal estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no sólo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan.» (Subrayado y resaltado agregados)

Por tal motivo los instrumentos regulatorios adoptados se sustentan en la dimensión prestacional de la tutela del medio ambiente.





VI. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA DE LOS INSTRUMENTOS REGULATORIOS PROPUESTOS (ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO)

Una vez determinado el marco normativo de la justificación de intervención regulatoria establecido en la LGTT, es necesario determinar el marco de calidad regulatoria de disposiciones administrativas, orientado a la acreditación de los alcances de una determinada medida, en función de su razonabilidad, proporcionalidad, de ser el caso.

Al respecto, el artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1310⁴⁰, establece que las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria en todas las disposiciones de alcance de alcance general que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General o las normas legales que le sirven de sustento.

Por su parte, el artículo 2.2 del precitado decreto legislativo menciona que mediante el Análisis de Calidad Regulatoria se evalúan los principios como el costo – beneficio, necesidad, efectividad, proporcionalidad, de las disposiciones normativas, para lo cual se debe constituir una Comisión Multisectorial con la finalidad de evaluar las propuestas presentadas, en los términos descritos por el artículo 2.3 de la norma mencionada⁴¹. De acuerdo al mencionado decreto legislativo, el análisis de calidad regulatoria debe ser efectuado de acuerdo a los criterios que serán establecidos por decreto supremo emitido por la Presidencia de Consejo de Ministros, lo cual no ha ocurrido hasta la fecha.



⁴⁰ **DECRETO LEGISLATIVO 1310, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA MEDIDAS ADICIONALES DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

Artículo 2.- Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos

2.1. Las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten Innecesarios, Injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. El requisito también es exigible a las disposiciones que reglamenten trámites creados en leyes o normas de rango de ley. Una vez realizada esta evaluación deberán remitir su análisis a la Comisión Multisectorial a que se refiere el numeral 2.3.

(...)

⁴¹ **DECRETO LEGISLATIVO 1310, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA MEDIDAS ADICIONALES DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

Artículo 2.- Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos

(...)

2.2. Mediante el Análisis de Calidad Regulatoria se evalúan principios como el costo - beneficio, necesidad, efectividad, proporcionalidad, de las disposiciones normativas señaladas en el 2.1, conforme se establecerá en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

(...)





A falta de este marco regulatorio, es necesario establecer principios de calidad regulatoria de acuerdo a la experiencia comparada, aplicadas en otros países como modelo para el diseño de instrumentos regulatorios y para justificar la razonabilidad de una determinada medida.

Por tanto, la metodología de análisis regulatorio utilizada en el presente informe, será la del RIA, recomendada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el año 1995, y adoptada por los países miembros en 1997 con la finalidad de «integrar el análisis de impacto normativo en el desarrollo, revisión y reforma de las regulaciones»⁴².

La metodología del RIA es una herramienta de política para examinar las mejores prácticas para la implementación de estrategias regulatorias en los países miembros de la OCDE⁴³.

En particular, tiene por objetivo guiar al proceso de decisión del *polycymaker* (entidad reguladora), a través de la implementación de un marco conceptual racional soportado en la evaluación de variables cualitativas y cuantitativas relevantes para la evaluación de las implicancias de potenciales opciones regulatorias, a fin de propiciar la mejora en la eficiencia de las medidas regulatorias implementadas por los países miembros de la OCDE.

Al respecto, y de acuerdo a lo mencionado líneas arriba, esta Dirección General considera que es de vital importancia la evaluación de los efectos sobre las condiciones de eficiencia de los mercados que puedan surgir de la implementación de tales medidas a fin de identificar aquellos procedimientos que sean innecesarios o desproporcionados.

Los elementos constitutivos de la Metodología de Análisis de Impacto Regulatorio pueden ser descritos de la siguiente manera (OECD, 2008):

1. Está el problema correctamente definido.
2. La acción del gobierno se encuentra justificada.
3. La regulación es la mejor forma de intervención del gobierno.
4. Existe una base legal para la regulación.
5. Es el nivel de gobierno apropiado para la acción gubernamental.
6. Los beneficios de la iniciativa superan los costos.
7. La distribución de los costos es transparente.
8. La regulación es clara, consistente, comprensible y accesible a los usuarios.
9. Los interesados han tenido la oportunidad de presentar sus puntos de vista.
10. Cómo se va alcanzar la conformidad.

Asimismo, se ha tomado en consideración lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Legislativo 1256, que regula la razonabilidad de una barrera burocrática, lo cual se ha compatibilizado con la presente metodología en el presente documento.

⁴² OCDE, 1997 "Regulatory Impact Analysis: Best practices in OECD Countries".

⁴³ Es el caso de Nueva Zelanda: <http://www.treasury.govt.nz/regulation/regulatoryproposal/ria>





En este sentido, en cumplimiento de las disposiciones mencionadas, se señala que la presente metodología será la empleada como desarrollo del denominado análisis costo-beneficio, regulado en el artículo 3 del Decreto Supremo 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa⁴⁴.

VII. INSTRUMENTOS REGULATORIOS ADOPTADOS Y/O ELIMINADOS EN EL PRESENTE PROYECTO

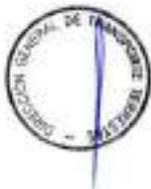
7.1. ELIMINACIÓN DE LA ANTIGÜEDAD VEHICULAR DE ACCESO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE EN TODAS LAS MODALIDADES EN QUE SEA EXIGIBLE

7.1.1. Antecedentes y marco normativo aplicable

La LGTT no estableció restricciones de carácter general que limitaran el acceso de vehículos a los mercados del servicio de transporte de personas y mercancías; sin embargo, a través de sus artículos 16 y 23, la mencionada ley facultó al MTC para que, en su calidad de órgano rector en materia de transporte y tránsito terrestre, entre otros, emita la regulación de condiciones de acceso para la prestación del servicio de transporte terrestre de personas y/o de mercancías.

En este sentido, la primera intervención a ese nivel se materializó en el artículo 278 del RNAT, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2001-MTC (actualmente derogado), el cual establecía que los vehículos usados, tanto para el incremento como para la sustitución, no deben tener más de quince (15) años de antigüedad, computada desde el 1 de enero del año siguiente al de su fabricación.

Esta situación se mantuvo con el RNAT aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2004-MTC (actualmente derogado), dicho reglamento establecía expresamente que los vehículos para el servicio de transporte de mercancías en general no están sujetos a ninguna exigencia de antigüedad, salvo los tomados en arrendamiento operativo, los que no podrán sobrepasar de los dos (2) años de antigüedad, contados desde el 01 de enero del año siguiente al de su fabricación.



⁴⁴ REGLAMENTO DE LA LEY MARCO PARA LA PRODUCCIÓN Y SISTEMATIZACIÓN LEGISLATIVA APROBADO POR DECRETO SUPREMO 008-2006-JUS

Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.





Sin embargo, mediante el Decreto Supremo N° 011-2007-MTC, que modificó el RNAT aprobado por Decreto Supremo 009-2004-MTC (reglamento actualmente derogado), publicado el 20 de abril de 2007, se dispuso que la antigüedad máxima para el acceso de los vehículos al servicio de transporte interprovincial regular de personas de ámbito nacional y del servicio de transporte de personas y/o mercancías en general será de tres (3) años

La precitada disposición reglamentaria incorporó estas medidas en el ordenamiento jurídico en materia de transporte terrestre.

En este sentido, el RNAT (vigente) ha reiterado la restricción de un máximo de tres (3) años de antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte público de personas y/o mercancías, a la fecha, la antigüedad vehicular de acceso para la prestación de este servicio se encuentra establecida en el artículo 25.1.1 del RNAT para el caso de la prestación del servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, regional y provincial, así como en el artículo 25.2.1 de la mencionada norma, para el caso de la prestación del servicio de transporte público de mercancías, salvo los remolques y semiremolques, respectivamente⁴⁵.

Adicionalmente, el RNAT ha previsto lo siguiente:

- (i) Antigüedad vehicular de acceso de tres (3) años para el caso de los vehículos destinados al servicio de transporte terrestre mixto (público y privado) en su artículo 25.2, así como para el transporte privado en el artículo 25.4, contemplándose una serie de excepciones a la aplicación de la antigüedad vehicular para los vehículos destinados a la prestación de este servicio.
- (ii) Por otro lado, las excepciones a la exigibilidad de la antigüedad vehicular se encuentran reguladas en el artículo 25.5 del RNAT; mientras que el artículo 25.6 de la mencionada norma establece que la antigüedad vehicular no resulta exigible a los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte terrestre especial de personas en las modalidades de transporte de estudiantes y



⁴⁵ REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTE APROBADO POR DECRETO SUPREMO 017-2009-MTC

Artículo 25.- Antigüedad de los vehículos de transporte terrestre

25.1 La antigüedad máxima de acceso y permanencia de un vehículo al servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, regional y provincial, es la siguiente:

25.1.1 La antigüedad máxima de acceso al servicio será de tres (3) años, contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su fabricación.

(...)

25.2 La antigüedad máxima de acceso y permanencia de un vehículo al servicio de transporte público de mercancías será la siguiente:

25.2.1 La antigüedad máxima de acceso al servicio para la unidad motriz será de tres (3) años, contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su fabricación. Los remolques y semirremolques no tienen antigüedad máxima de ingreso. (...)





de trabajadores de ámbito provincial se encuentran exceptuados de la antigüedad mínima de acceso⁴⁵.

Por su parte, de la revisión del Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA del MTC, aprobado por Decreto Supremo 008-2002-MTC, se aprecia que en el procedimiento 31, denominado «*Otorgamiento de autorización para prestar servicio de transporte de mercancías en general*» se establece la restricción de antigüedad vehicular de (3) años de acceso para la prestación del servicio de transporte terrestre

⁴⁵ **REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTE APROBADO POR DECRETO SUPREMO 017-2009-MTC**

Artículo 25.- Antigüedad de los vehículos de transporte terrestre

(...)

25.3 Son aplicables al servicio de transporte mixto (público y privado) las disposiciones sobre antigüedad de acceso y permanencia aplicables al transporte de personas.

25.4 Los vehículos destinados al servicio de transporte privado de personas y mercancías se someten a lo dispuesto respecto de la antigüedad máxima de acceso, mas no estarán sujetos a una antigüedad máxima de permanencia, pudiendo mantener su habilitación en tanto aprueben la inspección técnica vehicular.

La antigüedad máxima de acceso al servicio de transporte privado, no será aplicable en los siguientes casos:

25.4.1 Vehículos que hayan estado habilitados para la prestación del servicio de transporte público o privado de personas o mercancías.

25.4.2 Vehículos que provengan de donaciones, en tanto cumplan con las condiciones técnicas previstas en el RNV.

25.4.3 Vehículos de propiedad de instituciones educativas de cualquier nivel, de entidades del sector público, fuerzas armadas o policiales.

25.4.4 Vehículos que hayan estado destinados al servicio de transporte de personas o mercancías en vías no abiertas al público, recintos privados, dentro de asentos mineros, o que hayan sido adquiridos para ser utilizados en obras de construcción o mantenimiento de infraestructura pública, condición que deberá ser acreditada documentalmente por el solicitante.

25.5 La antigüedad máxima de acceso al servicio de transporte público de personas y mercancías, por el mismo o por otro transportista, no será aplicable tratándose de:

25.5.1 Vehículos que hayan estado habilitados por el mismo o por otro transportista para la prestación del servicio de transporte público, en tanto no hayan sobrepasado la antigüedad máxima de permanencia que les corresponda.

25.5.2 Vehículos que hayan estado destinados al servicio de transporte privado, sólo si cuando fueron habilitados para tal fin, no sobrepasaban la antigüedad máxima de acceso establecida en los numerales 25.1.1 y 25.2.1 del presente artículo, según corresponda, y no hayan sobrepasado la antigüedad máxima de permanencia prevista.

25.5.3 Vehículos que luego de haber sido modificados, dejan de estar habilitados para la prestación del servicio público de personas, con el fin de obtener habilitación para a la prestación del servicio de transporte de mercancías.

25.5.4 Vehículos que hayan estado destinados al servicio de transporte de personas o mercancías en vías no abiertas al público o recintos privados, siempre que al momento de su inmatriculación en el Registro de Propiedad Vehicular no hayan excedido los tres (03) años de antigüedad vehicular contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su fabricación, condición que deberá ser acreditada por el solicitante.

25.6 Los vehículos destinados al servicio de transporte terrestre especial de personas en las modalidades de transporte de estudiantes y de trabajadores de ámbito provincial, estarán sujetos a la antigüedad de permanencia que establece el presente Reglamento, exceptuándoseles de la antigüedad máxima de acceso para su habilitación.





de mercancías, en consonancia con lo señalado en el artículo 25.2.1 del RNAT ya mencionado⁴⁷.

Asimismo, cabe precisar que esta medida pretendía incorporar plazos de antigüedad compatibles con el Decreto Legislativo 843, que restablece la importación de vehículos automotores usados a partir del 1 de noviembre de 1996⁴⁸ y sus modificatorias, normas que establecen, entre otros requisitos, la antigüedad máxima requerida para la importación de vehículos usados, tal como se expone a continuación:

«DECRETO LEGISLATIVO 843

Artículo 1.- A partir del 1 de noviembre de 1996, queda restablecida la importación de vehículos automotores usados, de transporte de pasajeros o mercancías, que cumplan con los requisitos mínimos de calidad que se señalan a continuación:

- a) *Que tengan una antigüedad no mayor de cinco (5) años, con excepción de los vehículos automotores con motor de encendido por compresión (diésel y otros) cuya antigüedad deberá ser no mayor de dos (2) años. La antigüedad de los vehículos se contará a partir del año de su fabricación. A partir del 01 de enero del 2009, queda prohibida la importación de vehículos usados con motor de encendido por compresión (diésel y otros) de las categorías L1, L2, L3, L4, L5, M1, M2, N1 y N2.*
- b) *Que el kilometraje de recorrido de los vehículos motorizados no exceda de los límites que se detallan en el siguiente cuadro:*

Categoría	Vehículos encendidos por chispa (Kilómetros)	Vehículos encendidos por compresión (Kilómetros)
L	50,000	50,000
M1	80,000	80,000



⁴⁷ TUPA del MTC aprobado por Decreto Supremo 008-2002-MTC publicado en el portal web institucional de la entidad:

Nº	DENOMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	REQUISITOS
31	SERVICIOS DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS EN GENERAL OTORGAMIENTO DE AUTORIZACIÓN PARA PRESTAR SERVICIO DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS EN GENERAL	a) Solicitud, bajo la forma de declaración jurada, en la que conste: (...) la placa de rodaje de los vehículos por habilitar, los que no deben superar los tres (3) años de antigüedad, contados a partir del primero de enero del año siguiente al de su fabricación, salvo las excepciones señaladas en el numeral 25.5 del artículo 25 del Reglamento; número de los certificados de Inspección Técnica Vehicular de los vehículos ofertados y el nombre del Centro de Inspección Técnica Vehicular emisor. (...)

http://www.mtc.gob.pe/servicios_tramite/plataforma/documentos/2016/DGTT/DGTT-027/PROCEDIMIENTO.pdf

⁴⁸ Mediante el cual se restablece la importación de vehículos automotores usados a partir del 1 de noviembre de 1996.





Categoría	Vehículos encendidos por chispa (Kilómetros)	Vehículos encendidos por compresión (Kilómetros)
M2	90,000	60,000
M3	300,000	200,000
N1	90,000	60,000
N2	300,000	200,000
N3	600,000	400,000

El cumplimiento de este requisito de calidad deberá acreditarse ante SUNAT, para lo cual deberá consignarse el kilometraje real en los documentos de importación. Asimismo, las Entidades Verificadoras deberán hacer constar que el vehículo mantiene este requisito al momento de su nacionalización en el respectivo Reporte de Inspección o Primer Reporte de Verificación de Vehículos Usados, según corresponda."

- c) Que no haya sufrido siniestro. Para estos efectos, se considera siniestrado un vehículo cuando ha sufrido volcaduras o choques frontales, laterales o traseros sustanciales.*
- d) Que tengan originalmente proyectado e instalado de fábrica el timón a la izquierda. No se permitirá, en consecuencia, el ingreso de vehículos de timón original a la derecha que hubieren sido transformados a la izquierda.*
- e) Que las emisiones contaminantes de los vehículos automotores no superen los límites máximos permisibles establecidos por la normatividad vigente.»*

Al respecto, es necesario indicar que la medida de restricción de acceso por antigüedad superior a los tres años tuvo por objetivo, según lo indicado en la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 011-2007-MTC, disminuir los accidentes de tránsito en las carreteras del Perú, mediante la reducción de los niveles de obsolescencia del parque vehicular.

Sin embargo, dado que dicha modificación supuso una intervención regulatoria en materia de transporte que implicó una modificación de las condiciones de mercado de transporte existentes, es necesario determinar si dicha modificación tuvo una justificación de acuerdo a lo dispuesto en la LGTT; asimismo, si es conveniente mantener su vigencia.

7.1.2. Interés público Subyacente

Sobre el particular, es preciso indicar que de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Transporte Terrestre, el Estado en su rol promotor de la inversión privada debe focalizar su accionar en propiciar la libre y leal competencia en el transporte, tal y como se señala a continuación:

«LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 4.- De la libre competencia y rol del Estado

4.1 El rol estatal en materia de transporte y tránsito terrestre proviene de las definiciones nacionales de política económica y social. **El Estado incentiva la**



libre y leal competencia en el transporte, cumpliendo funciones que, siendo importantes para la comunidad, no pueden ser desarrolladas por el sector privado.

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

(...)» (Subrayado y resaltado agregados)

Sobre el particular, en el documento denominado «Herramientas para evaluar la competencia»⁴⁹ de la OECD, se proveen criterios metodológicos para identificar restricciones innecesarias y desarrollar políticas públicas que tengan como objetivo mejorar el desempeño económico a través de la promoción de la competencia.

Al respecto, se señala que las regulaciones, a pesar de tener un objetivo social y económico sustentado en el interés público, puede tener el potencial de⁵⁰:

- *Imponer barreras a la competencia, como restricciones a la entrada o el flujo de bienes y servicios entre regiones y estados;*
- *Facilitar la coordinación de precios y producción entre competidores;*
- *Imponer costos altos a los nuevos participantes y las pequeñas empresas con respecto a los que enfrentan los participantes actuales o las empresas de mayor tamaño;*
- *Proteger parcial o totalmente a las empresas de las leyes nacionales de competencia.*

En este sentido, la evaluación de las barreras a la entrada generadas por las medidas regulatorias es elemental para la generación de incentivos para la inversión privada en las actividades de transporte terrestre, toda vez que los principales costos fijos asumidos por las empresas de transporte de carga⁵¹ y pasajeros⁵² es la inversión inicial en la flota vehicular, motivo por el cual resulta de principal interés la evaluación de los requisitos de acceso relativos a este activo en particular.

7.1.3. Existencia de la Problemática que afecta al Interés Público Subyacente

⁴⁹ OECD (2011). *Herramientas para la Evaluación de la Competencia*. Versión 2.0. En: <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf> Consulta realizada el 26 04 17.

⁵⁰ OECD (2011). *Herramientas para la Evaluación de la Competencia*. Versión 2.0. En: <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf> Consulta realizada el 26 04 17. Página 19.

⁵¹ LÓPEZ BETANCOURT, Helga Fany. «ESTRUCTURA Y ASIGNACIÓN DEL COSTO TOTAL, DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA EN UNA RUTA CORTA, EN LA EMPRESA DE TRANSPORTE "LA MISERICORDIA SAC" DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE». Tesis para optar por el Título de Contador Público. En http://tesis.usat.edu.pe/bitstream/usat/206/1/TL_Lopez_Betancourt_HelgaFany.pdf

⁵² CASTRO, Leonardo. «Estructura de Costos del Transporte Público» En: https://aresep.go.cr/images/Discusiones_regulatorias/Leonardo_Castro_Consultor.pdf. Consulta realizada el 26 04 17.





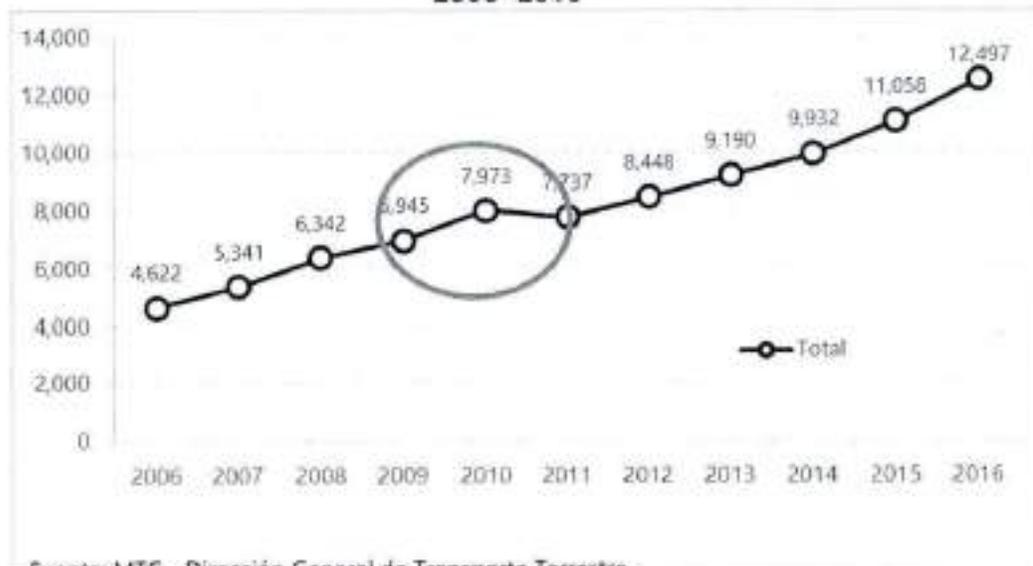
- Parque Vehicular autorizado para la prestación del servicio de transporte de personas.

De acuerdo con la información presentada en la Ilustración 3 el crecimiento anual de la flota de vehículos promedio durante el periodo 2006 – 2016 alcanzó el 10.46%, pasando de 4,622 vehículos hacia el año 2006 a 12,497 vehículos habilitados hacia el año 2016.

No obstante, en el periodo 2010 - 2011 se aprecia una ligera caída en la flota vehicular habilitada para el transporte de personas, la misma que al año siguiente recupera la tendencia de crecimiento del parque vehicular.

Así, hacia fines del 2016 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cuenta con el registro de 12,497 vehículos habilitados pertenecientes a 2,181 empresas de transporte de pasajeros en las modalidades de transporte nacional y transporte internacional.

Ilustración 3
Parque Vehicular autorizado de empresas de transporte de pasajeros periodo 2006- 2016



Fuente: MTC - Dirección General de Transporte Terrestre

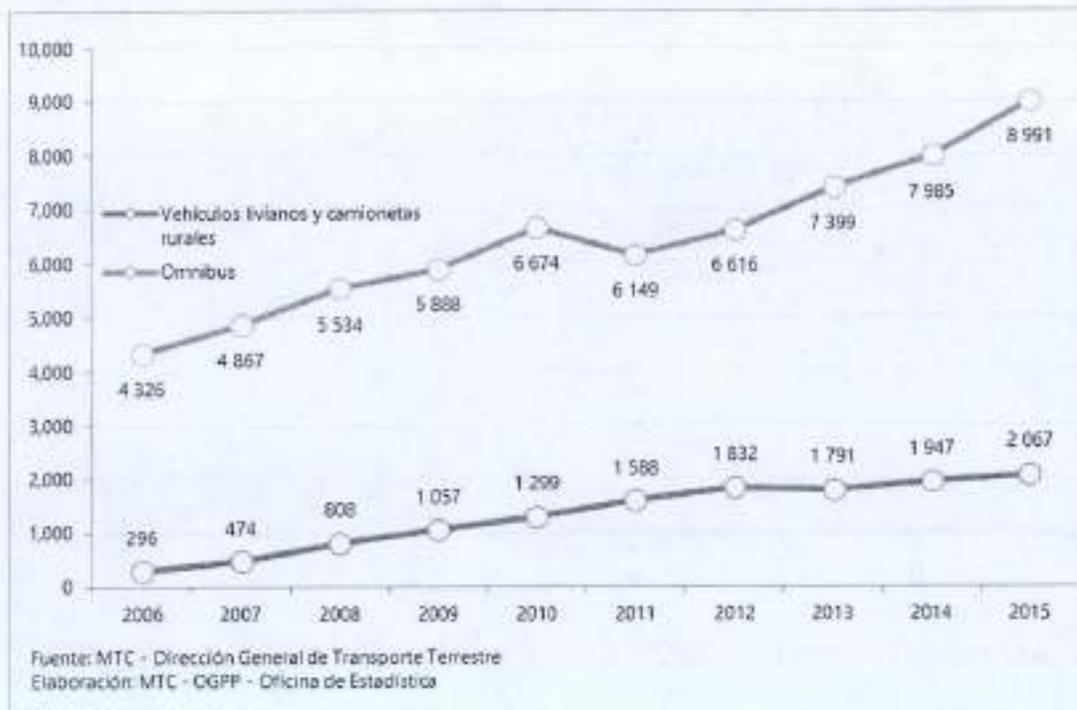
Elaboración propia

En particular, con respecto a la estructura del parque vehicular autorizado para el transporte de pasajeros, la Ilustración N° 4 muestra que los ómnibus representan el 85% del total de vehículos autorizados para el transporte de pasajeros y los vehículos livianos y camionetas rurales representan el 15% restante. Además, a diciembre del 2015, la cantidad de vehículos livianos y camionetas rurales; y ómnibus ascendió a 2067 y a 8991 unidades, respectivamente.





Ilustración 4
Parque Vehicular Autorizado del Transporte de Pasajeros, según clase de
vehículo: 2006 - 2015



De otro lado, es preciso indicar que el artículo 5 del Reglamento Nacional de Administración del Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N°017-2009-MTC, establece que los servicios de transporte terrestre, según el criterio de ámbito territorial, se clasifican en: i) servicio de transporte terrestre de ámbito provincial, ii) servicio de transporte terrestre de ámbito regional, y iii) servicio de transporte terrestre de ámbito nacional.

Respecto de los dos primeros tipos de servicio de transporte (provincial y regional), es necesario precisar que las autorizaciones y habilitaciones vehiculares vinculadas a estos servicios son realizadas de manera independiente por los Gobiernos Regionales y Provinciales, los cuales actualmente no usan una base de datos única, razón por la cual el MTC, a la fecha, no cuenta con información completa del parque habilitado para el transporte de personas.

En la Tabla 1 podemos apreciar que el 76% de los vehículos que se encuentran habilitados para brindar el servicio de transporte terrestre de personas en el ámbito nacional se concentran en dos tipos de servicios: transporte regular (48%) y transporte turístico (28%); mientras que el 24% restante se distribuye en los servicios de transporte de trabajadores y transporte privado, con el 16% y 8% del total de vehículos habilitados, respectivamente.





Tabla 1

Perú: vehículos con habilitación vigente para brindar el servicio de transporte de personas de ámbito nacional según tipo de servicio al año 2016

Tipo de servicio	Vehículos	%
Regular	6,038	48%
Turístico	3,496	28%
Trabajadores	1,951	16%
Privado	1012	8%
Total	12,497	100%

Fuente: Registro nacional de transporte terrestre – DGTT – MTC

Al analizar la antigüedad del parque vehicular habilitado para el servicio de transporte de personas, podemos observar que el 63% de estos vehículos tienen de 3 a 10 años de antigüedad; sin embargo, la mayor cantidad de vehículos que se encuentran actualmente brindando este servicio corresponde a los que se fabricaron el año 2012; es decir, aquellos con 4 años de antigüedad (ver Tabla 2).

Tabla 2

Perú: vehículos con habilitación vigente para brindar el servicio de transporte de personas de ámbito nacional según antigüedad al año 2016

Antigüedad	Vehículos habilitados	%
Menos de 3 años	3,084	25%
De 3 a 10 años	7,879	63%
De 11 a 20 años	1,301	10%
Más de 20 años	233	2%
Total	12,497	100%

Fuente: Registro nacional de transporte terrestre – DGTT – MTC

Elaboración propia

La antigüedad de los vehículos que se usan para brindar el servicio de transporte de personas de ámbito nacional tiene un rango que va desde los vehículos del año hasta vehículos de máximo 30 años, según se presenta en la Ilustración 5. Si bien, los vehículos para el ámbito nacional solo pueden ser habilitados hasta un máximo de 20 años, con el actual reglamento (RENAT 2009) hace 10 años no existía una antigüedad máxima de permanencia.



De otro lado, cabe precisar que la antigüedad promedio de los vehículos que cuentan con habilitación para brindar el servicio de transporte terrestre de personas en el ámbito nacional es de 5.87 años de antigüedad.

Ilustración 5

Antigüedad vehicular de los vehículos del servicio de transporte de personas de ámbito nacional, 2016



Fuente: Registro nacional de transporte terrestre – DGTT – MTC
Elaboración propia

- Parque vehicular de las empresas de transporte de mercancías.

Dada la importancia transporte de pasajeros por el tema de conectividad, es preciso indicar además que el transporte de mercancías es vital para la economía y mientras más eficiente sea este más competitiva será la economía de un país. Por ejemplo, según estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, un ahorro de 1% en costos internos de transporte *ad valorem* en el Perú podría incrementar las exportaciones agropecuarias y mineras en aproximadamente un 4.5%, mientras que podría incrementar las exportaciones manufactureras en 4%⁵³.

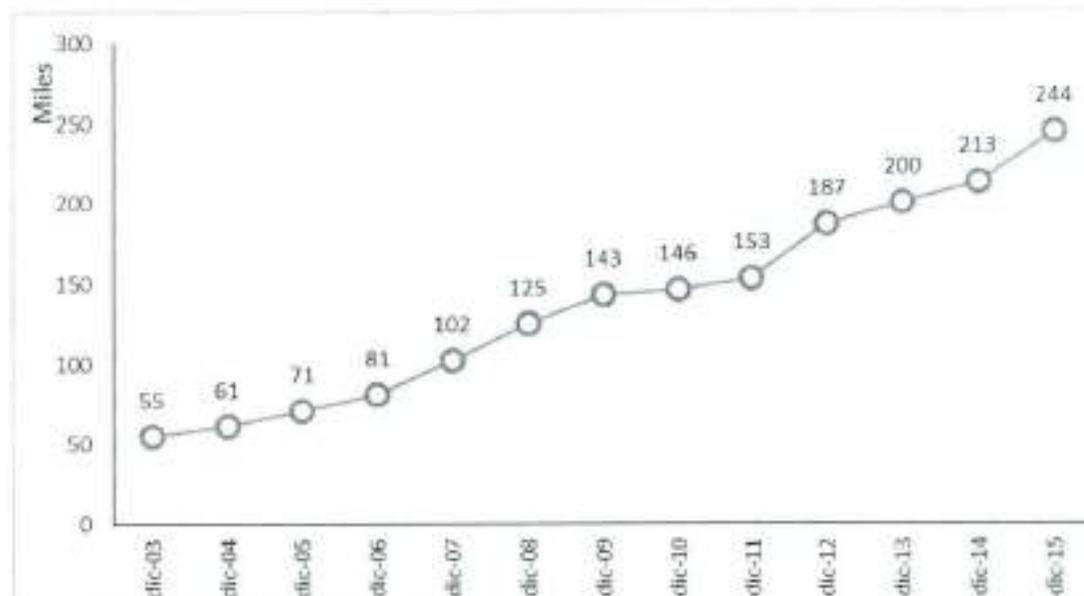
El parque automotor habilitado para el servicio de transporte de mercancías en general es habilitado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la cual, según la clasificación de la carga se puede dividir en: i) Servicio de Transporte de mercancías en general, y, ii) Servicio de transporte de mercancías especiales.

⁵³ 2013. Banco Interamericano de Desarrollo, «Muy lejos para exportar: Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe». En <https://publications.iadb.org/handle/11319/3664?locale-attribute=es>
Consulta realizada el 26.04.2017



Como podemos apreciar en la Ilustración 6, la cantidad de vehículos habilitados por el MTC para el servicio de transporte terrestre de mercancías ha mostrado una tendencia creciente en los últimos 12 años, habiéndose registrado un incremento anual promedio de 12.1% en este periodo.

Ilustración 6 Perú: vehículos habilitados por el MTC para el servicio de transporte terrestre de mercancías (2003-2015)



Fuente: (1) Años 2003 al 2012: OGPP – MTC, (2) Años 2013 al 2015: DGTT – MTC

De otro lado, con respecto a la evolución del parque vehicular autorizado en el transporte de mercancías en general, la Ilustración 8 muestra la desagregación del crecimiento del parque automotor en: i) Livianos (N154); ii) Camiones (N255 y N356); iii) remolcadores (N2 y N3); y, iv) Remolques y semirremolques (O57).

La tendencia del parque automotor habilitado para carga, en los años bajo análisis, muestra un crecimiento sostenido para todas las clases de vehículos.

Por tal motivo, solo el parque automotor de camiones se ha triplicado en los últimos 10 años, tal como se muestra en la Ilustración 7.

⁵⁴ N1: Vehículos de peso bruto vehicular de 3,5 toneladas o menos

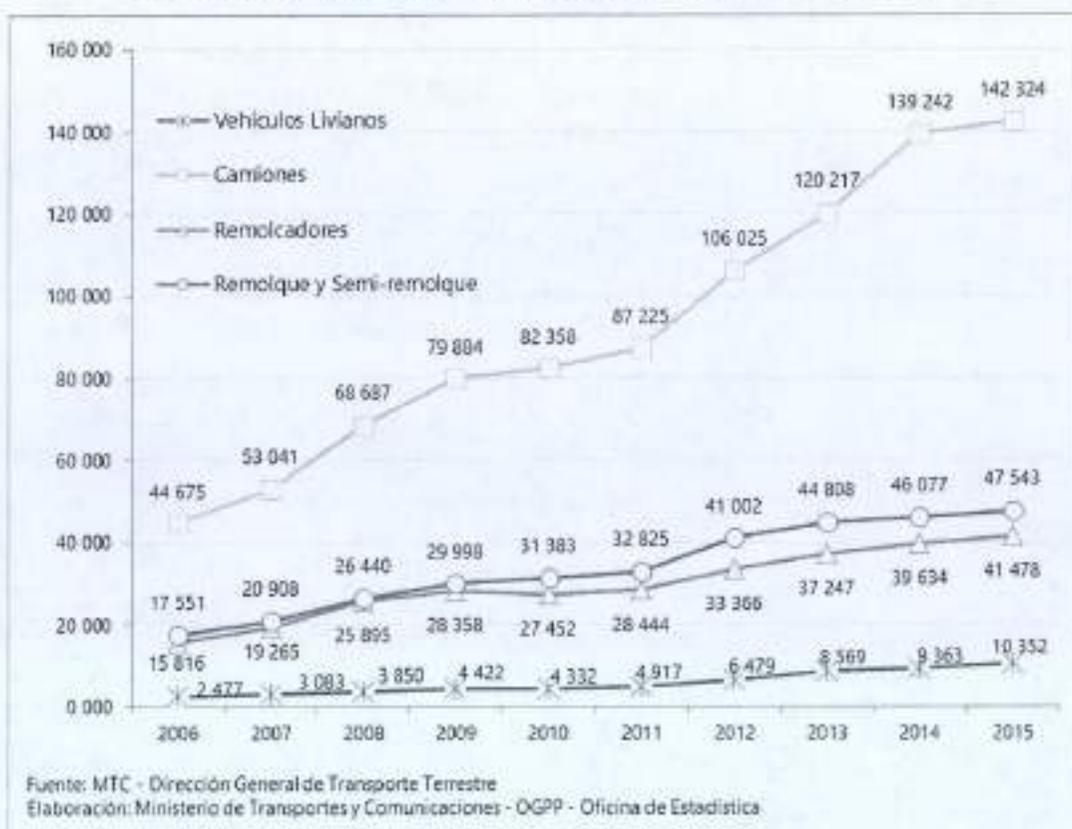
⁵⁵ N2: Vehículos de peso bruto vehicular mayor a 3,5 toneladas hasta 12 toneladas.

⁵⁶ N3: Vehículos de peso bruto vehicular mayor a 12 toneladas.

⁵⁷ O: Remolques (incluidos semirremolques) descrito en la Directiva N° 002-2006-MTC/15 «Clasificación vehicular y estandarización de características registrables vehiculares».



Ilustración 7

Evolución del Parque Vehicular Autorizado del Transporte de Carga General
en el ámbito Nacional, según clase de vehículo: 2006-2015

A fin de identificar la cantidad de vehículos de acuerdo al tipo de servicio de transporte de mercancías observemos la Tabla 3.

Tabla 3

Perú: vehículos con habilitación vigente para brindar el servicio de
transporte de mercancías según tipo de servicio al 31-dic-2015

Tipo de servicios	Vehículos	%
Carga nacional general (CNG)	217,749	89%
Materiales y residuos peligrosos	2,320	1%
Materiales y residuos peligrosos y CNG	24,053	10%
Total	244,122	100%

Fuente: Registro nacional de transporte terrestre - DGTT - MTC
Elaboración propia



Como vemos, la cantidad total de vehículos habilitados para este servicio es de 217,749, de los cuales el 89% realizan sólo el servicio de transporte de carga general, el 1% sólo el servicio de transporte de materiales y residuos peligrosos y el 10% son vehículos de materiales y residuos peligrosos y CNG.

Igual que el caso de los vehículos habilitados para el transporte de personas, la Tabla 4 muestra la distribución por rangos de años de antigüedad de los vehículos habilitados para el servicio de transporte terrestre de mercancías de ámbito nacional.

Tabla 4

Perú: vehículos con habilitación vigente para brindar el servicio de transporte de mercancías según antigüedad al 31-dic-2015

Antigüedad	Vehículos habilitados	%
Menos de 3 años	47,781	19.57%
De 3 a 9 años	108,107	44.29%
De 10 a 19 años	27,265	11.17%
De 20 a 29 años	38,124	15.62%
De 30 a 39 años	16,022	6.56%
De 40 a 49 años	5,786	2.37%
De 50 a 59 años	900	0.37%
De 60 años a más	122	0.05%
Total	244,107	100%
Antigüedad promedio (años)	11.5	-

Fuente: Registro nacional de transporte terrestre – DGTT – MTC
Elaboración propia

De la tabla notamos que los vehículos con antigüedad entre 3 y 10 años concentran el 44.29% del total; sin embargo, podemos observar que existe un porcentaje considerable de vehículos con antigüedad mayor a 25 años (13%).

La antigüedad promedio de los vehículos habilitados para el servicio de transporte terrestre de mercancías es de 11.5 años.

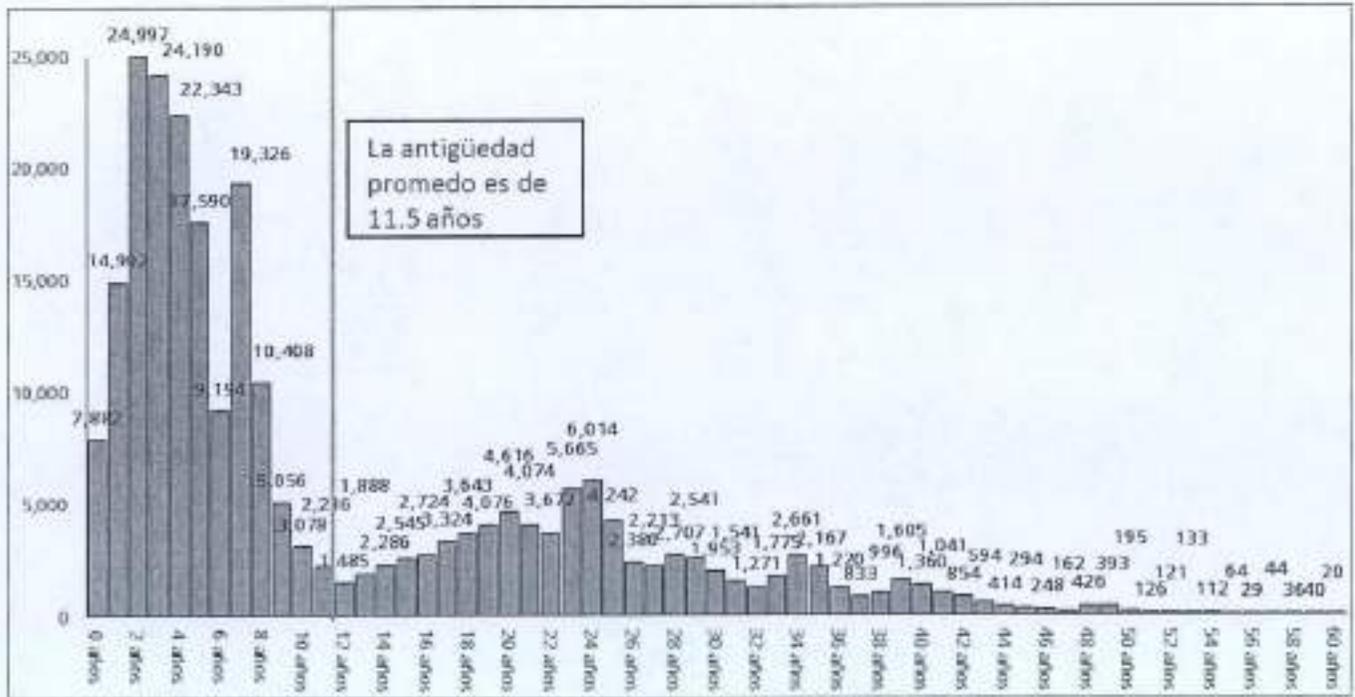
Cabe resaltar que esta antigüedad promedio es menor en alrededor del 50% que el promedio calculado en el año 2007 (22.5 años). Asimismo, es preciso indicar la antigüedad de los vehículos que se usan para brindar el servicio de transporte de mercancías tiene un rango que va desde los vehículos del año hasta vehículos de máximo 60 años, según se presenta en la Ilustración 8.





Ilustración 8

Histograma: Antigüedad vehicular de los vehículos del servicio de transporte de mercancías



Fuente: Registro nacional de transporte terrestre – DGTT – MTC
Elaboración propia

- Parque automotor estimado a nivel nacional

De acuerdo con la información disponible por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a la fecha se cuenta con el registro de la cantidad de vehículos mayores a nivel nacional conforme a la siguiente clasificación: i) Automóvil; ii) Station Wagon; iii) Camioneta Pick up; iv) Camioneta Rural; v) Camioneta Panel; vi) Ómnibus; vii) Camión; viii) Remolcados; y, viii) Remolque y semirremolque.

Consistentemente con lo referido anteriormente respecto al crecimiento del parque vehicular habilitado para personas y el de mercancías, el parque vehicular estimado total sigue una tendencia creciente a lo largo de los años.

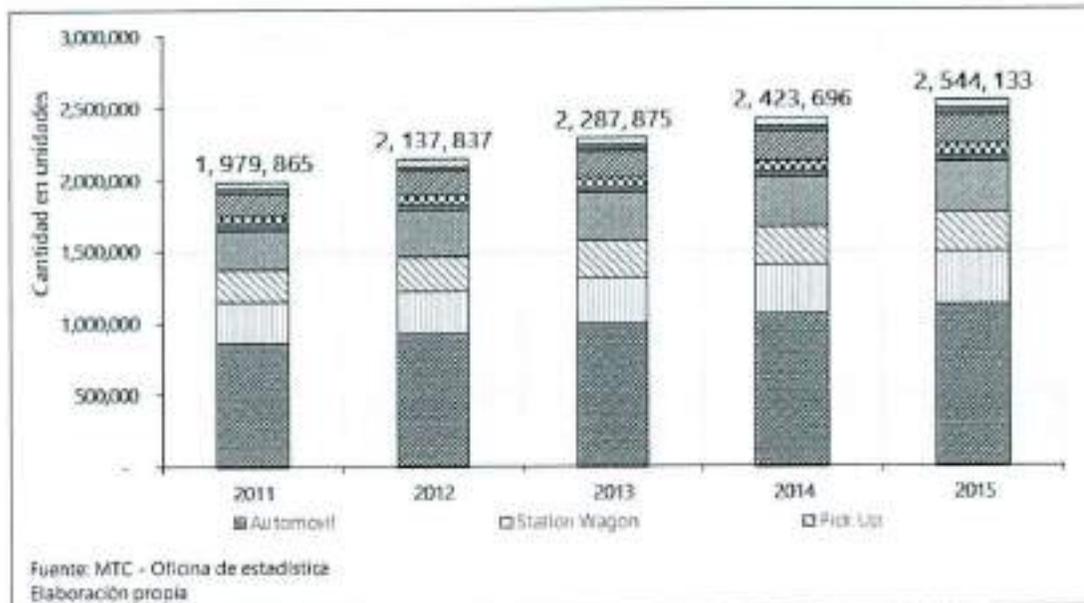
En el 2011, el parque automotor estimado fue de 1.9 millones de vehículos, luego, para el 2015 el parque ascendió a 2.5 millones de vehículos.

El crecimiento promedio anual del parque vehicular estimado en el periodo (2011 - 2015) fue de 5%.



Ilustración 9

Parque automotor nacional estimado periodo 2011 al 2015



De acuerdo con lo presentado en la Ilustración 9, destacan las siguientes clases de vehículos: automóviles (44%), Station wagon (14%) y Camionetas rurales (14%) explicando de esta manera el 72% del parque automotor nacional. De otro lado, a nivel regional la ciudad de Lima concentra el 65% del parque vehicular estimado del país.

- Importación de vehículos

Debido a que la industria nacional a excepción de la producción de remolques y semirremolques (2% de parque vehicular estimado) no produce vehículos en el país, la fuente más importante para explicar el crecimiento del parque automotor viene dada por las importaciones de vehículos.

Por tal motivo, en la Ilustración 10 se muestran las importaciones de vehículos mayores⁵⁸ para el periodo 2006 al 2015.

En el año 2006 las importaciones ascendieron a 6 mil vehículos mayores, luego de un robusto crecimiento, al 2015 la importación de vehículos ascendió a 14.7 mil unidades.

Cabe resaltar que en el periodo 2012 y 2013 se llegó a los record históricos de importación de vehículos con 26 mil y 25 mil vehículos, respectivamente.

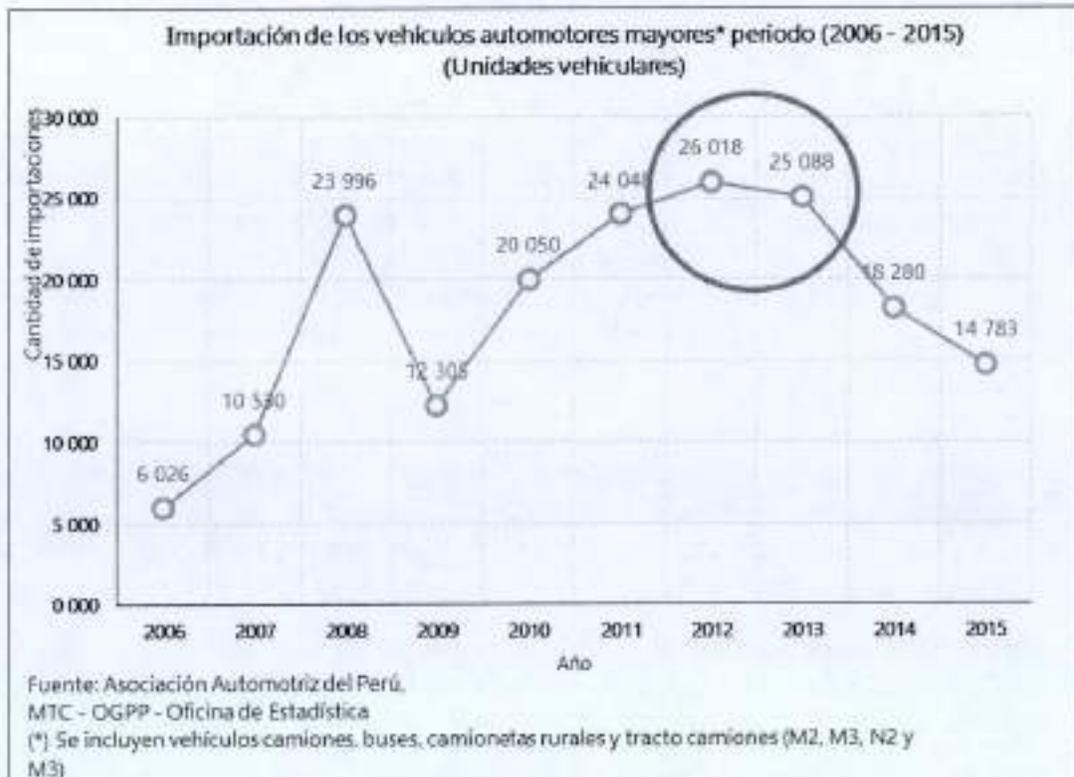
Este incremento a nivel general significó un crecimiento de las importaciones de vehículos de 9.3% anual.

⁵⁸ Vehículos mayores: Son los vehículos categorías N2, N3 y M3 y una parte de M2 >/= 3.5 toneladas.



Ilustración 10

Importación de los vehículos automotores mayores* periodo (2006 - 2015)



- **La ineficacia de la implementación del límite de antigüedad de tres (3) años acceso de los vehículos para la prestación del servicio de transporte de personas y/o de mercancías, para la reducción de los accidentes de tránsito**

Las sucesivas modificaciones normativas que motivaron la implementación de la antigüedad vehicular de acceso para la prestación del servicio de transporte terrestre de personas y/o de mercancías, persiguieron como finalidades específicas, la renovación vehicular orientada a la reducción de los índices de accidentabilidad a nivel nacional, así como de los niveles de obsolescencia del parque vehicular; es decir, la corrección de fallos de mercado existentes en el mercado de transporte (en la modalidad de externalidades), así como establecer una regla compatible con la antigüedad máxima requerida para la importación de vehículos usados, establecida en el Decreto Legislativo N° 843⁵⁹.

⁵⁹ Mediante el cual se restableció la importación de vehículos automotores usados a partir del 1 de noviembre de 1996.





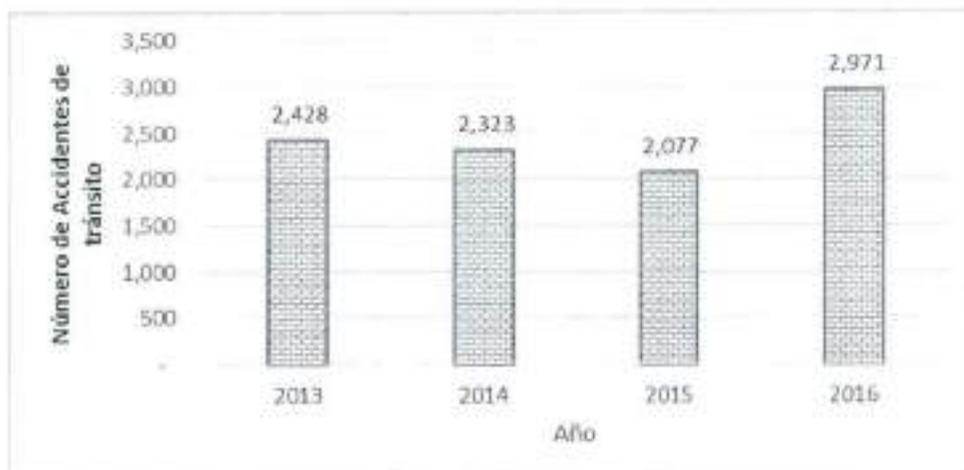
Por su parte, los intereses públicos que el MTC en su calidad de órgano rector en materia de transporte pretendía proteger con la imposición de la medida, se encuentran en la protección de la seguridad y la salud tanto de los ocupantes de los vehículos destinados a la prestación efectiva del servicio de transporte especial de personas, como por los peatones y conductores de otros vehículos que circulen en la infraestructura vial.

Sin embargo, la implementación de un límite de antigüedad vehicular, si bien generó una cierta renovación del parque automotor, no fue un instrumento regulatorio apto para reducir las externalidades descritas en el párrafo anterior, asimismo, tampoco proporcionó una solución a los problemas ocasionados por la competencia desleal en la prestación del servicio por parte de agentes económicos que optaron por operar en condiciones de informalidad, motivo por el cual la medida no se ajusta con los criterios de justificación normativa establecidos en los artículos 5 y 6 de la LGTT.

En efecto, la medida regulatoria materia de análisis no era apta para la corrección de costos ocasionados por las externalidades de accidentabilidad existentes en el mercado de transportes en el año 2008, en cambio, se generó otro tipo de vicio, mucho más pernicioso y de mayor gravedad que consiste en la informalidad en la prestación de estos servicios.

Sobre el particular, es preciso indicar que de acuerdo con la información proveída por la Policía Nacional del Perú, durante el período 2013 – 2016 se produjeron un total de 9,799 accidentes de tránsito a nivel nacional.

Ilustración 11 Número de Accidentes de Tránsito acaecidos en la red vial nacional durante el período 2013 - 2016



Fuente: DIRPRCAR – PNP
Elaboración: DGTT - MTC

Como se puede apreciar en la Ilustración 11, durante el período 2013 – 2015 se observó una disminución en el número de accidentes de tránsito a una tasa promedio anual del 7%; mientras que durante el año 2016 se ha experimentado un crecimiento del 41% en el número de accidentes de tránsito en las carreteras del Perú en comparación del año 2015.



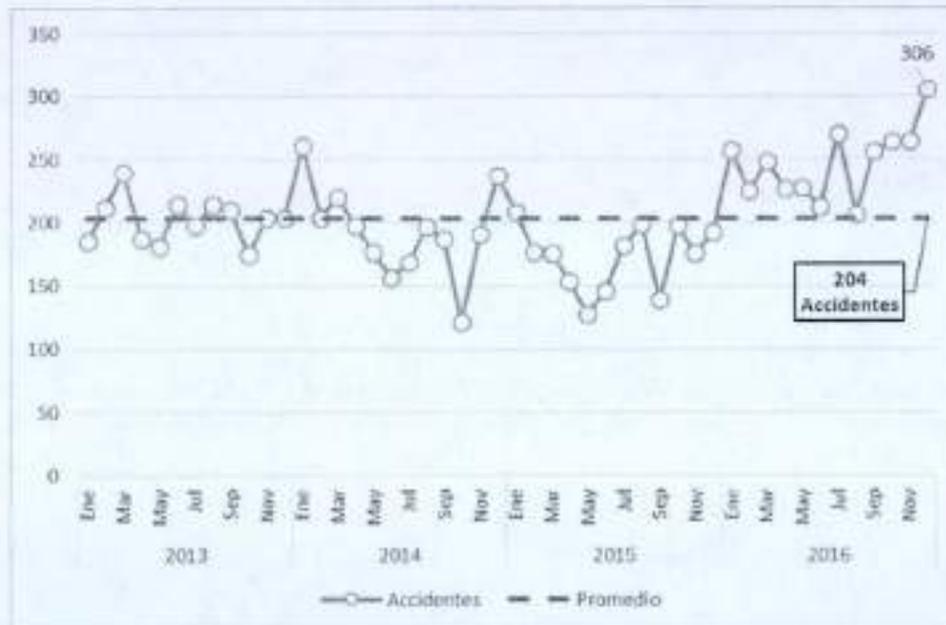


Asimismo, de la Ilustración 12 se advierte que durante el período 2013 – 2016 el número promedio de accidentes de tránsito mensuales asciende a 204 accidentes. En particular, en el periodo de enero 2013 – diciembre 2015 el número de accidentes se encuentra por debajo del promedio de general, salvo en los meses de diciembre y enero de cada año en los cuales se presenta un número de accidentes de tránsito por encima del promedio anual.

Sin embargo, en todos los meses del año 2016 el número de accidentes de tránsito se sitúan por encima del promedio de todo el período, de lo cual se advierte un crecimiento general no estacional del número de accidentes de tránsito acaecidos en la red vial nacional durante el año 2016.

Ilustración 12

Número Mensual de Accidentes de Tránsito durante el período enero 2013 - diciembre 2016



Fuente: DIRPRCAR – PNP
Elaboración: DGTT – MTC

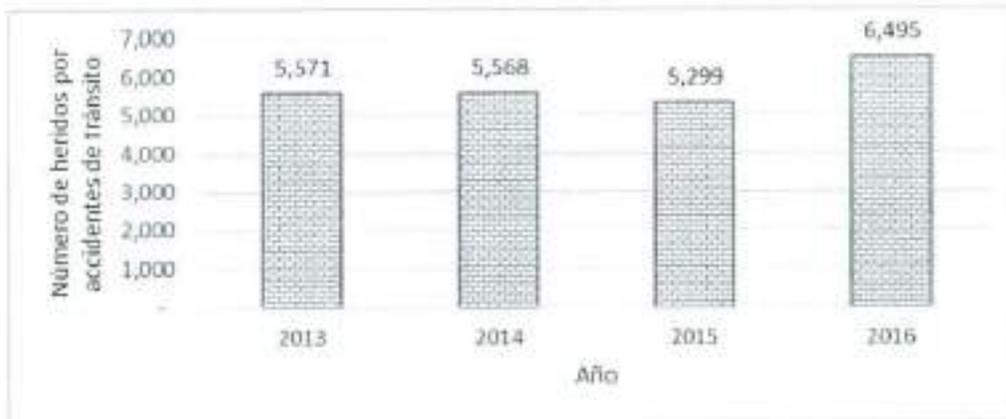
Como consecuencia de los accidentes de tránsito antes descritos, el número de heridos ha experimentado un crecimiento de 22.68% en el año 2016 en comparación con el año anterior, pasando de 5,299 heridos por consecuencia de accidentes de tránsito en 2015 a 6,495 heridos durante el año 2016.





Ilustración 13

Número de heridos como consecuencia de Accidentes de Tránsito acaecidos en la red vial nacional durante el periodo 2013 - 2016

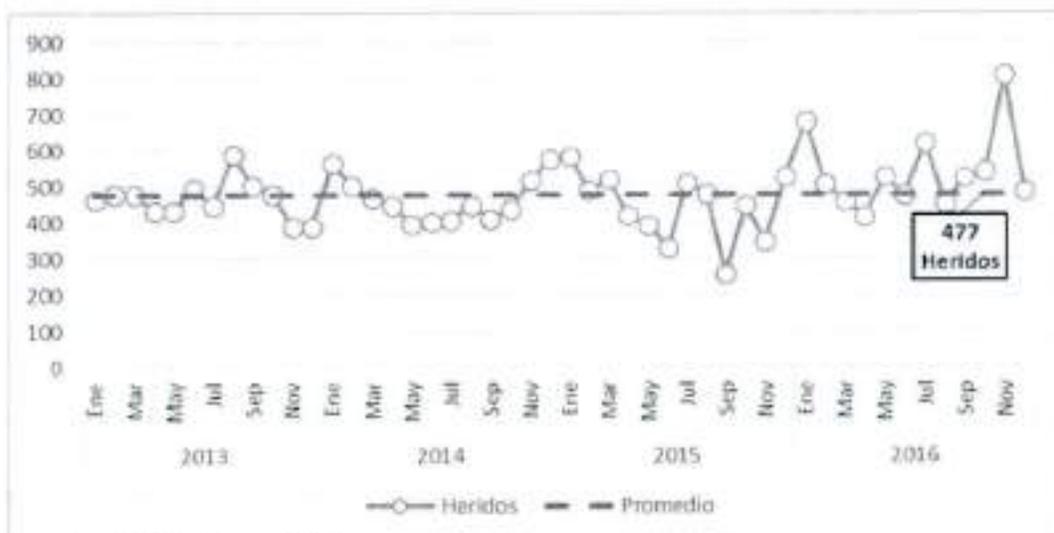


Fuente: DIRPRCAR – PNP
Elaboración: DGTT - MTC

Asimismo, desde la perspectiva estacional, durante los meses de enero y noviembre de 2016 se presentaron la mayor cantidad de heridos como consecuencia de los accidentes de tránsito con 681 y 806 heridos, respectivamente.

Ilustración 14

Número Mensual de heridos como consecuencia de Accidentes de Tránsito acaecidos en la red vial nacional durante el periodo enero 2013 - diciembre 2016



Fuente: DIRPRCAR – PNP
Elaboración: DGTT - MTC

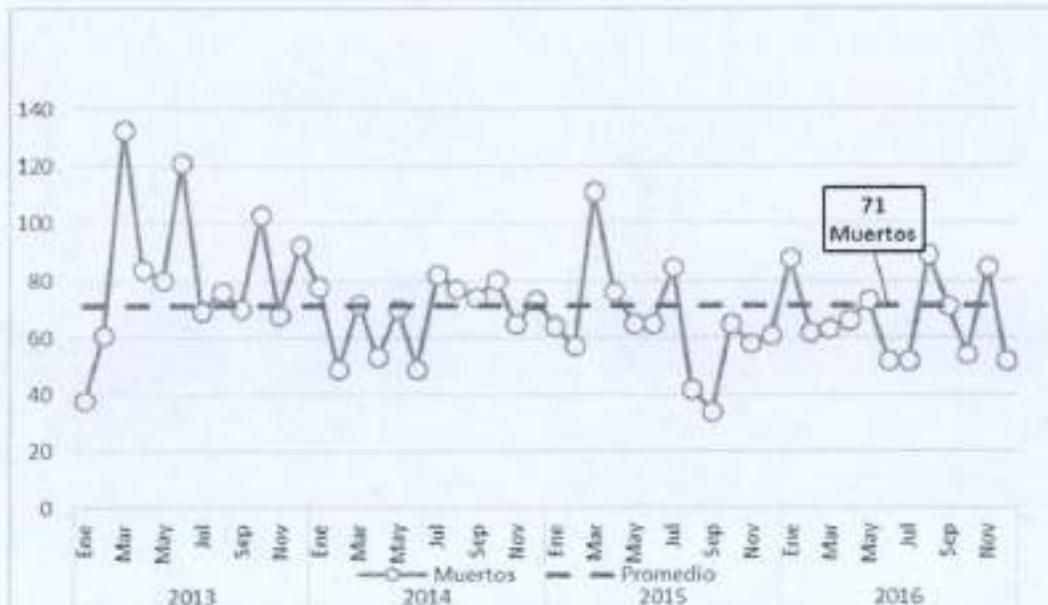




De otro lado, el número de personas fallecidas como resultado de los accidentes de tránsito se ha mantenido constante durante el periodo bajo análisis, con un incremento ligero que asciende al 3.08% promedio anual.

Ilustración 15

Número Mensual de fallecidos como consecuencia de Accidentes de Tránsito acaecidos en la red vial nacional durante el periodo enero 2013 - diciembre 2016



Fuente: DIRPRCAR – PNP
Elaboración: DGTT – MTC

Asimismo, es preciso indicar que en el periodo 2013 - 2016 se han registrado un total de 5,194 vehículos de categoría N1, N2 y N3 involucrados en los accidentes de tránsito en la red vial nacional. De otro lado, en el referido periodo se han registrado un total de 6,281 vehículos de categoría M1, M2 y N3 involucrados en los referidos accidentes de tránsito.

En el caso de los vehículos de transporte de carga, los vehículos automotores diseñados y construidos para el transporte de mercancías de peso bruto vehicular mayor de 12 toneladas (N3) estuvieron involucrados en el 52% (2,706) accidentes de tránsito (Ver Ilustración 16).

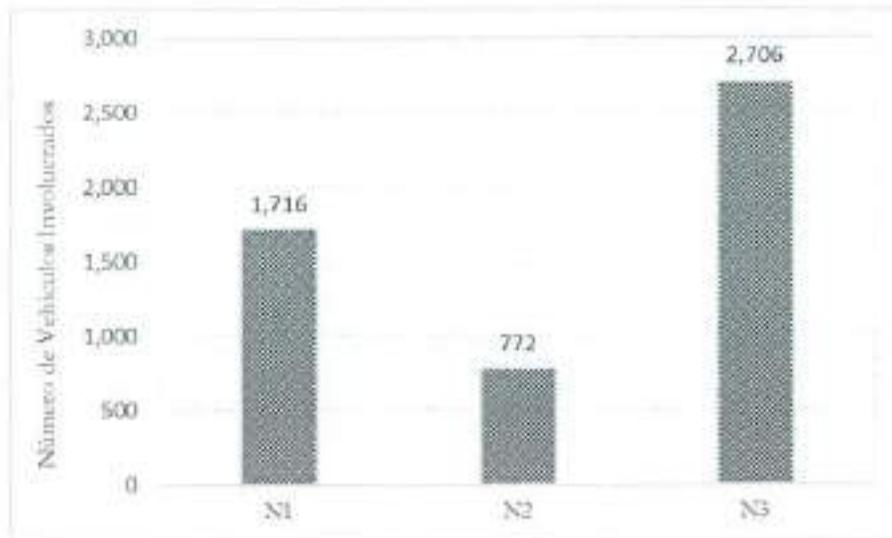
Asimismo, es importante notar que, tal y como se presenta en la Ilustración 16, la proporción de vehículos de transporte de carga N3 involucrados en accidentes de tránsito respecto al número de habilitaciones por cada rango de antigüedad vehicular se concentra en los rangos de 5 – 30 años de antigüedad vehicular; más aún, se advierte que la proporción de vehículos de 3 – 5 años involucrados en accidentes de tránsito es menor que la de vehículos de 0 – 3 años.





Ilustración 16

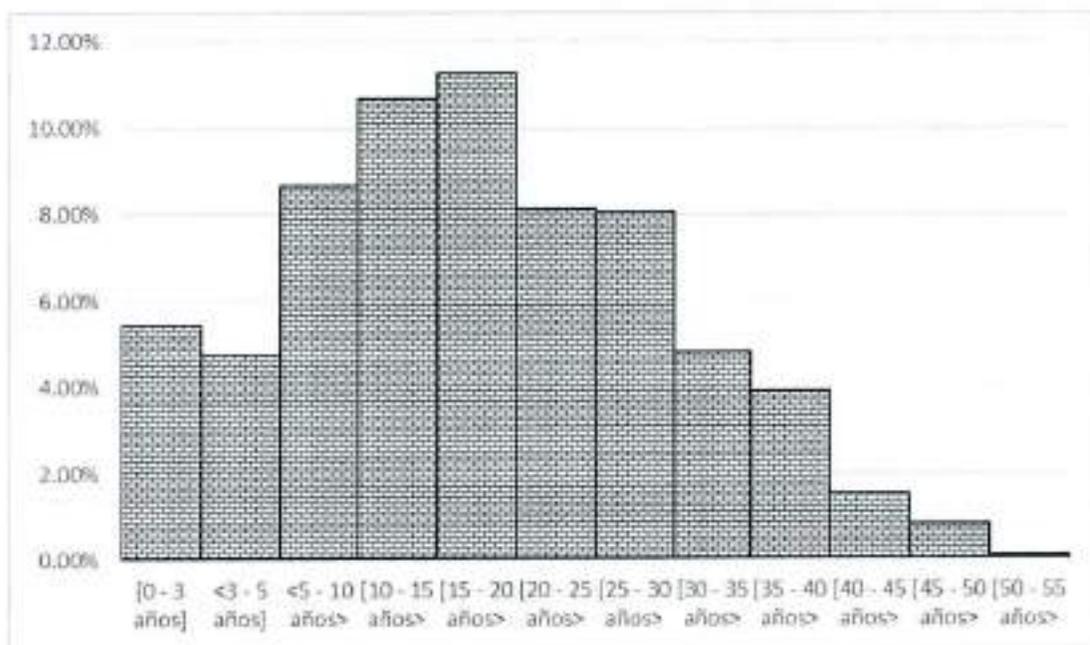
Número de vehículos diseñados para el transporte de carga involucrados en accidentes de tránsito en la red vial nacional. Acumulado 2013 - 2016



Fuente: DIRPRCAR – PNP
Elaboración: DGTT – MTC

Ilustración 17

Proporción de vehículos diseñados para el transporte de carga de más de 12 toneladas (N3) involucrados en accidentes de tránsito en la red vial nacional respecto del total de vehículos N3 habilitados por cada rango de antigüedad vehicular. Acumulado 2013 - 2016



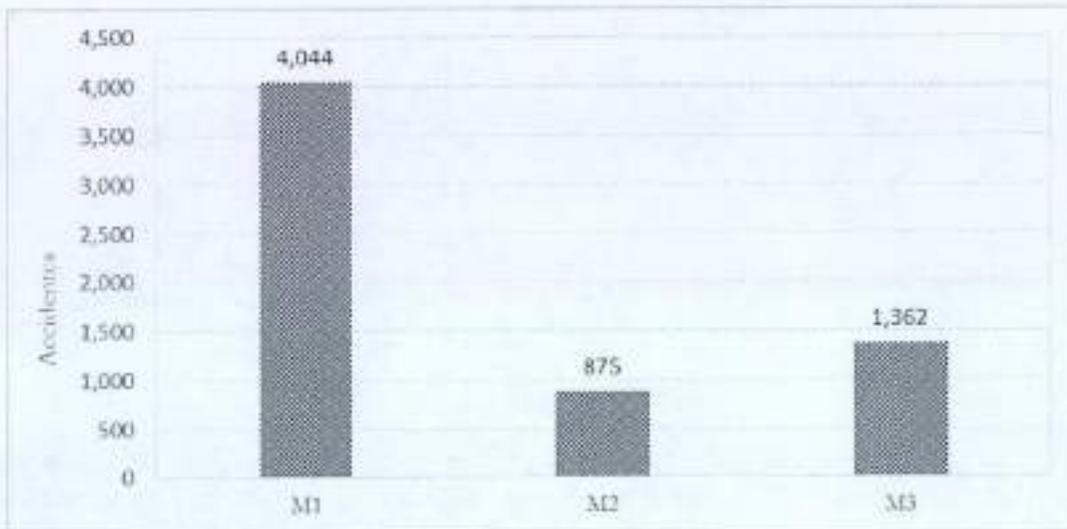


Fuente: DIRPRCAR – PNP
Elaboración: DGTT – MTC

De otro lado, es preciso indicar que del total de vehículos diseñados para el transporte de pasajeros (M1, M2 y M3), el 64% (1,362) corresponde a vehículos para el transporte de pasajeros de menos de ocho asientos (vehículos particulares), tal y como se detalla en la Ilustración 18.

Ilustración 18

Número de vehículos diseñados para el transporte de pasajeros involucrados en accidentes de tránsito en la red vial nacional. Acumulado 2013 - 2016



Fuente: DIRPRCAR – PNP
Elaboración: DGTT – MTC

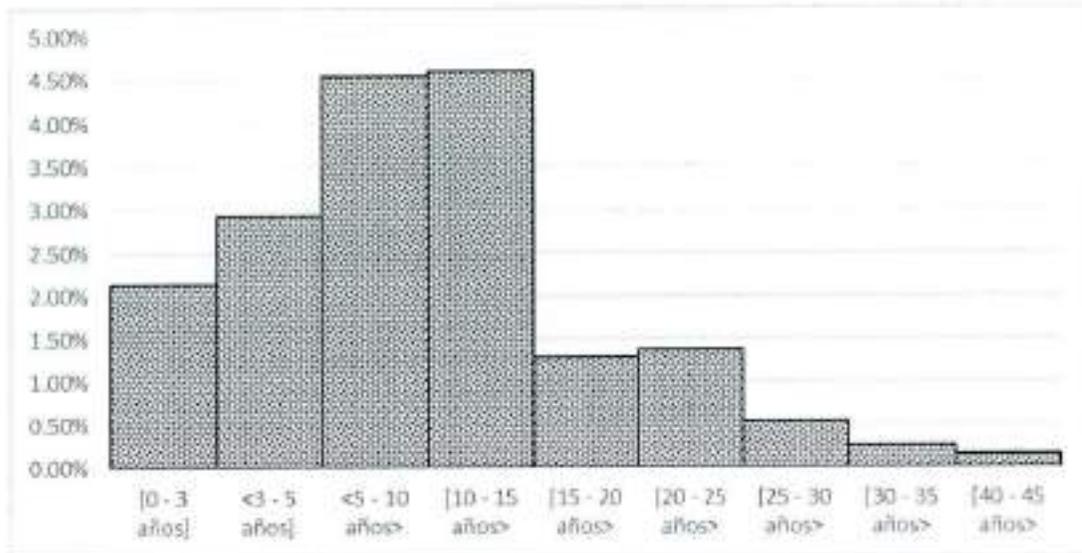
En el caso de los vehículos de clases y categorías M2 y M3, que se encuentra en el ámbito de la regulación del RENAT, es preciso indicar que el comportamiento es los accidentes de tránsito conforme a la antigüedad vehicular se alinea de manera directa a los requisitos de permanencia establecidos para ambos casos.

Así, tal y como se muestra en las Ilustraciones 19 y 20, la proporción de vehículos involucrados en los accidentes de tránsito respecto del total de vehículos habilitados para cada rango de antigüedad vehicular se concentra principalmente entre los 10 – 15 años; es decir, en la etapa final de su vigencia.



Ilustración 19

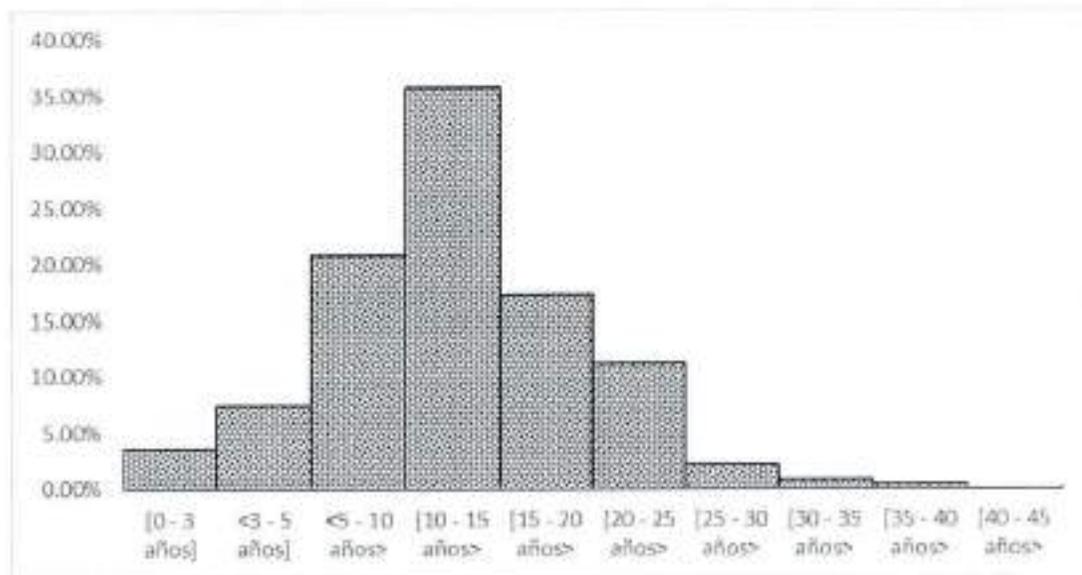
Proporción de vehículos diseñados para el transporte de pasajeros de menos de 5 toneladas (M2) involucrados en accidentes de tránsito en la red vial nacional respecto del total de vehículos M2 habilitados por cada rango de antigüedad vehicular.



Fuente: DIRPRCAR – PNP
Elaboración: DGTT – MTC

Ilustración 20

Proporción de vehículos diseñados para el transporte de pasajeros de más de 5 toneladas (M3) involucrados en accidentes de tránsito en la red vial nacional respecto del total de vehículos M3 habilitados por cada rango de antigüedad vehicular.





Fuente: DIRPRCAR – PNP

Elaboración: DGTT – MTC

El análisis conjunto de la información presentada en las Ilustraciones 16 – 20, muestran que: i) la implementación de los requisitos de antigüedad vehicular máxima de permanencia generan señales importantes en materia de seguridad vial⁶⁰ en tanto que incorporan incentivos importantes para la renovación y uso de vehículos de menor antigüedad a través de mecanismos de mercado; y, ii) no existen diferencias estadísticamente significativas entre la tasa de accidentes de vehículos de menos de tres años y vehículos ligeramente más antiguos, principalmente en los rangos de 3 – 5 años o de 5 – 10 años; motivo por el cual el límite inferior de acceso de 3 años no refleja una relación significativa con la accidentabilidad.

La informalidad como consecuencia de la implementación del límite de antigüedad de tres (3) años acceso de los vehículos para la prestación del servicio de transporte de personas y/o de mercancías

La regulación sectorial contenida en el RNAT busca, entre otros objetivos, reducir los accidentes de tránsito por medio del ordenamiento y requisitos mínimos para la prestación del servicio de transporte. Sin embargo, un problema ocasionado con el intempestivo proceso de liberalización y privatización del servicio de transporte terrestre consistió en que diversos agentes económicos comenzaron a brindar el servicio de transportes de pasajeros sin la habilitación respectiva, es decir, decidieron operar en el ámbito de la informalidad.

Por tal motivo, tomando en consideración los principios contenidos en los artículos 5 y 6 de la LGTT, resulta imprescindible recurrir a los conceptos provistos por la teoría económica, a fin de determinar si la medida resulta eficiente para la solución de externalidades negativas existentes en el sector, cuyo detalle ha sido expuesto en los párrafos precedentes.

En este sentido, tal como sostiene De Soto, «La informalidad está constituida por el conjunto de empresas, trabajadores, y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica. Por lo tanto, pertenecer al sector informal supone estar al margen de las cargas tributarias y normas legales, pero también implica no contar con la protección y los servicios que el estado puede ofrecer»⁶¹ (Subrayado y resaltado agregados). A mayor abundamiento, dicho trabajo aborda las causas que generan una situación de informalidad, además de las consecuencias respectivas que la misma ocasiona⁶².

⁶⁰ Ver por ejemplo, diferencias entre la cantidad de accidentes de vehículos de entre 25 – 40 años de categoría N3 que promedia el 7%, respecto a la cantidad de accidentes de vehículos de categoría M3 en el mismo rango horario (cerca al 0%).

⁶¹ A mayor abundamiento, respecto de la informalidad y sus causas puede consultarse el trabajo de Hernando DE SOTO, *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, HaperCollins, 1989; del cual se extrae la definición antes citada.

⁶² SCHNEIDER, Friedrich y Dominik ENSTE, *Shadow Economics: Size, Causes and Consequences*, Journal of Economic Literature, 38, págs. 77-144, 2000.





En efecto, la imposición de normas legales puede tentar a los agentes económicos a optar por la informalidad como una opción viable a evaluar; por tal motivo, es necesario analizar los determinantes de la informalidad. De esta manera, Norman Loayza⁶³ en el documento de investigación titulado «*Causas y Consecuencias de la informalidad en el Perú (BCRP -2007)*» analiza los determinantes principales de la informalidad y plantea que ésta no tiene una causa única, sino que es el producto de la combinación de múltiples factores tales como deficiencia en la prestación de servicios públicos o que existan contingencias en el *enforcement* por parte de los organismos de fiscalización y/o supervisión estatales.

Dicha combinación resulta especialmente grave cuando el país se caracteriza por tener i) bajos niveles educativos; ii) fuertes presiones demográficas; y, iii) Estructuras productivas primarias, tal como señalan Loayza y Rigolini⁶⁴. De esta manera, el sector transporte terrestre se configura como un sector económico que presenta contingencias en el *enforcement* de los instrumentos regulatorios del sector, aunado al bajo nivel educativo aún existente en el país y las presiones demográficas, propias del sector transportes⁶⁵.

Asimismo, Loayza sugiere en el precitado documento que la informalidad puede ser producto de regulación que resulte intensamente excesiva que colisione con el potencial de crecimiento de una determinada actividad, siendo, en términos de teoría económica una distorsionada modalidad de respuesta del propio mercado porque la informalidad supone una asignación inadecuada de «**recursos de eficiencia**».

En tal sentido, de acuerdo a lo expuesto es necesario combatir la informalidad, no necesariamente, imponiendo sanciones y con fiscalización efectiva para los trasgresores de la reglamentación vigente, sino también analizando y comprendiendo las causas de la informalidad en el país; y si fuera necesario, realizando los cambios normativos necesarios para el adecuado funcionamiento del sector transporte.



⁶³ Disponible en el portal web institucional del Banco Central de Reserva del Perú, de acuerdo a la siguiente dirección URL:

<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2007/Working-Paper-18-2007.pdf>

⁶⁴ LOAYZA, Norman and Jamele RIGOLINI, "Informality Trends and Cycles," *World Bank Policy Research Working Paper No. 4078*, 2006.

Disponible en la siguiente dirección URL:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/254671468141896360/Informality-trends-and-cycles>

⁶⁵ Como prueba de ello podemos citar los resultados del Informe del Programa Internacional para la Educación de Estudiantes, conocida como Informe PISA por sus siglas en inglés (*Programme for International Student Assessment*), de acuerdo al cual en el año 2014 el Perú se encontraba en el último lugar (puesto 65), mientras que en el año 2015 ascendió al puesto 62 respecto de un total de 70 países, el cual representa un progreso paulatino respecto del año pasado pero que aún plasma las contingencias existentes en la calidad de la prestación del servicio educativo. Los resultados de dicha prueba se encuentran disponibles en el portal web de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en la siguiente dirección URL: <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>.





A modo de ilustrar lo expuesto en el párrafo precedente, ponemos a modo de ejemplo, el caso de un transportista que se ve impedido de habilitar su vehículo para prestar el servicio de transporte (sea de personas o de mercancías) porque este no cumple con el parámetro de antigüedad vehicular de acceso (Según se detalla en la Tabla 5). Este transportista, obtiene un vehículo de carga con más de 3 años de antigüedad que no había sido habilitado para el servicio de transporte de mercancías.

El propietario (puede ser una persona natural o jurídica) del vehículo tratará de habilitar el vehículo; sin embargo dicho pedido es denegado por no cumplir con el artículo 25.1 del RENAT.

En este contexto, dado que el transportista ha incurrido en gastos para la adquisición de este vehículo cuya habilitación no es factible de acuerdo a la normativa vigente, se verá obligado a adoptar las siguientes decisiones:

- i) prescindir de utilizar el vehículo para el transporte de mercancías;
- ii) denunciar al MTC ante el Indecopi por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad;
- iii) vender el vehículo para recuperar la inversión; o,
- iv) prestar el servicio de transporte de personas y/o mercancías de manera informal.

El detalle de las decisiones del propietario y las características de cada una de sus alternativas de decisión empresarial se exponen en el siguiente diagrama:

Tabla 5

Matriz de decisiones del propietario de un vehículo de más de tres años de antigüedad que no ha sido habilitado previamente

Decisiones del propietario	Características de la decisión
Prescindir de utilizar el vehículo para el transporte de mercancías	- No podrá usar el vehículo para el servicio de transporte. No obstante, lo podrá utilizar de manera particular, empero, no podrá utilizarlo para efectuar la actividad económica de transporte personas y/o mercancías. Estas opciones, parecen muy lejanas al ingreso promedio diario de un vehículo en el servicio de transporte de mercancías.
Denunciar al MTC ante INDECOPI por Barrera Burocrática	- Después de año y medio, en promedio, de tramitación del procedimiento en sede administrativa INDECOPI, debe esperar la culminación del procedimiento en sus dos instancias: Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas y Sala Especializada en Defensa de la Competencia, INDECOPI podría emitir un fallo favorable al transportista y este finalmente podría habilitar el vehículo. Asimismo, el





	<p>transportista puede pedir una medida cautelar para operar el vehículo mientras no dure el proceso administrativo. Adicionalmente, esta opción involucra una serie de gastos con ocasión de la tramitación del procedimiento, que, si bien pueden ser reembolsables, implicará un nuevo procedimiento de liquidación de costas y costos de los mismos.</p>
Vender el vehículo para recuperar la inversión	<p>- Vender el vehículo, será siempre una opción a tomar en cuenta. Sin embargo, el vehículo en cuestión perderá gran parte de su valor de reventa. Debido a que ninguna de las empresas de transporte tendrán interés por un vehículo que no se puede habilitar para el servicio de transporte de personas y/o mercancías. Asimismo, otras empresas que requirieren camiones para el transporte privado, usualmente preferirán adquirir tales unidades mediante el uso de un <i>leasing</i> operativo o un <i>leasing</i> financiero, gracias a las ganancias provenientes de los beneficios tributarios⁶⁶.</p>
Brindar el servicio de transporte de mercancías en la Informalidad	<p>- Si el propietario del vehículo toma en cuenta las contingencias existentes en el <i>enforcement</i> del marco regulatorio en materia de transporte y la identificación de una probable y accesible fuente de trabajo para un transportista, trabajar como una empresa al margen de la Ley se configura como una opción altamente probable para elegir, sobre todo, porque, a diferencia de las alternativas anteriores, no requiere de acción adicional alguna para su efectiva ejecución.</p> <p>Sin embargo, el RNAT la sanción impuesta por informalidad (F1⁶⁷) es una de las más gravosas, por el lado pecuniario y que además incluye una medida precautoria de internamiento del vehículo. Esta reglamentación que busca reducir la informalidad, aparentemente no es disuasiva debido a las contingencias existentes en la actividad de supervisión.</p>

Elaboración propia

De las opciones analizadas, el transportista puede, de acuerdo a su percepción de riesgo y sus retornos esperados elegir la opción que más le convenga. La principal contingencia al respecto es que la más probable y la opción más nociva para el

⁶⁶ Dentro de los beneficios tributarios ocasionados por un *leasing* podemos citar los siguientes:

- Depreciación acelerada de los activos
- Escudo fiscal

⁶⁷ **Infracción de quien realiza actividad de transporte sin autorización:** Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto, sin contar con autorización otorgada por la autoridad competente. Se califica como una infracción muy grave, la cual se complementa con interrupción del viaje e internamiento del vehículo. La multa asciende a 1UIT.





sector de transporte terrestre es que el dueño del vehículo opte por brindar dicho servicio de manera informal.

Cabe precisar que un transportista informal, opera al margen de la ley, y como tal no tendrá en cuenta ninguna de las exigencias impuestas por el MTC, las cuales son imprescindibles para la prestación adecuada del servicio, así como para la tutelar de los intereses públicos del sector, tales como: i) El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; ii) Certificado de Inspección técnica vehicular; iii) las medidas de seguridad propias del servicio de transporte.

De esta manera, la informalidad en el transporte se configura como una de las causas primarias para los accidentes de tránsito, lo cual como ha sido desarrollado constituye una externalidad negativa del mercado de transporte y además vulnera los intereses públicos de seguridad y salud, cuya tutela se encuentra a cargo del MTC.

En consecuencia, la intervención regulatoria destinada a establecer una prohibición de un límite de antigüedad de acceso de los vehículos para la prestación del servicio de transporte terrestre de personas y/o mercancías no resulta una alternativa eficiente para la eliminación de externalidades en el mercado de transporte, así como no resulta un mecanismo adecuado para la tutela de los intereses públicos de seguridad y salud, motivo por el cual esta dirección propone su eliminación del ordenamiento jurídico, de acuerdo a un criterio de calidad regulatoria establecido en el presente documento, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1310.

A continuación se presentan algunas estimaciones respecto a la magnitud de la informalidad en el servicio de transporte de mercancías⁶⁸.

De acuerdo con lo establecido en numeral 25.2 del Artículo 25 del RNAT, la antigüedad máxima de acceso al servicio de transporte público de mercancías es de tres (3) años contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su fabricación. Para los remolques y semirremolques no se ha establecido la antigüedad máxima de ingreso.

Si bien se ha establecido una condición para el acceso, en el caso de la permanencia de los vehículos de transporte de mercancías en general no se precisa una antigüedad máxima, pues permanecerán brindando el servicio siempre que acrediten la aprobación de la respectiva inspección técnica vehicular.

⁶⁸ A la fecha, y tal como se mencionó en párrafos anteriores, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) no cuenta con información real del tamaño del parque vehicular habilitado que ofrece el servicio del transporte de personas en el ámbito regional y provincial. Ello, debido a que las autorizaciones y las habilitaciones vehiculares para estos servicios se encuentran a cargo de los Gobiernos Regionales y Provinciales, respectivamente, las mismas que no cuentan con una base de datos única. Este hecho limita la estimación del parque vehicular informal que presta el servicio de transporte de personas.





En ese sentido, a diciembre del 2015 se estima que existen 181,235 vehículos que no cuentan con habilitación para la prestación del servicio de transportes de mercancías, asimismo, el 93% de estos vehículos tiene una antigüedad superior a los 3 años, cantidad que asciende a 167,889 vehículos (ver Tabla 6), por lo que dadas las condiciones establecidas en el RNAT sólo pueden escoger entre dos opciones: i) operar en la informalidad, o ii) no trabajar con dichos vehículos.

Tabla 6

Perú: vehículos sin habilitación para brindar el servicio de transporte de mercancías en el ámbito nacional según antigüedad al 31-dic-2015

Antigüedad	Vehículos ⁽¹⁾	%
Menos de 3 años	3,903	3%
Entre 3 y 10 años	22,570	16%
Entre 11 y 20 años	15,695	11%
Entre 21 y 30 años	34,499	24%
Entre 31 y 40 años	28,326	20%
Entre 41 y 50 años	25,908	18%
Entre 51 y 60 años	10,831	8%
Total	141,732	100%

Fuente: Registro nacional de transporte terrestre – DGTT – MTC

(1) Corresponden a las carrocerías baranda, volquete, furgón, plataforma y remolcador de las categorías N2 y N3 no habilitados por el MTC.



Para el caso de los vehículos no habilitados, la antigüedad promedio es 28.6 años (ver Tabla 7), edad que supera en aproximadamente 50% a la edad de los vehículos habilitados para el transporte de mercancías (11.5 años), demostrando de esta manera que el parque vehicular de transporte de mercancías es muy antiguo y con alta participación de informalidad (alrededor del 37% del total de parque automotor para el transporte de mercancías).

Tabla 7

Perú: antigüedad del parque vehicular de transporte de mercancías según condición del vehículo al 30-dic-2015

Condición del vehículo	Antigüedad promedio
Habilitados ⁽¹⁾	11.5
No habilitados ⁽²⁾	28.6





Total

20.05

Fuente: (1) Registro nacional de transporte terrestre – DGTT – MTC, (2) OTI - MTC
Elaboración propia

En esa misma línea, y teniendo en cuenta la aprobación de la inspección técnica vehicular como condición de permanencia para prestar el servicio de transporte de mercancías, en la Tabla 8 observamos que el 93% de los vehículos no habilitados que prestan el servicio de transporte de mercancías y que han concurrido a un Centro de Inspección Técnica Vehicular (CITV) han aprobado su última inspección⁶⁹.

Al desagregar esta información según la antigüedad de los vehículos se puede observar que hay una ligera y no significativa tendencia decreciente en el porcentaje de aprobaciones a medida que los vehículos son más antiguos.

Tabla 8

Perú: vehículos sin habilitación para brindar el servicio de transporte de mercancías en el ámbito nacional que asistieron a la inspección técnica vehicular según antigüedad y resultado al 30-dic-2015

Antigüedad	Aprobado (1)	Total (2)	Ratio (1) / (2)
Menos de 3 años	473	492	96%
Entre 3 y 10 años	10,547	11,134	95%
Entre 11 y 20 años	6,349	6,790	94%
Entre 21 y 30 años	9,722	10,553	92%
Entre 31 y 40 años	3,251	3,626	90%
Entre 41 y 50 años	1,221	1,387	88%
Entre 51 y 60 años	173	202	86%
Total	31,736	34,184	93%

Fuente: Registro nacional de transporte terrestre – DGTT – MTC y SUNARP

- **Análisis de las denuncias interpuestas por el INDECOPI por concepto de barreras burocráticas relativas a la exigencia de contar con máximo tres (3) años de antigüedad para acceder al servicio de transporte público de**

⁶⁹ Cabe resaltar que en la actualidad sólo el 90% de los CITV remite su información al MTC. En este contexto las cifras estimadas en el párrafo anterior presentan la debilidad de no contar con la información total de los vehículos que han pasado por la inspección técnica vehicular, sin embargo puede considerarse como una muestra aleatoria significativa.





personas y de mercancías, establecida en los artículos 25.1.1 y 25.2.1 del RNAT.

De otro lado, y producto de la nueva regulación en antigüedad vehicular tuvo consecuencia la aparición de denuncias por barreras burocráticas por parte de empresas y/o personas naturales que no podían habilitar sus vehículos.

Como consecuencia de la cantidad de denuncias realizadas al MTC y por otras instituciones, INDECOPI elaboró el estudio titulado «*Midiendo el ahorro económico de los agentes económicos por la eliminación de barreras burocráticas en el Perú durante el 2015*», estudio donde se señala que la inaplicación de 379 barreras burocráticas ilegales y/o carentes de racionalidad, ordenada por el INDECOPI, le habría generado a los agentes económicos denunciadores un ahorro económico efectivo de S/ 333.33 millones. Asimismo, en ese mismo estudio se desprende que el 71.62% de barreras burocráticas fueron inaplicadas al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

En este sentido, la exigencia de contar con máximo tres (3) años de antigüedad para acceder al servicio de transporte público de personas y de mercancías, establecida en los artículos 25.1.1 y 25.2.1 del RNAT, así como en el procedimiento 31 (sic) del TUPA del MTC, ha sido declarada como barrera burocrática ilegal por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

De acuerdo a la mencionada entidad administrativa, la medida cuestionada deviene en ilegal, debido a que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no acreditó haber elaborado un informe previo que justifique la modificación de las condiciones de mercado de los agentes económicos en el sector transporte.

En consecuencia, de acuerdo a la posición del INDECOPI, la medida cuestionada constituye una contraposición de lo dispuesto en el numeral 5.2 de la LGTT, mediante el cual el Estado debe garantizar la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado sobre la base de las cuales se toman decisiones sobre la inversión y operación en materia de transporte⁷⁰.

El Indecopi a través de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas⁷¹ y la Sala Especializada en Defensa de la Competencia⁷² ha declarado barreras burocráticas ilegales estas medidas en diversos pronunciamientos.

⁷⁰ De acuerdo a la interpretación efectuada por el INDECOPI existe una garantía de estabilidad normativa absoluta de las disposiciones en materia de transporte, lo que en la práctica, constituye en una suerte de «*inmutabilidad de las disposiciones del sector transporte*».

⁷¹ Véanse, por ejemplo, las Resoluciones 0267-2011/CEB-INDECOPI, 0340-2012/CEB-INDECOPI, 0376-2013/CEB-INDECOPI, 0510-2014/CEB-INDECOPI, 0563-2015/CEB-INDECOPI, 0409-2016/CEB-INDECOPI, entre otras.

⁷² Véanse, por ejemplo, las Resoluciones 0139-2011/SC1-INDECOPI, 3410-2012/SDC-INDECOPI, 1647-2013/SDC-INDECOPI, 0893-2014/SDC-INDECOPI, 0655-2015/SDC-INDECOPI, 0336-2016/SDC-INDECOPI, entre otras.



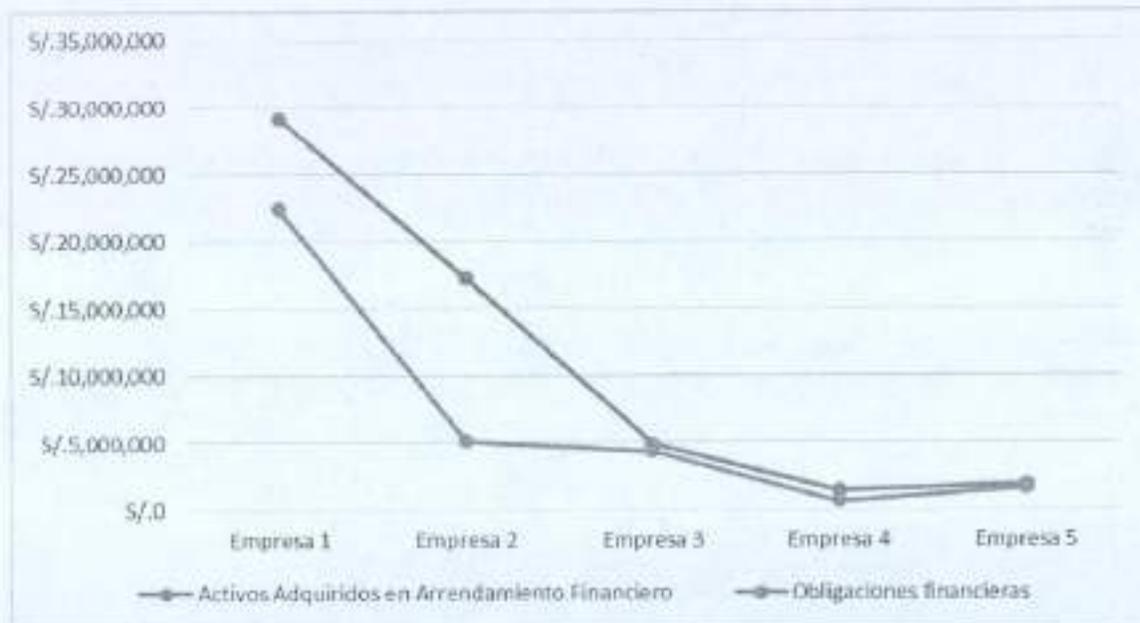
7.1.4. Idoneidad de la Medida Regulatoria para reducir la problemática que afecta al Interés Público Subyacente

Como fuera indicado en la sección 7.1.2. del presente documento, los principales costos fijos asumidos por las empresas de transporte de carga⁷³ y pasajeros⁷⁴ es la inversión inicial en la flota vehicular, motivo por el cual resulta de principal interés la evaluación de los requisitos de acceso relativos a este activo en particular.

En efecto, conforme a lo evaluado por la Dirección de Regulación y Normatividad se advierte que los activos adquiridos en arrendamiento financiero (principalmente adquisiciones de buses en la modalidad de *leasing* financiero) generan obligaciones financieras importantes en las empresas de transporte de pasajeros y mercancías.

Ilustración 21

Activos adquiridos en arrendamiento financiero y obligaciones financieras de una muestra de empresas de transporte de pasajeros de ámbito nacional



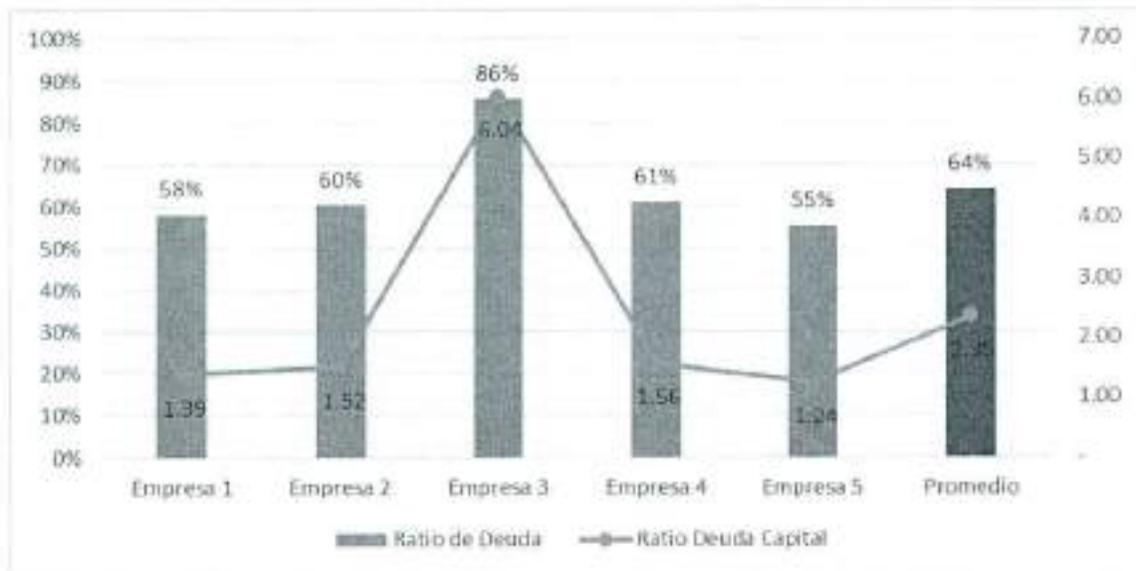
Fuente: Balances Generales presentados por empresas de transporte al año 2015. Elaboración propia.

Adicionalmente, es preciso indicar que las empresas referidas en la Ilustración 25 tienen un ratio de deuda promedio de 64%, asimismo, cuentan con un ratio de deuda/capital que asciende, en promedio, a 2.35.

Por otro lado, en la Ilustración 26 pueden apreciarse los ratios de apalancamiento financiero en una muestra de empresas de transporte terrestre de pasajeros de ámbito nacional:

⁷³ LÓPEZ BETANCOURT, Helga Fany. *Op. Cit.*

⁷⁴ CASTRO, Leonardo. *Op cit.*

Ilustración 22
Ratios de Apalancamiento Financiero en una muestra de empresas de transporte de pasajeros de ámbito nacional


Asimismo, en una muestra de 95 empresas de transporte terrestre de pasajeros, se advierte que el apalancamiento financiero promedio asciende a 2.99, tal y como se muestra en la Tabla siguiente:

Tabla 9
Principales ratios financieros de las Empresas de Transporte de Pasajeros de ámbito nacional. Análisis realizado sobre el Balance General reportado hacia el año 2015

RATIO DE DESEMPEÑO OPERATIVO	
Rotación de activos promedio	1.412567281
RATIO DE APALANCAMIENTO FINANCIERO	
Apalancamiento financiero promedio	2.997867487
RATIO DE LIQUIDEZ	
Prueba ácida de liquidez promedio	8.924957044
INDICADORES DE RENTABILIDAD	
Margen bruto promedio	45.00%
Margen bruto operativo promedio	6.76%
Margen de utilidad neta promedio	3.64%
ROE promedio	8.89%
ROA promedio	4.30%

Fuente: Balances Generales reportados por las empresas de transporte terrestre de pasajeros al año 2015. (Muestra: 95 empresas).

Elaboración propia





Al respecto, es preciso indicar que según el *CSI-Market*⁷⁵, los ratios de apalancamiento financiero en el mercado de transporte terrestre de los Estados Unidos de América ascienden a 2.40, por lo que se infiere que en el Perú se presentan ciertas vulnerabilidades en cuanto a la independencia financiera de las empresas de transporte de pasajeros por el alto apalancamiento.

De otro lado, respecto a los indicadores de desempeño operativo, según Allen, Myers, & Brealey (2010)⁷⁶, un valor alto para este indicador se puede interpretar como: o bien la compañía usa sus activos con eficiencia o bien está trabajando cerca de su capacidad total o bien la empresa fabrica productos de alto volumen y de bajo margen de utilidad.

En particular, al analizar el ratio de desempeño operativo mediante el indicador de rotación de activos⁷⁷, se observa que el valor de rotación de activos promedio de las empresas analizadas es de 1.46 aproximadamente. Así, al comparar dicho indicador con el valor referencial de 2.56 obtenido a través del *CSI-Market* (2012) se advierte que las empresas de transporte estudiadas son menos eficientes a comparación del *benchmark* en el uso de sus activos para la generación de ingresos.

Finalmente, respecto a los indicadores de rentabilidad, se advierte que el margen bruto promedio⁷⁸ de las empresas de transporte es de 45%. Sobre el particular, es preciso indicar que el indicador referencial para dicha variable es presentado por el portal BIZSTATS (2012)⁷⁹ y estimado sobre la base del desempeño del mismo sector en el mercado norteamericano, en donde se estima que el margen bruto promedio asciende a 81.34%; así, en el mercado de transporte terrestre del Perú se tiene un menor margen bruto que el *benchmark* posiblemente por menores costos de venta o menores niveles de ventas.

De la misma manera, el margen de utilidad neto promedio⁸⁰ de las empresas analizadas es de 3.64%. Al comparar con el valor del *benchmark* de 7.46% de BIZSTATS (2012) se encuentra que el nivel de margen de utilidad neto promedio de las empresas de transporte locales es menos de la mitad del valor del *benchmark*.

Asimismo, es preciso indicar que el indicador financiero referido al retorno sobre el patrimonio (ROE)⁸¹ alcanza el valor de 8.89%. Al comparar con el valor del *benchmark* de 18.06% se encuentra que las empresas locales de transporte presentan un menor retorno a comparación del *benchmark*.

⁷⁵ CSI-Market. (2012). *Transportation Sector*. Recuperado el 26 de Enero de 2016, de Transportation Sector: http://csimarket.com/Industry/Industry_Financial_Strength_Ratios.php?s=1100

⁷⁶ ALLEN, F., MYERS, S., & BREALEY, R. (2010). *Principios de Finanzas Corporativas Novena Edición*. México, D.F.: Mc Graw Hill.

⁷⁷ Consistente en el ratio de los ingresos totales dividido entre el activo total.

⁷⁸ Definido como el cociente entre las utilidades brutas y el total de ventas.

⁷⁹ BIZSTATS. (2012). *Industry Income-Expense Statements*. Recuperado el 26 de Enero de 2016, de Industry Income-Expense Statements : http://www.bizstats.com/corporation-industry-financials/transportation-warehousing-48/transit-and-ground-passenger-transportation-485/show?asset_class_id=6&submit=Apply

⁸⁰ Definido como el cociente entre las utilidades netas y el total de ventas.

⁸¹ Definido como el cociente entre las utilidades netas y el patrimonio neto.



Adicionalmente, el retorno sobre activos (ROA)⁸² promedio de las empresas analizadas es de 4.3%, mientras que el valor de referencia indicado por el portal de BIZSTATS (2012) asciende a 7.1%⁸³, por lo que se desprende que las empresas locales de transporte presentan un menor retorno a comparación del *benchmark*.

En virtud de lo anteriormente expuesto se advierte que las empresas de transporte de pasajeros en el Perú cuentan con niveles de rentabilidad muy por debajo de empresas del mismo rubro en otros países, principalmente los Estados Unidos de América. En ese sentido, resulta importante incorporar mecanismos que permitan generar mayor independencia financiera a las empresas sin perjuicio del resguardo de las condiciones de seguridad en el transporte terrestre, motivo por el cual se presenta la siguiente cadena de impacto de la medida regulatoria en cuestión.

Ilustración 23

Impacto de la reducción del límite de antigüedad de 3 años en el interés público subyacente



Fuente: MTC
Elaboración propia

En consecuencia, han quedado debidamente acreditados los intereses públicos subyacentes vinculados con los instrumentos regulatorios objeto de análisis, como es el caso de la antigüedad vehicular de acceso.

7.1.5. Proporcionalidad de la medida regulatoria

7.1.5.1 Definición de Opciones Regulatorias

Sobre la base del análisis de los capítulos anteriores, en este apartado presentamos las alternativas regulatorias sobre antigüedad vehicular de acceso los vehículos que prestan el servicio de transporte público de personas y mercancías, las cuales están orientadas a contribuir con la reducción de la informalidad y la seguridad en el transporte.

⁸² El cual es definido como el cociente entre las utilidades netas y el activo total.

⁸³ BIZSTATS: Industry Income-Expense Statements (2012).



Las alternativas identificadas respecto de la regulación de la antigüedad de acceso al servicio de transporte público de personas y mercancías son las siguientes:

- **Eliminar la exigencia de antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte de personas y servicio de transporte de mercancías.**
- **Continuar exigiendo la antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte de personas y servicio de transporte de mercancías.**

7.1.5.2 Impacto de las Opciones Regulatorias

Sobre la base del análisis de los capítulos anteriores, en este apartado presentamos las alternativas regulatorias sobre antigüedad vehicular de acceso los vehículos que prestan el servicio de transporte público de personas y mercancías, las cuales están orientadas a contribuir con la reducción de la informalidad y la seguridad en el transporte. En el apartado anterior hemos identificado y analizado dos (02) alternativas regulatorias para el servicio público de transporte terrestre:

Instrumentos regulatorios propuestos respecto de la antigüedad de acceso de los vehículos destinados al servicio de transporte público de personas y mercancías

1. Eliminar la exigencia de antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte
2. Continuar exigiendo la antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte

Como resultado de dicho análisis, a continuación identificaremos **los costos y beneficios de cada alternativa**, lo cual nos permitirá seleccionar aquella cuyos beneficios sean mayores que los costos de su implementación.

A. Alternativa 1: Eliminar la exigencia de antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte

Respecto del servicio de transporte público de mercancías, se considera que la eliminación de la restricción de la antigüedad incentivaría la formalización de la prestación del servicio, la tasa de informalidad se reduciría como consecuencia del ingreso de 31,736 vehículos que actualmente circulan sin habilitación pero que han aprobado la inspección técnica vehicular (ver **Anexo**).

Para estimar la reducción de la tasa de informalidad en el servicio de transporte público de mercancías utilizaremos la información presentada en el Anexo (Parque vehicular habilitado y no habilitado para el transporte de personas y mercancías) relacionadas con la cantidad de vehículos con habilitación vigente, vehículos sin habilitación y vehículos que han aprobado la Inspección Técnica vehicular (ITV), respectivamente.

El resultado de esta estimación se muestra en la **Tabla 10**, en el cual se puede apreciar que la tasa de informalidad en el servicio de transporte público de mercancías se reduciría de 36.7% a 28.5%.





Tabla 10

Reducción de la tasa de informalidad en el servicio de transporte público de mercancías

	Vehículos con habilitación	Vehículos sin habilitación	Total	Tasa de informalidad
Con restricción de acceso	244,108	141,732	385,840	36.73%
Ingreso de vehículos sin habilitación con ITV aprobada	31,736	-31,736	-	-
Sin restricción de acceso	275,844	109,996	385,840	28.51%

Elaboración propia

La implementación de esta medida contribuye a la reducción de la informalidad, no permitiendo la renovación del parque vehicular debido a que también alrededor de 31 736 vehículos antiguos formalicen su circulación en las vías nacionales. No obstante, estos tendrán que pasar por los centros de inspección técnica vehicular a fin de garantizar la idoneidad de los vehículos.

Tabla 11.

Alternativa 1: costo-beneficio

Eliminar la exigencia de antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte

Costos	Beneficios
- Continuidad en la producción de las externalidades negativas generadas por los vehículos antiguos, tal como la contaminación, que serán mitigadas por los Centros de Inspección técnica vehicular.	- Eliminación de denuncias ante el INDECOPI por considerarla barrera burocrática ilegal. - Reducción de la informalidad por ser un incentivo para ingresar al mercado formal del servicio de transporte público de mercancías. (de 37 % a 28%)

Elaboración propia

Lo señalado además supone un beneficio a los participantes en el mercado de transporte terrestre:

- **Respecto de los agentes económicos:** permitirá una reducción de costos de acceso al mercado formal, toda vez que podrán adquirir vehículos que no necesariamente tengan una antigüedad de 3 años de acceso, los cuales son





menos onerosos que los vehículos materia de habilitación según la medida regulatoria anterior.

- **Respecto del mercado:** permitirá el ingreso de, por lo menos, 31,736 vehículos, incrementando la oferta formal de la prestación del servicio, con lo cual no existiría una afectación a la libre y leal competencia en el mercado.
- **Respecto de los consumidores:** el incremento de la oferta formal en la prestación del servicio se vería reflejada en la prestación del servicio de transporte en condiciones idóneas previstas en la regulación sectorial sobre la materia, además el empleo de vehículos menos onerosos no generará un incremento de precios por parte del consumidor para la prestación del servicio.

Para esta alternativa, concluimos que los costos no son mayores que los beneficios ya que la reducción de la informalidad (de 36.67% a 28.51%) estará directamente ligada con la mejora de los estándares de calidad del servicio de transporte terrestre así como las mejoras en la seguridad en el transporte garantizado, entre otros, por los centros de inspección técnica vehicular. Dado que se ha eliminado una medida regulatoria que no se encontraba debidamente justificada existe una reducción considerable de costos a los agentes económicos involucrados.

La contaminación generada por los vehículos antiguos potenciales a habilitar no impactará directamente sobre la calidad y accesibilidad de los servicios de transporte. En la medida que muchos de ellos se encontraban de todos modos brindando el servicio de transporte terrestre de manera informal.

B. Alternativa 2: Continuar exigiendo la antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte

Del análisis de la alternativa 2, observamos que los costos de la regulación en el acceso para brindar el servicio de transporte terrestre fue una condición que facilitó el incremento de la informalidad en el servicio de transporte de personas y mercancías (ver [Error! No se encuentra el origen de la referencia.]), por lo que mantener esta restricción seguiría generando dicho problema, pues el 97% de los vehículos que prestan el servicio de transporte público de mercancías de manera informal tienen una antigüedad mayor a tres (03) años. (ver Anexo).

Adicionalmente, como podemos ver en la **Tabla 12**, mantener esta condición traería como consecuencia el incremento de número de denuncias al Estado por parte de las empresas que prestan servicios de transporte terrestre ante el INDECOPI, lo cual conllevaría a incremento de los costos administrativos que destina el Estado en la defensa de una medida que ya ha sido declarada como barrera burocrática ilegal en favor de diversos *stakeholders*.

Tabla 12. Alternativa 2: Costo-beneficio

Continuar exigiendo la antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte





Costos	Beneficios
<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la informalidad en los servicios de transporte terrestre debido al incumplimiento de la exigencia. - Barrera de entrada al mercado de transporte. - Costos administrativos por el incremento de denuncias al Estado peruano ante el INDECOPI por haber sido declarada barrera burocrática ilegal. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se ha evidenciado ningún impacto positivo de la medida en la reducción de la antigüedad del parque automotor (vehículos habilitados y no habilitados).

Elaboración propia

Por todo lo señalado, descartamos esta alternativa pues no se ha evidenciado impactos positivos sobre la renovación del parque automotor, solo se han evidenciado, los costos descritos en la Tabla 12.

MEJOR ALTERNATIVA REGULATORIA: ALTERNATIVA 1

Del análisis de ambas alternativas regulatorias propuestas concluimos que la mejor medida regulatoria es la alternativa 1, pues los beneficios en la sociedad (usuarios, mercado, población en general y empresas de transporte) son mucho mayores (ver Tabla 13).

Tabla 13.

Mejor alternativa regulatoria

Eliminar la exigencia de antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte	
Costos	Beneficios
<ul style="list-style-type: none"> - Dado que se ha eliminado una medida regulatoria que no se encontraba debidamente justificada existe una reducción considerable de costos a los agentes económicos involucrados 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de denuncias ante el INDECOPI por barreras burocráticas - Reducción de la informalidad por ser un incentivo para ingresar al mercado del servicio de transporte terrestre (de 36.67% a 28.51%). - Mejora de las condiciones del servicio de transporte público de mercancías asociado al rendimiento de los vehículos (menor probabilidad de sufrir



**Eliminar la exigencia de antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte**

Costos	Beneficios
	<p>averías).</p> <ul style="list-style-type: none">- Respecto de los agentes económicos, permitirá una reducción de costos de acceso al mercado formal, toda vez que podrán adquirir vehículos que no necesariamente tengan una antigüedad de 3 años de acceso, los cuales son menos onerosos que los vehículos materia de habilitación según la medida regulatoria anterior.- Respecto del mercado, permitirá el ingreso de, por lo menos, 31,736 vehículos, incrementando la oferta formal de la prestación del servicio, con lo cual no existiría una afectación a la libre y leal competencia en el mercado.- Respecto de los consumidores, el incremento de la oferta formal en la prestación del servicio se vería reflejada en la prestación del servicio de transporte en condiciones idóneas previstas en la regulación sectorial sobre la materia, además el empleo de vehículos menos onerosos no generará un incremento de precios por parte del consumidor para la prestación del servicio.



Para estimar la reducción de la informalidad con la implementación de esta medida referida en la tabla, asumimos que solo los vehículos no habilitados que hayan aprobado la Inspección Técnica Vehicular conseguirán la habilitación en el ámbito nacional o regional según corresponda.

Este supuesto permite identificar el efecto inmediato de la implementación de esta propuesta, ya que 31 736 ingresarían a prestar el servicio de transporte público de





mercancías, lo cual implicaría que el total de vehículos no habilitados se reduciría en la misma cantidad.

Los resultados de esta estimación se muestran en la **Tabla 14**. Como podemos ver, la informalidad en el parque vehicular para el servicio de transporte público de mercancías se reduciría luego de la implementación de estas medidas, pasando de 36.67% a 28.51%.

Tabla 14

Resultados de implementar la mejor alternativa regulatoria

Descripción	Total (abr-2015)	No habilitados con ITV aprobada	Total luego de la implementación
Menos de 3 años	47,781	473	48,254
De 3 a 9 años	108,107	9,987	118,094
De 10 a 19 años	27,265	5,625	32,890
De 20 a 29 años	38,124	10,596	48,720
De 30 a 39 años	16,022	3,340	19,362
De 40 a 49 años	5,786	1,489	7,275
De 50 a 59 años	900	219	1,119
De 60 años a más	122	7	129
Vehículos Habilitados	244,107	31,736	275,843
Vehículos No Habilitados	141,732	-31,736	109,996
Parque Vehicular	385,839	-	385,839
Tasa De Informalidad	36.73%	-	28.51%

Como conclusión, la Alternativa regulatoria 1 no solo es la que genera más beneficios que costos, sino que constituye la medida menos gravosa, toda vez que esta consiste en la eliminación de una exigencia que no se encontraba debidamente justificada, lo cual supone la eliminación de una carga administrativa o regulatoria a los agentes económicos, motivo por el cual es la alternativa menos gravosa.

- Implementación de la medida regulatoria seleccionada

En el apartado anterior se ha identificado y analizado dos (02) alternativas regulatorias para el servicio público de transporte terrestre: La implementación de la medida





regulatoria elegida se orienta en eliminar la exigencia de antigüedad vehicular máxima de tres (3) años como condición de acceso para el servicio de transporte como una medida requerida para la reducción de la informalidad y de los accidentes de tránsito en el sector transportes. Esta medida deberá estar acompañada de certificados aprobados en los Centros de Inspección técnica vehicular que demuestren la idoneidad y el buen funcionamiento de los vehículos a habilitar.

7.1.6. Evaluación de las opciones de política

De acuerdo a lo presentado en la sección anterior, la Alternativa regulatoria 1 no solo es la que genera más beneficios que costos, sino que constituye la medida menos gravosa, toda vez que esta consiste en la eliminación de una exigencia que no se encontraba debidamente justificada, lo cual supone la eliminación de una carga administrativa o regulatoria a los agentes económicos.

Al respecto, es preciso indicar que la medida en cuestión deberá estar acompañada de certificados aprobados en los Centros de Inspección técnica vehicular que demuestren la idoneidad y el buen funcionamiento de los vehículos durante la vigencia de su habilitación.

7.1.7. Recomendación de política

Por tal motivo, se propone modificar el artículo 25 del RNAT, derogando los numerales 25.1.1, 25.2.1, referidos a la antigüedad de acceso de los vehículos para la prestación del servicio de transporte terrestre de personas y/o mercancías, respectivamente.

Asimismo, como los numerales 25.3, 25.4, referidos a la exigibilidad de la antigüedad de acceso de los vehículos para la prestación del servicio de transporte terrestre mixto y el transporte privado⁸⁴; las excepciones a la antigüedad vehicular previstas en el artículo 25.5, así como toda referencia existente a dicho concepto en el numeral 25.6, referido también a supuestos en los cuales no resulta exigible la antigüedad vehicular de acceso, toda vez que se propone la eliminación de dicho instrumento regulatorio del ordenamiento jurídico en materia de transporte.

7.2. ELIMINACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE MIXTO DE PERSONAS, SIN PERJUICIO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE GARANTÍA Y RESPETO DE LA VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS TÍTULOS HABILITANTES EMITIDOS A LA FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA DE LA PRESENTE MODIFICACIÓN.

7.2.1. Antecedentes y marco normativo aplicable

De acuerdo al artículo 3.69 del RNAT, el servicio de transporte mixto es definido como el servicio «de transporte de personas y de mercancías en un vehículo autorizado para

⁸⁴ Sin perjuicio de la derogación de la regulación del transporte terrestre mixto, así como las modificaciones a la regulación de la actividad privada de transporte, las cuales serán expuestas en el presente documento.





este tipo de transporte, que se presta en vías de trocha carrozable o no pavimentada, sin considerar para el efecto, los tramos de vías urbanas de los centros poblados entre los que se preste».

En este sentido, el precitado artículo señala que en «*el ámbito nacional, sólo se puede autorizar este servicio en vías que se encuentren en la condición descrita en el párrafo anterior, que unan a centros poblados de dos regiones contiguas localizadas en la sierra y/o selva peruana. En el ámbito regional o provincial, se autorizará en donde resulte procedente por presentarse las condiciones antes descritas*»; como puede apreciarse, la procedencia y aplicación de esta modalidad de servicio de transporte es, **estrictamente residual y subsidiaria** respecto de otras modalidades de transporte; en consecuencia, su aplicación fue muy limitada, sujeta al cumplimiento de condiciones expresamente previstas en el RNAT.

Respecto de las condiciones técnicas de los vehículos destinados a la prestación de dicho servicio, el RNAT establecía en su artículo 22.1 que estos se encuentren especialmente diseñados y/o acondicionados por el fabricante del chasis para transportar personas y mercancías en compartimientos separados, acreditado con un certificado emitido por el fabricante del vehículo; asimismo el numeral 22.2 de la mencionada norma estipula que deben corresponder a las categorías N1, N2 o M2 de la clasificación vehicular del RNV⁸⁵.

Por su parte, el artículo 19.4 del RNAT establece que solo se puede destinar al servicio de transporte vehículos que cuenten con los siguientes aspectos:

- a) Chasis y fórmula rodante original, que no haya sido objeto de modificación destinada a aumentar el número de ejes, alargarlo o cambiar su forma original; sin que exista fractura o debilitamiento.
- b) Carrocería original o modificada conforme al RNV, con la aprobación del fabricante, su representante oficial o una entidad certificadora autorizada para ello; presentando copia del certificado de conformidad de modificación expedido por entidad autorizada, de ser el caso⁸⁶.



⁸⁵ REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTE APROBADO POR DECRETO SUPREMO 017-2009-MTC

Artículo 22.- Condiciones técnicas específicas mínimas exigibles a los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte mixto

Son condiciones técnicas específicas mínimas exigibles a los vehículos destinados al transporte mixto:

22.1. Que se encuentren especialmente diseñados y/o acondicionados por el fabricante del chasis para transportar personas y mercancías en compartimientos separados, lo que se acredite con el certificado del fabricante.”

22.2. Que correspondan a cualquiera de las siguientes categorías: N1, N2 o M2 de la clasificación vehicular establecida en el RNV.

(...)

⁸⁶ REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTE APROBADO POR DECRETO SUPREMO 017-2009-MTC





Asimismo, de acuerdo al artículo 23 de la LGTT establece que el MTC deberá dictar los reglamentos necesarios para la implementación de la ley, dentro de los cuales se encuentra, en su literal b), el Decreto Supremo 058-2003-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Vehículos (en adelante, el RNV), el cual contiene, entre otros y tal como expresamente lo establece la LGTT, «*las características y requisitos técnicos relativos a seguridad y emisiones que deben cumplir los vehículos para ingresar al sistema nacional de transporte y aquellos que deben observarse durante la operación de los mismos*».

De la revisión de Anexo I: Clasificación Vehicular del RNV, establece que los vehículos de clase M2, en cualesquiera de sus clases, se encuentran diseñados y construidos para el transporte de pasajeros, mientras que los vehículos de clase N1 y N2 se encuentran diseñados y construidos para el transporte de mercancía, tal como se muestra a continuación:

«REGLAMENTO NACIONAL DE VEHÍCULOS, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 058-2003-MTC

ANEXO I: CLASIFICACIÓN VEHICULAR

Categoría M: Vehículos automotores de cuatro ruedas o más diseñados y construidos para el transporte de pasajeros.

(...)

M₂ : Vehículos de más de ocho asientos, sin contar el asiento del conductor y peso bruto vehicular de 5 toneladas o menos.

(...)

Categoría N: Vehículos automotores de cuatro ruedas o más diseñados y construidos para el transporte de mercancía.

N₁ : Vehículos de peso bruto vehicular de 3,5 toneladas o menos.

Artículo 19.- Condiciones técnicas básicas exigibles a los vehículos destinados al transporte terrestre

(...)

19.4.1 Cuenten con chasis y formula rodante original, que no han sido objeto de modificación destinada a aumentar el número de ejes, alargarlo o cambiar su forma original. Tampoco puede presentar fractura o debilitamiento.

El vehículo cuyo chasis y/o carrocería ha sufrido daños como consecuencia de un accidente de tránsito, solo podrá volver a ser destinado a la prestación del servicio, siempre y cuando, luego de su reparación apruebe la inspección técnica en un CITV.

El certificado de la ITV deberá consignar que se ha inspeccionado la reparación a que ha sido sometido el chasis y/o carrocería, y que ésta permite que el vehículo puede prestar el servicio de transporte mixto sin riesgo para sus ocupantes y que su circulación no genera o determina algún tipo de peligro para terceros.

19.4.2 Cuenten con carrocería original o modificada conforme a lo dispuesto por el RNV, que cuente con la aprobación del fabricante, su representante oficial o una entidad certificadora autorizada para ello. A efectos de registrar la modificación de la formula rodante original, chasis o carrocería en el registro administrativo de transporte, el transportista deberá acompañar a su solicitud, original o copia del certificado de conformidad de modificación, el que debe haber sido expedido por una entidad autorizada. En estos casos, si la autoridad competente lo considera necesario, dispondrá que el vehículo sea además sometido a una inspección técnica en un CITV.

(...)





N₂ : Vehículos de peso bruto vehicular mayor a 3,5 toneladas hasta 12 toneladas.

(...)^a (Subrayado y resaltado agregados)

Dicha clasificación es reiterada en la Directiva 002-2006-MTC/15, Clasificación Vehicular y Estandarización de Características Registrables Vehiculares, aprobado por Resolución Directoral 4848-2006-MTC/15, su respectiva Tabla de Estandarización de características vehiculares, donde recoge en todos sus términos lo dispuesto en el Anexo I del RNV.

De acuerdo a las disposiciones precitadas se desprende que el RNAT ha previsto que los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte terrestre mixto se encuentren acondicionados para el transporte de personas y mercancías, siendo que las categorías vehiculares permitidas para su operación, el M2, N1 y N2; sin embargo, de la revisión del RNV y de la Directiva 4848-2006-MTC/15, se aprecia que dichos vehículos se encuentran diseñados única y exclusivamente a transporte de personas o de mercancías, no así de ambos medios transportados.

En consecuencia, dado que un mecanismo de acreditación necesario para la prestación del servicio de transporte terrestre mixto consiste en una constancia del fabricante, en el cual conste el acondicionamiento del vehículo para el traslado de personas y carga en términos de clasificación vehicular, ello implicaría un vehículo híbrido con características de categoría M (personas) y N (mercancías) a la vez; lo cual genera dos contingencias en la aplicación de esta norma.

- A la fecha el RNV no contempla dentro de la clasificación vehicular nacional requerida para el ingreso de los vehículos al sistema nacional de transporte que los vehículos M2, N1 y N2 estén destinados al transporte de personas y mercancías a la vez.
- Como consecuencia de lo anterior, el vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte terrestre mixto deberá ser modificado, de tal manera que este pueda ser apto para el transporte de personas y mercancías, lo que se acreditará con el certificado del fabricante respectivo, dicha modificación en la estructura podrá estar vinculada a cualquier aspecto del vehículo, con excepción de aumento de número de ejes, alargue o modificación de su forma original.
- Tomando en consideración que el artículo 19.1.2 del RNAT establece como una de las condiciones técnicas básicas exigibles a los vehículos destinados al transporte terrestre el «cumplir con las características y condiciones técnicas establecidas en el RNV», el ensamblaje y acondicionamiento de un vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte terrestre mixto se constituiría en un incumplimiento de las características y condiciones técnicas establecidas en el RNV.

En este sentido, el ingreso de los vehículos al sistema nacional de transporte se encuentra supeditado al cumplimiento de la clasificación vehicular establecida en el RNV y dicha disposición no ha recogido un supuesto en el cual un vehículo modificado M y N pueda pertenecer a dicho sistema; entonces, existiría una contradicción entre lo





dispuesto en el RNAT y lo señalado en el RNV, con lo cual, de una interpretación sistemática de estas disposiciones se colige que, debido a las condiciones mínimas vehiculares exigidas para la prestación de este servicio, el cumplimiento de la regulación del transporte terrestre mixto contiene una inconsistencia jurídica y, en consecuencia, inaplicable en la práctica.

La situación señalada; es decir, la inaplicabilidad, en los hechos de una disposición normativa, ocasiona lo que en teoría general del derecho se conoce como «desuetudo».

En su texto «*Teoría General del Derecho y del Estado*», Kelsen señaló que en una situación de indefinida ineficacia de una norma jurídica, esta queda privada de su validez por «desuso», siendo el «desuetudo» el efecto jurídico negativo de la costumbre, siendo que el desuso de una norma jurídica puede ocasionar su derogación, tal como señalamos a continuación.

«(...) Dentro de un orden jurídico que, considerado como un todo, tiene eficacia, puede haber normas que sean válidas y no sean sin embargo eficaces, es decir, que no sean obedecidas ni aplicadas, incluso cuando se han llenado las condiciones que ellas mismas señalan para su aplicación. Pero aun en este caso la eficacia tiene alguna relación con la validez. Si la norma permanece indefinidamente ineficaz, se dice que ha sido privada de su validez por "desuso". "Desuetudo" es el efecto jurídico negativo de la costumbre. Una norma puede ser derogada consuetudinariamente, es decir, por una costumbre contraria a ella, así como puede ser creada por otra costumbre. El desuso anula una norma creando otra, idéntica en su carácter a una ley cuya única función fuese derogar otra disposición legal precedentemente válida.»⁸⁷ (Subrayado y resaltado agregados).

No obstante, en nuestro ordenamiento jurídico el «desuetudo» no tiene asidero como una causal de ineficacia sobreviniente de una norma jurídica, tal como ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia de Inconstitucionalidad recaída en el Expediente 047-2004-AI/TC; en este sentido, solo la derogación, expresa o tácita, de una norma jurídica puede privarla de sus efectos jurídicos, sin perjuicio de su declaración de inconstitucionalidad, tal como se señala a continuación:

«SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 047-2004-AI/TC

75. La cuestión relativa a si la desuetudo (o desuso) de una ley pueda culminar con su derogación es una hipótesis de ineficacia de las normas jurídicas que en nuestro ordenamiento no tiene asidero.

En efecto, el artículo 103º de la Constitución, recordado en el fundamento N.º 9 de esta sentencia, establece enfáticamente que:

La ley sólo se deroga por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

⁸⁷ KELSEN, Hans «*Teoría General del Derecho y del Estado*», traducción de Eduardo García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, pág. 140.



76. En nuestro ordenamiento jurídico, pues, no es admisible la derogación de una ley ya sea por su desuso o, incluso, por la existencia de prácticas o costumbres contra legem.

En la exclusión de la desuetudo como criterio para determinar la vigencia o derogación de las leyes subyace la afirmación de un principio insito al Estado Constitucional de Derecho: el principio de seguridad jurídica, que es complemento esencial para el ejercicio de los derechos fundamentales, para el desarrollo de la vida en sociedad y una garantía consustancial de la conformación de una sociedad libre y democrática.

77. Con la proscripción de la desuetudo, en efecto, la Constitución procura evitar que las relaciones del ciudadano con el Estado y los particulares se quebrante por una situación de incertidumbre sobre la vigencia de las normas al amparo de las cuales se realizan determinados actos. Se busca proteger al individuo de una de las posibles manifestaciones en que puede tomar cuerpo la arbitrariedad, siempre latente en un sistema normativo en el que no se sepa cuál es el órgano competente para determinar si una norma cayó en desuso, cuándo ésta se habría producido, o qué cantidad de sus destinatarios, que no cumplieron sus mandatos, son suficientes o necesarios para que ésta se declare. El conocimiento de las normas jurídicas, así, no sólo garantiza que el ciudadano tome consciencia no sólo de lo que está permitido o prohibido, sino también del tiempo en que tal permisión o prohibición está vigente.»⁸⁸ (Subrayado y resaltado agregados).

En el mismo sentido, se aprecia que en su oportunidad, no se identificó el parámetro económico de intervención regulatoria que justifique incorporar al ordenamiento jurídico en materia de transporte terrestre la regulación del servicio de transporte terrestre mixto, así como los intereses públicos que pudieran tutelarse con la implementación de estas medidas.

En consecuencia, debido a que, resulta inaplicable por su inconsistencia jurídica, la habilitación e ingreso en el sistema nacional de transporte de vehículos modificados M y N, supuesto que inclusive represente una contravención de la normativa en materia de características técnicas de seguridad de los vehículos para el acceso y permanencia en el sistema nacional de transporte, es conveniente declarar que la regulación de esta modalidad de transporte ha caído en «desuso» o «desuetudo» por lo que, en observancia del ordenamiento jurídico actual, se propone derogar la regulación existente en el transporte terrestre mixto.

7.2.2. Interés Público Subyacente

Una vez propuesta la eliminación de la derogación de la regulación del servicio de transporte terrestre mixto, es necesario determinar si esta intervención reguladora se encuentra justificada al amparo de los parámetros económicos establecidos en los artículos 5 y 6 de la LGTT.

⁸⁸ Kelsen, Hans «Teoría General del Derecho y del Estado», traducción de Eduardo García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, pág. 140.



Respecto de la existencia de una falla de mercado que justifique una intervención estatal en esta materia toda vez que, en caso se fuerce la aplicación de este tipo de servicio de transporte, implicará ocasionar una información asimétrica, consistente en el empleo de vehículos que no se encuentren contemplados en el sistema nacional de transporte y que no se encuentren aptos para el transporte de personas o de mercancías, como es el caso de los vehículos de categoría M y N, así como el desconocimiento por parte de los usuarios del servicio de que su prestación se efectúa en vehículos modificados, en los términos contemplados en la regulación en materia del servicio de transporte y de las características vehiculares exigible en virtud de la LGTT, respectivamente.

Como consecuencia de la información asimétrica existente entre el usuario del servicio y el transportista, pueden ocasionarse afectaciones a la salud o a la seguridad, *máxime* si el empleo de vehículos modificados es un supuesto que ha sido proscrito en nuestro ordenamiento jurídico por afectación a estos intereses públicos, tal como ha sido señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 07320-2005-AA, la cual identifica los intereses públicos que se verían afectados con la prestación de servicios de transporte terrestre en vehículos modificados.

En la mencionada sentencia el Tribunal Constitucional proscribió la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros en ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga, habilitados para dicho servicio, es decir, se acondicionó el chasis de un vehículo originalmente destinado al transporte de carga, a un ómnibus, con la finalidad de prestar un servicio de transporte de personas; no existiendo una clasificación vehicular en el RNV para esta medida, así como fabricantes de este tipo de vehículos, validando la restricción en su momento impuesta por el MTC mediante la emisión del Decreto Supremo 006-2004-MTC.

De acuerdo a la mencionada sentencia, el Tribunal Constitucional indicó como un criterio vinculante, que los antecedentes normativos en la regulación en materia de transporte, como es el caso del Decreto Supremo 05-95-MTC, Reglamento del Servicio Público de Transporte Terrestre Interprovincial de Pasajeros por Carretera en Ómnibus, actualmente derogado disponía que la prestación del servicio solo podía ser efectuado mediante vehículos diseñados y construidos para esa finalidad, no así para vehículos ensamblados, lo cual se condice con el artículo 59 de la Constitución Política y lo dispuesto en la LGTT, tal como se detalla a continuación:

«SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 7320-2005-PA/TC

43. En tal sentido, para este Tribunal queda claro que, desde el 16 de abril del año 1995, fecha de entrada en vigencia del derogado Decreto Supremo N.º 05-95-MTC, la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros sólo podía ser efectuado mediante vehículos diseñados y construidos exclusivamente para tal finalidad, más no por vehículos ensamblados sobre chasis de camión. Por tal razón, lo alegado por la actora, respecto de una supuesta aplicación retroactiva del impugnado artículo 2º del decreto supremo, carece de sustento. (...)





53. Consagrado por el artículo 59° de la Constitución, el derecho a la libertad de empresa se define como la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. La libertad de empresa tiene como marco una actuación económica autodeterminativa, lo cual implica que el modelo económico social de mercado será el fundamento de su actuación y, simultáneamente, le impondrá límites a su accionar. **Consecuentemente, dicha libertad debe ser ejercida con sujeción a la ley –siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente–**, y su ejercicio deberá respetar los diversos derechos de carácter socio-económico que la Constitución reconoce.

54. Como ya ha sido explicado con anterioridad, los artículos 1° y 2° del decreto supremo materia de autos reiteran las prohibiciones anteriormente establecidas en el Decreto Supremo N.° 05-95-MTC, desde el 16 de abril de 1995, y en el Decreto Supremo N.° 022-2002-MTC, desde el 20 de mayo de 2002, respecto de la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados **sobre chasis de camión, y la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de pasajeros, respectivamente.** (...).

63. En lo que al caso concreto se refiere, el artículo 2° del derogado Código de Tránsito y Seguridad Vial, Decreto Legislativo N.° 420, del 4 de mayo de 1987, vigente a la fecha de constitución de la empresa recurrente, establecía que **“El tránsito de personas, animales y vehículos en las vías de uso público es libre, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, para garantía y seguridad de los habitantes”**.

64. Asimismo, el artículo 78° de la misma norma disponía que **“No deben circular los vehículos cuyas características y condiciones atenten contra la seguridad de las personas, bienes y la propia carga que transportan”**; mientras que el artículo 79° precisaba que **“Todo vehículo de transporte de personas y de carga debe reunir las condiciones básicas de seguridad siguientes: a) Poseer parachoques delantero y posterior conforme a las disposiciones que establece el reglamento, o que su carrocería esté construida en función de la seguridad”**.

65. Por su parte, la vigente Ley General de Transporte Terrestre N.° 27181, del 8 de octubre de 1999, dispone en su artículo 3° que **“La acción estatal en materia de transporte terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto”**; asimismo, el numeral 4.3 del artículo 4°, establece que **“El Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente”**.» (Subrayado y resaltado agregados).

Asimismo, en la mencionada sentencia, el Tribunal Constitucional reitera la tutela de intereses públicos como la salud, integridad física, seguridad y vida de los usuarios, los cuales pueden estar en peligro por la prestación del servicio en vehículos modificados, lo cual habilita la intervención estatal, *máxime* si no existe en la industria automotriz quien apruebe, acepte y garantice un producto de un determinado vehículo partiendo de la fabricación preconcebida para un uso distinto, como es el caso de un vehículo modificado, tal como se aprecia a continuación:



**«SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 7320-2005-PA/TC**

67. En tal sentido, entiende este Tribunal que resulta válido que mediante normas de inferior jerarquía a la Ley General de Transporte se disponga de medidas que conduzcan o procuren la protección de tales objetivos, tanto más, cuando dichas disposiciones tienden a optimizar los derechos a la seguridad e integridad física de los usuarios, respecto de los cuales, la referida ley promueve su protección. (...)

73. En tal sentido y, si bien es cierto, los individuos y las empresas gozan de un ámbito de libertad para actuar en el mercado –recuérdese que conforme al artículo 58° de la Constitución, la iniciativa privada es libre–, sin embargo, ello no quiere decir que dicha libertad sea absoluta, pues también existe la certeza de que debe existir un Estado que mantiene una función supervisora y correctiva o reguladora. En tal sentido, este Tribunal estima que, –ante los hechos que son de conocimiento de la opinión pública, respecto de los peligros que representa el servicio de transporte de pasajeros en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, y los innumerables accidentes ocurridos– en materia de transporte el Estado cuenta con un mayor campo de actuación, en la medida que de por medio se encuentran otros valores constitucionales superiores como la seguridad, la integridad y, por último, el derecho a la vida misma, el cual resulta ser de primerísimo orden e importancia, pues es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Ley Fundamental.

74. Así, en vista de la controversia materia de estos autos, para el Tribunal Constitucional queda absolutamente claro, y por ello es necesario reiterar, que no sólo no se ha acreditado la vulneración de derecho constitucional alguno, sino que, conforme a lo expuesto en los Fundamentos N.ºs 7 a 18, y 69 a 71, supra, el Estado puede intervenir de manera excepcional en la vida económica de los particulares –cuando la colectividad y los grupos sociales, a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención, no están en condiciones de hacerlo–, a fin de garantizar otros bienes constitucionales –en el caso, la integridad, la seguridad y la vida– que pueden ponerse en riesgo –y de hecho, así ha sucedido– ante las imperfecciones del mercado y respecto de los cuales existe un mandato constitucional directo de promoción, en tanto actividad, y de protección, en cuanto a la sociedad en general se refiere. No debe perderse de vista, pues, que la actividad del Estado en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades e intereses de los usuarios y procura el resguardo y cuidado de las condiciones de seguridad y la vida misma. (...)

76. Dicha comisión determinó –según fluye de la parte considerativa del decreto supremo cuestionado– que la utilización de un chasis de camión para la fabricación de un ómnibus representa un alto riesgo para la seguridad en perjuicio de los usuarios del transporte y los propios transportistas, a lo que se agrega que no existe industria automotriz que apruebe, acepte y garantice un producto de ómnibus partiendo de la fabricación preconcebida para un uso distinto, coincidiendo además la mayoría de sus miembros en que tanto la prestación del servicio de transporte de pasajeros en este tipo de vehículos como la actividad industrial del carrozado de ómnibus en chasis originalmente destinado al transporte de mercancías se encuentran prohibidas por las normas vigentes. Por tales razones, resultó necesario expedir las normas conducentes para viabilizar las recomendaciones de la Comisión, a fin de solucionar la problemática derivada de ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga sobre la base de las conclusiones a las que se arribó.





78. El Estado, pues, no ha actuado ni arbitraria ni injustificadamente, sino que, por el contrario, ante la problemática presentada, que ponía en riesgo la seguridad y la vida misma de los usuarios, las imperfecciones del mercado y la falta de soluciones de parte de los agentes económicos y los grupos sociales, designó previamente una comisión en la que incluso participaron los propios gremios de transportistas, dispuso la obligación de pasar una inspección técnica estructural y otorgó un plazo prudencial para su permanencia en el servicio. Tal actuación justifica su intervención en la medida que, por un lado, de por medio están otros valores constitucionales, y, por otro, su accionar en materia de transportes está orientado al resguardo de las condiciones de seguridad y la vida misma de los usuarios, razones, todas, por las cuales la demanda no puede ser estimada.» (Subrayado y resaltado agregados).

En consecuencia, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional la intervención estatal en materia de transporte para el resguardo de las condiciones de seguridad y de la vida misma de los usuarios se encuentra plenamente justificada, asimismo, dado el uso de vehículos modificados para la prestación de un servicio de transporte distinto al que permite su respectiva configuración es un aspecto que no se condice con nuestro ordenamiento jurídico, así como en la propia industria automotriz.

A mayor abundamiento, indicamos que este criterio había sido recogido en informes previos, desde una perspectiva técnica, como es el caso del Informe 013-2015-MTC/15.jlr del 23 de noviembre de 2015, el cual efectúa un análisis de la factibilidad de la utilización de vehículos «carrozados», es decir que cuente con una carrocería sobre un chasis cabinado o motorizado, en este sentido, el mencionado documento hace referencia al Informe 1166-2014-DE-DGIEM del 21 de noviembre de 2014, elaborado por la Dirección General de Infraestructura, Equipamiento y Mantenimiento del Ministerio de Salud, el cual señaló lo siguiente:

«**INFORME 1166-2014-DE-DGIEM DEL 21.11.2014**

3.1 Las ambulancias rurales «carrozadas» no son soluciones más apropiadas para operación en las condiciones geográficas, climatológicas y el estado en que se encuentran las carreteras por donde se desplazarán estas unidades.

3.2 Se ha comprobado en diferentes zonas del país con geografía muy agreste que los vehículos adquiridos y utilizados sufren daños.

3.3 Existen vehículos originales de fábrica con pocas adaptaciones que se desempeñan mucho mejor que los vehículos adquiridos y utilizados en el país hasta la fecha.» (Subrayado y resaltado agregados).

En este sentido, el Informe 013-2015-MTC/15.jlr concluyó que el empleo de vehículos con carrocería original sufre menos daños en su estructura y sistemas que un vehículo modificado o «carrozado», tal como se muestra a continuación:

«**INFORME 013-2015-MTC/15.jlr DEL 23.11.2015**

a. El vehículo puesto a la venta en el mercado como chasis cabinado el cual posteriormente se le monta una carrocería (carrozado) para ambulancia sin la previa autorización del fabricante puede sufrir severos daños en su estructura y sistemas automotrices reduciendo drásticamente su expectativa de vida útil proyectada. Esto se agrava por dos factores: a) Cuando el vehículo transita por zonas agrestes o caminos no pavimentados y b) Cuando el vehículo soporta condiciones climáticas extremas.» (Subrayado y resaltado agregados).





En consecuencia, queda acreditada la justificación para una intervención regulatoria en materia de transporte, orientada a la corrección de fallas de mercado y tutela de intereses públicos.

La medida también tiene asidero en el Principio de Coherencia del Ordenamiento Jurídico; el cual supone un sistema en el cual no existen contradicciones, como sería lo dispuesto entre el RNV y el en RNAT, respectivamente.

7.2.3. Análisis de justificación de intervención regulatoria orientada a la derogación de la regulación del servicio de transporte terrestre mixto

La Disposición Única Complementaria Derogatoria, que deroga expresamente el numeral 3.69 del artículo 3, el numeral 6.3 del artículo 6 y los numerales 7.3 y 7.4 del artículo 7 del RNAT, así como todas las disposiciones que regulen la prestación del servicio de transporte mixto en los ámbitos nacional, regional y provincial así como las infracciones o incumplimientos que se encuentren vinculadas a ella; con la salvedad de aquellos títulos habilitantes que hayan sido expedidos al amparo de la regulación anterior, tal como será expuesto posteriormente.

Finalmente, es necesario, señalar, que pese a la mínima o casi nula utilización de la regulación de la prestación del servicio de transporte terrestre mixto y pese al potencial riesgo de lesión de intereses públicos ocasionados por la realización de dicho servicio, existe un número de títulos habilitantes que han sido otorgado por algunos gobiernos regionales y locales, motivo por el cual, en el presente caso, es necesario generar condiciones de respeto a los títulos habilitantes emitidos y vigentes antes de la vigencia de la presente propuesta normativa.

Lo señalado se sustenta en la denominada protección de la confianza legítima, tal como ha sido desarrollada en el presente documento, en este sentido frente a una alteración sustancial de las condiciones de prestación de una determinada actividad, se propone la estabilidad de las resoluciones administrativas de autorización para la prestación del servicio emitidas por las entidades descritas en el párrafo anterior, las cuales podrán mantener su vigencia en los términos, condiciones y marco normativo al amparo de las cuales fueron emitidas.

En este sentido, tal como señala el profesor José Carlos Laguna de Paz «cuanto más individual y concretamente incida una norma en la esfera jurídica de los ciudadanos, más digna de protección resultará la confianza en su estabilidad»⁸⁹, tomando en consideración que la presente medida tiene incidencia en un eximio grupo de agentes económicos.

Por tal motivo, se propone la Primera Disposición Complementaria Final, la cual establece que la derogación dispuesta en la Única Disposición Complementaria, la cual se refiere al servicio de transporte terrestre mixto, no alcanza a las empresas de transporte que cuenten con una autorización a la fecha de entrada en vigencia del

⁸⁹ LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Op. Cit.*, pág. 173.



presente proyecto, las cuales podrán seguir operando según los términos bajo los cuales fueron autorizadas, hasta el vencimiento de sus autorizaciones respectivas; como consecuencia de este aspecto, quedan sujetos al cumplimiento del marco normativo del transporte terrestre mixto, así como de las potestades supervisoras, fiscalizadoras y sancionadoras previstas en el Anexo I y II del RNAT.

7.2.4. Existencia de la problemática que afecta al interés público subyacente

De acuerdo a la regulación existente en materia del servicio de transporte terrestre mixto, para su prestación, se requiere de vehículos que se encuentren acondicionados para el transporte de personas y mercancías; sin embargo este tipo de vehículos no se encuentran contemplados en la normativa sectorial vehicular, así como en la industria automotriz existente, los cuales solo contemplan vehículos destinados al transporte únicamente de personas o de mercancías, motivo por el cual, para efectuar el referido servicio, es necesario «acondicionar» un vehículo, lo cual implica modificar su carrocería o chasis, para tal efecto.

Sin embargo, el empleo de vehículos modificados es un supuesto que ha sido proscrito en nuestro ordenamiento jurídico por afectación a intereses públicos esenciales, como es el caso de la salud y la seguridad, tal como ha sido señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 07320-2005-PA/TC, la cual el referido tribunal identificó la problemática jurídica de la prestación del servicio de transporte terrestre en vehículos modificados, así como los intereses públicos que se verían afectados con la prestación de servicios de transporte terrestre en este tipo de vehículos.

En la precitada sentencia, el Tribunal Constitucional proscribió la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros en ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga, habilitados para dicho servicio, es decir, se acondicionó el chasis de un vehículo originalmente destinado al transporte de carga, a un ómnibus, con la finalidad de prestar un servicio de transporte de personas; no existiendo una clasificación vehicular en el RNV para esta medida, así como fabricantes de este tipo de vehículos, validando la restricción en su momento impuesta por el MTC mediante la emisión del Decreto Supremo 006-2004-MTC.

Por ende, esta Dirección ha visto conveniente proponer la derogación de la regulación de la prestación del servicio de transporte terrestre mixto, tomando en consideración los intereses públicos que podrían verse afectados con la prestación del servicio de transporte terrestre en vehículos modificados; es decir, pese a su casi nula aplicabilidad y utilización, al amparo de los criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal Constitucional, dicha regulación podría generar un riesgo potencial de lesión de la seguridad y la salud.

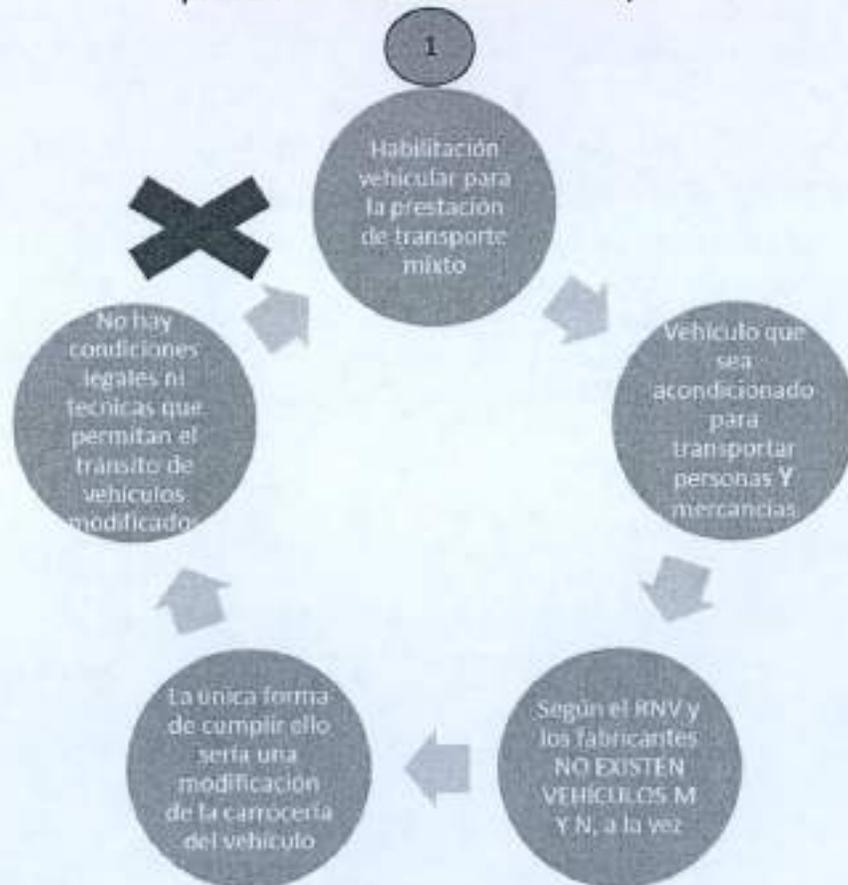


7.2.5. Idoneidad de la Medida Regulatoria para reducir la problemática que afecta al Interés Público Subyacente

La medida bajo análisis tiene por objetivo derogar la habilitación de vehículos para la prestación del servicio de transporte mixto, en tanto que el marco normativo aplicable no permite la modificación de vehículos para la prestación simultánea de transporte de carga y mercancías.

La Ilustración 36 muestra de manera esquemática la inconsistencia jurídica del otorgamiento de habilitaciones para la prestación del servicio de transporte terrestre mixto.

Ilustración 24
Inconsistencia jurídica del otorgamiento de habilitaciones para la prestación del servicio de transporte mixto



Elaboración propia

7.2.6. Proporcionalidad de la medida regulatoria

Respecto del interés público tutelado, cabe señalar que este consiste en la protección de la seguridad y salud de las personas, debido a que la prestación del servicio de



transporte en vehículos modificados pone en peligro su integridad física, lo cual puede ser protegido con la prestación del servicio en vehículos que cuenten con carrocería original no modificada y que estos se encuentren integrados en el sistema nacional de transporte, que implica que se encuentren destinados al transporte de personas o de mercancías, respectivamente.

Respecto de los costos y beneficios de la medida, se ha tomado en consideración la aplicación de la medida implica incumplir el ordenamiento normativo vigente en lo relativo a las características vehiculares para circular en la red vial; sin embargo, dichos costos generados de la operación en el mercado de aquellos agentes económicos que cuenten con títulos habilitantes para la prestación del servicio se reducen con la observancia de los efectos y de las obligaciones contenidas en sus autorizaciones respectivas.

Respecto de los beneficios, la medida reporta beneficios a los usuarios, en los términos descritos por el Tribunal Constitucional ocasionados con la prestación del servicio en vehículos especialmente acondicionados para tal fin, sea el transporte de personas o de mercancías, así como para el mercado, toda vez que permite solucionar una falla de mercado consistente en asimetría informativa de los usuarios respecto de los prestadores del servicio.

Por último se han descartado las siguientes medidas por ser consideradas alternativas más gravosas que las ya existentes:

- Mantener la regulación existente (no hacer nada): lo cual genera los costos de lesión a intereses públicos en el presente documento e implica incluso el incumplimiento deliberado de la regulación existente en materia de características y condiciones de seguridad de los vehículos de acceso y permanencia en el sistema nacional de transporte, lo cual supone una afectación a la seguridad y a la salud.
- Derogar la regulación: lo cual genera mayores beneficios que costos en su regulación.

El mencionado análisis puede resumirse en el presente cuadro

Alternativa regulatoria	Costos	Beneficios
Mantener la regulación existente	<ul style="list-style-type: none"> - Inconsistencia jurídica para su cumplimiento genera una ineficacia de la mencionada regulación. - Su aplicación implica el incumplimiento de las disposiciones que regulan las características necesarias para que los vehículos automotores puedan ingresar en el sistema de transporte nacional (no 	- No se reportan beneficios.





	<p>existen vehículos M y N).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Respecto de los agentes económicos, el costo de obtener un vehículo modificado y/o un sobre costo de acondicionar un vehículo, en un fabricante que expida un certificado de conformidad de las condiciones de seguridad, el cual a la fecha, no existe en la industria automotriz. - En caso se «fuerce» la aplicación de la presente regulación, con ensamblaje artesanal, sin contar con las condiciones de seguridad certificadas por un fabricante, se puede generar externalidades negativas, perjudicando al mercado y a los usuarios del servicio: - Incremento de accidentabilidad, por el empleo de vehículos modificados (criterio del Tribunal Constitucional) y su circulación en el sistema nacional. - Afectación al medio ambiente. 	
<p>Derogación de la regulación del servicio de transporte mixto</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adquisición de vehículos automotores, disponibles en el mercado automotriz peruano (la medida es la menos gravosa). 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de sobre costos incurridos por el transportista para adquirir vehículos no contemplados en el sistema nacional de transporte o de aquellos referidos al acondicionamiento de un vehículo para tales fines. - Reducción de externalidades negativas especialmente en seguridad y medio ambiente.

Por tal motivo la ALTERNATIVA MENOS GRAVOSA Y QUE GENERA EL MEJOR BALANCE COSTO-BENEFICIO es la derogación de la regulación del transporte terrestre mixto.





- 7.3. **SUSPENSIÓN TEMPORAL HASTA EL 1 DE JULIO DE 2017 DE LAS OBLIGACIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 41.1.2.1, 41.1.2.2. Y 42.1.10 DEL RNAT, REFERIDOS AL CUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS DE LA AUTORIZACIÓN PARA PRESTAR EL SERVICIO DE TRANSPORTE (RUTAS, SERVICIO), ASÍ COMO A EMBARQUE Y DESEMBARQUE DE PASAJEROS, ASÍ COMO DEL INCUMPLIMIENTO DERIVADO DE LA INOBSERVANCIA DE LAS MENCIONADAS DISPOSICIONES Y POSTERGACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES DERIVADAS DE LA INFRACCIÓN P5 Y P6 DEL ANEXO IV DEL REGLAMENTO NACIONAL DE VEHÍCULOS, REFERIDAS AL CONTROL DE PESO POR EJE.**

7.3.1. Antecedentes y marco normativo aplicable

7.5.1.1 Condiciones de transportista previstas en los artículos 41.2.1, 42.1.4 y 42.1.10 del RNAT y hoja de ruta

Los artículos 41 y 42 del RNAT, se regulan las denominadas «condiciones de operación» en materia de transporte terrestre, en este sentido, el artículo 41.1.2.1 establece como condición el cumplir con las rutas y frecuencias autorizadas.

Por su parte, el artículo 42.1.4 de la mencionada norma establece como condiciones específicas de operación en el servicio de transporte público de personas, el utilizar en la prestación del servicio únicamente

Asimismo, el artículo 42.1.10 del RNAT establece como este tipo de condición el embarcar o desembarcar a los usuarios dentro del área establecida del terminal terrestre, estación de ruta y en los paraderos de ruta cuando corresponda.

Como ha sido señalado los artículos precedentes establecen determinadas condiciones obligatorias al transportistas y al agente prestador del servicio de transporte público regular de personas una serie de obligaciones vinculadas a la observancia de la ruta, frecuencias, así como a la modalidad de embarque o desembarque de pasajeros⁵⁰.

⁵⁰ **REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTE APROBADO POR DECRETO SUPREMO 017-2009-MTC**

Artículo 41.- Condiciones generales de operación del transportista

El transportista deberá prestar el servicio de transporte respetando y manteniendo las condiciones bajo las que fue autorizado. En consecuencia asume las siguientes obligaciones:

41.1 En cuanto al servicio:

(...)

41.1.2 Cumplir con los términos de la autorización de la que sea titular, entre otros:

41.1.2.1 Cumplir con las rutas y frecuencias autorizadas.

(...)

Artículo 42.- Condiciones específicas de operación que se deben cumplir para prestar servicio de transporte público de personas, bajo la modalidad de transporte regular

42.1 Las condiciones específicas de operación en el servicio de transporte público de personas que se presta bajo la modalidad de transporte regular de ámbito nacional y regional son las siguientes:





Por otro lado de acuerdo al artículo 81 del RNAT la hoja de ruta electrónica constituye un instrumento de uso obligatorio en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, en la cual el transportista deberá consignar, entre otros aspectos, cualquier ocurrencia ocurrida durante la prestación del servicio así como la hora de llegada⁹¹.

7.5.1.2 Control de peso por eje

El artículo 3 de la Ley N° 27181 - Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en adelante, la Ley, prescribe 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.

(...)

42.1.4 Utilizar en la prestación del servicio, únicamente rutas autorizadas.

(...)

42.1.10 Embarcar o desembarcar a los usuarios dentro del área establecida del terminal terrestre, estación de ruta, y en los paraderos de ruta cuando corresponda.

91. REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTE APROBADO POR DECRETO SUPREMO 017-2009-MTC

Artículo 81.- La Hoja de Ruta

81.1 La hoja de ruta electrónica será de uso obligatorio en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, debiendo el MTC otorgar los accesos correspondientes para el registro y la emisión de la misma a través del sistema que proporcione para tal efecto.

81.2 El transportista deberá consignar en la hoja de ruta electrónica, antes del inicio del servicio de transporte, la siguiente información, según corresponda de acuerdo al servicio que presta: número de placa del vehículo, ruta empleada, nombre de los conductores y su programación de conducción durante el servicio, tripulantes, la hora de salida, el origen y destino, terminales terrestres de origen y destino, escalas comerciales y el número del sistema de comunicación asignado al vehículo. Una vez ingresada la información, el transportista imprimirá la hoja de ruta electrónica y la entregará al conductor, quien la portará durante la prestación del servicio.

Asimismo, en la hoja de ruta electrónica impresa se consignará cualquier ocurrencia durante la prestación del servicio así como la hora de llegada. Al término del servicio de transporte, el transportista deberá registrar dicha información en el sistema proporcionado por el MTC.

La hoja de ruta, para su utilización, no requiere de habilitación o aprobación previa.

81.3 El MTC, a través de su página web pondrá a disposición del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Policía Nacional del Perú, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías y de otras autoridades competentes en materia de fiscalización, y a solicitud de las mismas, la información contenida en la hoja de ruta electrónica, a efectos que utilicen esta información para el cumplimiento de sus fines institucionales.

81.4 En el ámbito regional será de uso obligatorio la hoja de ruta manual, la cual deberá de contener la información señalada en el numeral 81.2 del presente artículo, hasta la implementación de la hoja de ruta electrónica.

81.5 Excepcionalmente, en el ámbito nacional y regional se podrá utilizar la hoja de ruta manual cuando no se pueda acceder al sistema informático por una causa no imputable al transportista que no permita registrar la información de la hoja de ruta electrónica, esta situación deberá ser acreditada ante la SUTRAN dentro de un plazo de (2) días hábiles de ocurrido el evento que impida su uso.

El transportista deberá regularizar el registro electrónico de la hoja de ruta manual en un plazo de siete (7) días hábiles de superadas las causas que impidieron el registro.





Asimismo, la Ley indica en su artículo 11, que la competencia normativa en materia de transporte terrestre consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, siendo que aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en adelante, MTC.

De igual modo, el literal a) del artículo 16 de la Ley, señala que el MTC es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, con facultad para dictar, entre otros, los Reglamentos Nacionales establecidos en la Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.

El RNV tiene por objeto establecer los requisitos y características técnicas que deben cumplir los vehículos para que ingresen, se registren, operen y se retiren del Sistema Nacional de Transporte Terrestre.

El artículo 37 del RNV, concordante con su Anexo IV Pesos y Medidas Vehiculares, establece el peso bruto vehicular máximo, así como los pesos máximos permitidos por eje o conjunto de ejes, sancionándose los excesos sobre dichos límites de acuerdo al numeral 7 del mismo Anexo.

Asimismo, el artículo 46 del RNV, señala que la fiscalización del cumplimiento de los pesos y medidas vehiculares comprende la supervisión y detección de infracciones, así como la imposición y ejecución de sanciones, conforme a lo previsto en el RNV, sus normas conexas y complementarias.

Se debe precisar, que las infracciones P.4, P.5 y P.6 contenidas en la Tabla de Infracciones y Sanciones del numeral 7 del Anexo IV del RNV, se encuentran referidas al exceso de peso por eje o conjunto de ejes.

No obstante a ello, desde el año 2005⁹², se ha venido suspendiendo el control de peso por eje o conjunto de ejes⁹³, hasta que finalmente el artículo 1 del Decreto Supremo N° 025-2016-MTC, publicado en el diario oficial «El Peruano» el 3 de enero de 2017, estableció un cronograma de aplicación progresiva para las sanciones derivadas de las infracciones P.4, P.5 y P.6 contenidas en la Tabla de Infracciones y Sanciones del numeral 7 del Anexo IV del RNV. Dicho cronograma de aplicación se inicia el 1 de mayo del 2017 con la infracción P.6 del RNV calificada como muy grave y es aplicada para los Vehículos con exceso de peso por ejes desde 3,001kg.

⁹² Artículo 1 del Decreto Supremo N° 023-2005-MTC, se dispuso suspender hasta el 31 de marzo del 2006, el control de pesos máximos permitidos por eje o conjunto de ejes establecidos en el RNV a todos los vehículos que circulan en el sistema nacional de transporte terrestre, así como también la aplicación de las sanciones correspondientes, manteniéndose el control del peso bruto vehicular.

⁹³ Decreto Supremo N° 023-2006-MTC, Decreto Supremo N° 011-2007-MTC, Decreto Supremo N° 042-2008-MTC, Decreto Supremo N° 063-2010-MTC, Decreto Supremo N° 040-2011-MTC, Decreto Supremo N° 010-2012-MTC, Decreto Supremo N° 011-2013-MTC, Decreto Supremo N° 006-2014-MTC, Decreto Supremo N° 013-2015-MTC y Decreto Supremo N° 002-2016-MTC.





7.3.2. Interés Público Subyacente en ambos casos

Como se ha señalado en el presente documento, de acuerdo con lo reportado por el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), como resultado del desarrollo del «Fenómeno el Niño Costero» y otras anomalías climáticas acaecidos en territorio peruano entre los meses de enero y marzo del presente año, un total de aproximadamente 6,237 – 6,477 kilómetros de carreteras, así como entre 10,874 y 30,970 kilómetros de caminos rurales han resultado afectados⁹⁴.

Por otro lado, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 00034-2004-PI/TC, respecto de las características del servicio de transporte terrestres es su carácter de actividad de interés público, en el cual existe una **obligación de garantizar la prestación del servicio**, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas, al margen de quien presta la actividad; aspecto que no enerva la naturaleza esencial y continua de esta actividad ni el deber estatal de garantizar su efectiva prestación, tal como se detalla a continuación:

«SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 00034-2004-PI/TC

40. Ahora bien, para el Tribunal Constitucional, lo sustancial al evaluar la intervención del Estado en materia económica no es sólo identificar las causales habilitantes, sino también evaluar los grados de intensidad de esta intervención.

De esta manera, es importante tomar en cuenta que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son:

- a) Su naturaleza esencial para la comunidad.
- b) La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo.
- c) Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un standar mínimo de calidad.
- d) La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.

41. Resulta relevante tomar en cuenta que hoy en día, lo fundamental en materia de servicios públicos, no es necesariamente la titularidad estatal sino la obligación de garantizar la prestación del servicio, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas; y en ese sentido, deviene en indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el propio Estado.

42. Por ello, aun cuando el Estado –en ejercicio de su libre configuración política–, haya concedido u autorizado la gestión del servicio a los particulares, debido a objetivos de orden económico tales como lograr una mayor eficiencia en la prestación, ello no le resta capacidad de intervención, pues la garantía de disfrute efectivo de los servicios públicos es una obligación frente a la cual el Estado no puede verse ajeno; de ahí que aun subsista el deber estatal de garantizarlo, regularlo y vigilarlo, dada su naturaleza esencial y continua para toda la población.» (Subrayado y resaltado agregados).

⁹⁴ Supra, nota al pie 14.





En consonancia con lo anterior, es preciso indicar que el RNAT define al servicio de transporte regular de personas como aquella modalidad de servicio de transporte público realizado con **regularidad, continuidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad**, conforme a lo señalado a continuación:

«Artículo 3.- Definiciones

(...)

3.62 Servicio de Transporte Regular de Personas: *Modalidad del servicio de transporte público de personas realizado con **regularidad, continuidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer necesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta determinada mediante una resolución de autorización. Se presta bajo las modalidades de Servicio Estándar y Servicio Diferenciado, en vehículos que cumplan con lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Vehículos y el presente Reglamento.*** (Subrayado y resaltado agregados)

Por tal motivo, con la finalidad de salvaguardar la operación del servicio bajo los criterios de operación antes señalados, se incorporan como condiciones legales específicas de acceso y permanencia en la prestación del servicio el cumplimiento de las rutas y frecuencias, así como la realización única del servicio realizado.

Asimismo, con la finalidad de preservar la continuidad y permanencia en la prestación del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional y regional, tomando en consideración que la red vial nacional se encuentra afectada con ocasión de los fenómenos climáticos acaecidos y los subsecuentes daños materiales en la infraestructura pública y privada, interrupción de las vías públicas terrestres, resulta relevante implementar las siguientes medidas con carácter temporal:

- a) Suspender hasta el 1 de julio de 2017 el cumplimiento de las condiciones de transporte de los artículos 41 y 42 del RNAT y descritas en el acápite 7.5.1.1. a fin de evitar el desabastecimiento en la prestación del servicio como consecuencia del bloqueo de vías.
- b) Postergar hasta el 2 de enero de 2018 la aplicación de las sanciones derivadas de las infracciones tipificadas con los códigos P.5 y P.6 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del numeral 7 del Anexo IV del RNV.

Respecto de la medida a), tomando en consideración que diversas empresas de transporte deberán realizar una modificación en las rutas y frecuencias autorizadas para atender a la demanda que podría verse perjudicada por la interrupción de las vías que se mantiene hasta la fecha en tanto se implementan las medidas de rehabilitación temporal, corresponde suspender temporalmente la obligación correspondiente al embarque y desembarque de usuarios en los terminales terrestres, estaciones de ruta o paraderos autorizados en tanto estos puntos de origen y destino no configuran la ruta habitual autorizada por las referidas empresas.

Asimismo, cabe señalar que la inexigibilidad temporal de las obligaciones regulatorias descritas en el presente acápite comprende los mecanismos de *enforcement* orientados a la fiscalización y sanción por incumplimiento de tales disposiciones; por tal motivo se propone también la suspensión de los mecanismos que viabilicen una



determinada actuación frente al incumplimiento de las obligaciones descritas en el presente documento.

No obstante, con la finalidad de mitigar en la medida de lo posible, los incentivos de efectuar acciones que constituyan incumplimientos deliberados de las condiciones de operación de transporte descritas en el presente acápite, se propone que las empresas de transporte deberán anotar en la hoja de ruta la situación que dio mérito al incumplimiento de obligaciones descritas en el presente acápite.

Por otro lado, de acuerdo a la información emitida por el ENFEN, se puede afirmar que las condiciones climáticas asociadas al fenómeno de El Niño Costero se reconocieron de manera oficial mediante el Comunicado N° 03-2017 de fecha **2 de febrero del 2017**; en función de la opinión del ENFEN, por lo que se puede colegir que desde el mes de febrero de 2017 se dio inicio al fenómeno climatológico denominado «*Niño costero*».

En el mismo sentido, con base en el Oficio 497-2017-INDECI/5.0 del 2 de febrero de 2017, se emitió el Decreto Supremo 011-2017-PCM, que declaró el Estado de Emergencia en los departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque, por desastre a consecuencia de intensas lluvias, publicado en el diario oficial «*El Peruano*» el 3 de febrero de 2017.

Por tal motivo, se propone que los incumplimientos de las obligaciones descritas en el presente acápite que hubieren sido detectados desde el 1 de febrero de 2017 hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente norma, serán archivados cualquiera sea el estado de su tramitación, por la autoridad competente respectiva.

Asimismo, cabe señalar que lo dispuesto en la presente propuesta no es óbice para que el transportista no cumpla con las condiciones de operación no previstas en el presente acápite, así como las obligaciones exigidas en el RNAT.

Respecto de la medida b) se ha considerado un plazo prudencial en el cual se llevaría a cabo las labores de la reconstrucción, considerando la dación de la ley que permite disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, tomando en consideración que el proceso de reconstrucción tomará un plazo de 3 años, se propone postergar la aplicación de las infracciones descritas en el acápite 7.5.1.2 hasta el 2 de enero de 2018.

Lo señalado se sustenta en que la implementación del control de peso por ejes o conjunto de ejes, cuya finalidad de preservar las carreteras nacionales se ha visto menoscabada por la situación actual que presentan las vías terrestres, debe también posponerse a fin de establecer las condiciones necesarias para una implementación integral de dicho control o del control que resulte idóneo a fin de cumplir con el objeto de la norma

Finalmente, se estima pertinente efectuar una evaluación orientada a actualizar los estudios técnicos sobre límites máximos permisibles de los pesos vehiculares.





VIII. IMPACTO SOBRE LA NORMATIVIDAD VIGENTE

El presente Decreto Supremo establece lo siguiente:

- Modifica los artículos el numeral 3.61 del artículo 3, el artículo 25, el artículo 45, el artículo 51 y el artículo 56 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
- Suspende de manera temporal hasta el 1° de julio de 2017, las obligaciones contenidas en el numeral 41.1.2.1 del artículo 41, y los numerales 42.1.4 y 42.1.10 del artículo 42 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
- Posterga hasta el 2 de enero de 2018, el inicio de la aplicación de las sanciones de revidas de las infracciones tipificadas con los códigos P.5 y P.6 de la Tabla de Infracciones y sanciones del numeral 7 del Anexo IV del Reglamento Nacional de Vehículos aprobado por el Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 025-2016-MTC.
- Dispone que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la Dirección General de Transporte Terrestre actualice los estudios técnicos sobre límites máximos permisibles de los pesos vehiculares, aplicación del control de peso por eje o conjuntos de ejes y tolerancias del pesaje dinámico establecidas en el Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, a fin de evaluar las posibles soluciones a la problemática derivada del control de pesos por ejes o conjunto de ejes, en concordancia con la política de rehabilitación e infraestructura terrestre dispuesta por el Poder Ejecutivo.
- Deroga el numeral 3.69 del artículo 3, el numeral 6.3 del artículo 6 y los numerales 7.3 y 7.4 del artículo 7 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, así como todas las disposiciones que regulen la prestación del servicio de transporte mixto en los ámbitos nacional, regional y provincial así como los incumplimientos que se encuentren vinculadas a ella.

