

Primer dictamen de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria

Fecha: 09 de agosto del 2024.

I. Datos generales

Proyecto normativo : Decreto Supremo que modifica el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, para la implementación del telepeaje

Tipo de norma : Decreto Supremo

Entidad proponente : Ministerio de Transportes y Comunicaciones

II. Resultado de evaluación del expediente AIR Ex Ante

Dictamen con observaciones

III. Resumen de la evaluación del expediente AIR Ex Ante

El presente dictamen se emite en el marco de los numerales 10.1 y 10.4 del artículo 10, el artículo 12, el numeral 16.1 del artículo 16 y el artículo 21 del Reglamento del AIR Ex Ante, aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2021-PCM.

Conforme al “Manual del Evaluador del AIR Ex Ante”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 285-2022-PCM, la evaluación del presente expediente AIR Ex Ante comprende lo siguiente: (i) la evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio - AIR Ex Ante; (ii) la evaluación del proyecto normativo y exposición de motivos; y, (iii) la evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria - ACR Ex Ante.

El 16 de julio, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC (en adelante, la entidad) remitió el expediente AIR Ex Ante a la CMCR, a través del sistema AIR, para la evaluación respectiva.

Con fecha 22 de julio la Secretaría Técnica del a CMCR, otorgó la admisibilidad al citado expediente.

El presente expediente AIR Ex Ante aborda tres problemas públicos i) Congestionamiento vehicular en las garitas de peaje, ii) Evasión del pago del peaje por parte de conductores, y, iii) daños materiales de las garitas o infraestructura de peaje, los cuales están comprendidos en la Agenda Temprana de la entidad, aprobada mediante Resolución Ministerial N° Resolución Ministerial N.º 044-2024-MTC/01 y modificada por Resolución Secretarial N° 065-2024-MTC/04.

Con relación a los citados problemas, la entidad propone el proyecto normativo denominado “Decreto Supremo que modifica el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, para la implementación del telepeaje”, el cual contiene medidas para modificar el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC

IV. Detalle

4.1 EVALUACIÓN DEL AIR EX ANTE

4.1.1. Respecto a los criterios de evaluación

a) **Sobre el componente 1: Análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público**

Los tres problemas públicos identificados por la entidad en su informe AIR Ex Ante son los siguientes:

I) Congestionamiento vehicular en las garitas de peaje

Sobre el diagnóstico del problema, la entidad señala que se ha identificado que este problema viene suscitándose mayormente en vías que tienen un alto flujo vehicular (contratos de concesiones autosostenibles. Ej.: Lima Expresa y Rutas de Lima) y se ve agravado en fechas festivas (Año Nuevo, Fiestas Patrias, Navidad), tal como presentan distintas notas periodísticas (<https://elcomercio.pe/lima/sucesos/semana-santa-gran-congestion-vehicular-en-peaje-de-villa-en-panamericana-sur-jueves-santo-ultimas-noticia/>), (<https://larepublica.pe/sociedad/2024/03/27/semana-santa-revisa-los-horarios-de-mayor-congestion-vehicular-que-debes-evitar-para-viajar-por-la-panamericana-sur-semana-santa-rutas-peaje-panam-sur-988686>).

Por otro lado, se han identificado las siguientes causas directas que originan en problema:

- Elevado uso de métodos tradicionales para el cobro del peaje (dinero en efectivo).

En el planteamiento del problema la entidad ha identificado el siguiente efecto que serían consecuencia de situación adversa:

- Perjuicio a los usuarios de las vías (pasajeros y conductores) por la congestión en las garitas.

II) Evasión del pago del peaje por parte de conductores

Sobre el diagnóstico del problema, la entidad señala que se ha identificado se ha identificado 130 mil placas que no pagaron peaje durante el 2023 en la concesión de “Lima Expresa”, de la cuales 2 mil han sido registradas más de 10 veces, evidenciando una conducta reiterativa. En el caso de otras 13 concesionarias de vías nacionales, se registraron un total de 355 mil evasiones del peaje en el 2022 y durante el primer semestre del 2023, aproximadamente 250 mil evasiones del peaje. De manera particular, la concesionaria Vial del Sol S.A. – COVISOL ha mencionado que en el 2023 ha tenido pérdidas de S/. 8'231,845 por las evasiones del peaje a través de rutas no autorizada en su peaje Pacanguilla. De este modo, como consecuencia de dichas conductas evasivas, se limita los recursos para el mantenimiento de las vías y la recuperación de la inversión de las vías concesionadas.

Por otro lado, se han identificado las siguientes causas directas que originan en problema:

- Dificultad para la detección y sanción de los responsables administrativos de las evasiones de pago de peaje
- Dificultad para la coordinación interinstitucional que aborde la evasión del pago del peaje

En el planteamiento del problema la entidad ha identificado el siguiente efecto que serían consecuencia de situación adversa:

- Perjuicio económico a los administradores de la vía por la evasión del pago del peaje

III) Daños materiales de las garitas o infraestructura de peaje

Sobre el diagnóstico del problema, la entidad señala que durante el año 2022 se registraron 1,438 actos de violencia en contra de la infraestructura y los trabajadores de los peajes. Por su parte, durante el primer semestre del 2023 se registró un total de 692 actos de violencia. La comisión de actos de violencia que se vienen suscitando en diversos puntos de peaje en la red vial no solo incrementan los costos de la gestión de la vía, siendo que pone en riesgo la vida y la integridad de los trabajadores del peaje y de los usuarios de vía.

Por otro lado, se han identificado las siguientes causas directas que originan en problema:

- Dificultad para la detección y sanción de los responsables de daños a las garitas de peaje
- Dificultad para la coordinación interinstitucional que aborde el daño a las garitas

En el planteamiento del problema la entidad ha identificado el siguiente efecto que serían consecuencia de situación adversa:

- Perjuicio económico a los administradores de la vía por daños a las garitas o infraestructura de peaje

Se ha identificado los siguientes grupos de afectados:

Nº	Grupo Específico	Perfil	Sector Empresarial	Gravedad
1	Usuarios de las vías	Conductores privados. Conductores de transporte público y mercancías. Pasajeros		Alta
2	Estado	Municipalidades provinciales. Policía Nacional del Perú – PNP. Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN.		Alta
3	Personas jurídicas	Concesionarios de los contratos de concesión suscritos con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Concesionarios de los contratos de concesión suscritos con la Municipalidad Metropolitana de Lima y otros gobiernos locales	Gran empresa	Alta

EVALUACIÓN DE LA CMCR:

De la revisión de la información registrada en el Componente 1, correspondiente al análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público identificado, se observa que, de los tres problemas públicos, dos no han sido considerados en su agenda temprana (evasión del pago del peaje por parte de conductores, y daños materiales de las garitas o infraestructura de peaje), en ese sentido la entidad debe de incluirlos en su agenda temprana, en caso corresponda .

En particular, con respecto del problema 1, se advierte que este no se encuentra presentado como una condición negativa, sin embargo, se infiere que el problema podría hacer referencia al “Alto congestionamiento vehicular en las garitas de peaje”. Asimismo, se advierte que tampoco se evidencia algún tipo de data que justifique el problema 1, es decir, ¿Cuál es la cifra que conlleva a conocer que existe el congestionamiento vehicular en los peajes? y ¿A cuánto equivale ese congestionamiento? La entidad, debe presentar la data que corrobore que existe un grave congestionamiento, considerando las preguntas antes formuladas.

Con respecto al problema 3, se advierte que los daños materiales en las garitas o infraestructura de peaje no se encuentra enunciado como una condición negativa (pérdidas materiales por daño a las garitas o infraestructura de peajes, por ejemplo). Además, se advierte que la evasión del pago del peaje por parte de conductores podría resultar ser un efecto del congestionamiento vehicular en las garitas de peaje, así mismo los daños materiales de las garitas o infraestructura de peaje se pueden presentar como un efecto de la evasión del pago del peaje (como indican las imágenes de la exposición de motivos, los conductores, para no pagar peaje, cruzan el puesto de peaje dañando la infraestructura de la misma), aspecto no analizado en el expediente AIR, pero también pueden tener otras causas como protestas.

En esa línea, el análisis de datos cuantitativos en la exposición de motivos es respecto de congestión vial en general, pero para que resulte válida en el problema, esta debe especificar ¿Cuál es el impacto real de la congestión en peajes respecto a ahorro de combustible o tiempo empleado que es cuantificado?

Con respecto a la primera causa del problema 2, si bien se indica que existe dificultad para detectar las infracciones relacionadas a la detección y sanción de los responsables de la evasión por el uso de vías no habilitadas, no se identifica algún tipo de data que pueda validar que esto en la práctica sucede.

Con respecto a la segunda causa del problema 2, si bien se indica que una causa es la dificultad para la coordinación que aborde la evasión de peaje, esta se encontraría o sería parte de la primera causa del mismo problema, es decir, la dificultad para la detección y sanción de responsables administrativos de las evasiones de peaje (Causa 1), se da, en tanto, existe dificultad para la coordinación interinstitucional que aborde la evasión del pago de peaje (causa 2).

Con respecto a las causas del problema 3, estas causas quedan sujetas a la decisión que se tome respecto al dicho problema, el cual, se configura más como un efecto del problema, que como un problema en sí.

Con respecto al efecto del problema 3, se advierte que podría ser también un efecto del problema 2, toda vez que la evasión del pago de peaje también se podría dar, por la fuga o la toma de rutas no habilitadas. En ese sentido, deben reevaluar los efectos y las causas de manera que puedan ser usados de manera coherente en el problema en análisis.

Un ejemplo de cómo podría definirse el problema público es el siguiente: "Incremento de la congestión vehicular en las garitas de peaje en el territorio nacional durante los últimos 5 años". En este contexto, el diagnóstico del problema público podría aproximarse de la siguiente manera: "En el Perú, se ha registrado un aumento del XX% en el flujo de vehículos que hacen uso de las vías con peaje en los últimos 5 años. A nivel regional, Lima concentra la mayor congestión vehicular en las garitas de peajes, representando un XX% del total nacional".

En resumen, se observa que en el Componente 1.

b) Sobre el componente 2: Identificación y desarrollo del o los objetivo/s consistente con el problema público identificado

En el informe AIR Ex Ante, la entidad ha planteado tres objetivos principales: i) Reducir el congestionamiento vehicular en las garitas por el empleo del pago manual de peajes en la red vial nacional, departamental y vecinal (concesionada y no concesionada), ii) Reducir las evasiones de pago de peaje ocasionado por fugas en las garitas o por circular por rutas no autorizadas y iii) Reducir los daños a las garitas o infraestructura de peaje con el afán de evadir el peaje.

En materia de fondo, se advierte que la entidad no ha enunciado objetivos que cuenten con características deseables (específicos, medibles, alcanzable, realistas y acotados en el tiempo), incluyendo fórmula de cálculo, unidades de medida y fuente.

Por otra parte, en cuanto a la identificación y descripción de los medios y fines, atendiendo a los ajustes requeridos en el componente 1, se debe reformular, alinear y justificar la relación entre las causas, efectos, así como los medios y fines de manera coherente.

Por lo tanto, se observa el Componente 2.

c) Sobre el componente 3: Identificación y desarrollo de alternativas de solución regulatorias o no regulatorias

En el informe AIR Ex Ante, la entidad identificó tres posibles alternativas de solución: regulatoria, no regulatoria y la opción cero:

1. Alternativa “cero”: No tomar medidas
2. Alternativa no regulatoria: “Permitir que sean los propios concesionarios o Provias Nacional quienes implementen mejoras”
3. Alternativa regulatoria: “Modificar el Reglamento Nacional de Transito”

En el caso de las alternativas regulatorias, es necesario explicar los artículos que proponen las medidas que solucionarían los problemas identificados, previa reformulación de la misma. Esto permitirá una mejor comprensión de las diferencias entre las alternativas regulatorias propuestas, así como una evaluación más precisa de sus costos y beneficios. Además, estas alternativas deben ser coherentes con el problema, las causas y los objetivos identificados. Por otro lado, la opción cero implica “no hacer nada”, es decir, mantener el reglamento vigente, se requiere un análisis sobre cómo evolucionaría el problema en esta situación.

Respecto a la alternativa no regulatoria, la entidad no ha desarrollado cómo esta propuesta puede contribuir a alcanzar los objetivos enunciados. Además, existen otras alternativas no regulatorias que podrían ser de interés para la entidad con la finalidad de poder abordar la problemática, como por ejemplo “ampliar el número de garitas”.

Por lo tanto, se observa el competente 3, en tanto se debe identificar y describir las alternativas de solución para el problema público y sus causas; especificando cómo contribuyen a conseguir los objetivos esperados.

d) Sobre el componente 4: Evaluación de los impactos de las alternativas de solución

En el informe AIR Ex Ante se presenta el cuadro, en el que se identifican los impactos (positivos y negativos) y su significancia (fuerte o débil), para los grupos que serán afectados por la alternativa.

Asimismo, la entidad ha identificado y descrito los impactos y significancia de la alternativa de solución, de forma cualitativa.

La alternativa considerada: Modificar el Reglamento Nacional de Tránsito

En cuanto a la evaluación del Componente 4, se ha constatado que la entidad ha determinado los posibles impactos económicos, sociales y ambientales que la propuesta regulatoria tendría en los grupos afectados, sin embargo, solo se han identificado los impactos relacionados al problema de la congestión vehicular en las garitas de peaje.

Con relación a “la evaluación y comparación de alternativas” de costos y beneficios, deben sustentar la ponderación (++) de su resultado final, dado que es cualitativo en base a juicio de expertos.

Respecto a “la alternativa de opción preferida”, donde señalan modificar el reglamento nacional de tránsito, se tiene que señalar los artículos del proyecto normativo que solucionan los problemas públicos planteados y que generarían costos de cumplimiento.

Por lo tanto, se observa el Componente 4.

e) **Sobre el componente 5: Identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento**

En el informe AIR Ex Ante, la entidad no ha presentado una descripción detallada de los mecanismos que se utilizarán para la implementación de la medida regulatoria.

Con relación a la pregunta: Cual es el programa de fiscalización y sanciones u otras medidas, en caso de no cumplir la nueva regulación, se debe tener en cuenta:

Para proceder a establecer disposiciones sancionables administrativamente, las infracciones deben estar previstas expresamente en normas con rango de Ley. En esa línea, primero se debe considerar que, para tipificar una infracción se debe cumplir con el criterio de objetividad, claridad y especificidad que todo supuesto debe reflejar en base al principio de predictibilidad establecido en el Artículo IV del Título preliminar del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General - LPAG.

En ese sentido, no debe establecerse supuestos que conlleven a una discrecionalidad por parte de la entidad, más bien deben quedar claras y específicas para el administrado, señalando qué disposiciones o medidas son para cada supuesto en concreto. Por tanto, dado que el artículo 34 del TUO de la LPAG no establece expresamente que el presentar documentación, información, declaraciones y traducciones falsas y/o fraudulentas, constituye una infracción administrativa que corresponda ser tipificada en norma reglamentaria, no es posible desarrollar en el presente cuerpo normativo el tema de sanciones, pues hacerlo escaparía a los criterios de objetividad, claridad y especificidad antes señalados.

Además, tampoco procede tipificar infracciones abstractas, toda vez que transgrede el principio de tipicidad y legalidad del procedimiento sancionador establecido en el artículo 247 del TUO de la LPAG.

Aunado a esto, en el tema de potestad sancionadora, el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el EXP. N.° 00020-2015-PI/TC (Caso potestad sancionadora de la Contraloría General de la República) ha señalado lo siguiente:

“42. Debe tomarse en cuenta que el numeral 4 del artículo 246 del TUO de la Ley 27444 señala lo siguiente respecto a la tipificación de infracciones en el ámbito administrativo:

Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

Por lo expuesto, se debe precisar que el MTC debe señalar expresamente la norma que le otorga la potestad sancionadora y, la tipificación de las infracciones M46, se debe tipificar mejor su alcance, agregando que se trata de rutas ilegales. Asimismo, se debe sustentar la razonabilidad

de las sanciones; como parte de esa razonabilidad debe sustentarse por qué la infracción M45 ha pasado de grave a muy grave.

Respecto los riesgos de implementación y su cumplimiento identificados por la entidad se advierte que no se ha precisado las medidas que se usarán para mitigar los riesgos identificados.

Por lo tanto, se debe mejorar el Componente 5.

f) **Sobre el componente 6: Identificación, descripción y desarrollo de criterios y de los mecanismos de monitoreo y evaluación**

Se advierte la falta de indicadores específicos proporcionados por la entidad para evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos, como se requiere en el Componente 2.

Además, el informe AIR Ex Ante no ha mencionado una frecuencia para las evaluaciones del monitoreo, es necesario que se brinden detalles adicionales sobre los indicadores. Es crucial también establecer una línea base si no se dispone de una, de manera que los indicadores propuestos ayuden a cerrar la brecha existente.

Por lo tanto, se debe mejorar el Componente 6.

4.1.2. Respecto al lineamiento sobre la participación de los grupos afectados por la regulación y consulta pública

La entidad ha cumplido con presentar como parte del expediente AIR Ex Ante el informe final de la consulta pública (documento que consolida los resultados de la consulta pública realizada), así como la respectiva matriz de comentarios.

Con relación al informe final de la consulta pública, se verifica que en este se detalla el proceso de consulta pública del proyecto normativo, describiendo en forma concisa cómo se llevaron a cabo las etapas de la consulta pública, así como sus resultados. Asimismo, se verifica que se han realizado las actividades de las etapas preparatoria, de ejecución y de evaluación de la consulta pública.

Asimismo, se verifica que se ha incluido el análisis de comentarios e información recibida, en el cual se ha evaluado su pertinencia, conteniendo respuesta a todos aquellos con la explicación correspondiente de su aceptación o no. **Por lo que no se emite observaciones al mismo.**

4.2 EVALUACIÓN DEL ACR EX ANTE, EN EL MARCO DEL AIR EX ANTE

En la medida que el proyecto normativo no crea procedimientos administrativos no se requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación.

4.3 EVALUACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Respecto al proyecto normativo, se observan los siguientes aspectos:

El artículo N° 2 incorpora al RENAT las infracciones con código M45, M46, M47 y G75. Se debe tener en cuenta lo señalado en el componente 5. Así como, ampliar en su exposición de motivos los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la imposición de las sanciones.

En la modificación del artículo 327, no se ha considerado el plazo que tienen los evaluadores para determinar si se inicia o no un procedimiento sancionador; así como no se ha colocado la notificación de la misma al administrado.

Adicionalmente, respecto de la obligación de no circular por rutas que no forman parte de vías del SINAC, debe también generarse la obligación para señalar las vías a fin que los conductores tengan claridad al respecto.

Por otro lado, se debe incorporar una disposición final que mencione un plazo para la emisión de un TUO del RENAT a fin de facilitar la comprensión por parte de los administrados.

En lo que respecta al acápite de sobre el impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, señala en el numeral 10.2 del artículo 10 que esta parte de la exposición de motivos comprende “el análisis jurídico sobre la constitucionalidad, legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado. Puede comprender un análisis de la legislación comparada, así como un análisis jurisprudencial y doctrinario” sin embargo la entidad no ha desarrollado ninguno de estos aspectos en este punto. Por lo que la entidad debe valorar y subsanar en el extremo señalado.

Geraldine Mouchard Infantes
Secretaria de Gestión Pública de la PCM
Secretaría de Gestión Pública de la PCM

Rafael Vera Tudela Wither
Director de Eficiencia Normativa para la
Productividad y Competencia del MEF

Beyker Chamorro López
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad
Regulatoria del MINJUSDH.