

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO



Título del artículo

**La implementación de medidas policiales para contrarrestar los
accidentes de tránsito mortales asociados al consumo de alcohol en
Lima Metropolitana en el periodo 2014.**

**Artículo publicable para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno**

Con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Nombre del autor

Franklin Antonio Barreto Verástegui

Asesor

Mag. Nicolás Antonio Zevallos Trigos

Jurado

Mag. Gíofanni Diglio Peirano Torriani

Mag. Sofía Isabel Vizcarra Castillo

2016

ÍNDICE

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	2
ELEMENTOS TEÓRICOS DEL ESTUDIO	6
- Marco teórico	6
- Metodología	16
HALLAZGOS DEL ESTUDIO	19
- Relacionados a los procedimientos policiales	19
- Relacionados a la implementación de los procesos	27
- Relacionados a las causas de los problemas de implementación	35
DISCUSIÓN A PARTIR DE LOS HALLAZGOS	41
CONCLUSIONES	47
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

RESUMEN

Los accidentes de tránsito representan hoy en día, uno de los problemas de gran significancia para la seguridad ciudadana. A sus graves consecuencias y a las enormes pérdidas para la economía nacional, se suman las horas-hombre empleadas en las etapas de la intervención e investigación que llevan a cabo las dependencias policiales. Al no existir políticas públicas coherentes con el problema y a pesar que una política de Estado está constituida por la *erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana*, no se han promovido hasta el momento acciones efectivas destinadas a mejorar el orden en la circulación de personas y vehículos, ni al respeto del libre ejercicio de derechos y por ende al cumplimiento de los deberes individuales. Dentro de esta situación, los accidentes de tránsito asociados al consumo de alcohol resultan ser los que más llaman la atención de la ciudadanía por la vigencia de un conjunto de normas que debería sancionar penal y administrativamente a los culpables y que no pueden ser aplicadas correctamente por problemas que surgen desde la etapa de intervención e investigación policial vinculadas mayormente a la parte procedimental y de equipamiento tecnológico.

Palabras clave: Políticas públicas, procedimientos de tránsito, policía, accidentes de tránsito, ebriedad, alcoholímetro.

INTRODUCCIÓN

El tema de investigación está referido al tratamiento que da el Estado a los accidentes de tránsito asociados a la conducción en estado de ebriedad, hecho que desde una perspectiva lógica resulta incoherente con la vigencia del conjunto de normas jurídicas en vigencia desde el año 2002 destinado a sancionar administrativa y penalmente a los culpables, y que se contrapone con los objetivos de la política de Estado destinada a erradicar la violencia, fortalecer el civismo y la seguridad ciudadana para prevenir, disuadir, sancionar y eliminar las conductas y las prácticas sociales contrarias al interés general de paz y tranquilidad pública. La falta de acción por parte del Estado y compromiso de la sociedad civil ha provocado que los medios de comunicación difundan los hechos con un contenido meramente morboso, sin propender a la intervención de la sociedad en pleno. La ciudad de Lima por concentrar la mayor cantidad del parque automotor nacional y por ende la mayor cantidad de accidentes de tránsito ha sido seleccionada como ámbito de la investigación.

Aunque la situación ha provocado indiferencia y hasta indolencia en la sociedad, existe cierto grado de sensibilización cuando el hecho involucra la vida humana, y si a esto se le agrega el hecho que el conductor se hubiera encontrado alcoholizado al momento del suceso, exagera los ánimos y los sentimientos al no hallarse explicación a la situación por existir normas legales que sancionan administrativa y penalmente este tipo de conducta. Es en este

contexto que se presenta el problema a nivel de las dependencias de la Policía Nacional del Perú que tienen a cargo los procesos de intervención e investigación por no haber implementado las medidas adecuadas y oportunas que permitan controlar el fenómeno para facilitar el rol de los operadores de justicia encargados de sancionar estos hechos.

El problema de los accidentes de tránsito asociados al consumo de alcohol traspone el ámbito del país. Sus efectos son permanentemente estudiados para establecer con certeza las causas que los provocan. Entidades internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirman que los accidentes de tránsito en la región están relacionados íntimamente al alcohol y dentro de esto se enfatiza que entre el 20% y 50% de las fatalidades en los accidentes de tránsito son a consecuencia del alcohol. En un estudio publicado en el año 2007 por la OPS se indicaba que el 60% de los accidentes de tránsito registrados en Colombia estuvieron relacionados con el alcohol y en México revelaba que un porcentaje de 13,4% de pacientes ingresados a la sala de urgencias por accidentes de tránsito estaban ebrios al momento de ocurrido los hechos.

La investigación busca conocer las limitaciones, problemas y las causas que impidieron implementar medidas policiales efectivas para contrarrestar la situación existente ante la recurrencia de accidentes de tránsito mortales asociados al consumo de alcohol en Lima Metropolitana durante el año 2014, ello permitirá que las políticas públicas que plantee el Estado sean coherentes para revertir la situación y que las acciones desarrolladas por las dependencias

de la Policía Nacional del Perú resulten efectivas para que los niveles de percepción de inseguridad por parte de la sociedad ante este tipo de fenómenos decrezca, y del mismo modo para que la labor de los órganos encargados de administrar justicia resulte eficiente y efectiva como una acción concatenada desde el inicio del proceso.

Para la investigación se ha planteado como interrogante lo siguiente ¿cómo se implementaron las medidas de intervención e investigación policial en accidentes de tránsito con resultados mortales asociados a consumo de alcohol en Lima Metropolitana ocurridos durante el 2014? Por ello se ha propuesto que el desarrollo de la investigación esté enfocado en primer lugar a determinar los procedimientos policiales de intervención e investigación cuando se presume la ebriedad del conductor en un accidente de tránsito con resultado mortal, en segundo lugar para determinar las limitaciones que existen para mejorar la efectividad de los procesos de intervención e investigación policial en los accidentes de tránsito mortales asociados a la conducción en estado de ebriedad, y finalmente para determinar las causas que impiden implementar medidas que optimicen los procesos de intervención e investigación policial en los accidentes de tránsito mortales asociados a la conducción en estado de ebriedad.

Como hipótesis se ha planteado que el problema está asociado a que los procedimientos policiales en intervención e investigación de accidentes de tránsito mortales en los casos que se presume la ebriedad del conductor no son estandarizados y no permiten que los resultados de los exámenes de

dosaje etílico se constituyan en instrumentos eficaces para la denuncia. Asimismo que existen limitaciones a nivel policial que impiden mejorar la efectividad de los procesos de intervención e investigación policial en los accidentes de tránsito mortales asociados a la conducción en estado de ebriedad; además de causas exógenas y endógenas que impiden implementar medidas oportunas para optimizar los procesos de intervención e investigación policial en los accidentes de tránsito mortales asociados a la conducción en estado de ebriedad.

Para desarrollar la investigación se buscarán datos en las dependencias policiales que tienen a cargo el proceso de intervención e investigación de accidentes de tránsito mortales asociados al consumo de alcohol. Para ello, se incidirá en conocer los procedimientos relacionados con las etapas de detección de conductores ebrios como parte de las actividades de prevención y de tiempos para el examen de dosaje etílico como instrumento de prueba para la sanción administrativa y penal, así como de los procedimientos y etapas que demanda la investigación policial hasta la denuncia ante el Ministerio Público. Asimismo se obtendrá información de la experiencia de los funcionarios policiales que son parte de ambos procesos, así como de especialistas del derecho penal y de representantes de Organismos no gubernamentales (ONGs) cuya ámbito de acción se encuentra vinculado con el tema, empleándose las herramientas e instrumentos acordes con el fin perseguido.

ELEMENTOS TEÓRICOS DEL ESTUDIO

MARCO TEÓRICO

Aunque el tema a tratar no ha sido objeto de muchos estudios científicos, se ha encontrado uno específico desarrollado en el Programa de Maestría en Ciencia Política y Gobierno de la PUCP (programa especial PUCP-PNP 2014) y otros estudios que tienen alguna relación con la temática planteada pero estos últimos abordados desde esquemas meramente epidemiológicos asociados a una conducta que responde a un patrón cultural aceptado y reforzado por una legislación permisiva con sanciones ineficaces, así como la publicidad sin ningún tipo de restricción que, dentro de un marco de desinformación o contra-información sobre los graves efectos que provoca el alcohol en el organismo, conlleva a que el binomio “alcohol-conducción” resulte ser un generador de riesgo innecesario en la vía pública y se convierta en una de las principales causas de mortalidad en los países donde fueron desarrollados los estudios.

Fredy Del Carpio, Oficial de la Policía Nacional del Perú, en su artículo “Capacidad del Estado peruano en perspectiva comparada para prevenir y sancionar los problemas de seguridad vinculados a la alcoholemia” enfoca el problema desde una perspectiva de problema público cuyo origen se produce por la falta de control de las normas que sancionan la conducta y que provoca

siete mil accidentes de tránsito anuales, lo que lleva a ser considerada como la segunda causa de este tipo de hechos. El estudio concluye que la falta de implementación de políticas públicas ha impedido dotar de efectividad a las normas y para ello hizo un estudio comparativo con Colombia, país en que el tema de los accidentes de tránsito fue declarado como problema social y de salud pública y que determinó la participación de los organismos del Estado, así como los empresarios del transporte para poder llegar a controlar el fenómeno.

Leticia Casanova y otros, publicaron en la Revista Salud Mental Volumen 24 N° 5 – Octubre 2001, el artículo titulado “El alcohol como factor de riesgo en accidentes vehiculares y peatonales”, investigación que trata sobre el consumo de alcohol como factor de riesgo para la mortalidad por accidentes de vehículos realizada por especialistas de epidemiología de México, para lo cual tomaron como muestra a pacientes ingresados a la sala de urgencia de 03 hospitales estatales de la ciudad de Pachuca y emplearon un diseño de “casos y controles”. En el artículo, los autores hacen un diagnóstico de la relevancia del consumo de alcohol en los accidentes de tránsito por las tasas elevadas de mortalidad, detallando otros factores relacionados con los accidentes de tránsito como: el hábito de manejar, las condiciones del vehículo, la utilización del cinturón de seguridad, las condiciones del conductor (si estaba cansado) e incluso algunos factores ajenos al mismo conductor, como las condiciones ambientales. Como hecho típico y para un mejor estudio, el universo fue segmentado tomando como base el consumo habitual. Sus resultados demostraron la estrecha relación entre el consumo de alcohol, los accidentes

vehiculares y los patrones culturales del país, enfatizando la importancia de la educación como parte de la prevención.

Fabián Fiestas, en el Informe Técnico 2011-1, titulado “Medidas de salud pública para reducir la carga de enfermedad generada por el consumo de alcohol en la sociedad”, orientó su investigación a identificar las principales medidas de salud pública para reducir la enorme carga que el alcohol representa para la sociedad por las cuantiosas pérdidas que le ocasiona. En el estudio se toca de una forma tangencial a la ingesta de alcohol como causa de accidentes de tránsito, tomándolo dentro de “otros problemas de salud” y debido a ello, los gobiernos e instituciones han buscado implementar políticas que ayuden a controlarlas. Dentro de estas medidas, el autor presenta a modo de recomendación, la implementación de 10 medidas por parte de instituciones del Estado con capacidad para la toma de decisiones. Estas medidas básicamente se refieren a establecer limitaciones de orden legal para el expendio de bebidas alcohólicas y de su publicidad, con el establecimiento de impuestos, así como la aplicación de sanciones mayormente de tipo administrativo. Como corolario de las medidas propuestas, el autor plantea algunas medidas para controlar los accidentes de tránsito, estando referidas principalmente a establecer menores límites permisibles de alcoholemia y mayor drasticidad en las sanciones administrativas.

Carlos Tabasso, durante el V Congreso Brasileño y III Latinoamericano de Accidentes y Medicina del Tránsito (2002) desarrolló el tema ¿Por qué el alcohol sigue causando tantas víctimas en el tránsito de Brasil?, desde la

perspectiva de 3 elementos que no son tratados comúnmente, identificándolos como: la ley de penetración cultural del alcohol, por ser un fenómeno cultural de la sociedad; el poder del alcohol y la paradoja de las tasas legales, criticando las tasas de intoxicación legales por constituir un error y contrasentido, al permitir beber alcohol y conducir; y por último la información, desinformación y contra-información alcohólica, sobre la importancia de la información científica y objetiva a disposición de la persona que le permita asumir el riesgo por el consumo del alcohol. El autor propone como solución la atención desde 3 enfoques, el *enfoque cultural*, por ser parte de la dinámica social, el *enfoque pedagógico*, por la necesidad de educar a la sociedad sobre los graves y nocivos efectos del uso y abuso, y por último desde un *enfoque homeostático*, para modificar la conducta humana ante el riesgo del consumo de alcohol y la conducción de vehículos.

Maristela Monteiro, asesora regional de la OPS en el reporte publicado en el año 2007 “Alcohol y Salud pública en las Américas. Un caso para la acción” enfatiza que para la seguridad automovilística, el consumo de alcohol incrementa el riesgo al afectar la capacidad de discernimiento, la visión, el tiempo de reacción y la coordinación motora (pp 12). La temática del capítulo considera que si bien no existen estudios completos en la región, el consumir alcohol y manejar un vehículo es una práctica común que debe ser controlada ya que entre el 20% y 50% de accidentes de tránsito están relacionados con el alcohol. En el estudio se revela datos estadísticos de trabajos anteriores que señala a Colombia con un 60% de accidentes de tránsito a causa del alcohol,

México y Brasil con porcentajes elevados de pacientes intoxicados ingresados a las salas de emergencia, Estados Unidos con su estadística del año 2004 en que se reportaron 16694 muertos y 275000 lesionados, cuyo costo era estimado en más de 40 mil millones de dólares (pp 13).

Al no haberse abordado la temática desde el punto de vista de la intervención policial, la investigación a desarrollar permitirá optimizar los procesos de intervención e investigación de accidentes de tránsito mortales asociados al consumo de alcohol que lleva a cabo la Policía Nacional del Perú para que tanto los entes administrativos así como los operadores de justicia, llámese Ministerio Público y el Poder Judicial, dentro del rol que le asigna el Estado puedan hacer efectivo el cumplimiento de las leyes y normas reglamentarias que sobre el particular se encuentran en vigencia y que sancionan de manera drástica la conducta que genera los accidentes de tránsito en las que participa el hombre como conductor afectado por haber ingerido sustancias con contenido alcohólico y que causa la pérdida de vidas humanas. Para ello, el tema central estará abocado a conocer la forma cómo se implementaron las medidas policiales de intervención e investigación en el año 2014 en los casos específicos de accidentes de tránsito mortales con conductores ebrios en el ámbito de Lima Metropolitana.

Los accidentes de tránsito asociados al consumo del alcohol siempre han concitado la atención pública, no sólo por la gravedad de sus consecuencias, sino básicamente porque el Estado no ha llevado a la agenda pública el tema de los accidentes de tránsito y en especial, aquellos asociados al consumo de

alcohol. Joan Subirats en su obra “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración” señala que los problemas identificados pueden dar lugar a la acción de los poderes públicos y formar parte del programa o agenda de ellos (p. 52). Subirats considera que un problema puede llegar a formar parte de la acción de los poderes públicos, cuando no existen recursos o falta legislación, o cuando no existe voluntad política y de “presión” por parte de los medios de comunicación o sectores implicados. En este caso, la inacción hace suponer que el tema pasa por la segunda opción, es decir por la falta de voluntad política, ya que como lo señala el mismo Subirats, las condiciones para la intervención del Estado se dan cuando “el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de crisis y por tanto, no puede continuar siendo ignorado...” (p. 54), como lo que sucede en el país.

Domingo Ruiz López y Carlos Cárdenas Ayala, en su texto ¿Qué es una política pública? señalan que las políticas públicas, como sostiene Chandler y Plano, son acciones de gobierno que busca respuestas a las demandas de la sociedad y que forman parte de un “pacto” entre el Estado y la sociedad, siendo el objetivo final el beneficio de la sociedad; citando también a Pallares que define las políticas públicas como un “proceso decisonal” en un plazo de tiempo para persuadir a la población, no obstante el efecto pudiera generar reacciones negativas o positivas. Como sostiene Subirats, comúnmente no se encuentra claridad en la determinación de los objetivos para introducir mecanismos de medidas y control de eficacia y eficiencia, esto se debe a que generalmente se consideran sólo “problemas objetivos”, dejando por ende de estructurar una propia definición del problema a resolver (pag. 47-49) para que

tal definición se convierta en un problema de decisión para motivar la acción de los poderes públicos (pag. 52). La existencia de limitaciones de carácter físico o tecnológico, legal, político o presupuestario, finalmente van a permitir cuantificar o valorar las limitaciones y facilitar la decisión a tomar (pag. 97-98). Sobre este particular, Lattuada y Nogueira, en su publicación titulada “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”, relacionan estas capacidades con la posibilidad que tiene el Estado de invertir tres atributos centrales: eficacia, eficiencia y sustentabilidad de sus acciones, vinculándolas directamente con los modos que hacer del Estado (pp 32).

Ramón Cardozo sostiene en “La coordinación de las políticas en el ámbito público” que la coordinación se convierte esencialmente en un proceso político en vez de un proceso de relacionar planes para escoger un sistema de fines coherentes, aceptables y generales (pp.73) cuyo propósito es conducir los esfuerzos hacia el bien común. El autor señala que corresponde al gobierno crear la unidad de acción en la sociedad pero al existir limitantes para la coordinación no resulta tarea fácil. Por ejemplo señala que por el carácter dinámico de las condiciones sociales no es posible establecer de antemano los actores públicos y privados que deben ser coordinados para que no exista contraposición; tampoco es posible alcanzar la unidad de juicio sólo en función a cuestiones objetivas ya que las decisiones se deben realizar sobre aspectos subjetivos como la experiencia, intuición y la prudencia; asimismo que en un estado de derecho el bien común y la justicia deben estar íntimamente

vinculados porque no es potestad sólo del gobierno para determinar los fines y medios para alcanzar el bien común. (pp.69-71)

La implementación de las políticas públicas no siempre resulta exitosa. Luis Aguilar Villanueva en *“La implementación de las políticas”*, señala que los errores de diseño y defectos de implementación, debido a su difícil manejo, pluridimensionalidad y variantes (numerosos actores, diversos intereses y puntos de vista), obligan a encontrar fórmulas de coordinación e integración de actividades. (pag. 17). Señala que, conforme lo expresan Van Meter y Van Horn, la implementación abarca las acciones de individuos o grupos públicos y privados que se esfuerzan en convertir las decisiones en propuestas operativas y como lo indica Williams (1971:144) importa la capacidad de conjuntar recursos humanos y materiales, que motiven a los operadores a ser capaces de llevar a cabo los objetivos de la organización. (pag. 99-100). En el Perú, el problema ha sido considerado como epidemiológico y de salud pública. El Ministerio de Salud, a través de la “Estrategia Sanitaria de Accidentes de Tránsito” (ESNAT), realizó trabajos para reducir el número de víctimas, modificar las conductas de riesgo e incorporar el tema de la seguridad vial, enfocando sus acciones en las atenciones pre y post hospitalarias, pese a los esfuerzos desplegados su acción pasó inadvertida, sin lograr los objetivos planteados y menos la disminución de los índices de accidentalidad.

Benjamín Revuelta en *“La implementación de políticas públicas”* señala que la implementación de políticas transforman las decisiones en principios operativos para cumplir los cambios que ordenan las decisiones políticas (pp

139) porque el imperativo legal considera a la legislación como el centro de la implementación, no obstante ello admite la necesidad de regular administrativamente los mecanismos operativos (pp 141). Al entenderse que el comportamiento de los individuos está constreñido por instituciones, el gobierno es capaz de usar su monopolio del poder para propiciar un cambio en el comportamiento social. El enfoque *top down* analiza la decisión y el grado en que los objetivos fueron logrados y para ello estudia tres aspectos principales: 1) el comportamiento de los burócratas hacia la decisión, 2) el logro de los objetivos en el tiempo, 3) los factores que afectan los impactos de la política, y 4) la reformulación de la política (pp.147)

El Consejo Nacional de Seguridad Vial (CNSV) creado en 1996 para mejorar las condiciones de seguridad vial en el país y amalgamar los esfuerzos del Estado, el sector privado y la sociedad civil en pro del objetivo común ha formulado el proyecto del Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024 como un plan estratégico para solucionar el problema pero se advierte que el tema en estudio ha sido limitado a la intervención policial en el campo, es decir a las actividades de detección de conductores ebrios, hecho que resulta contradictorios con los fines de la ESNAT y sin considerar los aspectos que inciden negativamente en la situación. Las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional del año 2002 no consideran a los accidentes de tránsito como un problema público tal como sucedió con el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo que tienen políticas independientes pese a que las muertes por accidentes y alcohol constituyen una de las causas principales de mortalidad en el país. Al tratar de relacionarlos con el problema sólo es posible hacerlo en el rubro

“Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana” como parte de la política “Democracia y Estado de Derecho”.

Al no haber sido abordado conveniente el problema, el enfoque en el campo operacional de la Policía Nacional del Perú se da desde dos aspectos claramente definidos, en lo concerniente a la intervención y detección de conductores ebrios, la actuación policial se fundamenta en un plan de operaciones general, denominado Plan de Operaciones Alcoholemia, que constituye un documento ejecutivo para desarrollar acciones permanentes en un periodo de tiempo específico que comúnmente es de un año, este plan contempla los aspectos generales que responden a las interrogantes qué, quién, por qué, cuándo, dónde y principalmente el cómo ejecutar las operaciones y su protocolo específico de actuación se encuentra establecido en el Manual de Normas y Procedimientos Operativos para la Fiscalización del Tránsito aprobado con la Resolución Directoral N° 1013-2013-DIRGEN/EMG-PNP del 16NOV2013; mientras que en lo concerniente a la investigación de accidentes de tránsito con conductores en estado de ebriedad por tratarse de hechos vinculados a conductas catalogadas como ilícitos penales se encuentran comprendidas en el Manual de Normas y Procedimientos para la intervención e investigación de accidentes de tránsito, aprobado con la Resolución Directoral N° 1021-2013-DIRGEN/EMG-PNP del 19NOV2013; en este manual se encuentran comprendidos claramente los protocolos de actuación para la intervención, investigación y denuncia de este tipo de hechos pero solamente tratados desde el aspecto policial, es decir que los protocolos terminan cuando la investigación en dicha instancia es concluida.

METODOLOGÍA

El tema de estudio será tratado desde un enfoque cualitativo y el análisis será de corte cualitativo explicativo tratando de recoger las informaciones de una forma ordenada de la experiencia de los operadores técnicos, funcionarios y especialistas en el tema. El diseño descriptivo será acompañado de entrevistas así como de la observación. Para este efecto se ha previsto efectuar el estudio en 3 etapas, la primera de preparación en la que se tomará inicialmente el conocimiento y experiencia del investigador para establecer el marco teórico, a partir de ello se planificará el diseño de la investigación, las actividades de las fases posteriores y la aplicación de los instrumentos en el trabajo de campo para el recojo de la información. La fase analítica servirá para la sistematización de datos y transformar los datos para obtener resultados objetivos y finalmente en la fase informativa se presentarán los resultados mediante el resumen de los principales hallazgos.

Para la comprobación de la hipótesis a través de la metodología de estudio, se recogerá la información por medio de entrevistas a diversos actores policiales con experiencia en la temática estudiada, así como a actores civiles constituidos por especialistas que abordan el tema de los accidentes de tránsito

asociados a la ebriedad desde el ámbito penal, habiendo sido considerada también las entrevistas a los representantes de las Organismos No Gubernamentales (ONGs) que actualmente se interesan en el tema. El análisis de la fuente documental obtenida de la dependencia policial que concentra la actividad base de la investigación servirá para contrastarla con los hallazgos del estudio. Se tuvo una cierta complejidad para las entrevistas por cuanto algunos actores no permitieron la grabación de la entrevista, mayormente relacionados con actores policiales que, por su situación en el servicio activo, presumían que su posición podría representarles algún tipo de inconveniente por ser críticos del sistema imperante en los aspectos de intervención e investigación de conductores ebrios que participaron en accidentes de tránsito.

Herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos

Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
- Entrevistas	Entrevistas en profundidad semi estructurada	Experiencia de los funcionarios que realizan las intervenciones en el campo e investigan los accidentes de tránsito y formulan los documentos finales. Experiencia de los funcionarios que dirigen las operaciones e implementan las medidas de tipo policial. Experiencia de personas calificadas que abordan el tema desde el aspecto penal y de intervención a través de ONGs.

- Ficheros	Registro de fichas según temas (análisis documental, normas legales, fuentes bibliográficas, diversas publicaciones	Documentos públicos (base legal contenida en decretos, resoluciones, directivas), estadísticas de la División de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito PNP.
------------	---	--

Iniciado el estudio en el mes de mayo 2015 y definido el ámbito de aplicación se tomó contacto con los funcionarios de la División de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito de la PNP, para tener acceso a la información documental y estadística necesaria. Sobre dicha base se estructuró la guía de entrevista y se definieron los actores para la aplicación del instrumento, efectuándose un total de 16 entrevistas. El 70% de actores seleccionados correspondieron a policías, cuya experiencia en el campo operativo así como en el de dirección resultaban fundamentales para el estudio. El resto de entrevistas fueron dirigidas a actores que abordan el tema, sea litigando en los procesos judiciales o como representantes de ONGs cuyo protagonismo en los últimos tiempos es innegable y que aportando experiencias de otras latitudes se interesan en las actividades que desarrolla el Estado frente a esta problemática¹.

¹ La selección de actores para las entrevistas estuvo enfocada en 03 grupos. La primera del personal técnico (T) que realiza las actividades de campo y de investigación, la segunda de funcionarios (F) a cargo de la dirección de la dependencia policial especializada, y la tercera de los especialistas (E) que abordan el tema desde el ámbito del derecho así como de los directores de ONGs involucradas directamente con el asunto.

Para la formulación del estudio se ha tenido en cuenta las consideraciones éticas normadas en la PUCP que se encuentran contenidas en el Reglamento del Comité de Ética para la investigación con seres humanos y animales, aprobado por Resolución del Consejo Universitario N° 185/2011 y promulgado con la Resolución Rectoral N° 576/2011 del 31 de agosto de 2011, para evitar el plagio de modo que la investigación sea original y sus conclusiones sirvan de aporte como solución a la situación problemática caracterizada. Asimismo se aseguró a los entrevistados la absoluta confidencialidad y anonimato, informándoseles sobre los objetivos y contenidos, así como de su participación voluntaria en todo momento, asignándosele a cada uno un código de identificación. En lo que respecta a la información documental, se solicitó la información estadística y de la normativa vigente al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por no encontrarse restringida.

HALLAZGOS DEL ESTUDIO

Los procedimientos policiales de intervención e investigación cuando se presume la ebriedad del conductor como parte de la actividad preventiva o en un accidente de tránsito mortal.

Los accidentes de tránsito hoy en día, constituyen uno de los problemas de gran significancia para la seguridad ciudadana, tanto por su recurrencia como por las graves consecuencias que generan ante la gran cantidad de muertos, heridos, además de los daños psicológicos y aquellos que no son muy tomados en cuenta, como son los daños materiales y las pérdidas para la economía nacional por las horas-hombre empleadas en las etapas de la intervención e investigación que llevan a cabo las dependencias policiales. Dentro de este escenario, surge como uno de los principales temas de controversia, aquellos accidentes de tránsito que están asociados a la conducción en estado de ebriedad y que según las informaciones que se propalan diariamente resultan ser uno de los más recurrentes.

Los procedimientos policiales cambiaron a partir del año 2002 en que se promulgó la ley N° 27753 que fijó en 0,5 gramos de alcohol por litro en la sangre (0,5 gr/lit) como límite de etilismo permitido para la conducción de

vehículos y modificó las figuras penales relacionadas con el homicidio culposo y lesiones graves del mismo tipo, así como el delito de peligro común, por considerar la sola conducción en estado de ebriedad como hecho delictivo. Como acción simultánea las sanciones administrativas también resultaron incrementadas, en ellas se fijaban sanciones de suspensión o cancelación de la licencia de conducir con multas pecuniarias de hasta el valor de 1 Unidad Impositiva Tributaria (UIT). En noviembre del año 2009 se promulgó la Ley N° 29439 estableciendo un límite menor para los conductores de transporte de personas y carga, fijando este en 0,25 gramos de alcohol por litro en la sangre (0,25 gr/lit), incorporando al Código Penal las figuras penales de resistencia a la autoridad y fuga del lugar del accidente relacionadas con los accidentes de tránsito. En el año 2015 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1216 para fortalecer la seguridad ciudadana en tránsito y transporte lo cual generó muchos entredichos al no significar un avance significativo para el tratamiento del problema por cuanto el fortalecimiento solamente estaba orientado al rol fiscalizador de la policía.

“Los legisladores en el año 2002 pensaban que estableciendo un límite mínimo permitido de alcohol, la conducta de las personas cambiaría y los índices de accidentalidad bajarían, pero no fue así, por ello en su momento la posición de la policía fue el de no permitir a una persona manejar un vehículo cuando se hubiera bebido licor” (Especialista E-09)

Aunque el diseño del marco normativo fue duramente sancionador en el aspecto administrativo y penal, no cambió el escenario como se esperaba. La

respuesta de los conductores como actores protagonistas en el tránsito no ha demostrado una conducta reflexiva, por el contrario el consumo de licor sigue vigente en quienes conducen vehículos automotores y sólo parece haber servido para generar la necesidad de saber cuánto alcohol se debía consumir para no superar el límite fijado. El cuadro estadístico demuestra que la tendencia de los accidentes de tránsito, cuya causa está asociada al consumo de alcohol, no ha decrecido.

CUADRO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO FATALES POR CAUSAS 2011-2014				
DESCRIPCION	2011	2012	2013	2014
IMPRUDENCIA DEL CONDUCTOR	253	251	220	272
EXCESO DE VELOCIDAD	140	70	95	67
EBRIEDAD DEL PEATON	54	71	56	52
IMPRUDENCIA DEL PEATON	39	77	51	39
EBRIEDAD DEL CONDUCTOR	35	46	48	48
NEGLIGENCIA DEL CONDUCTOR	20	24	31	32
OTROS	6	7	4	4
TOTAL	547	546	505	514

FUENTE: ÁREA ESTADÍSTICA DIVPIAT

“El escenario es el mismo, el incremento del parque automotor ha generado condiciones de riesgo” (Funcionario F-01)

“El cambio ha sido para mal, pese a las normas vigentes no se ha logrado controlar la conducta negativa de los conductores que ingieren licor” (Especialista E-04)

“...es un error supeditar la solución de un problema endémico con características estructurales y sociales al marco legal” (Especialista E-03)

El procedimiento policial para los casos de intervención, como parte de las actividades preventivas que desarrolla la División de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito de la PNP -en adelante DIVPIAT-PNP-

, está contenido en el Manual de Normas y Procedimientos Operativos para la Fiscalización del Tránsito aprobado con la Resolución Directoral N° 1013-2013-DIRGEN/EMG-PNP del 16NOV2013, esta norma determina el protocolo formal sobre los fundamentos legales y formas de tomar la muestra del aliento, lo cual constituye lineamientos generales para la operación. No existe planificación sobre la base de los lugares de mayor incidencia de accidentes de tránsito por esta causa, los lugares de operación se determinan teniendo en cuenta únicamente las zonas altamente concurridas de diversión y donde el consumo de alcohol es una constante. El personal asignado a la operación es distribuido por grupos al mando de Oficiales de mayor graduación jerárquica y premunido de un sensor electroquímico, denominado “alcoholímetro” el cual es sensible a la concentración de alcohol en el aliento y permite discriminar rápidamente al “conductor que presenta alcohol en el aliento”, al que se denomina “positivo”. Finalmente el conductor “positivo” es trasladado a la Comisaría del sector para el procedimiento definitivo que consiste en la extracción de la muestra sanguínea que será procesada y que servirá finalmente para los efectos administrativos y penales.



CMI Alcoholímetros
Fuente: www.gtdist.com



“Los operativos alcoholemia se programan sin tener en cuenta los lugares donde se registraron los accidentes de tránsito con conductores ebrios, sólo se focalizan en lugares de diversión nocturna” (Actor local-personal técnico T-03)

Como instrumento normativo para los exámenes de dosaje etílico se tiene a la Directiva N° 18-09-2011-DIRGEN-EMG-PNP-DIRSAL-B, aprobada con la Resolución Directoral N° 171-2011-DIRGEN/EMG del 04MAR2011, esta directiva establece 2 pruebas conocidas como: la de índole “cualitativo” que consiste en soplar a través de una cánula en una solución de ácido sulfúrico con permanganato de potasio, la que cambia de coloración violeta a blanco (dependiendo de la intensidad de la concentración alcohólica en el aliento) y posteriormente la prueba “cuantitativa” a través de la extracción de sangre u orina para su posterior tratamiento en el laboratorio clínico de la Sanidad de la PNP.

En las prueba de campo, la policía emplea sensores electroquímicos, mayormente de la marca CMI, modelo Alcoblow, que responden ante la concentración de alcohol en el aliento del intervenido y cuyos resultados según la ley N° 27753 son considerados indiciarios y referenciales de necesaria y obligatoria corroboración con el análisis de sangre, por ello en la directiva se establece que la Comisaría del sector deberá solicitar la práctica del referido examen, trasladando para este efecto al conductor intervenido hasta los lugares donde se realizarán las pruebas determinantes. Con este fin la Sanidad de la PNP ha desconcentrado sus centros de atención en 10 lugares para todo

Lima, de los cuales sólo 8 procesan las muestras, el resto son simplemente unidades extractoras de sangre.

CUADRO DE DISTRIBUCIÓN DE HOSPITALES Y POLICLÍNICOS PARA DOSAJE ETÍLICO

HOSPITAL CENTRAL 1. Comisaría Orrantía del Mar 2. Comisaría Petit Thouars 3. Comisaría Mirones Bajo 4. Comisaría U Vecinal 3 5. Comisaría Conde d Vega. 6. Comisaría Breña 7. Comisaría Pueblo Libre 8. Comisaría Palomino 9. Comisaría Jesús María 10. Comisaría Magdalena 11. Comisaría San Miguel 12. Comisaría Maranga 13. Comisaría Lince 14. Comisaría San Isidro	POSTA MEDICA MONTEERRICO 1. Comisaría La Victoria 2. Comisaría Apolo 3. Comisaría Yerbateros 4. Comisaría Mercado Mayorista 5. Comisaría San Cosme 6. Comisaría Matucana 7. Comisaría San Mateo 8. Comisaría Casapalca 9. Comisaría San Luis 10. Comisaría San Antonio 11. Comisaría San Borja 12. Comisaría Monterrico 13. Comisaría San Damián 14. Comisaría La Molina 15. Comisaría Cieneguilla 16. Comisaría Salamanca 17. Comisaría Santa Felicia 18. Comisaría Huarochiri.	POLICLÍNICO VILLA MARÍA DEL TRIUNFO 1. Comisaría San Juan de M. 2. Comisaría Villa Salvador 3. Comisaría J.C. Mariátegui 4. Comisaría Villa María T. 5. Comisaría José Gálvez 6. Comisaría Nueva Esperanza 7. Comisaría Pamplona 8. Comisaría San Fco. T. Lurín	POSTA MEDICA SAN BARTOLO 1. Comisaría San Bartolo 2. Comisaría Pachacamac 3. Comisaría San Pedro Lurín 4. Comisaría Punta Hermosa 5. Comisaría Punta Negra 6. Comisaría Santa María del Mar 7. Comisaría Pucusana 8. Comisaría Chilca
POLICLÍNICO SAN DIEGO (UNIDAD EXTRACTORA) 1. Comisaría Puente Piedra 2. Comisaría Santa Rosa 3. Comisaría Pascana 4. Comisaría Canta 5. Comisaría Universitaria 6. Comisaría Yangas 7. Comisaría Santa Luzmila 8. Comisaría Túpac Amaru 9. Comisaría Pro 10. Comisaría Carabayllo 11. Comisaría El Progreso 12. Comisaría Santa Isabel 13. Comisaría Collique 14. Comisaría Laura Caller	POLICLÍNICO CHORRILLOS 1. Comisaría Chorrillos 2. Comisaría Villa 3. Comisaría Miraflores 4. Comisaría Surquillo 5. Comisaría Surco 6. Comisaría Barranco 7. Comisaría Mateo Pumacahua 8. Comisaría San Genaro	HOSPITAL "AUGUSTO B. LEGUÍA". 1. Comisaría S. Martín de P. 2. Comisaría Sol de Oro 3. Comisaría Barboncito 4. Comisaría Condevilla S. 5. Comisaría Independencia 6. Comisaría Tahuantinsuyo 7. Comisaría Rimac 8. Comisaría Ciudad y Campo 9. Comisaría Alfonso Ugarte 10. Comisaría Monserrat 11. Comisaría San Andrés	POLICLÍNICO ZARATE 1. Comisaría La Huayrona 2. Comisaría Canto Rey 3. Comisaría Santa Elizabeth 4. Comisaría Zárate 5. Comisaría Villa Hermosa 6. Comisaría Caja de Agua 7. Comisaría El Agustino 8. Comisaría San Cayetano 9. Comisaría Santoyo 10. Comisaría Cotabambas 11. Comisaría de Mujeres
		POSTA MÉDICA VITARTE (UNIDAD EXTRACTORA) 1. Comisaría Vitarte 2. Comisaría Santa Anita 3. Comisaría Jicamarca 4. Comisaría Santa Clara 5. Comisaría Huachipa 6. Comisaría Huaycán	POSTA MEDICA CHACLACAYO (UNIDAD EXTRACTORA) 1. Comisaría Chaclacayo 2. Comisaría Chosica 3. Comisaría Ricardo Palma 4. Comisaría Santa Eulalia

Fuente: Directiva N° 18-09-2011-DIRGEN-EMG-PNP-DIRSA-B

Para los procesos de investigación de accidentes de tránsito, el procedimiento se encuentra regulado por el Manual de Normas y Procedimientos para la intervención e investigación de accidentes de tránsito, aprobado con la Resolución Directoral N° 1021-2013-DIRGEN/EMG-PNP del 19NOV2013. Difiere del procedimiento de intervención a conductores ebrios, porque mientras que uno constituye una medida eminentemente preventiva y como detección de una infracción, en el procedimiento de investigación se tiene el hecho consumado, es decir cuando el suceso indeseado finalmente se produjo y para el caso de la investigación, uno o más participantes del hecho

podieran encontrarse intoxicados alcohólicamente al momento de ocurrido el suceso.

“Para la intervención en los operativos de alcoholemia no se cuenta con un manual que señale claramente la forma en que se deben realizar las operaciones y los recursos a ser empleados, caso contrario se da cuando se realiza la investigación de un accidente de tránsito” (Actor local personal técnico T-2)

El procedimiento policial en estos casos, se inicia cuando el conductor, luego de producido el accidente de tránsito, es intervenido y trasladado a la Comisaría del sector donde se produjo el hecho. El aspecto formal determina que la Comisaría toma conocimiento real del suceso cuando el personal policial que intervino en el hecho formula el denominado “Parte de Ocurrencia” que viene a ser un relato escrito de la situación acontecida conforme lo expresan los protagonistas (si es que no fuera el mismo efectivo un testigo presencial) además del detalle de las condiciones generales en que se desarrollaba el tránsito en tal momento, es decir las características del flujo vehicular, la existencia de señales, semáforos y cualquier otra circunstancia que pudiera resultar de importancia para el proceso de investigación. Una vez culminado el “parte de ocurrencia”, la Sección de Investigación de Accidentes de Tránsito de la Comisaría PNP toma conocimiento formal del hecho y solicita mediante un oficio escrito a la Sanidad PNP, la práctica del examen del dosaje etílico al conductor para lo cual es conducido en un vehículo policial custodiado por efectivos de la dependencia policial. Por tratarse de un hecho delictivo tipificado

en el ordenamiento jurídico penal como un delito contra la vida, el cuerpo y la salud en una de las modalidades agravadas, el personal a cargo del procedimiento inicial comunica al Ministerio Público a fin que la Fiscalía Provincial en lo Penal de Turno tome conocimiento del hecho y pueda disponer la concurrencia del médico legista al lugar de los hechos. Simultáneamente la Comisaría del sector comunica el hecho mortal a la Unidad de Investigación de Accidentes de Tránsito de la PNP para que sus peritos puedan concurrir a la escena y coincidir preferentemente con la llegada del Fiscal de turno y del médico legista. Se entiende entonces que el procedimiento desde el conocimiento del hecho hasta el examen de dosaje etílico puede superar fácilmente las 2 horas.



Fuente: Elaboración propia

“Uno de los factores para que no se pueda sancionar a los conductores ebrios es el no poder someter a una persona al dosaje etílico en el más corto tiempo...la directiva no establece tiempos” (actor local personal técnico T-04)

La implementación de los procesos de intervención e investigación policial en los accidentes de tránsito mortales asociados a la conducción en estado de ebriedad

El empleo de los sensores electroquímicos (“alcoholímetros”) se inició el 2007 con la entrega de 50 equipos por el Consejo Nacional de Seguridad Vial a la DIVPIAT-PNP. Al año 2015 esta dependencia cuenta con 34 sensores de este tipo, número aparentemente ideal por tener la exclusividad de la ejecución de la operación y que determina el empleo de aproximadamente 30 personas en cada operativo. El personal es organizado hasta en 10 sub-grupos cuyo principal problema es el transporte que es coordinado con las Comisarías en cuyo ámbito se desarrollan las operaciones.

“Los alcoholímetros no son suficiente, no son renovados pese a que sobrepasaron su límite de uso” (Funcionario F-01)

“Los equipos que se forman regularmente son en la misma cantidad, la operación la venimos realizando desde el 2007 con los mismos equipos y se ha vuelto rutinaria” (Actor local personal técnico T-06)

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS OPERATIVOS "ALCOHOLEMIA" PERIODO 2004-2014				
AÑOS	CANTIDAD OPERATIVOS	CONDUCTORES INTERVENIDOS	POSITIVOS	PORCENTAJE
2004	107	8384	354	30.23%
2005	138	10378	757	18.23%
2006	193	12077	788	24.49%
2007	362	27874	1461	24.78%
2008	556	55862	2915	19.07%
2009	375	25001	915	40.98%
2010	611	43209	1339	45.63%
2011	816	48010	1893	43.11%
2012	1180	83476	7755	15.22%
2013	2024	125535	9304	21.75%
2014	2020	201707	5854	34.51%
TOTAL	8382	641513	33335	25.14%

Fuente: Sección Estadística DIVPIAT-PNP

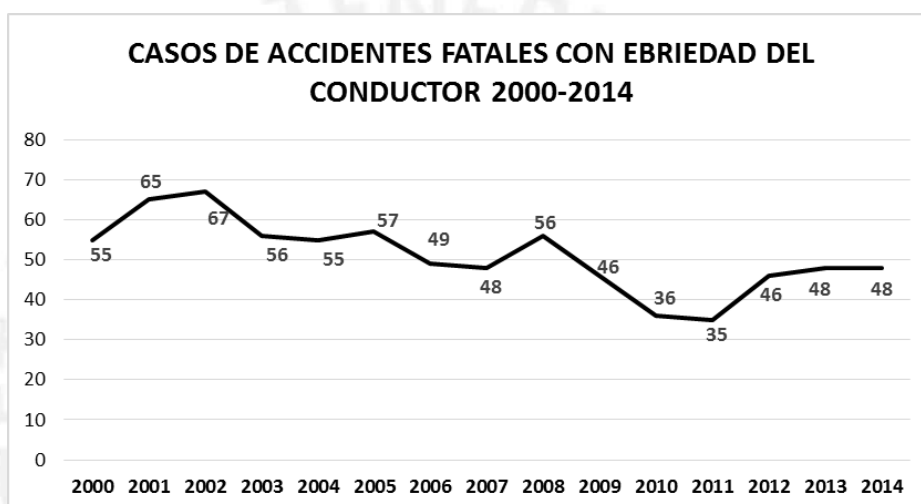


Fuente: Sección Estadística DIVPIAT-PNP
Cuadro: Elaboración propia

Los resultados de las operaciones de alcholemla demuestran que existe una relación directa de la cantidad de operativos con la cantidad de personas intervenidas que arrojaron “positivo” a la prueba del aire espirado (a mayor cantidad de operativos, mayor cantidad de intervenidos), pero ello no se refleja en la incidencia de accidentes de tránsito asociados al consumo de alcohol, hecho que permite aseverar que el impacto de las operaciones policiales no ha sido positivo. La estadística que demuestra la efectividad de los operativos no es relevante por cuanto la selección de las zonas de operación responden a criterios personalísimos de quienes se encuentran a cargo de los operativos y mayormente inciden sobre los centros de diversión nocturna, más no así del estudio y análisis de los lugares donde estadísticamente los riesgos de accidentes son mayores.

“A pesar de las permanentes acciones preventivas no se ha logrado reducir los índices de accidentalidad, estas acciones no muestran reducir los índices” (Actor local personal técnico T-03).

“Sería interesante que los operativos se realizaran en horarios distintos a los que comúnmente se hacen, la gente ya sabe cuáles son los puntos donde normalmente se salen” (Actor local personal técnico T-05)



Fuente: Sección Estadística DIVPIAT-PNP

Se entiende que los protocolos de actuación conjunta tienden a fortalecer y afianzar las relaciones de coordinación y principalmente a la planificación adecuada de actividades. Para las operaciones de alcoholemia no existen protocolos de actuación conjunta entre la PNP y el Ministerio Público y la explicación para ello se da por la existencia de una dicotomía porque la conducción en estado de ebriedad es un delito tipificado por la legislación penal y a la vez es una infracción de tránsito. Para la investigación de delito, la presencia del fiscal penal es insustituible, mientras que para el tránsito el tratamiento se da desde la perspectiva de la fiscalización policial, por la cual el

policía tiene la facultad de emplear medios electrónicos u obligar al intervenido a realizar pruebas de coordinación y equilibrio, instituidas dentro del test de Hogan, antes de ordenar la prueba de extracción sanguínea. En los últimos años, el Ministerio Público a través de las Fiscalías de prevención del delito, han tratado de tener un rol más activo en las operaciones policiales de alcoholemia pero la falta de capacidad operativa que adolece esta fiscalía no permite su participación en las acciones que se desarrollan en forma simultánea en los puntos determinados por la policía de tránsito.

“La coordinación es fundamental porque denota un Estado eficiente y respetable, implica oportunidad, pertinencia y discrecionalidad al máximo de parte del funcionario público” (Especialista E-03)

“La participación de fiscales en los operativos tiene buen impacto porque los conductores perciben que sus derechos están garantizados y asimismo evita que se sustraigan de la acción penal” (Funcionario F-01)

En la investigación de accidentes de tránsito mortales, la participación del Ministerio Público se lleva a cabo a través de las fiscalías penales. El problema principal no solamente está definido por la inexistencia de protocolos de actuación conjunta sino que básicamente está referido a que las jurisdicciones de las fiscalías penales no coinciden con las de la PNP. El Ministerio Público tiene fiscalías que sectorizan el ámbito territorial de Lima mientras que la Unidad de investigación de accidentes de tránsito (UIAT-PNP) tiene jurisdicción en todo el espacio geográfico de Lima Metropolitana, la inconveniencia se

produce cuando por competencia un fiscal se niega a participar en diligencias que ocurrieron fuera de su ámbito jurisdiccional.

“Existen inconvenientes porque las jurisdicciones de las fiscalías y de la Unidad Especializada en investigación de accidentes de tránsito no coinciden” (Especialista personal técnico T-06)

“No existen protocolos de actuación conjunta respecto a la investigación de accidentes de tránsito asociados o no al consumo de alcohol” (Actor local T-06)

“Los protocolos de actuación de la PNP y del Ministerio Público son independientes” (Actor local personal técnico T-02)

“No hay protocolos de actuación conjunta. La Policía Nacional se ciñe al Manual de Normas y Procedimientos para la intervención e investigación de accidentes de tránsito, el Ministerio Público se ciñe a sus propias directivas” (Actor local personal técnico T-01)

La capacitación resulta fundamental para dar sostenibilidad en el tiempo y la efectividad que requieren las acciones para prevenir los accidentes de tránsito. En el manejo de los sensores electroquímicos la capacitación es muy sencilla, sólo se requiere dotar de habilidad y destreza al efectivo para operar los equipos, ya que son las Comisarías las que ejecutan todo el procedimiento posterior a la intervención.

La situación complicada se da en quienes desarrollan las actividades de investigación, en este caso sí es importante la selección del personal idóneo y la permanente renovación de cuadros de investigadores, este es el factor

fundamental para el decreciente nivel de eficiencia y oportunidad de las investigaciones policiales ya que al potenciar las actividades de prevención se descuidan las actividades de investigación.

“Se requiere fortalecer y consolidar el principio de autoridad muy venido a menos por corrupción, falta de profesionalismo, indiferencia, inseguridad en el ejercicio del cargo, carencia de incentivos, medios logístico, etc.”
(Especialista E-03)

“Para investigar accidentes de tránsito el efectivo policial debe recibir la capacitación previa para desarrollar las habilidades y aptitudes” (actor local personal técnico T-06)

“El principal problema a afrontar es la selección de quienes formamos el equipo de investigación de accidentes de tránsito, el personal antiguo pasa al retiro y no se genera su relevo con la debida anticipación” (Actor local personal técnico T-05)

Como se explicó anteriormente, las normas legales promulgadas en su momento no lograron su cometido por factores como la idiosincrasia del conductor, que lejos de asumir consciencia del riesgo asumido, su preocupación estaba orientada en tratar de conocer la cantidad de alcohol que podía consumir sin superar el límite, hecho que desencadenó que en el 2009 se modificara nuevamente la norma e incluso con un nuevo Código de Tránsito.

La aplicación de este tipo de normas se cruza con otras garantías penales (el Principio de Oportunidad o la comparecencia restringida) que hace ver al Estado débil pues la ley se cumple sólo por la presión mediática. A esto se

suman el ánimo recaudador de la autoridad administrativa que otorga incentivos para anular o reducir las sanciones impuestas.

“El principio de oportunidad que ofrece el fiscal es positivo en personas que por desconocimiento no sabían lo que significaba el conducir ebrio”
(Especialista E-01)

“Las sanciones deben ser reales conforme lo establece la norma legal, en nuestro país la pérdida de la libertad sólo se dan en los casos que las penas pasen los 4 años conforme al delito” (Especialista E-04)

Los accidentes de tránsito sólo han sido considerados por el Estado como un problema epidemiológico y de salud pública. La Estrategia Sanitaria de Accidentes de Tránsito (ESNAT-MINSA) recibió la misión de reducir el número de muertos y lesionados, modificar las conductas de riesgo e incorporar el tema de la seguridad vial en la idiosincrasia de la población, pero por su especialidad enfocó sus acciones hacia la atención pre y post hospitalaria, a tal punto que su acción pasó inadvertida. El Consejo Nacional de Seguridad Vial (CNSV) ha venido actuando intermitentemente con el mismo fin. Su más inmediato trabajo ha sido la formulación del proyecto del Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024, aunque de este se advierte que la solución ha sido limitada a la fiscalización policial de conductores ebrios.

En el Acuerdo Nacional del 2002, se definieron las Políticas de Estado y a diferencia del tratamiento dado al tráfico ilícito de drogas y el terrorismo que tienen políticas independientes, los accidentes de tránsito no fueron objeto de mención, no se consideró que las muertes por accidentes y alcohol constituyen

una de las causas principales de mortalidad en el país. Tratando de relacionar el tema con las políticas de Estado, los accidentes de tránsito como problema se encuentran comprendidos en la estrategia “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”.

En noviembre 2015, el alcalde de Lima presentó el Plan Metropolitano de Seguridad Vial con 5 líneas estratégicas sobre aspectos institucionales, comportamiento humano, vehículos, infraestructura vial y la atención de víctimas por accidentes, para reducir la accidentalidad en un 30% al año 2020. El referido plan estratégico señala en la página 17 que: “la propuesta ha sido validada con los diversos actores de la seguridad vial en Lima Metropolitana”, hecho que a decir de la policía de tránsito no es cierto.

“La policía especializada en accidentes de tránsito no participó en la elaboración del plan estratégico presentado por el alcalde metropolitano de Lima, simplemente fueron convocados como invitados a la presentación ante los medios de comunicación social” (Funcionario F-01)

“Los planes estratégicos no contemplan acciones vinculantes que obliguen a las partes involucradas a alcanzar los objetivos estratégicos” (Especialista E-01)

Causas de los problemas de implementación de los procesos de intervención e investigación policial en los accidentes de tránsito mortales asociados a la conducción en estado de ebriedad

La alta centralización de la DIVPIAT-PNP para las actividades de intervención por medio de sensores electroquímicos resulta incoherente con la habilidad que se requiere para manejar un *alcoholímetro* que se logra fácilmente con su uso constante. Una de las razones que explicaría la alta centralización es la limitada cantidad de *alcoholímetros* que posee la PNP y que redundaría a su vez en un limitado alcance de las operaciones policiales. Consecuentemente la efectividad de las operaciones policiales no es medida por la disminución de los índices de accidentes por ebriedad sino por la cantidad de conductores que dieron “positivo” a la prueba. Esto explica el hecho que las operaciones se realizan en los lugares próximos a aquellos donde se concentra la actividad nocturna y no por la incidencia de accidentes de tránsito o zonas críticas determinadas por los responsables de cada jurisdicción policial. Desde esa perspectiva de mera fiscalización, la optimización se lograría desconcentrando la actividad en las Comisarías PNP, para lo cual resultaría imprescindible adquirir sensores electroquímicos en número suficiente.

“Para operar los alcoholímetros no se necesita preparación especial, los equipos tienen un uso práctico, lo importante es que el efectivo policial conozca la normatividad que rige la circulación de vehículos” (Funcionario F-01)

“Las operaciones de alcoholemia deberían hacerse descentralizadamente para generar un efecto de mayor impacto ya que los operativos que se realizan caen en la rutina” (Funcionario F-02)

En los procesos administrativos y penales seguidos contra un conductor ebrio se cuestiona cada vez con mayor frecuencia la validez del dosaje etílico como prueba, el motivo principal es la diferencia que existe entre la “hora de la infracción” y la “hora de la extracción”. La Sanidad PNP para emitir su pronunciamiento respecto al estado de idoneidad de una persona estima con rigor científico que un individuo puede metabolizar y eliminar el alcohol en un promedio de 7 horas considerando los procesos de intoxicación y desintoxicación respectivamente, por ello certifica los resultados que son analizados dentro de un rango máximo de 4 horas entre la ocurrencia del hecho y la extracción de la sangre. Sin embargo existe un desfase en el tiempo para la práctica del dosaje etílico por el aspecto formal en que debe solicitarse la prueba y que se inicia cuando la Comisaría recibe el “parte de ocurrencia” que formula el efectivo interviniente, que por su naturaleza debe contener la mayor cantidad de datos posibles y cuya formulación puede demorar más de 1 hora, a ello se suma el tiempo que demora el traslado hacia los centros de extracción sanguínea que debe hacerse necesariamente en un vehículo policial ya que el conductor intervenido se encuentra imposibilitado de continuar a cargo de la conducción de su vehículo, y es en este momento en que surgen los problemas de la falta de recursos logísticos pues se debe retirar al vehículo patrullero de su zona de responsabilidad para conducir a la persona intervenida al dosaje etílico y como es lógico de suponer esta situación no se da ocasionalmente sino que se vuelve continua ante la incidencia de este tipo de eventos que se registra en una Comisaría.

“El factor tiempo es importante para conocer el estado psicosomático del conductor, actualmente el procedimiento para la práctica del dosaje etílico no permite conocer este estado por el tiempo en que demora la realización del examen” (Actor local personal técnico T-01)

“Se debería estandarizar los protocolos para las diversas pruebas de alcoholemia que permite el reglamento de tránsito” (Especialista E-01)

“El Estado hace campañas de un solo día que no tienen gran significancia” (Especialista E-05)

La estadística policial ubica a la “ebriedad del conductor” dentro de las 5 causas principales de accidentes de tránsito. Afirmar que el tema no tiene relevancia por no ser significativamente importante en las estadísticas es un error en que comúnmente se incurre. En las estadísticas existe una información perdida dentro la causalidad de los accidentes de tránsito, ésta se encuentra referida a aquellos sucesos en que el conductor fuga luego de producido el accidente y que nunca llega a ser ubicado, por ende la causa real no pudo ser establecida fehacientemente. Esta cifra la constituye más del 20% del total de accidentes que se registran en Lima y que si se realiza el cálculo matemático se obtiene que el número alcanzaría a 100 eventos. Dentro de la teoría y doctrina sobre investigación de accidentes de tránsito se tiene que uno de las motivaciones del conductor para evadir su responsabilidad y fugarse del lugar, está dado por la conducción en estado de ebriedad; en base a ello se puede afirmar que si la estadística contara con dicha información real, la causa “ebriedad del conductor” podría resultar más significativa aún.

CUADROS ESTADISTICO DE CAUSAS EN ACCIDENTES DE TRANSITO FATALES 2005 -2011											
JURISDICCION DE LIMA METROPOLITANA											
DESCRIPCION	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
EXCESO DE VELOCIDAD	137	214	156	134	101	68	140	70	95	67	1182
IMPRUDENCIA DEL PEATON	161	196	133	84	73	63	39	77	51	39	916
IMPRUDENCIA DEL CONDUCTOR	128	158	98	200	268	299	253	251	220	270	2145
EBRIEDAD DEL PEATON	135	65	107	93	76	63	54	71	56	54	774
EBRIEDAD DEL CONDUCTOR	57	44	48	56	46	36	35	46	48	48	464
NEGLIGENCIA DEL CONDUCTOR	76	48	54	43	39	34	20	24	31	32	401
FALLA MECANICA	8	6	5	5	5	0	1	1	0	0	31
IMPRUDENCIA DEL PASAJERO	5	3	1	2	0	0	0	0	2	1	14
NEGLIGENCIA DE LOS PADRES	11	2	7	6	4	0	1	2	0	2	35
IMPERICIA DEL CONDUCTOR	1	0	14	2	1	1	0	0	0	0	19
MAL ESTADO DE LA VIA	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
OTROS	1	5	2	3	3	4	4	3	2	0	27
T O T A L	721	741	625	628	616	568	547	546	505	514	6011

Fuente: Sección Estadística DIVPIAT-PNP

ACCIDENTES DE TRÁNSITO MORTALES SEGREGANDO LOS ACCIDENTES CON FUGA DEL CONDUCTOR

DESCRIPCION	2010	2011	2012	2013	2014
ATROPELLOS COMUN	321	274	289	282	274
CHOQUES	106	105	113	96	117
VOLCADURA	15	9	15	21	19
ESPECIAL COMUN	16	3	6	3	0
CAIDAS	3	8	18	6	12
ACC. FERROVIARIO	0	4	1	0	1
OTROS	0	1	0	2	0
T O T A L	461	404	442	410	423
ATROPELLO FUGA	95	122	88	83	79
CHOQUE FUGA	11	18	12	10	10
CAIDA FUGA	1	1	3	1	1
VOLCADURA FUGA	1	2	1	1	0
ESPECIAL FUGA	0	0	0	0	1
T O T A L	108	143	104	95	91
PORCENTAJE	23.43%	35.40%	23.53%	23.17%	21.51%

Fuente: Sección Estadística DIVPIAT-PNP
Cuadro elaboración propia

“Las estadísticas son frías, no reflejan realmente la magnitud del problema que representan los accidentes de tránsito por ebriedad, hay un número importante de casos por este motivo que no se llegan a descubrir”

(Actor local personal técnico T-02)

“Las estadísticas sobre las causas de los accidentes de tránsito del Ministerio de Salud, Fiscalía y PNP son distintas” (Especialista E-02)

El documento técnico que formula la unidad especializada de la PNP contiene las causas que propiciaron el hecho y a la vez provee información valedera para la correcta administración de justicia, no obstante su valor es cuestionado comúnmente por la validez del dosaje ético como medio de prueba.

La formación jurídica de los operadores de justicia no contempla la capacitación técnica para entender la cadena de eventos y principalmente la causalidad de los accidentes de tránsito. Esto provoca que un hecho donde se demuestra la inobservancia de las reglas técnicas de tránsito, al conducir en estado de ebriedad que según la ley penal es una circunstancia agravante, no sea considerado como un factor relevante para el juzgador sino simplemente es considerado como un delito culposo pese a que la persona antes de conducir su vehículo fuera consciente que su estado de idoneidad era incompatible con la seguridad vial.

El tema de accidentes de tránsito y alcohol, no ha sido visto en su real dimensión por el Estado y por lo tanto no ha generado una política pública efectiva. Por un lado ha sido considerado como un asunto epidemiológico y de exclusiva atención sanitaria, por otro ha previsto que la solución simplemente pase por un mayor control policial a través de operaciones de detección de infractores a las normas de tránsito, sin considerar que el problema tiene raíces de penetración cultural asociadas a la falta de información sobre las funestas consecuencias del conducir ebrio, y por otro lado al no existir un único ente directriz se han formulado planes estratégicos por el CNSV y la Municipalidad

Metropolitana de Lima, este último sin la participación de la PNP que por ley tiene competencias para fiscalizar el cumplimiento de las normas. Todo ello ha provocado que las normas legales vigentes desde el año 2002, que sancionan penal y administrativamente, no hayan surtido el efecto deseado y pese a que la conducta general ha sido definida como un delito doloso, la incidencia de sucesos con conductores ebrios, sea en accidentes o como consecuencia de las acciones de fiscalización policial, no haya decrecido, sino que por el contrario la tendencia se ha mostrado uniforme, como si la norma legal no existiera, situación que acrecienta la percepción de inseguridad vial porque existe una aparente impunidad en los culpables para burlar a la justicia. Dentro de este escenario han surgido diversos estamentos, como la Defensoría del Pueblo por parte del Estado y ONGs que tratan de coadyuvar a la solución del problema pero que en el camino emiten opiniones que confunden el panorama por no responder a criterios técnicos ni al conocimiento suficiente sobre la naturaleza del problema.

“Si las ONGs van a intervenir participando en campañas preventivas es positiva pero si se van a convertir en líderes de opinión que busca la prensa sí generarían problemas” (Especialista E-01)

DISCUSIÓN A PARTIR DE LOS HALLAZGOS

Los accidentes de tránsito son una de las principales causas de mortalidad en el país y en el mundo, a tal punto que la OMS la catalogó como la “epidemia oculta”. Dentro de esto, aquellos sucesos asociados al consumo

de alcohol siempre recibieron un comentario especial por la imprudencia de la persona que sabiendo que no debe conducir omite lo que el sano juicio le dicta.

Carlos Tabasso como estudioso del tema, hace el enfoque del problema desde una perspectiva general y que identifica el comportamiento general de toda la región latinoamericana, en que el consumo de alcohol responde a patrones culturales y no obstante a que los efectos del alcohol son nocivos y a la vez causan dependencia, es una droga aceptada y tolerada socialmente. En este contexto se presentan una singular paradoja como la imposición de tasas legales que permiten consumir alcohol y conducir vehículos, impuesta sin existir una información previa, situación aprovechada por la industria y comercio de este ramo para generar un masivo consumo de alcohol que se potencia en días festivos a través de arrolladoras campañas de publicidad. Como una corriente general en la región, en el año 2002 se promulgó la ley N° 27753 que modificó el Código Penal y que fue modificada posteriormente en el 2009 con la Ley N° 29439, fijando como límite máximo 0,5 gr/lt de alcohol en la sangre para el transporte particular y 0,25 gr/lt para transporte de carga y de personas, esta decisión no fue producto de una política pública no obstante que existía un problema identificado que demandaba la intervención del Estado, la iniciativa legislativa surgió por la presión de los medios de comunicación y no consideró la importancia de los enfoques culturales y pedagógicos. El poder legislativo no tomó en cuenta que imponer un límite implicaba el hecho que el potencial infractor desnaturalizaría el espíritu de la norma para tratar de averiguar cuánto debía tomar para no rebasar dicho valor.

En ese contexto, la decisión del Estado fue tratar el tema desde dos perspectivas sin que existiera entre ellas algún tipo de relación o coordinación, la primera que consideraba al problema como epidemiológico y de salud pública, y para ello empoderó al Ministerio de Salud para que a través de la Estrategia Sanitaria de Accidentes de Tránsito se buscara la modificación homeostática del comportamiento humano y la segunda desde una perspectiva represiva, para ello dotó a la PNP de sensores electroquímicos para detectar y sancionar a quienes conducían bajo los efectos del alcohol sin haber estructurado la propia definición del problema ni tener en cuenta los patrones culturales de una sociedad acostumbrada a convivir con el alcohol como sinónimo de júbilo o simple relacionamiento social. Para este efecto, no obstante que el uso de los *alcoholímetros* no requería complejidad alguna, se otorgó exclusividad para efectuar los controles a la DIVPIAT-PNP y de esta manera produjo la alta centralización de las actividades y se perdió alcance por no desconcentrar una actividad que podía hacerse simultáneamente en todo el ámbito de Lima Metropolitana, por ello el Estado perdió la oportunidad de crear capacidades y darle eficacia, eficiencia y sustentabilidad a sus acciones y provocó con ello que el impacto no haya logrado disminuir la incidencia de accidentes vinculados al alcohol ni modificar la conducta habitual de las personas. En este sentido, el problema público fue tratado con políticas públicas que al no estar armonizadas con los actores a cargo de su tratamiento impidió conseguir los resultados que se esperaban.

Como señala Subirats cuando se refiere a la identificación del problema, los accidentes de tránsito asociados al consumo de alcohol fue en su

momento identificado y dio lugar a la acción de los poderes del Estado a través de la promulgación de las normas administrativas y penales destinadas a sancionar drásticamente esta conducta pero el tema no formó parte de la agenda pública. La falta de voluntad política para articular la acción de los sectores involucrados y la coordinación necesaria con los otros poderes del Estado para la implementación de la política no ha permitido que el problema pueda ser controlado. Al respecto Ramón Cardozo señala que la coordinación de las políticas es un proceso político en esencia y que corresponde al gobierno crear la unidad de acción en la sociedad considerando siempre los limitantes que en todo caso pudieron ser previsibles para eliminar la contraposición entre los actores principales como son la policía y los operadores de justicia. La muestra más significativa es la falta de protocolos de actuación conjunta y el hecho de la no coincidencia entre los ámbitos geográficos de jurisdicción entre el Ministerio Público y la PNP, ello provoca que cada organismo actúa independientemente lo que resta el valor probatorio y genera una sensación de impunidad cuando en los procesos judiciales se aplican figuras legales como el Principio de Oportunidad, mandatos de comparecencia y libertad restringida, que muestren a un Estado indiferente ante la pérdida de vidas humanas; esto también redundo en la desmotivación del personal policial a cargo de las investigaciones al percibir que sus esfuerzos no contribuyen con la administración de justicia. La intervención del Estado en la actualidad está limitada a intensificar las acciones de fiscalización de la PNP para la detección de conductores ebrios pero hasta el momento no se ha reparado en las estadísticas policiales que denotan una gran cantidad de

sucesos en que los conductores, una vez producido el accidente de tránsito se fugan del lugar y que por la experiencia en aquellos hechos en que fuera capturado el conductor, el motivo principal fue el haber estado afectado por el alcohol al momento de ocurrido los hechos.

La intervención del Estado en el problema no ha generado la implementación de una política pública que, como sostienen Ruiz López y Cárdenas Ayala, debieran formar parte de un pacto entre el Estado y la sociedad para buscar la satisfacción de la demanda. En este sentido, los procedimientos para el dosaje etílico en los casos de intervención e investigación, no son oportunos y denotan una limitada capacidad de respuesta, la Directiva N° 18-09-2011-DIRGEN-EMG-PNP-DIRSAL-B establece la forma cómo se realizan las pruebas definitivas y para ello se requiere necesariamente el traslado de la persona hacia los centros de extracción sanguínea, esto puede demorar en términos promedio de 2 a 3 horas desde el suceso producido, lo cual es comúnmente objetado en los procesos judiciales.

Es cierto también que el problema en estudio no es de reciente data, las bondades de la tecnología y principalmente por la valiosa información que proporcionan las cámaras de video vigilancia ha impulsado al Estado a generar las capacidades estatales que señala Lattuada y Nogueira, siendo de esta manera que al inicio del actual gobierno en agosto 2011, el presidente de la república Ollanta Humala anunció que lideraría el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, expresando en ese entonces que *“el pueblo estaba cansado de mucha teoría y pocas acciones”* y a la vez ofreció impulsar la

seguridad vial con el objetivo de reducir los accidentes de tránsito mortales. A partir de ese momento se pensó en la implementación de políticas públicas para el problema de los accidentes de tránsito y específicamente a los relacionados al consumo de alcohol pero hasta la fecha poco se ha realizado desde el poder Ejecutivo. Las propuestas que hasta el momento se han formulado para la solución del problema son diversas pero ante la falta de coordinación entre los sectores involucrados en el tratamiento del problema surge la necesidad de crear un ente autónomo con capacidad suficiente para amalgamar las tareas y actividades de las autoridades del tránsito, a fin de evitar que los organismos estatales actúen cada uno independientemente y de acuerdo a sus intereses propios, ya que el Ministerio de Salud a través del ESNAT dio un carácter exclusivamente epidemiológico al tema, el Consejo Nacional de Seguridad Vial y la Municipalidad Metropolitana de Lima formularon sus planes estratégicos sin participación de la Policía Nacional del Perú pese a que es una autoridad reconocida con competencia de fiscalización otorgada en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, asimismo la autoridad local metropolitana emitió la ordenanza conocida como el “plan zanahoria” para restringir el expendio de bebidas alcohólicas a partir de las 11 pm, pero sus resultados no han sido significativos porque no todos los municipios implementaron esta misma medida, y por último todos estos organismos trabajan sobre estadísticas de accidentes de tránsito asociados al consumo de alcohol que no reflejan la realidad de los hechos pues minimizan la significancia de las cifras al no considerar el porcentaje de los casos no resueltos de accidentes mortales que supera el 20% por la fuga del conductor

del lugar de los hechos y cuya actitud podría estar relacionada con la ebriedad al momento del suceso. Adicionalmente a esto, el escenario se ve influenciado por una publicidad que incita al consumo de alcohol y que por falta de información o simple asimetría de esta no genera el cambio de actitud responsable que la sociedad espera del conductor de un vehículo.

Como sostiene Aguilar Villanueva, la implementación de las políticas no siempre resulta exitosa por los errores de diseño y defectos que suelen ocurrir por el difícil manejo de los actores y es precisamente lo que sucedió con la acción del Estado. Al promulgar la normativa que sanciona penal y administrativamente la conducción de vehículos en estado de ebriedad no conjugó la actuación de las autoridades involucradas en la atención del problema ni adoptó las acciones destinadas a procurar la información oportuna y veraz a la sociedad, cuyos miembros resultan avasallados por la maquinaria publicitaria que incita al consumo de alcohol y deja de lado el aspecto preventivo que todos en conjunto estamos en la obligación y el deber moral de relieves. Por otro lado y como indica Benjamín Revuelta, la implementación de políticas transforman las decisiones en principios operativos para llegar a cumplir los cambios esperados pero lógicamente regulando administrativamente los mecanismos empleados porque estando el comportamiento de la sociedad constreñido por instituciones, el gobierno tiene la posibilidad de usar su monopolio del poder para generar el cambio en los individuos.

Es en este contexto en que se entiende que el Estado, pese a utilizar su monopolio del poder y desde un enfoque *top down* ejecutó la decisión de establecer límites permisibles para la conducción de vehículos automotores en base al problema público identificado pero además de no otorgar la importancia debida al proceso de coordinación y con ello a regular administrativamente la actuación de la policía y de los operadores de justicia no pudo lograr el cambio de conducta esperado. La consecuencia directa de la falta de coordinación se evidencia al no existir protocolos de actuación conjunta entre la policía, los operadores de justicia e incluso de las autoridades administrativas y que generan sensación de impunidad al notar que las leyes y normas no se cumplen. Resulta necesario adoptar acciones concretas, reales y oportunas, como lo ocurrido en Colombia, declarando a los accidentes de tránsito como un problema social y de salud pública, es decir como un problema público, y comprometer la intervención de los organismos del Estado así como de la sociedad civil.

CONCLUSIONES

1. El consumo de alcohol y la conducción de vehículos automotores es un problema de salud pública que tiene raíces de penetración cultural al ser

junto al tabaco, las drogas toleradas y aceptadas socialmente; a ello se suma la falta de información de la población por la inexistencia de programas de educación por parte del Estado, situación que es aprovechada para que a través de campañas publicitarias que se intensifican principalmente en los días festivos se incite al consumo de alcohol.

2. Ante el problema que representaban los accidentes de tránsito asociados al consumo de alcohol, el Estado dentro de un enfoque *top down* dictó desde el año 2002 diversas normas que sancionaban drásticamente la conducción en estado de ebriedad, iniciándose con la Ley N° 27753 que fijó como límite máximo 0,5 gramos de alcohol por litro en la sangre para la conducción de vehículos automotores considerando a su vez que los valores inferiores al límite no conllevaban ningún tipo de relevancia penal o administrativa. En el año 2009 se promulgó la Ley N° 29439 que fijó nuevos límites a los conductores de vehículos dedicados al transporte de pasajeros y de carga, y se modificó adicionalmente el Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito en actual vigencia.
3. No obstante que la situación fue tomada como un problema público por parte del Estado, su intervención no fue a través de una política pública efectiva al no involucrar a las autoridades reconocidas para el tránsito y a los operadores de justicia, y que buscara comprometer la participación de la sociedad civil, sino que la situación fue abordada desde dos perspectivas independientes, una tratándola como un problema de salud

para lo cual empoderó al Ministerio de Salud para que a través de la Estrategia Sanitaria de Accidentes de Tránsito se buscara modificar el comportamiento humano, y la segunda desde una perspectiva netamente represiva y de sanción a través de las operaciones ejecutadas por la PNP premunida de sensores electroquímicos (alcoholímetros) que busca sólo detectar y sancionar al conductor infractor. Ambas acciones no estuvieron vinculadas para un trabajo direccionado al fin preventivo, sino que las acciones adoptadas fueron independientes y no han dado resultados favorables hasta el momento.

4. Las autoridades reconocidas por la Ley General de Tránsito y Transporte Terrestre no desarrollan sus acciones sobre la base de un criterio definido sino que éstas se producen con total independencia y regida por intereses propios de cada organización. La falta de una sola y única autoridad del tránsito resulta imperiosa para que cualquier tipo de política pública pueda ser implementada acorde a la necesidad y con el objetivo de buscar el bien común.
5. Al año 2014, el escenario no ha tenido mayor variación, los procedimientos policiales que se adoptan en los procesos de intervención de conductores ebrios como en los de investigación de accidentes de tránsito mortales asociados al consumo de alcohol no han sido implementados convenientemente porque pese a que este tipo de conducta está tipificada como una infracción a la ley penal, los protocolos no están en consonancia con los llevados por el Ministerio Público y el

Poder Judicial, asimismo la autoridad administrativa no está motivada con el aspecto preventivo sino que prioriza su atención al aspecto recaudador producto de la imposición de papeletas, hechos que en conjunto provocan el desfase en cualquiera de los estados de los procesos y genera controversias con visos de impunidad en los culpables.

6. Existen problemas identificados a nivel policial que impiden resultados efectivos a corto y mediano plazo, como son la alta centralización de la actividad de fiscalización por parte de la DIVPIAT-PNP, el tiempo que demora la formulación del reporte a cargo del policía que interviene directamente en el hecho, la formalidad para la práctica del examen del dosaje etílico y la conducción del intervenido a los centros de extracción de sangre, la información que se pierde en los accidentes de tránsito cuando se produce la fuga del conductor, y finalmente la falta de conexión entre la PNP y los operadores de justicia.
7. La conclusión final es que para lograr convertir al conductor de un vehículo en un individuo respetuoso de las leyes y normas, con aptitud para discernir sobre aspectos que pueden vulnerar la seguridad de los demás, como es el caso del consumo de alcohol, y con capacidad para desarrollar un desplazamiento seguro por las vías públicas terrestres, es preciso que el Estado se muestre fuerte y sólido, eficiente en su rol educativo y comprometido con las políticas públicas que implemente para solucionar el problema de los accidentes de tránsito asociados al consumo de alcohol para que se puede tener conductores preparados,

respetuosos de la norma y sobre todo consciente en el uso de las vías públicas.

REFERENCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis

1993 *“La implementación de las políticas”*. Estudio introductorio y edición. Colección Antologías de Políticas Públicas. Cuarta antología. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

CARDOZO, Ramón

2001 *“La coordinación de las políticas en el ámbito público”*. Cuadernos Unimetanos. Julio 2012

CASANOVA, Leticia y otros

2001 *“El alcohol como factor de riesgo en accidentes vehiculares y peatonales”*. Revista Salud Mental. Volumen 24 N° 5. www.mediagraphic.org.mx. Consulta efectuada el 13JUN2015.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PERÚ

“Las políticas de Estado del Acuerdo Nacional”. Presidencia del Consejo de Ministros. www.ceplan.gob.pe. Consulta efectuada el 15JUN2015.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL - MTC

“Proyecto del Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024”. www.mtc.gob.pe. Consulta efectuada el 15JUN2015.

DEL BUSTO DUTHURBURU, Javier

1986 *“Accidentes de Tránsito”* Tomo I y II. Lima Perú

DEL CARPIO LEÓN, Fredy

2015 *“Capacidad del Estado peruano en perspectiva comparada para prevenir y sancionar los problemas de seguridad vial vinculados a la alcoholemia”*

FIESTAS SALDARRIAGA, Fabián

2011 *“Informe Técnico 2011-1 Medidas de salud pública para reducir la carga de enfermedad generada por el consumo de alcohol en la*

sociedad". Centro Nacional de Salud Pública. Instituto Nacional de Salud. Lima Perú. www.ins.gob.pe. Consulta efectuada el 15JUN2015.

LATTUADA, MARIO Y NOGUEIRA, María Elena

2011 *"Capacidades estatales y políticas públicas Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)"*. Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural. Bernal, Vol. 1 N° 1, 2011. ISSN: 2250. (Página 32)

MONTEIRO, Maristela

2007 *"Alcohol y salud pública en las Américas. Un caso para la acción"*. OPS 2007.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

2015 *Plan Metropolitano de Seguridad Vial 2015-2020*

REVUELTA, Benjamín

2007 *"La implementación de políticas públicas"* Revista de la Universidad de la Sabana – Colombia. Año 21 Número 16 – Colombia.

RUIZ Y LÓPEZ Domingo y CÁRDENAS AYALA, Carlos

2005 *"¿Qué es una política pública?"*. Revista Jurídica de la Universidad Latina de América. Año V. Número 18. Julio-Setiembre. www.unla.mx. Consulta efectuada el 15JUN2015.

SUBIRATS, Joan

1992 *"Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración"*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid – España-

TABASSO, Carlos

2002 *"¿Por qué el alcohol sigue causando tantas víctimas en el tránsito en Brasil?"*. Ponencia al V Congreso Brasileño y II Latinoamericano de Accidentes y Medicina del Tránsito.