

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

**TITULO DE LA TESIS**

**La Capacidad Estatal en el control del tránsito vehicular en Lima e Ica en  
los años 2015-2016**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN CIENCIA  
POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN  
PÚBLICA**

**AUTOR**

**Victor Jose Zanabria Angulo**

**ASESOR**

**Magíster Noam Dante López Villanes**

**Lima-Perú**

**2017**

## RESUMEN

Peruvian society recognizes two major problems that affect citizen insecurity and road insecurity, although these problems are seen daily on the streets, an analysis of what is related with them hasn't been concluded and because the Peruvian state has no authority to control their factors of existence.

This study analyzes the problem about state competition in order to control traffic, understanding that it is a public policy, which as such it looks for a problem about the society and it faces similar problems in the central government as in hobbies. As it's detailed in this context, the problem is national, however, the capacities are diverse and diffuse, there is no consensus for its improvement and much less exist articulation or coordination in order to strengthen the authority acts and improve state capacities, therefore, this study seeks to analyze the problem determines the limitations of the policy and contribute to its solution.

# ÍNDICE

ÍNDICE .....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO 1.....	12
REVISIÓN DE LA LITERATURA .....	12
1.1 MARCO TEÓRICO.....	12
1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	27
CAPITULO 2.....	34
El diseño del control de tránsito .....	34
CAPITULO 3.....	44
La implementación de la política de control de tránsito .....	44
CAPITULO 4.....	49
Principales limitaciones para implementar políticas de control de tránsito.....	49
CONCLUSIONES .....	55
BIBLIOGRAFÍA.....	62
ANEXO 01 .....	64
ANEXO 02 .....	66
ANEXO 03 .....	66

## INTRODUCCIÓN

El tránsito vehicular y peatonal constituye una de las actividades más comunes y recurrentes de la población en general en el Perú, las actividades económicas o de otra índole obligan a las personas a desplazarse permanente y eventualmente dentro de sus ámbitos de residencia o a lugares más alejados de su hábitat, sus múltiples razones pueden ser obligadas o circunstanciales y hasta de salud, esta movilidad permanente y sostenida ha generado que el tránsito sea uno de los factores más importantes en la convivencia social y en ella reflejamos nuestras costumbres, permitiendo apreciar el nivel de respeto a las normas que regulan esta actividad y constituye una expresión de nuestra cultura y educación vial.

El tránsito es la causa de muertes más frecuente en el Perú, por el alto índice de accidentes que existe tanto en las vías nacionales como locales, rurales o urbanas, los factores contributivos de esta siniestralidad son diversos, pero sus resultados son innegables, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) la estadística anual refleja que 3600 personas mueren al año y en ese mismo periodo se suscita un promedio de 20,000 siniestros.

La actividad delictiva principalmente contra el patrimonio (hurtos, robos, “marcas”, secuestros al paso, sicariato) requieren del empleo de vehículos motorizados (motos lineales, motocar, automóviles) para la ejecución de los hechos delictivos y su posterior fuga, esta actividad constituye el factor de mayor impacto en la percepción ciudadana de inseguridad. El desorden en la circulación, el mal uso de la vía y su mal estado, así como el incremento del

parque automotor han ocasionado en la circulación grandes y cada vez más permanentes congestionamientos vehiculares disminuyendo la capacidad productiva de cada persona en nuestra sociedad por el tiempo empleado para desplazarse, lo cual convierte al tránsito en un problema de inseguridad delictiva y vial y económico.

Funcionarios públicos del gobierno nacional y subnacionales que ejercen cargos vinculados a tránsito y transporte sostienen que los problemas más importantes del país y que subsisten paralelamente son la inseguridad ciudadana y la inseguridad vial, el análisis de la estadística del INEI (Informe Seguridad Ciudadana 2016), muestra que una persona muere diariamente a causa de accidentes de tránsito solo en Lima y en el mismo periodo se produjeron 2,435 muertes asociadas a hechos delictivos.

La movilidad de la ciudadanía (desplazamientos peatonales o vehiculares) está en un severo problema por los congestionamientos que originan pérdida de horas de trabajo disminuyendo la capacidad productiva por persona en la comunidad, afectando el sistema económico nacional, de igual forma durante los congestionamientos se producen los delitos menores y también aquellos delitos suscitados con empleo de vehículos, los cuales son particularmente graves pues no solo afectan el patrimonio si no también la vida e integridad de las víctimas.

Existen diversos estudios sobre el tránsito la movilidad ciudadana e incluso la problemática de la circulación, la Defensoría del Pueblo ha formulado dos informes defensoriales 008-2012 y 137-2008 sobre la situación del tránsito urbano e interprovincial, las referencias de los diseños de control y la

problemática de fiscalización que tienen los diversos estamentos que ejercen competencias en el control de tránsito según la legislación vigente.

Actualmente no existe un estudio o informe consensuado que identifique los factores principales y contributivos a esta problemática multicausal, esta situación sobre todo en nuestro país se evidencia por la ausencia de fuentes bibliográficas resultantes de algún tipo de estudio, consecuentemente la importancia de la presente investigación es contribuir a determinar conceptos sobre el control de tránsito y la necesidad de convertir la política pública del control de la circulación vehicular y peatonal a nivel nacional ineficiente elevando las capacidades estatales en este ámbito.

Aunque la problemática vial con pocas variantes es nacional, también es evidente que cada espacio geográfico de nuestro país tiene características particulares sobre el mismo problema, para la unidad de análisis se ha establecido los departamentos de Lima e Ica, por su elevada transitabilidad, su configuración urbano rural y su circulación relacionada al tránsito urbano y la circulación interprovincial, donde precisamente se suscita la mayor problemática en estudio (accidentes, congestión, delitos).

La legislación de tránsito ha determinado competencias en diferentes autoridades como el Ministerio de Transportes, Gobiernos Regionales, Municipalidades Provinciales, Distritales, INDECOPÍ y Policía Nacional del Perú, cuyos funcionarios constituyen la principal fuente de información (Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito DS. No. 016-2009-MTC).

Pese a la importancia de esta problemática los diversos gobiernos nacionales no han establecido una política pública coherente y sostenible para atender la

controvertida situación que sufre la movilidad en nuestro país, la expresión más evidente de esta falta de priorización e interés es la confección de varios planes integrales, pero no se ha aprobado ninguno, incluyendo el vigente Plan Nacional de Seguridad Vial del 2016, formulado por el Consejo Nacional de Seguridad Vial.

El desinterés gubernamental ha generado que los planes de acción de las autoridades locales competentes no sean coordinados y las acciones de control no respondan a la realidad nacional, al número de accidentes, la cantidad de vehículos del parque automotor, las rutas de mayor recorrido y mucho menos al índice poblacional.

La investigación está orientada a identificar las limitaciones de la capacidad estatal expresada en el control de tránsito en Lima e Ica en los años 2015-2016, como un espacio representativo de la problemática nacional que permita analizar e identificar sus problemas principales y secundarios mediante el sustento adecuado de su análisis para proponer alternativas viables a resolver sus consecuencias más directas.

El objetivo principal de la investigación ha sido determinar las limitaciones del control de tránsito en Lima e Ica durante los años 2015-2016 y los objetivos específicos fueron describir el diseño del control del tránsito en Lima e Ica los años 2015-2016, describir la implementación de la política de control de tránsito en Lima e Ica los años 2015-2016, identificar las principales limitaciones para implementar políticas de control de tránsito en Lima e Ica los años 2015-2016. La hipótesis general fue: las limitaciones en la ejecución de operaciones de control de tránsito en Lima e Ica influyen negativamente en la problemática de

tránsito en los años 2015-2016, las tres hipótesis específicas son las siguientes:

I) El diseño de las operaciones de control de tránsito no responden a la problemática del tránsito en Lima e Ica en los años 2015-2016. II) La implementación de políticas de control de tránsito resulta deficiente por no tener consenso, carecer de conocimiento de la realidad problemática y principalmente no reconocer la necesidad e importancia de su implementación en Lima e Ica en los años 2015-2016. III) Las principales limitaciones para implementar políticas de control de tránsito responden a la ausencia de una política nacional de seguridad vial y la integración de las acciones de sus operadores en Lima e Ica en los años 2015-2016.

En este trabajo de investigación se ha usado la metodología cualitativa, en razón de permitir describir en forma minuciosa la información recabada, hechos importantes situaciones e interacciones, así como la experiencia de nueve (09) funcionarios responsables de las organizaciones nacionales y subnacionales responsables del tránsito y transporte que interviene en el desarrollo de la capacidad estatal para ejercer su control y fiscalización.

Dada la variedad de actores y funciones de los responsables de las tareas de control se han seleccionado dos instrumentos entrevistas para la recolección de datos: entrevista dirigida a los funcionarios encargados de la planificación y dirección de las acciones de control, que ha permitido la recolección de información de las personas de manera directa, mediante la determinación de antemano sobre cuál es la información relevante que se quiere conseguir, mientras que a los encargados de las operaciones, para el personal policial e inspectores de transporte se ha empleado un focus group; que ha permitido el recojo de información operacional real y actualizada instrumentos que han sido



diseñados para obtener coherentemente la información vinculando las variables de investigación deducidos de los problemas planteados con sus respectivas alternativas de solución.

En el Capítulo I se presenta el marco teórico defendiendo teóricamente la conceptualización de política pública también se hace una descripción técnica del tránsito dentro de la movilidad humana su situación en nuestro país como política pública, el detalle de su problemática relacionada a las horas de pérdida de espacios temporales laborales, fruto de la congestión y la mala circulación, el alto índice de accidentes de tránsito, tanto en la red urbana como la red vial nacional así como, la difícil situación delictiva en las vías de circulación masiva.

Se describe el aspecto teórico de esta problemática refiriendo los estudios relacionados al tema, principalmente los de carácter nacional y los Informes de la Organización Mundial de la Salud que desde hace una década son recurrentes en hacer conocer la importancia de este problema en las realidades nacionales de casi todos los países. También se describe la conceptualización de capacidad estatal y como esta se mide desde el ejercicio del control y fiscalización como una forma de penetración estatal a nuestra cultura de movilidad.

Asumiendo que Lima e Ica son un espacio geográfico de la realidad nacional en este aspecto de estudio se describe la información estadística que permite comprender la situación de las capacidades estatales, y por último la gran implicancia de la actividad delictiva que circula por las ciudades y vías nacionales utilizando vehículos para efectuar sus ilícitos, su impacto en la percepción en la de inseguridad que vive el país.

En el estado de la cuestión se hace referencia a informes defensoriales de los años 008-2012 y 137-2008 del Congreso de la República del 2012 que reflejan la preocupación estatal para implementar una política pública en este aspecto pero que no se concretiza por diversas razones que señalamos en el presente estudio. Los estudios de Cepal sobre el tránsito y el análisis estadístico de la problemática desde la data del INEI y la PNP.

En el Capítulo II se presenta el contexto situacional de los temas relacionados a la competencia estatal expresada en el diseño de las operaciones de control su efectividad, las consecuencias en la problemática vial y como se refleja en la actividad cotidiana de la población, el análisis correlacional de la data estadística recabada del INEI y del Estado Mayor de la Policía Nacional (actualmente Sub Dirección General de la PNP), ha permitido estructurar ordenadamente las necesidades de control, para atender la problemática del tránsito contrastándola con la información recabada de campo para identificar como las autoridades Nacionales y Subnacionales competentes desarrollan las acciones de control, determinando los criterios para su diseño, ejecución y objetivos por alcanzar.

En el Capítulo III se presenta la problemática del control del tránsito desde la parte ejecutiva, desarrollando el análisis de la información recabada de los responsables operativos de las acciones de control, del Ministerio de Transportes, Gobierno Regional de Ica, Municipalidad Provincial de Chincha, Gerente de Transporte de la Municipalidad de Lima así como efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito en Lima, quienes brindan información actualizada de las dificultades logísticas, la problemática frente a los conductores de vehículos, y las diferentes actividades no controladas que por la

naturaleza de sus labores pueden apreciar durante las operaciones de control que realizan en las vías.

En el Capítulo IV se presenta las principales limitaciones para implementar políticas de control de tránsito vinculadas a lo estipulado en los planes nacionales de seguridad vial, política criminal operacional de las actividades relacionadas a los objetivos estratégicos. Así como sus limitaciones económicas, logísticas

y de personal. Con la finalidad de dar transparencia y sustento a la presente investigación, todo el material recabado y empleado, visual, sonoro, escritos, textos, figuras, bibliografía entre otros puede ser encontrado en el

link:[https://www.dropbox.com/sh/vyfnklh1lzisgk2/AAArBg\\_Gq0JtwnJXCfCu5eJ4a?dl=0](https://www.dropbox.com/sh/vyfnklh1lzisgk2/AAArBg_Gq0JtwnJXCfCu5eJ4a?dl=0).



# CAPÍTULO 1

## REVISIÓN DE LA LITERATURA

### 1.1 MARCO TEÓRICO

Con la finalidad de poder establecer un concepto adecuado de los factores que comprenden el problema se ha desarrollado tópicos teóricos de lo que se entiende como política pública y los conceptos de tránsito, transporte, control y fiscalización que básicamente es la temática del estudio, así como sus factores más problemáticos.

#### 1.1.1 Las políticas públicas:

Las políticas públicas se entienden como las acciones que realiza el gobierno, es la acción desarrollada emitida por éste, que busca dar respuestas a los variados requerimientos de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como el uso estratégico de recursos del Estado para aliviar los problemas nacionales (Aguilar, 2013).

Las políticas públicas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos para promover integración social, permitir que la gente este consiente de cuál es el direccionamiento nacional. También hace referencia a la búsqueda de la igualdad ya que, si bien es cierto que una propuesta de política pública puede beneficiar a unos y perjudicar a otros, se debe tener en mente a la mayoría que es quien decide en una democracia sin menospreciar claro está a las minorías (Ruiz; Cárdenas, 2003, ref pág.06).

La política pública debe entenderse como la ciencia y el arte de gobernar que pueda solucionar problemas públicos a través del tiempo, (Ruiz, Cadenas, 2010) este ámbito de lo público enfrenta el bienestar y el mal contrapuestos por la propia actuación de la comunidad, que el Estado debe atender para sofocar el problema, recurriendo por tanto a sus componentes estructurales de Gobierno sus fuentes financieras, la prestación de servicios e incluso la expedición de normas.

Las políticas públicas tienen que ver o están relacionadas al acceso a los servicios y los bienes públicos, procuran resolver y dar respuesta a las múltiples necesidades y expectativas de la ciudadanía para desarrollarse de la manera más integral posible y en un marco de acceso a los recursos del Estado en igualdad de condiciones o disminuyendo la brecha de las diferencias sociales y económicas.

Estas acciones en conjunto o aplicadas de manera progresiva hacia un problema o conjunto de problemas de la ciudadanía, surgen de decisiones evaluadas en un proceso compuesto por diversos pasos que en la literatura revisada no se ha podido determinar una unidad de criterio académico o doctrinal que uniforme sus acepciones de definición o estructura, sin embargo coinciden en que son fruto de un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para que la resolución del problema público sea efectivo y donde necesariamente debe participar la ciudadanía fundamentalmente en la definición del problema (Corzo, 2014).

Es importante señalar que no todo problema público llega a generar una política pública menos aun no todos los problemas de la ciudadanía llegan a

captar la atención política y la del gobierno de turno "...que no todo es asunto público y de lo público no todo se convierte en política..." (Ruiz, Cadena 2010).

Existen problemas estructurales y muchas veces de contexto nacional que a través del tiempo no son atendidos y con el devenir de los años terminan en conflictos sociales o mantiene una grave afectación a los intereses ciudadanos

### 1.1.2 La capacidad estatal

Existe mucha teoría sobre el Estado y su estatalidad, la que se puede reducir a la consideración de dos dimensiones según lo establecido por el Dr. Sinesio LOPEZ: 1. Competencias: «alcance del Estado». Son las funciones que asume el Estado ante la sociedad. 2. Capacidades: «fuerza» del Estado para cumplir con dichas funciones. *El grado de eficiencia estatal dependerá de la diferenciación entre estas dos dimensiones.*

La esencia de la consolidación estatal es, dicho de otra manera, la aplicación de las leyes: la capacidad última de enviar a alguien con atribuciones y medios coercitivos para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado, es conveniente, distinguir entre el alcance de las actividades estatales consideradas en su normativa, que consiste en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos dirigiendo al Estado, y la fuerza del poder Estatal o la capacidad de los Estados para diseñar políticas y aplicar la normatividad con justicia y transparencia este proceso se conoce como capacidad estatal o institucional.

Se puede ordenar el alcance de las actividades desarrolladas por el Estado evaluando las actividades necesarias e importantes, en oposición a las

meramente deseables u opcionales y, en algunos casos, a las desacertadas o incluso destructivas.

Esta capacidad del Estado está relacionada a la capacidad de los funcionarios del gobierno "para penetrar en la sociedad civil e implementar decisiones políticas en todo el territorio" y no solo el territorio si no todas las competencias estatales orientadas a dar bienestar y mantener el equilibrio social. La existencia de la capacidad del Estado también facilita la provisión de bienes públicos y por lo tanto la mejora del bienestar. (Fukuyama, 2004)

Lo más importante en la descripción de la capacidad sustancial del Estado es afirmar que actualmente es considerada como un requisito previo para el desarrollo económico. Sin capacidad del Estado, los gobiernos no pueden proporcionar la normativa necesaria para ejercer derechos y libertades que permitan el desarrollo personal y social para crear transparencia y condiciones propicias para el fortalecimiento y sostenibilidad económica en el país.

El Estado peruano de acuerdo a su Constitución Política es responsable de garantizar el ejercicio de derechos y libertades de sus ciudadanos, en este ámbito tiene la obligación de proteger y promover derechos fundamentales respecto a sus desplazamientos, buscando se atienda la necesidad de movilidad y tránsito de los ciudadanos, velando por que se respeten sus derechos como usuarios sobre todo los relacionados a su seguridad.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, recoge en parte la importancia del control de tránsito para la seguridad en general, sin embargo como objetivo y medida solo establece la evaluación del sistema de fiscalización, mediante la cuantificación de las Papeletas de Infracción de Tránsito impuestas por personal

policial asignado a esta tarea, el Reglamento de Tránsito establece que las Papeletas de Infracción de Tránsito (PIT) constituyen un documento de fiscalización de competencia de las Municipalidades Provinciales, por tanto de facto se ha reducido la fiscalización administrativa a este ámbito de competencia subnacional casi exclusivamente.

Podría parecer reiterativo mencionar que el infraccionamiento del Reglamento Nacional de Tránsito de las Municipalidades Provinciales es solo como competencia fiscalizadora administrativa y no como un medio preventivo y educativo para la lucha contra las infracciones a la ley en el ámbito administrativo del control de tránsito; su finalidad es más amplia de acuerdo al Plan Nacional de Seguridad Vial, que prioriza en contrario la seguridad vial y por ende acciones y estrategias tendentes a prevenir la problemática del tránsito a nivel nacional.

La congestión vehicular con sus consecuencias en la economía nacional, el delito y tránsito criminal, así como el alto índice de siniestralidad, están relacionados a la circulación vehicular en las principales ciudades del país y sobre todo en aquellas que sobrepasan el medio millón de habitantes en las que, se mantiene como uno de sus problemas diarios y de afectación poblacional alta.

Los problemas con el tráfico que tiene diversas razones y justificaciones, de las que podemos mencionar el numeroso y creciente parque automotor que rebasa la capacidad de circulación del sistema vial urbano, la estructura vial, su mal empleo y las inadecuadas formas de conducción ligada al transporte informal de personas, conjugadas estas razones dan como consecuencia un tránsito lento, con nudos urbanos en lugares de acceso común y relacionados entre las



áreas laborales y las zonas de descanso y vivienda (Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024).

Las estructuras coloniales de nuestras ciudades formadas por calles angostas, configuran una red vial limitada, centralizada en las áreas urbanas con obligado paso por el centro histórico, generando desorden en la circulación, y congestión, situación que es aprovechado por infractores de la ley para realizar hurtos y robos a vehículos y pasajeros, otra consecuencia directa de este problema es la pérdida de horas de trabajo de los usuarios del sistema de transporte, diferentes instituciones han hecho cálculos de este tiempo, considerando en promedio que un ciudadano común utiliza entre dos y cuatro horas diarias para poder desplazarse en la ciudad y realizar sus actividades laborales y familiares.

La congestión del tráfico tiene una serie de efectos negativos: 1) Pérdida del tiempo de los conductores y pasajeros ("coste de oportunidad"); 2) Retrasos, resultantes en la hora atrasada de llegada para el empleo, las reuniones, y la educación, lo que al final resulta en pérdida de negocio, medidas disciplinarias u otras pérdidas personales, disminución de horas de trabajo productivo u horas de descanso. 3) Incapacidad para predecir con exactitud el tiempo de viaje, lo que lleva a los conductores la asignación de más tiempo para viajar "por si acaso", y menos tiempo en actividades productivas. (Thomson y Bull 2001).

El mayor tiempo de empleo de los vehículos genera que el uso de combustible aumente la contaminación en el aire y las emisiones de dióxido de carbono (que definitivamente contribuye al calentamiento global), debido al

aumento de ralentización<sup>1</sup>, aceleración y frenado. Este aumento del uso de combustibles fósiles, en teoría, también puede causar un aumento de los gastos de combustible por su oferta y demanda. El desgaste de los vehículos como consecuencia del recalentamiento de motor y autopartes en el tráfico y la frecuencia de aceleración y frenado, lo que hace más corto el ciclo para que se produzca reparaciones y reemplazos (Bell 2003).

Otra consecuencia de esta problemática la constituyen los automovilistas frustrados, el fomento de la violencia en la carretera y la afectación de la salud de los automovilistas por el stress y la tensión propia de manejar en un tránsito tan caótico como el nuestro.

En este contexto deben tener en cuenta otras consecuencias que afectan severamente las condiciones de la vida urbana. Entre las que se encuentran la elevada contaminación del aire provocada por el consumo de combustible en vehículos que circulan en un tránsito caótico a baja velocidad, los mayores niveles de ruido principalmente en vías de gran tráfico, la irritabilidad por la pérdida de tiempo y el incremento de stress por conducir dentro de una masa vehicular bulliciosa y contaminante. Estos resultados de la congestión pueden ser difíciles de cuantificar, pero no por ello deben dejar de considerarse, por constituir agravantes de una situación seria. (Thomson y Bull 2001 Pag. 22).

En el comentario de Luis Quispe se sostiene que cada año se pierde más de US\$ 1,000 millones, más de tres veces el valor del proyecto Metropolitano (que está costando US\$ 300 millones) este monto involucra las pérdidas de horas-hombre, el exceso en el consumo de combustibles, el costo ambiental, el

---

<sup>1</sup> Disminución de la velocidad de una actividad o proceso. WordReference. Definiciones

efecto en la salud humana, la pérdida de oportunidades de negocio (Quispe, 2015 Ref. Diario Gestión).

Existe una consecuencia poco evaluada del uso criminal de los vehículos en su empleo como medio de transporte para trasladarse hacia el lugar del delito y luego fugar del mismo, los delitos patrimoniales violentos y los delitos particularmente graves que afectan a la persona son ejecutados empleando vehículos modernos y motocicletas lineales principalmente.

El control de tránsito constituye la principal capacidad de los entes estatales, en un sentido amplio es la forma de supervisar, controlar y fiscalizar el tránsito vehicular y peatonal, la motivación policial del control vehicular se centra en dos razones fundamentales el control de tránsito por el cumplimiento de la normativa específica de vehículos, certificación, acreditación y circulación, mientras que el segundo aspecto está relacionado a la prevención de delitos y faltas, este ámbito está señalado en el Código Procesal Penal Artículo 210, registros e inspecciones y la ley de la Policía Nacional del Perú. DL No. 1267, Artículo 10 Funciones numeral 14|

“Fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito por parte de los usuarios de la infraestructura vial; y de manera subsidiaria las normas de transporte en la red vial nacional.”

La normativa actual de tránsito y transporte terrestre, ha considerado a diversas autoridades asignándoles competencias diversas y en ámbitos de acción muchas veces yuxtapuestos, generando problemas de legislación específica y controversias en la aplicación de las operaciones de control.

Muchas veces se aprecia a las diferentes autoridades de tránsito realizando operativos de control y fiscalización en un ámbito de

competencia permitiendo infracciones en otro ámbito que no está a su alcance de control, como se aprecia en los operativos del transporte interurbano de pasajeros por los inspectores municipales de transporte, sin competencia en el transporte particular, es decir el que circula infringiendo el Reglamento de Tránsito Nacional no puede ser infraccionado por estos (los inspectores).

Las competencias se clasifican 1) En normativas a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que emite reglamentos de carácter nacional y tiene como órgano de fiscalización la Superintendencia de Transporte SUTRAN, los gobiernos locales emiten normas complementarias en sus respectivos ámbitos territoriales sin desnaturalizar las leyes nacionales y tienen como órganos ejecutivos las Gerencias o Divisiones de Transporte Urbano; 2) De gestión consistente en implementar principios rectores y disposiciones de transporte y tránsito terrestre están a cargo del Ministerio de Transportes Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; 3) De fiscalización que comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales, promoviendo su funcionamiento transparente y mayor información a los usuarios (Manual de Procedimientos de Control de Tránsito de la PNP).

Las operaciones de control y fiscalización de tránsito y transporte tienen planteamientos diferentes, las que realiza la SUTRAN, están dirigidas al transporte de carga y pasajeros en la red vial nacional, los Inspectores de Transporte regionales o municipales y también los de la policía, en conjunto y de acuerdo al avance detectado en la estadística nacional su acciones no responden a la problemática de la movilidad poblacional, los accidentes o el tránsito criminal y menos aún el de disminuir los congestionamientos por

diferentes factores que se suscitan en las vías de circulación, por peatones, conductores y hasta problemas en las propias vías relacionados a mantenimiento, trabajos de infraestructura urbana entre otros.

### 1.1.3 El tránsito y sus consecuencias en la comunidad

La circulación vehicular y peatonal constituyen una necesidad social que ha generado interés gubernamental para promover una política pública, expresada en la implementación de diversos organismos para el control y fiscalización del tránsito, ampliando las competencias de las autoridades en la gestión, fiscalización y control de la circulación peatonal y vehicular a nivel nacional y aprobando legislación específica para regularla.

Aunque como política pública el Estado no haya integrado el accionar de sus actores más importantes para consolidar su efectividad, el trabajo de las autoridades es aún difuso y poco coordinado, la misma tarea la desarrollan diversas autoridades, por ejemplo la fiscalización la realiza el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades provinciales y distritales y la Policía Nacional, sin embargo las autoridades con responsabilidad en esta tarea no han logrado disminuir las consecuencias del tránsito caótico en nuestro país en cuanto a pérdidas de horas hombre, tránsito criminal, accidentes de tránsito y otras expresiones que evidencian la informalidad e ilegalidad del tránsito y transporte en nuestro país.

Existen diversas acepciones sobre el tránsito y su definición en documentos internacionales y estudios sobre todo de España se le denomina “tráfico”, la legislación peruana se refiere al tránsito terrestre como el acto que

efectúan los peatones, animales, vehículos y cualquier otro medio de transporte que sea desplazado individual o en conjunto mientras usen la vía de circulación con propósitos de traslación (Díaz, 1984).

El término “tránsito” como se ha señalado incluye a los peatones: “actividad de personas y vehículos que pasan por una calle, una carretera, etc.” (DRAE, 2001); en cambio, “tráfico” se refiere más bien a los medios de transporte: “circulación de vehículos por calles, caminos, etc.” (DRAE, 2001).

Es importante también conocer la diferencia entre tránsito y transporte, el primero abarca todo tipo de vehículo que circula en la red vial sometido a la reglamentación nacional, mientras que el transporte es el que utiliza vehículos para el transporte de carga o pasajeros por un percibo económico a cargo del servicio, este último sea de carga o pasajeros tiene un reglamento específico que regula las características de los vehículos, las obligaciones registrales y la forma de prestar el servicio.

La palabra congestión se utiliza frecuentemente en el contexto (OMS 2010-2013) del tránsito vehicular tanto por técnicos como por los ciudadanos en general, habitualmente se entiende como la condición en que existen muchos vehículos circulando y cada uno de ellos avanza por debajo de la velocidad normal, estas definiciones son de carácter subjetivo y no conllevan una precisión suficiente, la causa fundamental de la congestión el ostaculizamiento entre los vehículos en el flujo del tránsito.

Hasta un cierto nivel de tráfico los vehículos pueden desplazarse a una velocidad relativamente libre determinada por el límite de velocidad las frecuencias de las intersecciones, etc. Sin embargo, a mayor parque automotor

cada vehículo adicional complica el desplazamiento de los demás, es decir se inicia el fenómeno de la congestión, se desprende la posible definición objetiva “la congestión es la condición que prevalece si la introducción de un vehículo en un flujo de tránsito aumenta el tiempo de circulación de los demás. (Thomson y Bull: 2001. Pag. 7 y 8).

El cumplimiento de la normatividad de tránsito y transporte se denomina control y las acciones para ejecutar un procedimiento administrativo sancionador se denomina fiscalización, conlleva el levantamiento de Papeletas de Infracción de Tránsito, a nivel urbano están cargo del procedimiento sancionador las municipalidades provinciales y en la red vial nacional el Ministerio de Transportes, (Informe Defensorial No. 008-2012)

Es fundamental tener claros los conceptos de tránsito, tráfico y transporte pues constituyen las definiciones básicas para comprender la importancia del control del tránsito como tarea de fiscalización y representación de autoridad permitiendo visualizar que un diseño adecuado facilita contrarrestar los factores contributivos a la problemática general del tránsito (Diaz 1984).

La legislación de tránsito en nuestro país ha ido variando y evolucionando, creando competencias y otorgando facultades a las autoridades de carácter nacional y subnacional, lo que a la fecha ha debilitado sus propias capacidades al no haber asumido correctamente sus competencias y no poder ejercer su labor de autoridad de manera eficiente, esta situación se aprecia en los problemas de violencia y faltamiento a los inspectores municipales e incluso personal policial, que son difundidos en los medios de comunicación en general.

Los accidentes de tránsito, un accidente de tránsito lo constituye un suceso inesperado ocurrido en una vía de circulación en el que participa, por lo menos un vehículo en marcha y como consecuencia resultaron personas lesionadas y/o daños a la propiedad; en nuestro país, los accidentes constituyen la principal causa de muerte en la población, manteniendo índices bastante elevados con relación a otros países de América Latina como Ecuador y Colombia, inclusive aquellos que tienen menor población y parque automotor como es el caso de México (Informe Defensorial No. 137-2008).

La causalidad de los accidentes de tránsito está compuesta por factores determinantes y contributivos, es decir: razón fundamental del accidente y otros que contribuyen a que esta razón se agrave o magnifique al accidente. Por la estadística generada se encuentra entre las razones más recurrentes de los accidentes de tránsito en la red vial nacional urbana y nacional, el exceso de velocidad, la imprudencia, la ingesta de alcohol, defectos vehiculares y la inobservancia de las normas de tránsito, como factores preponderantes en los accidentes de tránsito (INEI, Informe 2016).

Los factores de un siniestro (Accidente de Tránsito) pueden ser determinantes y contributivos y su ambos casos son variados pero las estadísticas los asocian principalmente al exceso de velocidad, la ingesta de bebidas alcohólicas o drogas, la imprudencia y la inobservancia de los principales requisitos de seguridad, horarios de conducción profesional, empleo de vehículos sin revisión técnica, sobrepeso por exceso de carga o pasajeros (Anuario Estadístico de la PNP 2016), todas estas infracciones son posibles de ser detectadas en labores de control realizadas en la red vial y están establecidas en la reglamentación nacional de tránsito.



El elevado número de muertes y heridos originados por los accidentes de tránsito (de hecho constituye la mayor causa de muerte en nuestro país), tiene un impacto natural en el sistema de salud, por la consecuente necesidad de atención médica a las personas víctimas de los accidentes, en situaciones de graves accidentes los establecimientos de salud llegan a colapsar, y en otros casos dada la complejidad de las lesiones no pueden brindar una atención médica adecuada, lo que agrava el problema y traslada la visión a prevenir los accidentes precisamente mejorando las formas de control. La ciudad de Lima absorbe gran parte del parque automotor del país y es el lugar donde ocurre el 50% y el 60% de accidentes de tránsito, cuya consecuencia es un alto número de víctimas fatales y no fatales. (Informe Defensorial No. 08-2012,1.)

Las pérdidas de tiempo y exposición de los usuarios del transporte y tránsito son un factor de victimización, no solo por los accidentes ante los que están expuestos, sino principalmente por el tiempo que están en riesgo a ser víctimas de delitos contra el patrimonio principalmente, para el experto Roy ROJAS VARGAS, indica que pueden ser hasta tres horas por cada viaje uno al ir a trabajar y el segundo al retornar a su domicilio, la congestión crea esta exposición y la configuración urbana de las ciudades con espacios monopólicos de comercio o gestión concentran las zonas de trabajo lejos de las zonas de vivienda “Si se logra que la gente trabaje o estudie cerca de donde vive, usarán otros medios de transporte, como la bicicleta, y así habrá menos carros saturando las vías”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Nuevos Polos de desarrollo.- la propuesta para descentralizar Lima. Diario El Comercio : 21ABR17.  
<http://elcomercio.pe/lima/transporte/nuevos-polos-desarrollo-descentralizar-lima-424849>

Tránsito delictivo, la actividad delictiva tiene tres ámbitos de acción muy marcados la delincuencia común, la delincuencia organizada y el crimen organizado, su actuación genera incidencia delictiva en sus diversas modalidades. Los delitos y faltas constituyen la actividad más recurrente en nuestro país afectando el patrimonio tanto público como privado, son eventos de la delincuencia común y organizada se dan en la vía pública o contra instalaciones comerciales o viviendas, en su mayoría y de acuerdo a la modalidad requieren de un congestionamiento que haga lento el tráfico o de un vehículo para su acercamiento a la víctima y luego darse la fuga alejándose de la escena del delito. En este mismo accionar las acciones criminales requieren de vehículos para huir y tráfico para dificultar su presencia.

La deficiente capacidad de control del Estado sobre el tránsito se evidencia en la circulación caótica y deficiente, la observación diaria de vehículos no autorizados desplazándose en las ciudades y en la red vial nacional, pero principalmente en los accidentes diarios, la situación delictiva que implica congestionamiento o empleo de vehículos para la comisión de los mismos.

La preocupación del Estado por este problema se manifestó en la creación del Consejo Nacional de Seguridad Vial en el año 1996, dependiente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que generó el actual Proyecto del Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024, que a la fecha no es aprobado ni se le asignan recursos para su implementación, siendo esta una muestra clara del poco interés en la seguridad vial.

## 1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La problemática del control de tránsito radica principalmente en la carencia de aplicación única de la política de control de tránsito que la haga efectiva y cumpla su labor no solo de fiscalización de la legislación de tránsito, sino fundamentalmente la de prevenir y educar en seguridad vial (Evaluación del cumplimiento del PNSV 2007-2011).

El problema de los accidentes de tránsito viene ubicándose en el interés internacional principalmente en la Organización Mundial de la Salud (OMS) que en sus informes anuales (2010-2013 y 2015) ha evidenciado la difícil realidad de muertos, heridos y daños, generando mayor preocupación que pese a los esfuerzos de la OMS los países no han podido establecer políticas públicas adecuadas para disminuir los accidentes tanto en número como en consecuencias principalmente lesiones y muertes.

En 2009 la OMS publicó el primer Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial, que evalúa la situación de la seguridad del tránsito peatonal y vehicular a nivel mundial (OMS Informes de seguridad vial 2010-2013). En este documento se afirma que todos los años casi 1,300 000 millones de personas a nivel mundial pierden la vida a consecuencia de las lesiones causadas en los accidentes de tránsito. Asevera además que, de continuar esta tendencia, para el 2030 los accidentes en la Red vial se habrán convertido en la quinta causa más importante de muerte.

El Informe de esta organización en el 2015 evidencia que el problema se mantiene y se recrudece en los países en vías de desarrollo pese a tener un parque automotor menor a los países desarrollados en comparación a la

población, sin embargo, también detalla este informe que las consecuencias fatales de los accidentes se deben a deficiencias en la legislación y su control en las vías públicas, carreteras y otros espacios de circulación.

Los problemas de la congestión constituyen un cuadro cotidiano de observación en nuestras ciudades, diversos informes y estudios han hecho inclusive un decalaje de las ciudades más congestionadas del mundo, en el barómetro latinoamericano existe una referencia donde Lima ocupa uno de los principales lugares.

El Congreso de la República en el año 2012, mediante la adjuntía de medio ambiente coordinó la formulación del Informe Defensorial No. 008, en el que se describe la problemática del congestionamiento vehicular a través de la identificación y análisis de diversos factores como infraestructura, informalidad en el comercio ambulatorio y en la prestación de servicios de transporte colectivo y “pirata”, aunque este estudio se centró principalmente en Lima y Callao refleja la realidad de las principales ciudades del país.

La Defensoría del Pueblo en su Informe No. 108 del año 2006, desnudo la realidad del control del tránsito revelando la débil capacidad estatal ante la problemática del Ministerio de Transportes, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y la Policía, situación que ha generado su ineficiencia permitiendo que la problemática del tránsito se agudice.

Otros países como Chile, Colombia y Ecuador han priorizado sus esfuerzos para mejorar la circulación vehicular, disminuyendo los congestionamientos utilizando los sistemas masivos de transporte de personas y empleando medios alternativos como las bicicletas generando cultura de protección ambiental y salud, sin embargo aún sus capitales como Santiago,

Bogotá o Quito mantienen fuertes congestionamientos en horas pico pese a su desarrollada infraestructura vial y su mejor ordenamiento vehicular posiblemente el exceso del parque automotor sea un factor contributivo, sin embargo Colombia ha utilizado la disminución de la circulación con restricciones diarias por el número final de las placas de rodaje, circulando un día los pares y otro los impares. (La congestión del tránsito urbano CEPAL 2013).

Los problemas de la circulación criminal y la actividad delictiva relacionada al empleo de vehículos, los reportes de actividades delictivas en nuestro país son analizadas estadísticamente en cuanto a su cantidad y divididos principalmente por modalidad<sup>3</sup>, no se han podido establecer estudios criminológicos que determinen la causalidad de la actividad delictiva, fundamentalmente en cuanto a patrimonio y lesiones o muerte se originan en delitos particularmente violentos en nuestro país, principalmente en Lima, sin embargo el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana vigente (2013-2018) evidencia algo que pasó desapercibido durante años la importancia del parque automotor, a diferencia de otros factores que marcaron la situación en el mencionado plan, el hurto y robo de vehículos no se consideró numéricamente, por el contrario se hizo un cálculo porcentual en comparación con la cantidad de vehículos, pues esta estadística refleja que existe un promedio de 19 vehículos que son hurtados o robados diariamente solo en Lima. (PNSC 2013-2018)

La misma evaluación considera que el destino de estos vehículos no es su desmantelamiento para venta de accesorios y autopartes, pues existen otras

---

<sup>3</sup> Los delitos contra el patrimonio, principalmente el robo que conlleva amenaza o el ejercicio de violencia contra la persona constituye el 69% de toda la actividad delictiva en nuestro país (Compendio Estadístico de la PNP 2016)

dos actividades 1) la venta total del vehículo con documentación falsa y 2) su empleo para realizar otros ilícitos, por ejemplo, las motos lineales han generado diversas normativas particulares como el número de placa de rodaje en los cascos y el uso de cascos que no cubran la cara, ambas normas vigentes la primera Ley de la República y la segunda Ordenanza Municipal en el Distrito de Pueblo Libre, no son supervisadas para su cumplimiento y han caído en la monotonía del incumplimiento general a la normativa de tránsito (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018).

Es recurrente ver en las noticias la detención de delincuentes la incautación de vehículos, los “marcas” se desplazan en motos, los secuestros al paso con taxis falsos, las acciones de sicariato empleando vehículos mayores y menores, los hurtos a vivienda utilizando camiones o camionetas simulando mudanzas, en fin el empleo de vehículos para realizar ilícitos es una realidad innegable y no existe aún una vinculación directa con la forma preventiva de controlar su circulación, la normativa sobre lunas oscurecidas aun no es muy efectiva para controlar el empleo de estos dispositivos en las lunas de los vehículos que ocultan las actividades de sus ocupantes . (Expertos advierten que otorgar licencias de forma indiscriminada afecta la fiscalización, seguridad ciudadana y aumenta el riesgo de accidentes).

Los trabajos de investigación técnico científico que realizan los cursos de capacitación y especialización de la Policía Nacional en prevención de robo de vehículos y la Escuela de Postgrado para los grados de Capitanes y Mayores han desarrollado diversos estudios sobre este tema sin que se haya llegado a evidenciar con rigor científico cuánto influye en la actividad delictiva el empleo de vehículos.

Según el Compendio Estadístico de la PNP entre el 2015 y el 2016 se han suscitado a nivel nacional 383,025 Delitos Contra el Patrimonio y en particular 159,692 en la modalidad de robo, esta figura delictiva que conlleva el ejercicio de violencia contra la persona por su forma de acción requiere desplazamiento vehicular o congestionamiento; en Lima solo en el 2016 se suscitaron 41,659 casos de robo, con un incremento porcentual de 14.11 sobre la incidencia del año anterior, mientras que en Ica en el mismo periodo se registraron 3,353 hechos con un incremento de 11.58% en relación al año anterior, constituyendo ambas casi el 48% del total de la actividad delictiva en la modalidad de robo a nivel nacional. (Compendio de Estadística PNP 2016 Pag. 31-36).

En cuanto al análisis delictivo descrito en el párrafo anterior Lima constituye el departamento con mayor actividad criminal, Ica ocupa el puesto nueve a nivel nacional, de igual forma observando el siguiente cuadro el departamento de Lima es ampliamente el de mayor incidencia en el ámbito nacional agrupando más de un tercio de la nacional.

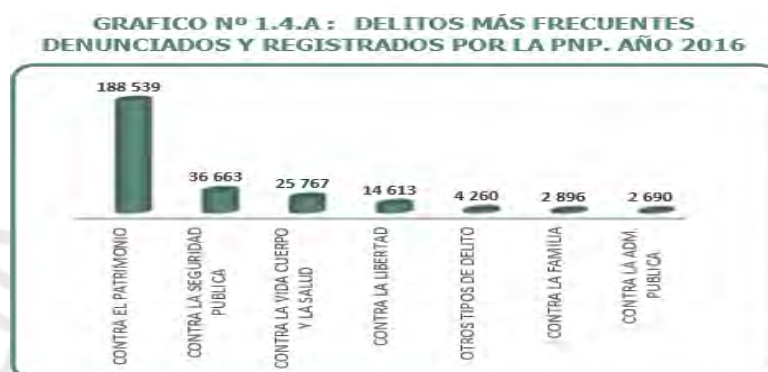
Grafico 01.



Fuente: Anuario Estadístico 2016. Policía Nacional del Perú. Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. División de Estadística.

Con respecto a la actividad delictiva más denunciada ante la Policía Nacional del Perú, precisamente son los Delitos Contra el Patrimonio que agrupan el hurto y el robo, esta concentración estadística muy significativa es a nivel nacional, el descriptivo por departamento guarda la misma proporción en cuanto al porcentaje nacional.

Gráfico 02.



Fuente: Anuario Estadístico 2016. Policía Nacional del Perú. Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. División de Estadística.

Con respecto a los delitos denunciados y registrados por la Policía Nacional a nivel nacional durante el año 2016, el delito contra el patrimonio representa el 69% de la actividad delictiva en nuestro país, constituye el hecho de mayor victimización y de mayor frecuencia en la incidencia, afectando la percepción de seguridad directamente, el segundo delito de mayor significancia es el Delito Contra la Seguridad Pública, tan solo llega al 13%, lo que refleja, cuán importante es controlar esta actividad delictiva para mejorar las condiciones de seguridad en la población en general.

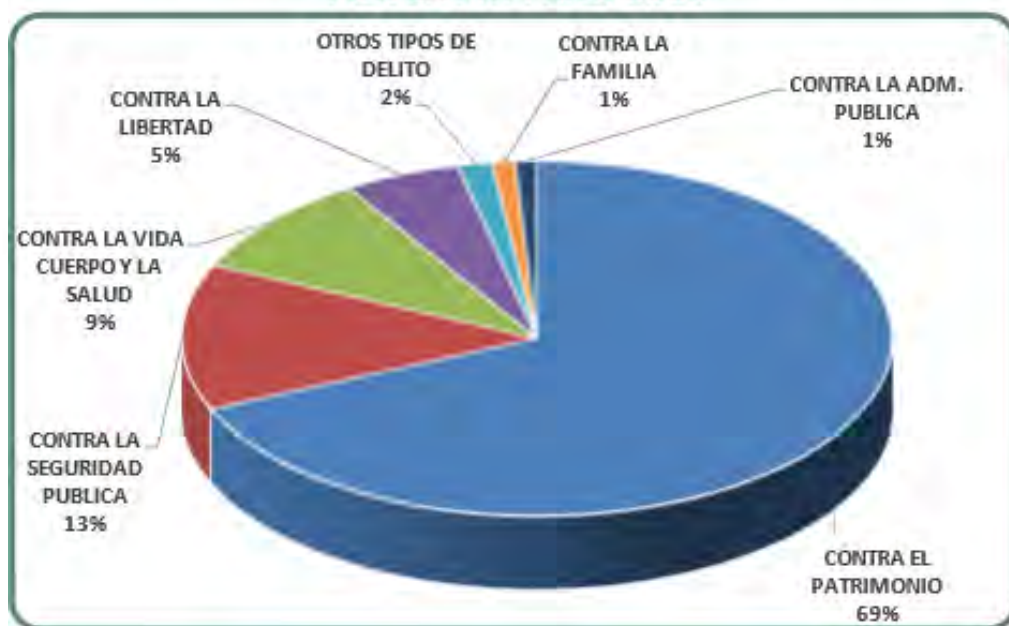
Cabe señalar la peculiar característica del robo dentro de los Delitos Contra el Patrimonio, estos por tener la modalidad de ejercer violencia contra las víctimas, por su naturaleza se da en las vías y espacios públicos casi totalmente,



aunque no hay una estadística que discrimine esta peculiaridad, los asaltos y robos son callejeros, los “marcas” “raqueteros” y otras modalidades similares se dan las calles de las ciudades, con desplazamiento y empleo de vehículos mayores y menores, en el caso de los hurtos en su gran mayoría se dan a domicilios y negocios en horarios fuera de atención.

Gráfico 03.

**GRAFICO N° 1.4.B : DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE DELITOS MÁS FRECUENTES DENUNCIADOS Y REGISTRADOS POR LA PNP. AÑO 2016**



Fuente: Anuario Estadístico 2016. Policía Nacional del Perú. Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. División de Estadística.

## CAPITULO 2

### EL DISEÑO DEL CONTROL DE TRÁNSITO

La ciudad de Lima absorbe gran parte del parque automotor del país y es el lugar en el que ocurre entre el 50 y 60% de accidentes de tránsito cuyas consecuencias son fatales y no fatales, en Lima metropolitana en el 2016 se registraron un total de 23,561 heridos y 472 muertos, producto de 49,304 accidentes de tránsito, mientras que en Ica 1,047 accidentes originaron 106 muertos y 792 heridos (Anuario Estadístico PNP 2016 Pag. 137).

Lima ocupa el primer lugar en el tráfico de pasajeros en el transporte interprovincial según departamento con un estimado de 20,752,293 y el segundo es precisamente Ica (Defensoría del Pueblo: Informe Defensorial 108-25).

Según datos estadísticos del INEI y la PNP del año 2016 a nivel nacional en los últimos cinco años la ciudad de Lima concentra entre el 18.6% al 23.49% de fallecimientos ocurridos a partir de accidentes de tránsito en todo el país, ocasionados principalmente por la imprudencia del peatón o del conductor, así como condiciones inadecuadas de señalización o infraestructura vial, las cuales impactan negativamente en la seguridad vial.

Los lugares donde hay continuidad de accidentes se denominan puntos negros, en la ciudad de Lima, están señalados e identificados como aquellos lugares en los que ha ocurrido al menos un accidente de tránsito con consecuencia fatal, su identificación debería poder eliminar los riesgos de accidentes de tránsito en los referidos puntos los que han sido publicados como

ejemplo de su identificación en el Informe Defensorial No. 008-2012, Seguridad Vial y Puntos Negros.

La normativa nacional ha dado competencias al Gobierno Central a través del Ministerio de Transportes y los Gobiernos Subnacionales para desarrollar la labor del control de tránsito, es así que tanto los Gobiernos Regionales y las Municipalidades tienen labores de control y fiscalización además de la Policía Nacional del Perú, las competencias son similares en cuanto al control pero en competencias administrativas normativas y de gestión, varían de acuerdo a las propias leyes tanto las orgánicas como las relacionadas al tránsito y transporte. (DS.OIG 2009 MTC)

La red vial nacional y las vías urbanas soportan el tránsito de diversos vehículos que realizan el transporte de carga y pasajeros, estos vehículos deben responder a varias exigencias técnicas en cuanto a los propios vehículos, capacitaciones en cuanto a los conductores y se les exige además el cumplimiento de disposiciones administrativas que regulan su funcionamiento y operatividad, así como la observancia de las normas de tránsito y el buen uso de las vías.

La finalidad del control de tránsito es desarrollar las acciones necesarias para verificar el cumplimiento y observancia de toda la normatividad y disposiciones administrativas de las autoridades competentes, a esa acción se le denomina fiscalización, cuando conlleva sanciones los responsables de estas acciones principalmente son en Lima por el Ministerio de Transportes, en el caso de transporte de carga y pasajeros interprovincial y la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima en el ámbito urbano así como la Gerencia

de Transporte Urbano de la Municipalidad de Ica y Chincha en sus respectivas jurisdicciones, las que aducen que los responsables de esta función son mínimas y están más dirigidas a mejorar la educación vial, sin embargo asumen de todas formas que son responsables de este control y lo vienen desarrollando, dentro de su competencia legal y en el ámbito de la importancia que sus recursos les permiten (Equipos, personal y normativa específica).

“...las acciones que se desarrollan son para garantizar la libre circulación vehicular y peatonal...” Funcionario de la Municipalidad Metropolitana de Lima

“(el personal PNP) ...establecerán acciones necesarias para la ejecución de los diversos operativos como el de Autoridad Policial destinado al control de conductores de vehículos automotores que infringen las disposiciones del actual texto único ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito...” Experto 1 Funcionario Policial responsable de las unidades de control de tránsito.

“...las acciones de control se deben entender como una actividad coordinada y articulada con la PNP de obligatorio cumplimiento y responsabilidad...” Experto 3

“Las labores relacionadas al control y fiscalización del transporte son muy limitadas y más se centran en labores preventivas a nivel educativo y de sensibilización...” Experto 2

Sin embargo, la función exclusiva de la Policía Nacional en cuanto al control vehicular conlleva la disposición constitucional de prevenir delitos y faltas, por lo que sus operativos no solo conllevan la fiscalización de la normativa de tránsito, pues su finalidad primordial es controlar la circulación de vehículos vinculados al delito, o mejorar las condiciones de movilidad para disminuir el tiempo de exposición de los usuarios para evitar su victimización o siniestrabilidad.

Las conclusiones de la evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011 a manera de antecedentes señala:

“la inexistencia de un Plan Operativo en el PNSV 2007-2011, que incluya intervenciones concretas con plazos definidos, hace difícil y complejo evaluar subjetivamente el nivel de cumplimiento de una determinada estrategia, ya que, por lo general, cada una de ellas debería haber involucrado una serie de actividades o intervenciones de corto, mediano y largo plazo.”

Es importante resaltar las afirmaciones hechas por los responsables de transporte y policías que afirman que las acciones de control no responden a ningún criterio técnico pues muchas veces son desarrolladas de manera aleatoria y aunque deben ser coordinadas los lugares para realizar controles son escogidos por criterios personales y no de manera técnica.

“...son los oficiales a cargo o el más antiguo el que elige el lugar donde se realizan los operativos de acuerdo a su experiencia, generalmente son vías de alta densidad vehicular...” Policía Nacional de control de tránsito.

“...los niveles de autoridad no están articulados para hacer efectiva la labor de control y fiscalización del Estado, y esto deriva de una confusión en quien es la autoridad en transporte” Experto 7

Las diferentes acepciones sobre la determinación de los puntos de control y la forma de realizar los operativos difiere mucho entre las diversas autoridades pero dado los comentarios de los entrevistados y participantes de focus group, no responden a un criterio técnico, y no necesariamente por carecer de información o de datos para poder referenciar las zonas de mayor circulación y siniestralidad (en el PNSV y el Informe Defensorial 008 se consideran como “puntos negros”), propensa al tráfico denso, los accidentes o la actuación delictiva.

Diversas instituciones como el INEI, así como ONGs, Luz Ámbar, Lima como Vamos, han generado informes revelando las zonas de mayor problemática en cuanto a transitabilidad se refiere, sin embargo, los operativos

de control no responden a esa realidad de incidencia, ubicación o de tiempo, (Informe Defensorial No. 008-2012).

La aplicación de sanciones en el control del tránsito también responde a diversos factores, en el caso de las labores de fiscalización municipal se relacionan al transporte urbano, específicamente controlando los aspectos de concesión de ruta, horarios del servicio, y el cumplimiento de especificaciones del servicio.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la Superintendencia de Transporte SUTRAN efectúa control relacionado al transporte de carga y pasajeros en la red vial nacional, y los operativos a las empresas de transporte interprovincial. En la realidad casi exclusivamente monitorea el control de velocidad del transporte de personal por sistemas inalámbricos.

La Policía Nacional formula las Papeletas de Infracción de Tránsito (PIT) denunciando las infracciones al Reglamento Nacional de Tránsito, dando inicio a un procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Municipalidad Provincial.

De acuerdo al Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024, las cuatro infracciones más cursada por la PNP son: 1. utilizar la bocina para llamar la atención en forma innecesaria, 2. no presentar la tarjeta de circulación vehicular, licencia de conducir o DNI; 3. estacionar el vehículo en zonas prohibidas o rígidas señalizadas o sin señales de seguridad reglamentarias en caso de emergencia; 4. estacionar en lugar que afecte la operatividad del servicio de transporte público de pasajeros o carga o que afecte la seguridad, visibilidad o fluidez del tránsito

o que impida observar la señalización; dejar mal estacionado el vehículo en lugares permitidos (PNSV 2015-2017 Pag. 77).

El párrafo anterior evidencia que estas infracciones no guardan relación con los problemas de velocidad, imprudencia o ingesta de alcohol que han sido identificados como factores determinantes de los accidentes de tránsito. Las infracciones más cursadas no tienen relación con las causas de los accidentes de tránsito<sup>4</sup>, ni con problemas de circulación o tránsito criminal.

Programas preventivos como “tolerancia cero” significó la expresión de la política del Estado en varios gobiernos que conllevaban a un control más exhaustivo de los requisitos y especificaciones de transporte y tránsito para los vehículos que utilizan las redes viales nacionales y locales. El espíritu de esta campaña era no dejar circular ningún vehículo que tuviera alguna falta a los reglamentos de tránsito y transporte, sin embargo, las limitaciones de los entes encargados de su control por diferente naturaleza no permiten ni sostenibilidad ni continuidad en las acciones.

El programa sigue vigente pero ni su continuidad está asegurada ni su efecto ha sido importante pues en el caso de accidentes estos han tenido una leve baja (Informe Anual del INEI 2016), así como los robos a pasajeros y usuarios de la vía (Informe de Seguridad Ciudadana INEI 2016), en ambos documentos estadísticos el decremento es mínimo y no sufre ninguna variación significativa en cuanto a Lima e Ica, teniendo en cuenta que la disminución de accidentes y evasión de la denuncia es la que estaría originando esta mengua, más aun si se toma en cuenta que esta red vial tiene un alto tránsito por ser de

---

<sup>4</sup> Según el Anuario Estadístico PNP 2016 y el PNSV 2015-2024, las causas más importantes son exceso de velocidad, imprudencia del conductor y ebriedad.

circulación obligada para desplazarse hacia el sur del país y la zona de la sierra central.

Las coordinaciones para el control son prácticamente nulas, no existe una comunicación adecuada entre los entes encargados de esta labor, cada autoridad planifica, ejecuta y desarrolla sus acciones sin coordinaciones entre ellas ni para el apoyo ni para conocimiento, lo que conlleva a operaciones similares en lugares próximos, acciones de violencia contra los fiscalizadores en zonas aisladas y efecto poco disuasivo del control y fiscalización.

El Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad Vial sostiene que este problema primero se origina por la falta de articulación entre las autoridades, la segunda es la falta de liderazgo, porque ninguna de las instituciones se siente líder del problema y la última es la falta de recursos.

A esta descripción del problema se suma la mal interpretada autonomía de los Gobiernos Subnacionales que aplican sus competencias de diversa forma, es importante mencionar que esta actuación debe concordar con el artículo 43 de la Constitución Política y la sentencia del Tribunal Constitucional que interpreta la independencia o autonomía y señala que esta autonomía no implica discrecionalidad pues debe estar acorde con los objetivos del Estado (Informe Defensorial No. 137. Pag. 172).

Generalmente cuando los Inspectores de Transporte realizan operativos de control y fiscalización sin participación de la Policía Nacional, ocurren actos de violencia, mediante agresiones, fuga de vehículos y hasta accidentes provocados intencionalmente como atropellos hacia los inspectores y choques a sus medios de transporte, este fenómeno está alcanzando al personal policial



que viene sufriendo daños a patrulleros, motocicletas policiales y las unidades de transporte de los propios infractores.

“...estábamos haciendo un operativo en la Av. Brasil y de repente una coaster casi nos atropella y chocando a la camioneta de la municipalidad se dio a la fuga en medio de los toques de silbato y la impotencia de no poder hacer nada para alcanzarlo y detenerlo...” testimonio de Policía Nacional asignado al tránsito.

“...cuando requerimos detener a una unidad de transporte en una vía nacional, tiene que ser en un lugar que por razones físicas disminuya la velocidad y pueda casi detenerse de propia voluntad, pues al no ver policías solo aumentan la velocidad y se alejan del lugar pese a las tomas fotográficas y filmaciones que hacemos, esto no intimida a los conductores...” Experto 4

El manejo individual de la competencia de control en los ámbitos estatales es demasiado evidente, es notorio que cada funcionario en su entrevista considera que su labor es más importante que las que realizan otras autoridades, sin embargo, debe ser su propia institución y el Estado que deben priorizar y fortalecer esta tarea de control debidamente articulada, además no solo es la creencia y la actuación casi individualista de los funcionarios, también es al desconocimiento que la finalidad última de esta responsabilidad es orientar los esfuerzos desplegados en estas tareas para alcanzar los niveles de restricción y corrección óptimos para disminuir los problemas de tránsito.

“...algunas veces hemos solicitado apoyo a los fiscales de prevención del delito y la Policía Nacional para que apoyen las labores de control y fiscalización, pero son muy limitadas las acciones de cooperación y las limitaciones de tiempo y coincidencia de horarios hace que esta colaboración sea casi inexistente...” Experto 04

“...las acciones de control que realiza la Policía Nacional se limitan al ámbito del tránsito regulado por el Reglamento General de Tránsito, no tenemos competencia en el transporte y menos en el ámbito sancionador administrativo que comprende al Ministerio de Transportes o las

Municipalidades, lo cual hace un sistema de permisibilidad ante la ausencia de formas de sanción a las infracciones de ese ámbito del transporte y la poca capacidad de estas autoridades para apoyar en toda la cobertura que la policía de tránsito a nivel local y nacional desarrolla diariamente...” Oficial de Policía responsable del tránsito entrevistado Experto 01

Como se aprecia la concepción de coordinación está totalmente alejada de la visión de los funcionarios responsables en el ámbito nacional, local y policial, aunque lo óptimo es que todos deben trabajar por un fin común, lograr un tránsito con menos factores de riesgo, la realidad nos muestra a autoridades enfrentadas y en competencia, lo que definitivamente es una confrontación negativa entre la problemática y la realidad de cómo se ejerce la competencia de control de tránsito.

A este desencuentro se suma la inobservancia de otras acciones estatales como las establecidas por el Consejo Nacional de Política Criminal dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que ha formulado un documento de trabajo “La Delincuencia en el Perú: Propuesta de Intervención Articulada”, de enero del 2013, documento en el cual se prescriben diversas acciones vinculadas a operaciones de control en las vías públicas, las cuales no se cumplen y tampoco han sido consideradas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y menos aún en el Plan Nacional de Seguridad Vial.

De lo anteriormente descrito y detallado se puede concluir que: 1. las competencias estatales en el ámbito del control de tránsito son bastante difusas y recurrentes (pese a que estas competencias están detalladas en el Reglamento Nacional de Tránsito) carentes de coordinación entre las autoridades subnacionales evidenciándose la ausencia de una autoridad nacional de tránsito;

2. El diseño de las operaciones de control del tránsito no responde a un análisis de la situación problemática que identifique los puntos geográficos de incidencia, los factores determinantes y contributivos de los accidentes de tránsito, el parque automotor u otro elemento de la realidad que los haga eficientes y eficaces; 3. El control de tránsito actualmente no responde a ninguna acción coordinada o deducida de la problemática de la seguridad ciudadana.



## CAPITULO 3

### La implementación de la política de control de tránsito

La realidad de la problemática del tránsito y sus principales expresiones de accidentes, pérdida de horas hombre y tránsito criminal, conllevan a que el Estado haya detectado el problema diseñando una política pública para mejorar los sistemas de control del tránsito a través de la normativa nacional y sobre todo de las acciones de control que desarrollan las actividades competentes diseñadas y planeadas en el Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024.

Según las directrices de Naciones Unidas en el documento “Década para la acción” se propone estructurar el Plan Nacional de Seguridad Vial en cinco líneas estratégicas que en aplicación deberían expresar las capacidades estatales (PNSV 2015-2024 Pag 143), estrategias institucionales, estrategias sobre el comportamiento humano, estrategias sobre los vehículos, estrategias sobre la infraestructura, estrategias de atención a las víctimas.

Las mencionadas estrategias deben ser una línea transversal al accionar de las autoridades encargadas del tránsito en todas sus competencias, pues deberían a criterio de Naciones Unidas mejorar las condiciones de la movilidad humana y resultan relevantes para reducir accidentes, los congestionamientos y el tránsito criminal, que constituirían los elementos fundamentales para contrarrestar sus efectos nocivos en la población en general.

El Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024, establece acciones estratégicas para garantizar una buena estructura vial, un servicio de transporte adecuado, fortalecer la seguridad vial alineado con un Plan Operativo que integra

el esfuerzo de todos los actores que por ley tienen competencias en el control y fiscalización del tránsito.

Las consideraciones del Plan constituyen en la medida de su eficacia y acción la capacidad del Estado para implementar estas acciones estratégicas y operacionales. Sin embargo, este Plan no es el único vinculado al control del tránsito, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y las Políticas de Criminalidad consideran acciones de control para disminuir los factores de riesgo y evitar las acciones delictivas, evidenciando que no están articulados, a pesar de que sus acciones son similares en cuanto a la prevención situacional, en este ámbito comprenden la congestión, siniestralidad y criminalidad.

De las entrevistas realizadas a expertos, todos están de acuerdo en sostener que el problema del tránsito en nuestro país ha superado la acción del Estado, pese a contar con una normativa bastante extensa y detallada, la informalidad está arraigada en nuestro sistema de transporte, y este es uno de los factores más preponderantes a la limitación social de apoyar las acciones de control, este mismo factor es un condicionante a la decisión política que disminuye el interés en atender a la verdadera problemática del tránsito pues afecta diversas clases sociales y a un gran número de usuarios que utilizan el transporte informal aun cuando saben y conocen el riesgo que asumen al utilizarlos.

El Secretario Técnico de SUTRAN sostiene que el Estado no ha desarrollado un transporte masivo eficiente por lo que mayoritariamente la población sigue recurriendo al transporte privado, congestionando las calles, además el problema del transporte está prácticamente sustentado en la facilidad

de dar trabajo informal y el movimiento económico que genera en el sustento familiar de una buena parte de la población, esta problemática se ha ido agudizando en contraparte con las mejoras de la red vial nacional:

“...las vías han venido siendo mejoradas en cuanto a su asfaltado y mantenimiento, sin embargo son los usuarios de la vía los que hacen mal uso de ella y su transitabilidad ha permitido que transportistas informales con cualquier vehículo hagan uso de esta red vial para generar una forma de sustento, sin formalizar su actividad y contribuyendo al desarrollo de factores de riesgo que propenden a accidentes de tránsito y actuaciones contrarias a la ley, confabulándose con los propios usuarios para enfrentarse a las autoridades cuando ejercen sus labores de control y fiscalización...” Experto 4

En cuanto al ámbito del desarrollo de la política de control cada funcionario tiene una conceptualización independiente y se sustenta más en su competencia legal que en la finalidad intrínseca de la norma, que es garantizar la libre circulación, pero sobre todo la seguridad de esta, que va de la mano con la seguridad vial.

“...el Ministerio de Transportes no tiene un control definitivo sobre tránsito porque las competencias están en las municipalidades y en la PNP, pero creemos que es importante este tipo de control porque la fiscalización va de la mano con el cambio de conducta de las personas” Experto 5

Los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Seguridad Vial y los de Seguridad Ciudadana y Política Criminal no tienen responsables directos, con objetivos medibles en tiempo o en dimensión de implementación, al no haber un ente rector con la autoridad adecuada para hacer el monitoreo y seguimiento se produce el desfase operacional que no permite lograr desarrollar lo planificado.

Las estadísticas policiales y del INEI de los últimos cuatro años reflejan que no se avanza mucho en cuanto a los objetivos establecidos en los planes, dado a que estas limitaciones son insuperables actualmente, por desconocimiento de las acciones estratégicas diseñadas para su ejecución multisectorial, conforme las directrices del Consejo Nacional de Seguridad Vial, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana o el Consejo Nacional de Política Criminal.

Los intereses organizacionales no han podido integrarse a una política única estatal que permita fortalecer su capacidad y revertir la acción delictiva, el congestionamiento, la pérdida de horas hombres generada por los congestionamientos y la recurrente siniestralidad vehicular, los factores son diversos pero las consecuencias son únicas, no podemos revertir las consecuencias de la problemática en cuanto a pérdidas de vidas, lesiones, afectación del patrimonio y disminución de la producción económica.

La política de control de tránsito diseñada por el Plan de Seguridad Vial expresado como una capacidad estatal se mide para el presente estudio en la ejecución y efectividad para controlar los efectos negativos de las deficiencias del control del tránsito evidenciando el problema de su poca coordinación entre las autoridades responsables, el incumplimiento de objetivos que permitan alcanzar las metas estratégicas plasmadas en los planes de seguridad vial, seguridad ciudadana y contra la actividad criminal.

El consejo Nacional de Seguridad Vial creado como un ente rector del tránsito no ha podido asumir su rol previsto el propio secretario técnico lo asume señalando sus limitaciones para articular el trabajo estatal.

El planeamiento en el diseño de la política de control de tránsito como capacidad estatal no ha sido generado como articulación de nuevas estrategias vinculadas a los objetivos diseñados y se confunden las responsabilidades de tránsito y transporte, por lo tanto la fiscalización no es efectiva y la tolerancia está en aumento incrementándose la informalidad en la infraestructura vial, la prestación del servicio de transporte inadecuado, la inseguridad vial, la inseguridad ciudadana y el tránsito criminal. Tal como se ha descrito en el marco teórico y el estado de la cuestión.

La problemática de la implementación de la política de control de tránsito está relacionada a: 1. La inadecuada determinación de competencias, 2. La poca articulación de la acción del gobierno central y gobiernos locales para cumplir con los objetivos estratégicos tanto en el ámbito de seguridad vial y seguridad ciudadana, 3. Carencia de un ente con autoridad nacional para monitorear el accionar estatal en los diferentes niveles de gobierno y promover lograr los objetivos planificados, 4. El único avance es su diseño como política de Estado. (Comentario del Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad Vial).



## CAPITULO 4

### Principales limitaciones para implementar políticas de control de tránsito

Las normas específicas de tránsito y transporte establecieron las competencias y las medidas administrativas para fortalecer la actuación estatal en conjunto en este problema nacional, mediante el Decreto Supremo No. 010-1996-MTC se creó el Consejo Nacional de Seguridad Vial como ente rector encargado de promover y coordinar las acciones vinculadas a la seguridad vial, dentro de ellas la labor de control y fiscalización.

El control de tránsito tiene carácter multisectorial, por contar entre sus componentes con representantes de los Ministerios de Educación, Salud, Interior entre otros, su Secretaria Técnica, que es la parte operativa de este consejo carece de independencia técnica, económica y administrativa que le permita afrontar el reto de desarrollar la seguridad vial a nivel nacional como un verdadero ente rector. (PNSV 2015-2024-139).

La Ley orgánica de municipalidades (Ley 27972), establece todo el marco legal de acción de las municipalidades provinciales y distritales sus funciones y competencias, la titularidad del procedimiento sancionador del cual está ligado el control de tránsito, determina su autonomía administrativa y de gestión, así como su competencia normativa.

El título IX de la Ley 27972 correspondiente a relaciones interinstitucionales y conflictos de competencias desarrolla claramente sus

aspectos de competencia y relaciones interinstitucionales, no dejando mucho que decidir al gobierno central, pues determina que ante un conflicto deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional, limitando ejercer una autoridad única para el caso de tránsito y ratificando su autonomía bajo ese punto de vista netamente legal.

Los Informes Defensoriales 108 y 137 formulados por la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo, identifican taxativamente la debilidad institucional del Estado para la fiscalización<sup>5</sup>, señala que esta función comprende los aspectos de supervisión, detección de infracciones, imposición y ejecución de sanciones, bajo esta conceptualización posibilita describir a su vez lo que se entiende por detección de infracciones, razón de ser de la fiscalización procedimiento por el cual verifica la comisión de una infracción y se individualiza al sujeto infractor. La función de fiscalización se orienta a corregir los incumplimientos de las normas de transporte por parte de las empresas operadoras de servicio interprovincial de ámbito nacional.<sup>6</sup>(DP 108,33)

El Informe Defensorial No. 108, PASAJEROS EN RIESGO (DP 108 pag.52), ha puesto en evidencia que las autoridades responsables de atender la problemática del transporte no cuentan con el potencial humano, recursos económicos ni materiales mínimos para poder cumplir sus funciones, y que incluso las pocas multas impuestas no pueden hacer efectivos sus cobros ya que

---

<sup>5</sup> Expresión formal del control para realizar el procedimiento administrativo sancionador por la no observancia de las disposiciones de tránsito y transporte.

<sup>6</sup> Artículo 178 del DS. No. 09-2004MTC Reglamento Nacional de Administración de Transporte

el propio Ministerio de Transportes y Comunicaciones no tiene un equipo propio de ejecutores y auxiliares coactivos.

Esta limitación económica conlleva a que la implementación logística sea muy reducida y el contrato de inspectores también sea muy por debajo de los requeridos teniendo en cuenta el incremento poblacional y el creciente parque automotor nacional, principalmente en Lima e Ica.

En cuanto a recursos económicos y logísticos, el Ministerio de Transporte principal fuente de financiamiento de las acciones de control recibió para el año 2016 según el presupuesto nacional 12,838 millones de soles, en comparación al sector educación que recibió 24,813 millones, el presupuesto es bastante limitado; la otra fuente de financiamiento es lo recaudado por el procedimiento sancionador que es muy engorroso y su sistema de cobranza es muy complejo.

“...Estos procedimientos continúan empleando medios físicos para la verificación de infracciones y se recurre al papel para plasmarlos, lo que evidencia la falta de tecnología, sumado a su trámite nacional eleva el tiempo del procedimiento”. Experto 7

Una muestra de la incoherencia, del accionar fiscalizador y control como expresión de política pública es que el 31% de los accidentes de tránsito en el Perú se produce por exceso de velocidad y ninguno de los actores responsables del control cuenta con cinemómetros<sup>7</sup> en cantidad suficientes para controlar el tránsito vehicular en la red nacional y urbana. De igual forma el tercer factor principal de accidentes es la conducción en ebriedad y el número de alcoholímetros es limitado y por ende refleja poco infraccionamiento. (Compendio Est. PNP).

---

<sup>7</sup> Dispositivo diseñado para medir en tiempo real la velocidad de un vehículo a motor.

La SUTRAN por ejemplo recibe con meses de retraso las infracciones que impone la Policía de carreteras, lo que genera diversos problemas administrativos como la limitación a acceder al descuento del pago dentro de los primeros siete días de imposición de la Papeletea, la carencia de su registro oportuno para el pago por cualquier medio genera la impunidad por lo difícil de su cobranza. Experto 7

La coordinación y articulación son las falencias más recurrentes observadas por los actores de esta problemática, expertos, autoridades, policías e inspectores coinciden con el Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad Vial, sobre la pobre articulación de los entes estatales para mejorar esta situación.

Son limitaciones recurrentes la asignación o contrato de personal su calificación y certificación, recursos logísticos y económicos, así como ausencia de acciones coercitivas efectivas la poca difusión de esta política, que genera desconocimiento de los actores sobre los objetivos trazados, las acciones a realizar y la implementación de las estrategias que deberían implementar.

Las acciones de control no están coordinadas, su finalidad es disuasiva y debe evitar la impunidad de toda infracción legal sea esta administrativa o penal, es fundamental la coordinación, pues las competencias son bastantes diversas entre los encargados del control y fiscalización para hacer cumplir la normativa administrativa normal y penal.

“Totalmente tenemos un gran problema de competencias a veces, por ejemplo: cuando un policía de tránsito detiene un vehículo y no es de una ruta no puede hacer nada porque no tiene competencias en transporte, mientras que el Inspector de Transporte lo ve por una cuestión de tránsito y viceversa ahora aparte de los procedimientos administrativos en las municipalidades son más

demorosos por eso tenemos un gran déficit de cobros de papeletas” (Secretario Técnico del CNSV).

Para el desarrollo del Plan Operativo se requiere de Inspectores de Transporte los cuales pueden ser municipales, regionales y del Ministerio de Transportes los cuales tiene que estar homologados y nombrados, esto incluye su capacitación no solo operacional sino principalmente fiscalizadora, pero teniendo en cuenta el elevado número de vehículos que forman el parque automotor en Lima e Ica, sus inspectores no son suficientes para desarrollar las tareas de control y fiscalización (Informe Defensorial 108-14).

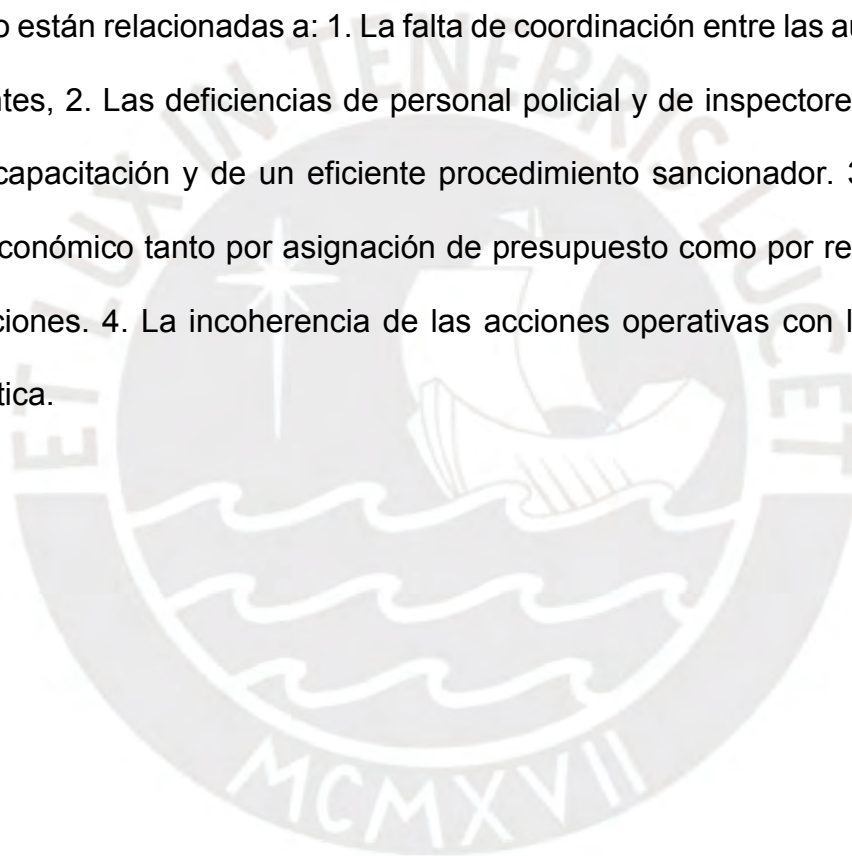
Al no ser desarrollado el planeamiento adecuadamente las autoridades no pueden cumplir con la función disuasiva y educadora que les corresponde.

En el caso de la Policía Nacional los efectivos policiales, sobre todo femenino, asignados al tránsito no son suficientes para garantizar la circulación peatonal y vehicular y sus acciones de fiscalización no son coherentes con el desarrollo operativo del Plan Nacional de Seguridad Vial, lo que se refleja en la poca coherencia de infracciones con las motivaciones de la siniestralidad congestionamiento o el tránsito criminal, frente a lunas oscurecidas vehículos sin placas etc., evidenciando no haber trabajo articulado de estos dos actores tanto en Lima como Ica, Municipios y Policía la labor de control no es efectiva por la falta de articulación de las autoridades comprometidas.(Compendio Est.)

El acceso de vehículos en las vías que generan congestión demuestra el poco control del tránsito y transporte al circular vehículos sin placas, sin revisión técnica, sin autorizaciones. Otras expresiones visibles de incumplimiento al Reglamento Nacional de Tránsito como la circulación en vías de alto tráfico de motocars, motos “hechizas” adaptadas a diversos servicios de carga, no se

reflejan en las infracciones impuestas y su impunidad facilita la saturación de vías y las expresiones delictivas que se desprenden de ella elevando el tiempo de la exposición de pasajeros a ser víctimas de accidente de tránsito o del delito común, además de la creación de paraderos informales que limitan la transitabilidad producen mayor afluencia de público y por ende mayor exposición al delito y siniestralidad.

Las principales limitaciones para la implementación de políticas de control de tránsito están relacionadas a: 1. La falta de coordinación entre las autoridades competentes, 2. Las deficiencias de personal policial y de inspectores tanto en número, capacitación y de un eficiente procedimiento sancionador. 3. El poco soporte económico tanto por asignación de presupuesto como por recaudación de infracciones. 4. La incoherencia de las acciones operativas con la realidad problemática.



## CONCLUSIONES

Se ha probado que las limitaciones en la ejecución de operaciones de control de tránsito en Lima e Ica influyen negativamente en la problemática del tránsito en los años 2015-2016, al no haber un consenso para la aplicación de la política criminal, la seguridad vial y la seguridad ciudadana, constituyendo sus expresiones nocivas más recurrentes el congestionamiento vehicular y la exposición de los usuarios a accidentes y victimización delictiva, el tránsito criminal expresado principalmente en elevado número de robos en la vía pública.

Estas limitaciones son generadas por la falta de coordinación de los entes responsables que no permiten distribuir adecuadamente los recursos para fortalecer la capacidad estatal expresada en el control, la fiscalización y los procedimientos sancionadores que posibiliten cumplir su aspecto disuasivo y educador.

Se ha probado que el diseño de las operaciones de control de tránsito no responden a la problemática del tránsito en Lima e Ica en los años 2015-2016, pues las operaciones realizadas por las diversas autoridades con competencias de control y fiscalización carecen de coordinación adecuada, agravándose esta situación por la difusa segmentación de funciones y atribuciones que en buena cuenta es una superposición de competencias nada eficiente para responder a la problemática de tránsito, vinculada a la siniestralidad (Accidentes de Tránsito), congestión, criminalidad o afluencia vehicular y peatonal.

Las operaciones de control de tránsito no responden a un diseño integral pues se realizan aleatoriamente en cuanto a tiempo y lugar y sus procedimientos sancionadores no guardan relación con los factores determinantes de los

accidentes los problemas de congestión o circulación criminal, al haber sido contrastados con las infracciones que son detectadas denunciadas y sancionadas, se ha evidenciado su falta de coherencia situacional.

El desarrollo de acciones de control simultaneas sin objetivos concordantes con las estrategias nacionales de seguridad vial, seguridad ciudadana o política criminal se evidencian en la situación del tránsito en general y los problemas de congestión, inseguridad y siniestrabilidad.

Se ha probado que la implementación de políticas de control de tránsito es deficiente como consecuencia directa de la inadecuada delimitación de competencias que ha generado que cada autoridad con competencias en control ejecute al libre albedrio y diseñe acciones que no tienen articulación con el diseño nacional estipulados en los planes de seguridad vial, seguridad ciudadana y contra la criminalidad.

La poca articulación estatal al no tener consenso dada la mal aplicada autonomía de los gobiernos subnacionales que los hace independientes como autoridades competentes para actuar hacia el logro de los objetivos del gobierno Nacional no habiendo logrado establecer una autoridad que pueda integrar estos esfuerzos, pese a que el diseño de la política plasmado en el Plan Nacional de Seguridad Vial, crea el Consejo Nacional de Seguridad Vial, el cual no logró hasta el momento asumir este ámbito y sobre todo constituirse en la autoridad especializada para articular la acción estatal.

La carencia de conocimiento sobre la realidad problemática en cuanto a los factores que influyen en el problema ni tampoco de las consecuencias en



cuanto accidentes, delitos y pérdida de productividad, son una deficiencia demasiado evidente de acuerdo a todo lo detallado en esta investigación.

Se ha probado que las principales limitaciones para implementar políticas de control de tránsito responden a la deficiente aplicación de una política nacional efectiva de seguridad y la débil y casi inexistente integración de las acciones de sus operadores en Lima e Ica los años 2015-2106, por la falta de articulación de las estrategias en el ámbito criminal, vial y de seguridad, refleja la poca coordinación de los Ministerios comprometidos como Justicia, Interior y Transporte, pese a ser miembros de los tres Consejos Nacionales de estos temas Seguridad Vial, Seguridad Ciudadana y Política Criminal.

Las acciones de competencia ministerial, en este ámbito, no guardan relación con sus actores dependientes en los Gobiernos Subnacionales, que en el desarrollo de sus competencias legales, realizan acciones carentes de objetivos definidos empleando personal insuficiente y no calificado, sin medios logísticos ni sustento económico proveniente del presupuesto nacional y mucho menos del generado por la recaudación de las multas por infracciones del tránsito o transporte.

Las incoherencias operativas junto a la poca articulación gubernamental y la ausencia de una autoridad eficiente de acción nacional no permiten combatir los factores de riesgo detectados e identificados en la problemática situacional generando una serie de acciones de control que no están alineadas con las estrategias nacionales para mejorar la capacidad estatal en los ámbitos vinculados al tránsito que influyen en la siniestrabilidad, tránsito criminal,

congestión vehicular y sus impactos principalmente económicos en el ámbito nacional.

Esta situación también es afectada por las falencias de la implementación en cuanto a personal, logística y normativa, pero principalmente se agudiza por no reconocer la necesidad e importancia de su implementación para revertir precisamente las consecuencias descritas que afectan los derechos fundamentales de las personas en Lima e Ica en los años 2015-2016. Sobre esta situación tan evidente y descrita en este estudio podemos esgrimir las siguientes recomendaciones como corolario a las conclusiones obtenidas.

Integrar el sistema de control y fiscalización con las estrategias nacionales de seguridad vial, política criminal y seguridad ciudadana, permitiendo una mejor administración del potencial humano, recursos económicos y logísticos, facilitando una articulación y coordinación óptima entre los actores operacionales de estas competencias, permitiendo desarrollar operaciones de control y fiscalización a nivel nacional que respondan a los factores de riesgo delictivo, tránsito y congestión cumpliendo su función educadora, preventiva y disuasiva.

Para su implementación como política pública se deben nombrar mesas de trabajo que establezcan protocolos conjuntos de acción operacional con un diseño único de tiempo y lugar para no sobreponer acciones de control que molesten al usuario y en todo caso disminuyan los factores negativos en base a procedimientos articulados, coordinados y debidamente implementados con personal y logística.

Articular el trabajo desarrollado por los diferentes Consejos Nacionales cuyos integrantes son de los mismos ministerios pero en políticas diferentes,

para que su diagnóstico de la problemática y el diseño de estrategias y objetivos responda a la realidad nacional, sea coherente con las competencias y capacidades estatales, permita su monitoreo en cuanto al diseño y desarrollo de los planes operativos sectoriales y específicos de cada organización estatal o local, coadyuvando a que cada acción este orientada a alcanzar un objetivo en el desarrollo de una estrategia que enfrente y limite generar factores de riesgo, desarrollando una labor integradora y de supervisión a través de las Secretarías Técnicas que puedan no solo monitorear sino fundamentalmente implementar las acciones para poder solucionar las deficiencias que en su desarrollo se generan o suscitan articulando entre ellas toda la capacidad estatal en este ámbito del control ciudadano.

Sincerar la legislación nacional referente al tránsito y transporte permitiendo que esta sea coherente en los tres niveles de gobierno, de acuerdo a lo estipulado en la concepción constitucional de la autonomía e independencia de las autoridades, permitiendo hacer cumplir de la manera más adecuada e imperiosa, que sea difundida ampliamente en los diferentes niveles educativos y a través de la sensibilización social, para mejorar su comprensión y acatamiento permitiendo que los sistemas de control puedan hacerla efectiva como infracción penal o administrativa, con sanciones coherentes, oportunas y efectivas fortalezcan la capacidad del estado en la prevención, disuasión y educación.

## BIBLIOGRAFÍA

Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente. Defensoría del Pueblo 2006 Perú. *Informe Defensorial 108 Pasajeros en riesgo. La seguridad en el transporte interprovincial*. Recuperado:

[http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_108.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_108.pdf)

Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente. Defensoría del Pueblo Noviembre 2008 Perú. *Informe Defensorial No. 137. El Transporte Urbano en Lima Metropolitana. Un desafío en defensa de la vida*. Recuperado de:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/D8FABB9489C8E716052575A6001189C2/\\$FILE/5\[1\].informe\\_defensorial\\_137.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/D8FABB9489C8E716052575A6001189C2/$FILE/5[1].informe_defensorial_137.pdf)

Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente. Defensoría del Pueblo 2012 Perú. Informe Defensorial No. 008-2012-DP/AMASPPII.DP Seguridad vial y puntos negros en Lima Metropolitana. Recuperado de:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/92E37EC463E8C92E05257EBB006EB2F0/\\$FILE/Informe-008-2012-DP-AMASPPI-SP.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/92E37EC463E8C92E05257EBB006EB2F0/$FILE/Informe-008-2012-DP-AMASPPI-SP.pdf)

Aguilar Villanueva Luis, (2013), México.

Alberto BULL. CEPAL GTZ (2003). Chile, *LA CONGESTION DEL TRÁNSITO. El problema y como enfrentarlo*.

Consejo Nacional de Política Criminal 2013. *“La delincuencia en el Perú: Propuesta de Intervención Articulada” Documento de Trabajo No. 01 Compendio*.

Domingo Ruiz López, Carlos Cárdenas Ayala, (2003) Que es una gestión Pública.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89\\_ES\\_UNA\\_POL%C3%8DTICA\\_P%C3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf)

Diomedes Diaz Pasapera, (1984) TRÁNSITO, Lima.

Compendio Estadístico del INEI- 2016

Estadística del Estado Mayor de la PNP 2015.

Manual de Procedimientos de Control de Tránsito de la PNP 2015

Manual de Legislación Policial 2016. Lima

Manual de Operaciones Policiales de la PNP 2014

Manual de Procedimientos Operativos de la Dirección Nacional de Seguridad Vial.

Policía Nacional del Perú. Anuario Estadístico de la PNP 2016. Recuperado de:  
[https://www.pnp.gob.pe/anuario\\_estadistico/documentos/ANUARIO%20PNP%202016%20presentacion.pdf](https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/ANUARIO%20PNP%202016%20presentacion.pdf)

Policía Nacional del Perú. Anuario Estadístico de la PNP 2015. Recuperado de:  
[https://www.pnp.gob.pe/anuario\\_estadistico/documentos/ANUARIO%20PNP%202015%20DIREST%20PUBLICACION.pdf](https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/ANUARIO%20PNP%202015%20DIREST%20PUBLICACION.pdf)

Proyecto del Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024

Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.

Organización Mundial de la Salud Informe 2010-2013

Organización Mundial de la Salud 2015. *Informe Sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial* 2015.

Thomson, L., & Bull, A. (Junio de 2001). LA CONGESTIÓN DEL TRÁNSITO URBANO: causas y consecuencias económicas y sociales. Recuperado el 21 de Marzo de 2011, de División de Recursos Naturales e Infraestructura: CEPAL - ONU: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/7322/lcl1560e.pdf>

DECRETO SUPREMO N° 010-1996-MTC – CREAM EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL

DECRETO SUPREMO N° 016-2009-MTC – TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL REGLAMENTO NACIONAL DE TRÁNSITO – CÓDIGO DE TRÁNSITO

DECRETO SUPREMO N° 029-2009-MTC – MODIFICAN EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL REGLAMENTO NACIONAL DE TRÁNSITO – CÓDIGO DE TRÁNSITO

ARTICULOS

- ASPECTOS PSICOSOCIALES Y ACCIDENTES EN EL TRANSPORTE TERRESTRE Nelson Morales-Soto<sup>1,2,3</sup>, a, Daniel Alfaro-Basso<sup>1,2</sup>, a, Wilfredo Gálvez-Rivero<sup>1,2</sup>, a

<http://www.scielosp.org/pdf/rpmesp/v27n2/a17v27n2.pdf>

- Diario El Comercio 2017. Nuevos polos de desarrollo: la propuesta para descentralizar Lima. Exp. Roy Rojas Vargas.

<http://elcomercio.pe/lima/transporte/nuevos-polos-desarrollo-descentralizar-lima-424849>

- Diario La República 2016. Lunas polarizadas cada año se emiten más de 32 mil permisos.

<http://larepublica.pe/impresasociedad/786810-lunas-polarizadas-cada-ano-se-emiten-32-mil-permisos>

- Incidencia, tendencia de los accidentes de tránsito en el Perú y factores de riesgo dependientes del peatón, vehículo y conductor. [http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/2/jer/inci\\_prog\\_invs/incidencia%20y%20factores%20de%20riesgo.pdf](http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/2/jer/inci_prog_invs/incidencia%20y%20factores%20de%20riesgo.pdf)

- Perfil de Seguridad Vial. MINSA. Dr. Celso Bambaren Alatriza.

<http://www.minsa.gob.pe/ogdn/esp/pdf/Perfil%20de%20Seguridad%20Vial%20-%20Peru.pdf>

[https://es.slideshare.net/ebiolibros/perfil-de-seguridad-vial-peru?from\\_action=save](https://es.slideshare.net/ebiolibros/perfil-de-seguridad-vial-peru?from_action=save)

## ANEXO 01

EXPERTO 1

MALAVER ODIAS CARLOS ALBERTO

JEFE DE LAS DIVISIONES DE CONTROL DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL

CORONEL (A)

EXPERTO 2

DONAYRE ROMERO CARLOS ALBERTO

SUB GERENTE DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA

EXPERTO 3

CARMONA CHAVEZ MOISES MIGUEL

SUB GERENTE DE TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHINCHA

EXPERTO 4

FARIAS GALVEZ MARINO LEONIDAS

JEFE DE SEGURIDAD Y MANTENIMIENTO DE PROTRANSPORTE – METROPOLITANO

CORONEL (R) PNP

EXPERTO 5

REVOLLEDO CHAVEZ OMAR

SECRETARIO TECNICO DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL

ABOGADO

EXPERTO 6

CASTRO GUZMAN ALVARO ENRIQUE

GERENTE DE TRANSPORTE URBANO DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

EXPERTO 7

REGALADO TAMAYO RAUL

GERENTE GENERAL DE LA SUTRAN



## ANEXO 02

### 1. Guía de Entrevista a expertos

#### A. INTRODUCCIÓN

- a. Qué cargo ocupa actualmente
- b. Cuanto tiempo tiene en este cargo
- c.Cuál es su experiencia y motivación para conocer los diferentes problemas del tránsito

#### B. EL CONTROL DE TRÁNSITO

- a. Como se debe entender el control de tránsito desde la actividad institucional que Ud. desarrolla
- b. Que instituciones tienen facultades de control de tránsito y como la ejercen
- c. Que facultades en cuanto a control de tránsito tiene la institución en la que usted labora.

#### C. DISEÑO DEL CONTROL DE TRÁNSITO

- a. En cuanto al planeamiento como se diseñan las operaciones de control de tránsito
- b. En cuanto a la ejecución del operativo como se realiza, lugar, número de inspectores, tiempo de las acciones de control, frecuencia.
- c. Que problemas tiene que enfrentar en las acciones de control

#### D. FINALIDAD DEL CONTROL DE TRÁNSITO

- a. Cuál es el objeto de efectuar operaciones de control
- b. Durante las operaciones de control que otras actividades irregulares aprecia en los vehículos
- c. Que estado de bienestar o ideal se desea alcanzar con las labores de control.

#### E. LIMITACIONES DE LA CAPACIDAD DE CONTROL DE TRÁNSITO

- a. Cuáles son las principales limitaciones para desarrollar un buen control de tránsito.
- b. Las limitaciones para desarrollar un control de tránsito adecuado requieren de la decisión o apoyo del nivel político, legislativo u operacional.
- c. Qué factores considera que son principales y cuales secundarios para que se pueda desarrollar adecuadamente el control del tránsito.

#### F. CIERRE

- a. En base a su experiencia que factores contribuyen en no poder adecuar las labores de control a niveles óptimos
- b. Podría brindar alguna (s) sugerencias para fortalecer las labores del control de tránsito.

## ANEXO 03

### Guía para grupo focal

#### A. PRESENTACIÓN

El objeto de la investigación, la importancia de la participación y la necesidad de ajustarse a los hechos y la conducta ética por parte de los participantes y los aspectos morales sobre anonimato y libertad de opinión.

#### B. EXPLICACION INTRODUCTORA

- a. Dinámica del trabajo tiempo a emplearse
- b. Normas de convivencia, tolerancia e interrelación
- c. Perennización del evento.

#### C. ROMPIMIENTO DEL HIELO

Video Reportaje sobre el tránsito en el Perú  
Lectura: la realidad y la percepción.

#### D. PREGUNTAS SOBRE CONTROL DE TRÁNSITO

- a. Cuanto tiempo labora en actividades relacionadas al control de tránsito.
- b. Que capacitación recibió para desarrollar esta tarea
- c. Cuál es su participación en los operativos de control de tránsito

#### E. PREGUNTAS SOBRE OPERATIVOS DE CONTROL DE TRÁNSITO

- a. Como son planificados los operativos de control de tránsito, quien escoge lugar hora y duración
- b. Como se desarrollan los operativos de control de tránsito
- c. Que dificultades encuentra y como las superan.

#### F. PREGUNTAS SOBRE LIMITACIONES EN LAS OPERACIONES DE CONTROL DE TRÁNSITO.

- a. Que limitaciones tienen las operaciones de control de tránsito
- b. Que factores influyen de manera determinante en su actuación en el control de tránsito
- c. De acuerdo a su experiencia que limitaciones considera que influyen en desarrollar adecuadamente las operaciones de control de tránsito.

#### G. PREGUNTAS SOBRE LA FINALIDAD DE LAS OPERACIONES DE CONTROL DE TRÁNSITO

- a. Cuál es la finalidad de los operativos de control de tránsito
- b. Como relaciona sus acciones con la finalidad establecida
- c. Considera que se cumple adecuadamente con la finalidad de los operativos de control de tránsito.

#### H. CIERRE

- a. En las operaciones de control de tránsito, usted aprecia que se desarrollan otras actividades ilícitas con los vehículos fiscalizados.

- b. Que otros aspectos podrían estar considerados en la problemática del tránsito y su control.

