

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Tesis

**Factores económicos y normativos que
afectan el servicio de transporte terrestre
de personas en el Perú**

Jonathan Betalleluz Montero

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Derecho Administrativo Económico

Lima, 2024

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

INFORME DE CONFORMIDAD DE ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

A : Mg. JAIME SOBRADOS TAPIA
Director Académico de la Escuela de Posgrado
DE : **Ms. Nadia Doménica Palomino Fernández**
Asesor del Trabajo de Investigación
ASUNTO : Remito resultado de evaluación de originalidad de Trabajo de Investigación
FECHA : **01 de junio del 2024**

Con sumo agrado me dirijo a vuestro despacho para saludarlo y en vista de haber sido designado Asesor del Trabajo de Investigación titulado "**FACTORES ECONÓMICOS Y NORMATIVOS QUE AFECTAN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS EN EL PERÚ**", perteneciente a **Bach. JONATHAN BETALLELUZ MONTERO**, de la **MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO**; se procedió con la carga del documento a la plataforma "Turnitin" y se realizó la verificación completa de las coincidencias resaltadas por el software dando por resultado **12%** de similitud (informe adjunto) sin encontrarse hallazgos relacionados a plagio. Se utilizaron los siguientes filtros:

- Filtro de exclusión de bibliografía SI NO
- Filtro de exclusión de grupos de palabras menores (Nº de palabras excluidas: **<40**) SI NO
- Exclusión de fuente por trabajo anterior del mismo estudiante SI NO

En consecuencia, se determina que el trabajo de investigación constituye un documento original al presentar similitud de otros autores (citas) por debajo del porcentaje establecido por la Universidad.

Recae toda responsabilidad del contenido de la tesis sobre el autor y asesor, en concordancia a los principios de legalidad, presunción de veracidad y simplicidad, expresados en el Reglamento del Registro Nacional de Trabajos de Investigación para optar grados académicos y títulos profesionales – RENATI y en la Directiva 003-2016-R/UC.

Esperando la atención a la presente, me despido sin otro particular y sea propicia la ocasión para renovar las muestras de mi especial consideración.

Atentamente,



Ms. Nadia Doménica Palomino Fernández
DNI. N° **42961780**

DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, BETALLELUZ MONTERO JONATHAN, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 73066327, egresado de la MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La Tesis titulada "FACTORES ECONÓMICOS Y NORMATIVOS QUE AFECTAN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS EN EL PERÚ", es de mi autoría, la misma que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO.
2. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La Tesis es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicada ni presentada de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

Lima, 15 de Junio de 2024.



BETALLELUZ MONTERO JONATHAN
DNI. N° 73066327



Huella

Arequipa

Av. Los Incas S/N,
José Luis Bustamante y Rivero
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 607, Yanahuara
(054) 412 030

Huancayo

Av. San Carlos 1980
(064) 481 430

Cusco

Urb. Manuel Prado - Lote B, N° 7 Av. Collasuyo
(084) 480 070

Sector Angostura KM. 10,
carretera San Jerónimo - Saylla
(084) 480 070

Lima

Av. Alfredo Mendiola 5210, Los Olivos
(01) 213 2760

Jr. Junín 355, Miraflores
(01) 213 2760

VERSION JUNIO BETALLELUZ MONTERO

ORIGINALITY REPORT

12%

SIMILARITY INDEX

12%

INTERNET SOURCES

7%

PUBLICATIONS

%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	hdl.handle.net Internet Source	2%
2	leandro-zipitria.com Internet Source	1%
3	www.scribd.com Internet Source	1%
4	www.travimus.com Internet Source	1%
5	repositorio.continental.edu.pe Internet Source	1%
6	tesis.pucp.edu.pe Internet Source	1%
7	repositorio.ucv.edu.pe Internet Source	1%
8	spij.minjus.gob.pe Internet Source	1%
9	es.scribd.com Internet Source	1%

10 pt.scribd.com Internet Source <1 %

11 upc.aws.openrepository.com Internet Source <1 %

12 www.administracion.usmp.edu.pe Internet Source <1 %

13 vsip.info Internet Source <1 %

14 wb2server.congreso.gob.pe Internet Source <1 %

Exclude quotes Off

Exclude matches < 40 words

Exclude bibliography On

Asesor

Mg. Nadia Doménica Palomino Fernández

Dedicatoria

A mis padres, por haberme forjado con principios y valores que coadyuvaron a mi formación personal, gracias por inculcar en mí la perseverancia que me permitirá luchar contra las adversidades y ser un mejor profesional cada día.

Índice

Asesor	ii
Dedicatoria	iii
Índice de Tablas	vi
Índice de Figuras.....	vii
Resumen.....	viii
Abstract.....	ix
Introducción.....	x
Capítulo I Planteamiento del Estudio	1
1.1. Planteamiento y formulación del problema.....	1
1.1.1. Planteamiento del problema	1
1.1.2. Formulación del problema	1
1.2. Determinación de objetivos	2
1.2.1. Objetivo general.....	2
1.2.2. Objetivos específicos.....	2
1.3. Justificación e importancia del estudio	2
1.3.1. Justificación teórica	2
1.3.2. Justificación práctica.....	2
1.3.3. Justificación social	2
1.4. Limitaciones de la presente investigación	3
Capítulo II Marco Teórico	4
2.1. Antecedentes del problema	4
2.1.1. Antecedentes internacionales.....	4
2.1.2. Antecedentes nacionales.....	6
2.2. Bases teóricas	7
2.2.1. El servicio de transporte terrestre de personas en el Perú	7
2.2.2. Situación actual del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú	13
2.2.3. Análisis legal del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú	20
2.2.4. Regulación económica.....	26
2.3. Definición de Términos Básicos	37

Capítulo III Supuestos y Categorías	39
3.1. Supuestos	39
3.1.1. Supuesto general.....	39
3.1.2. Supuestos específicos	39
3.1.3. Matriz de categorización apriorística	40
Capítulo IV Metodología del Estudio	41
4.1. Método, Tipo o alcance de investigación.....	41
4.1.1. Método.....	41
4.1.2. Tipo o alcance	41
4.2. Diseño de la investigación	41
4.3. Población y muestra	42
4.3.1. Población	42
4.3.2. Muestra.....	42
4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	43
4.5. Técnicas de análisis de datos	44
Capítulo V Resultados y Discusión	46
5.1. Resultados y análisis.....	46
5.2. Discusión de resultados	49
Conclusiones.....	53
Recomendaciones.....	55
Referencias Bibliográficas	57
Anexos	63
Apéndice 1: Guía de Entrevista Estructurada para Especialistas	63
Apéndice 2: Ficha de Análisis documental	72

Índice de Tablas

Tabla 1	<i>Fiscalización de los servicios de transporte terrestre.....</i>	16
Tabla 2	<i>Fiscalización de las entidades de servicios complementarios</i>	17
Tabla 3	<i>Porcentaje de usuarios que no utiliza el transporte formal.....</i>	19
Tabla 4	<i>Clasificación del servicio de transporte terrestre.....</i>	21
Tabla 5	<i>Caracterización de especialistas entrevistados</i>	44
Tabla 6	<i>Relación de la intervención estatal con las fallas de mercado</i>	46

Índice de Figuras

Figura 1. <i>Red Vía Nacional</i>	14
Figura 2. <i>Redes Viales Departamentales y Vecinales</i>	15
Figura 3. <i>Triangulación de datos</i>	44
Figura 4. <i>Reglamentos relacionados a la actividad de fiscalización</i>	48

Resumen

En el ámbito nacional existen deficiencias en relación a la prestación del servicio de transporte terrestre de personas, ello se debe a diversos factores (económicos y normativos) que afectan el mercado. Dentro de los factores económicos, se puede advertir la existencia de fallas de mercado como principal factor que impide alcanzar situaciones de competencia perfecta; mientras que, dentro de los factores normativos, se advierte que no existe una regulación económica del servicio a nivel de norma especial.

En el Perú no existe un Sistema Integrado de Transporte Terrestre de Personas que integre tarifas, estructura y operación, generando con ello externalidades negativas que no aseguran al usuario un servicio eficiente que le permita desplazarse por el ámbito nacional con estándares de calidad, continuidad y seguridad.

Por otro lado, se advierte que en la legislación peruana existen normas especiales que regulan diversos mercados, tales como: agua y alcantarillado, luz y gas natural, infraestructura para el transporte de uso público y telecomunicaciones, situación que no se da en el ámbito del servicio de transporte terrestre de personas, pues existe una escasa intervención estatal y falta de regulación del mercado que permitan garantizar un cumplimiento efectivo de las condiciones de acceso del servicio, pues, en la Ley N° 27181 - Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC – Reglamento Nacional de Administración de Transporte, solo se establecen lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios que promueven el acceso libre de los agentes al mercado del servicio de transporte terrestre de personas.

Por ende, el propósito de la presente investigación se basa en el análisis de los factores antes mencionados con la finalidad de implementar una mejor regulación sectorial, tomando en cuenta el desempeño de los agentes en el actual modelo económico, evaluando así la posibilidad de intervención estatal dentro del mercado, a fin de mejorar la prestación del servicio y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los usuarios.

Abstract

At the national level there are deficiencies in relation to the provision of the land transportation service for people, this is due to various factors (economic and regulatory) that affect the market. Within the economic factors, the existence of market failures can be noted as the main factor that prevents achieving situations of perfect competition; while, within the regulatory factors, it is noted that there is no economic regulation of the service at the level of a special standard.

In Peru there is no Integrated Land Transportation System for People that integrates rates, structure and operation, thereby generating negative externalities that do not ensure the user an efficient service that allows them to travel throughout the country with standards of quality, continuity and safety.

On the other hand, it is noted that in Peruvian legislation there are special rules that regulate various markets, such as: water and sewage, electricity and natural gas, infrastructure for public transportation and telecommunications, a situation that does not occur in the scope of the land transportation service for people, since there is little state intervention and lack of market regulation that allows guaranteeing effective compliance with the conditions of access to the service, therefore, in Law No. 27181 - General Law of Transportation and Land Transit and the Supreme Decree No. 017-2009-MTC – National Transportation Administration Regulations, only establishes general economic, organizational and regulatory guidelines that promote free access of agents to the land transportation service market for people.

Therefore, the purpose of this research is based on the analysis of the aforementioned factors with the aim of implementing better sectoral regulation, taking into account the performance of the agents in the current economic model, thus evaluating the possibility of state intervention. within the market, in order to improve the provision of the service and guarantee the effective exercise of user rights.

Introducción

El actual modelo de regulación de mercado del servicio de transporte terrestre de personas ha demostrado no ser eficiente, pues no permite cumplir las condiciones de calidad, continuidad y seguridad del servicio, por lo que, la presente investigación se centra en determinar cuáles son los factores económicos y normativos que afectan el servicio de transporte de personas en el Perú.

En el desarrollo de la presente investigación, se podrá diagnosticar el estado actual del servicio de transporte terrestre de personas de ámbito nacional, analizando los principales problemas de gestión y cumplimiento normativo del Sistema Nacional de Transporte, se tomará en cuenta el reporte sobre fiscalización emitido por la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, así como la información sobre la Red Vía Nacional emitida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Posteriormente, se realizará un análisis de la normativa del sector transporte, considerando a la Ley N° 27181 como fuente general y el Decreto Supremo N°017-2009-MTC como fuente específica, a fin de entender la actual regulación del servicio de transporte terrestre de personas. La investigación se centrará en el transporte regular de pasajeros, que acorde a lo establecido Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, se encuentra sometido a fiscalización por parte del Estado.

Finalmente, se presentará una propuesta de regulación económica del mercado que permita a los prestadores del servicio actuar como el Estado les exige legalmente; asimismo, se plantearán mejoras para que el Estado puede intervenir mediante proyectos de inversión que permitan mejorar la prestación del servicio.

Capítulo I

Planteamiento del Estudio

1.1. Planteamiento y formulación del problema

1.1.1. Planteamiento del problema

Considerando que el transporte terrestre de personas es un servicio público esencial para el desarrollo de la sociedad, resulta inevitable que en gran parte de los países de Latinoamérica incluyendo el Perú, se generen diversos problemas al momento de la prestación del servicio, tales como: discontinuidad, inaccesibilidad e ineficiencia. Este hecho conlleva a una imperiosa necesidad de generar propuestas de mejora del modelo actual de prestación del servicio, y así poder brindar un servicio público más eficiente.

Por otro lado, el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú muestra una deficiente regulación, así como una carente elaboración de proyectos de inversión que coadyuven a la prestación, por lo que, se advierte el declive del actual modelo económico, siendo necesaria la regulación del mercado a fin de poder realizar una mejora a nivel de norma general y especial.

1.1.2. Formulación del problema

A. Problema General

¿Cuáles son los factores económicos y normativos que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú?

B. Problemas Específicos

- ✓ ¿Cuál es la situación actual del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú?
- ✓ ¿Cuáles son las deficiencias normativas del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú?
- ✓ ¿Es posible regular el mercado del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú?

1.2. Determinación de objetivos

1.2.1. Objetivo general

Identificar cuáles son los factores económicos y normativos que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

1.2.2. Objetivos específicos

- ✓ Analizar la situación actual del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.
- ✓ Desarrollar un análisis normativo del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.
- ✓ Evaluar la regulación del mercado del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

1.3. Justificación e importancia del estudio

1.3.1. Justificación teórica

Un análisis integral de las normas del sector transporte, la teoría regulatoria y la doctrina sobre servicios públicos, permitirá comprender de manera más minuciosa los problemas de la prestación del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, generando alternativas para la optimización del servicio en beneficios de los usuarios.

1.3.2. Justificación práctica

Los resultados de la presente investigación permitirán establecer parámetros que coadyuven a una reforma del sistema actual de prestación del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, considerando la intervención estatal mediante la regulación económica del mercado y la generación de un sistema integrado de transporte que beneficie al usuario.

1.3.3. Justificación social

Esta investigación se justifica en la necesidad de la población de gozar de un servicio público de transporte terrestre de personas que garantice el respeto de sus derechos fundamentales acorde a lo

establecido en la Constitución, norma general y especial, teniendo en cuenta que el sistema actual de transporte terrestre de personas ha sido un problema latente en el transcurso de los años.

1.4. Limitaciones de la presente investigación

La investigación no considera el impacto económico que originaría la intervención estatal en el mercado de servicio de transporte terrestre de personas, así como la variación del actual modelo de competencia en el mercado por uno de competencia por el mercado.

Capítulo II

Marco Teórico

2.1. Antecedentes del problema

2.1.1. Antecedentes internacionales

Rivas et al. (2007), en la investigación denominada: “Incentivos y desincentivos en los sistemas de transporte público en Londres, Madrid y ciudad de México”, concluyeron que:

Un sistema de transporte público puede calificarse como una estrategia de integración de: i) un método de estímulos hacia el uso de transporte público y ii) un sistema de desincentivos para el uso del transporte privado. En relación al sistema de incentivos para el uso de transporte público cabe mencionar que, se busca integrar un sistema donde exista un servicio de transporte frecuente, eficiente y con el cobro tarifas; mientras que, en el sistema de desincentivos para el manejo de transporte individual se deben aplicar medidas, tales como: la creación de un sistema de limitación de circulación, el cobro de estacionamiento en vía pública, restricciones de velocidad a vehículos privados, entre otros. (p.18)

Asimismo, para los autores la experiencia europea ha demostrado que la interfaz de interconectividad de los medios de exportación estatal presentará una mejora siempre que se tenga en cuenta tanto el tipo de infraestructura como la relación entre los ofertantes de los diferentes métodos de importación; por ello, el funcionamiento efectivo de un sistema de transporte integrado está supeditada a la creación de un sistema similar al caso de Madrid.

Rodríguez (2007), en la investigación titulada: “Competencia y regulación en el mercado de transporte público, el caso de tres ciudades latinoamericanas”, determinó que:

El modelo económico donde se obtiene mayores niveles de aptitud de la prestación se genera con la ejecución de la

capacidad por el cliente. Para el caso de las ciudades estudiadas, se advierte la existencia de condiciones, tales como: i) presencia de un sujeto interventor y director del sistema, ii) una menor desagregación del mercado y iii) la creación de un sistema integrado de transporte, siendo estas las que permiten que el modelo de capacidad en el comprador se acerque al modelo del favor de la competencia por el mercado, siendo este último el más idóneo. (p. 64-65)

El autor consideró que las condiciones mencionadas se implementan con mayor dificultad en el modelo de competencia dentro del mercado, pues, genera un mayor costo y coordinación para los agentes económicos, por lo que, estas condiciones son mejores vistas en el modelo de competencia por el mercado.

Por su parte Díaz (2023), en su tesis titulada: “El Transporte Público de Pasajeros en Colombia: ¿Es un ámbito del Derecho de la Competencia, del derecho administrativo, de la libre competencia? O, por el contrario: ¿es un servicio público, sometido a las leyes del mercado libre, arbitrario y autosuficiente?”, determinó que:

En referencia al transporte terrestre de personas en Colombia, la regulación del servicio tiene sustento a nivel Constitucional como legal, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las partes involucradas en su prestación. Asimismo, la Ley 336 define al servicio de transporte terrestre de personas prestado por empresas como un servicio público y reconoce la acción de tutela administrativa por parte del Estado mediante el Ministerio de Transporte y las autoridades sectoriales.

Asimismo, el autor considera que, mediante la jurisprudencia constitucional se busca garantizar la libre empresa, el libre mercado y la competencia, garantizando que los prestadores brinden un servicio bajo los estándares de idoneidad, eficiencia y seguridad. Por tanto, el Ministerio de Transporte mediante las facultades establecidas en el artículo 59 de la Ley 489, tiene competencia para definir las políticas

de Gobierno Nacional para fijar tarifas de transporte nacional e internacional.

Finalmente, Hermosilla (2022) en su tesis titulada: “El régimen jurídico del transporte de pasajeros por carretera. Una aproximación empírica y dogmática”, concluye que:

En el caso chileno, el sistema de transporte público podría desarrollarse en su conjunto, si se pensará en un transporte en red que busque una integración de transporte combinado y una infraestructura para su interconexión, pues, la decisión política de permitir la prestación del servicio a partir de la iniciativa privada espontánea no es compatible con la tendencia de la regulación del servicio de transporte público de pasajeros por carretera. La decisión de política económica centralista y el incremento de la burocratización del rol público en el transporte e infraestructura, favorece un esquema de liberalización imperfecto, por lo que, no se puede justificar una actuación eficiente en el transporte público, así como la protección de la libre competencia en beneficio de los usuarios.

2.1.2. Antecedentes nacionales

Guzmán (2021), planteó la tesis titulada: “Mejoras regulatorias para repotenciar el sistema nacional de promoción de la inversión privada en el Perú. Una mirada desde el subsector transporte”, donde concluyó que:

El transporte público mediante el uso de Asociaciones Públicos Privadas (APPs) como mecanismo de contratación, genera grandes beneficios para la competitividad y el desarrollo de la riqueza nacional, ya que permite al Estado una mayor aceleración en sus programas de inversión, construcción y productos estatales, mejorando sus estándares de calidad. (p. 113-117).

Este mecanismo de contratación permitiría compartir riesgos entre el sector público y sector privado, donde se confiaría a este último la realización de la mayoría de componentes del proyecto de inversión, tales como: La obtención de financiamiento, ejecución y administración del proyecto, diseño de ingeniería, así como el mantenimiento de la infraestructura y la posterior prestación del servicio público vinculado.

Molina (2020) por su parte, planteó la tesis titulada: “Incumplimiento de la normativa que regula la prestación del servicio de transporte regular terrestre de personas: el caso del servicio de entre Tarapoto y Yurimaguas”, donde concluye que:

En el Perú rige un marco regulatorio de autorizaciones para la prestación del servicio que se da en un esquema de libre mercado, requiriendo que el transporte formal de personas se realice en coches de clase M3. En las regiones estudiadas, se determina que el precio corriente de viajes en coches de menor capacidad, categoría M1, resulta más elevado que el precio extendido del transporte en vehículos de categoría M3, generando fallas de mercado; por lo que, el uso de vehículos M3 permite minimizar el costo técnico que captura el manejo de coches de mayor cabida y el precio de expectativa media que captura el favor de mayor periodicidad. (p. 57-59)

2.2. Bases teóricas

2.2.1. El servicio de transporte terrestre de personas en el Perú

A. Descripción teórica de los servicios públicos

En un principio, el derecho administrativo era concebido como el derecho del servicio público; sin embargo, en las primeras décadas del siglo XX, este concepto evoluciona aceptando que no toda actividad de la administración pública podía ser considerada un servicio público (Yanome, 2015, p.03). Culminada la segunda Guerra Mundial, se produjo una nueva

concepción del servicio público, que según Nava (como se citó en Yanome, 2015), se adapta más al concepto actual, teniendo como características: a) puede ser prestado por el Estado o particulares; b) puede prestarse con o sin propósito de lucro; c) es de naturaleza administrativa o económica, y d) posee régimen jurídico de derecho administrativo que permite la aplicación de normas de derecho privado.

Dentro de la doctrina jurídica actual existen diversas apreciaciones acerca del concepto de los servicios públicos. En ese sentido, los servicios públicos son aquellos servicios de interés general que están habilitados para la comunidad a permuta de una contraprestación tarifaria, sin diferencia alguna, estando dentro de la capacidad técnica que ofrecen los operadores. Estos servicios tienen por finalidad la producción de bienes y servicios para alcanzar la satisfacción de las necesidades de interés general. (Reyna y Ventura, 2008, p. 06)

En la misma línea teórica, se concibe al servicio público como: “un medio para un fin próximo o para un fin mediato (el bien común), que se traduce en actividades públicas, con forma de obra, función o prestación de interés público (...)”. (Dromi, como se citó en Rodríguez, 2013, p. 01)

Un servicio público se manifiesta como una suerte de limitación a la libertad financiera de los privados, el hecho de crear un servicio público que involucra al Estado a una obligación prestacional, solamente puede originarse en el Constitución o la ley, teniendo en cuenta el principio de reserva de ley que permite limitar o restringir la libertad económica (Brewer-Caría, 2002, p. 03),

Los servicios públicos poseen al menos un componente dentro de su actividad que les permite encontrarse dentro de un mercado donde es más conveniente que el bien o servicio sea producido por un solo agente (monopolio natural). Según

Bergara (como se citó en Domingo et al., 2020), advierte que estos servicios se distinguen por: "(i) un alto monto y especificidad de los activos involucrados; (ii) la existencia de economías de escala o variedad; y (iii) el consumo masivo de muchos de los bienes y servicios que producen". (...).

En el Perú no se ha encontrado de manera específica alguna ley general que regule los servicios públicos, por ello, no se ha podido establecer normas generales para todas las actividades que obtienen esta calificación. Por otro lado, se advierte la existencia de una pluralidad de normas sectoriales que regulan actividades inherentes a los servicios públicos. (Danós, como se citó en Guillermo y Tello, 2018, p. 18)

Por otro lado, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, emitida en el Expediente N° 00034-2004-PI/TC, advierte que, el Estado posee los servicios públicos, existiendo una posibilidad de que terceros pueden obtenerlos a través de concesiones; asimismo, se advierte que existe una variedad de componentes que en conjunto permiten identificar a un servicio público, siendo estos: a) su naturaleza esencial para la comunidad, b) la necesaria continuidad de su prestación en el tiempo, c) su naturaleza regular y d) la necesidad de sus acceso en condiciones de igualdad. (Tribunal Constitucional, 2005)

Finalmente, la normativa general sobre transporte y tránsito terrestre menciona que el servicio de transporte de personas es un servicio público que busca satisfacer las necesidades de desplazamiento de los usuarios, teniendo en cuenta las condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente. Esta línea de pensamiento define el servicio de transporte terrestre de personas como un sistema de medios (infraestructura y vehículos) que permiten movilizar a las personas dentro del ámbito urbano, regional y nacional.

B. Factores económicos del servicio de transporte terrestre de personas

Diariamente la sociedad tiene que lidiar con diversos problemas referente a la administración de bienes y servicios, pues, para la producción de estos se debe contar con recursos necesarios que en su mayoría son escasos; por ello, se ve por conveniente buscar soluciones apoyadas en la Economía, la cual presenta alternativas que se traducen en la asignación de recursos entre los agentes del mercado. Es en este contexto, Islas et al. (2002) señalan que: “(...) La microeconomía proporciona un análisis detallado del comportamiento y las decisiones de los individuos con respecto a tipos específicos de bienes y servicios. (...)”. (p. 01)

El mercado es un lugar donde convergen fuerzas de oferta y demanda para poder realizar transacciones de bienes y servicios a un precio determinado; asimismo, Begg, et al. (como se citó en, Islas et al., 2002) entienden que el mercado: “(...) describe el proceso mediante el cual las decisiones de los individuos sobre qué bienes y servicios consumir se relacionan con las decisiones comerciales sobre qué, cómo y cuánto producir (...) y se alinean con el ajuste de precios (...)”. (p.21)

En referencia a la oferta y la demanda Islas et al. (2002), afirman que:

La oferta representa la cantidad de bienes o servicios que se pretende ofrecer a un precio determinado, considerando la cantidad de producto ofrecido está determinada por factores como el precio de los insumos y la tecnología. La demanda, por otro lado, representa el deseo de un consumidor o usuario de adquirir un producto o servicio a un precio alternativo. La cual dependerá en buena medida de los ingresos que perciban.

Por otro lado, es necesario entender que dentro del mercado debe existir un equilibrio que permita un balance entre la cantidad ofrecida y la cantidad demandada, pues, la fijación de un precio por debajo del punto de equilibrio, produciría un exceso de demanda, lo que conllevaría a aumentar el precio del bien o servicio. Por el contrario, si se fija un precio por encima del punto de equilibrio representaría un exceso de oferta, y el precio tendería a disminuir, por ello, el equilibrio del mercado se alcanzará a partir de cualquier punto fuera del punto de equilibrio, siempre que se deje actuar libremente a la oferta y demanda. (Islas et al., 2022, p. 24)

En relación al servicio público de transporte terrestre de personas, se entiende tiene que, el mercado se compone por tres agentes económicos: i) Empresas prestadoras del servicio de transporte (transportistas), ii) Los usuarios del servicio y iii) El Estado, quien interviene en algunos supuestos para la toma de decisiones. En este contexto, se supone que la función de demanda del servicio de transporte terrestre de pasajeros se expresa por el número de viajes requeridos durante un período determinado, considerando que la demanda tiende a variar en algunas regiones o lugares por diversos factores, tales como: características del servicio, el precio, ingresos del pasajero, calidad del servicio, confiabilidad y seguridad; asimismo, se advierte que cada consumidor o usuario podría valorar más el tiempo que el costo del servicio, ello dependiendo de sus preferencias y nivel socioeconómico.

C. Factores normativos del servicio de transporte terrestre de personas

En el ordenamiento jurídico-peruano, se establece que, en el espacio urbano e interurbano, las entidades autorizadas para la regulación del transporte terrestre de personas son las Municipalidades, en el ámbito regional son los Gobiernos

Regionales y en el ámbito nacional la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, SUTRAN); asimismo, en el 2018 se creó la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) como organismo competente para regular, supervisar y fiscalizar la operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao.

Asimismo, se entiende que el servicio de transporte terrestre de personas guarda una relación biunívoca con las infraestructuras mediante la cuales se llega a realizar la prestación del servicio, por lo que, la gestión de estas últimas se encuentra bajo la responsabilidad del Estado y en otros supuestos puede ser transferida al sector privado mediante concesión. Es así que, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC), a través de su director general, es la principal entidad pública responsable de la infraestructura. y empresas públicas adscritas al sector transportes, mientras que, la explotación y administración de las infraestructuras de uso público están a cargo de entidades privadas a quienes se le fue otorgada dicha facultad mediante contrato de concesión y es supervisado por un organismo regulador denominado Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN).

Por otro lado, se evidencia que existe una amplia legislación que regula el acceso y el control de la prestación del servicio de transporte terrestre de personas, pero a su vez es innegable la carencia de un reconocimiento normativo explícito (*publicatio*) que lo catalogue como un servicio público propiamente dicho. En ese sentido, Danós (2008) advierte que:

La falta de conceptualización de los servicios públicos dentro la Constitución Política del Perú, solamente genera un concepto donde el Estado posee un rol de prestador

del servicio, generando un concepto de servicio de carácter económico facultando al Estado actuar en determinadas áreas.

Finalmente, el Tribunal Constitucional en su sentencia emitida en el Exp. N° 00034-2004-PI/TC asume una posición legislativa respecto a si el transporte de personas es considerado como un servicio público, señalando que, aunque se le reste tal calificativo de manera expresa, no exime al Tribunal su reconocimiento como una actividad económica de interés público que posee una regulación normativa. (Tribunal Constitucional, 2005, p.13-14)

2.2.2. Situación actual del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú

La superficie de la República del Perú es de aproximadamente 1,28 millones de km²., para el año 2023 cuenta con una población aproximada de 33 millones 726 mil habitantes, con una estimación de crecimiento anual de 1.2 % al año 2050 (INEI, 2023); sin embargo, su geografía accidentada dificulta el acceso mediante transporte terrestre a diversos lugares dentro de sus regiones.

La existencia de deficiencias en otros sistemas de transporte, tales como: transporte ferroviario y aéreo, generan mayores costos, contribuyendo así a que las correteras se constituyan como una de las infraestructuras principales para el desarrollo económico del país, por ello, la Red Vía Nacional (RVN) compuesta por grandes rutas o ejes troncales, se consagra como el principal elemento que vincula las primordiales localidades, puertos y límites que reclutan alrededor del 80% de los pasajeros que realizan viajes interprovinciales. (Kogan, 2004, p. 03)

Según Trujillo (2018):

La RVN incluye tres ejes longitudinales: La costa con una extensión de 2.636 km, la sierra con 3,514 km y la selva con 1,821 km; asimismo, cuenta con 20 ejes transversales de una

extensión de 8,954 km y variantes y ramales de 10, 051 km. La RVN total abarca una extensión total de 26,976 km con un 78% a 91% pavimentada al 2021, de los cuales 6,693 km se encuentran concesionados.

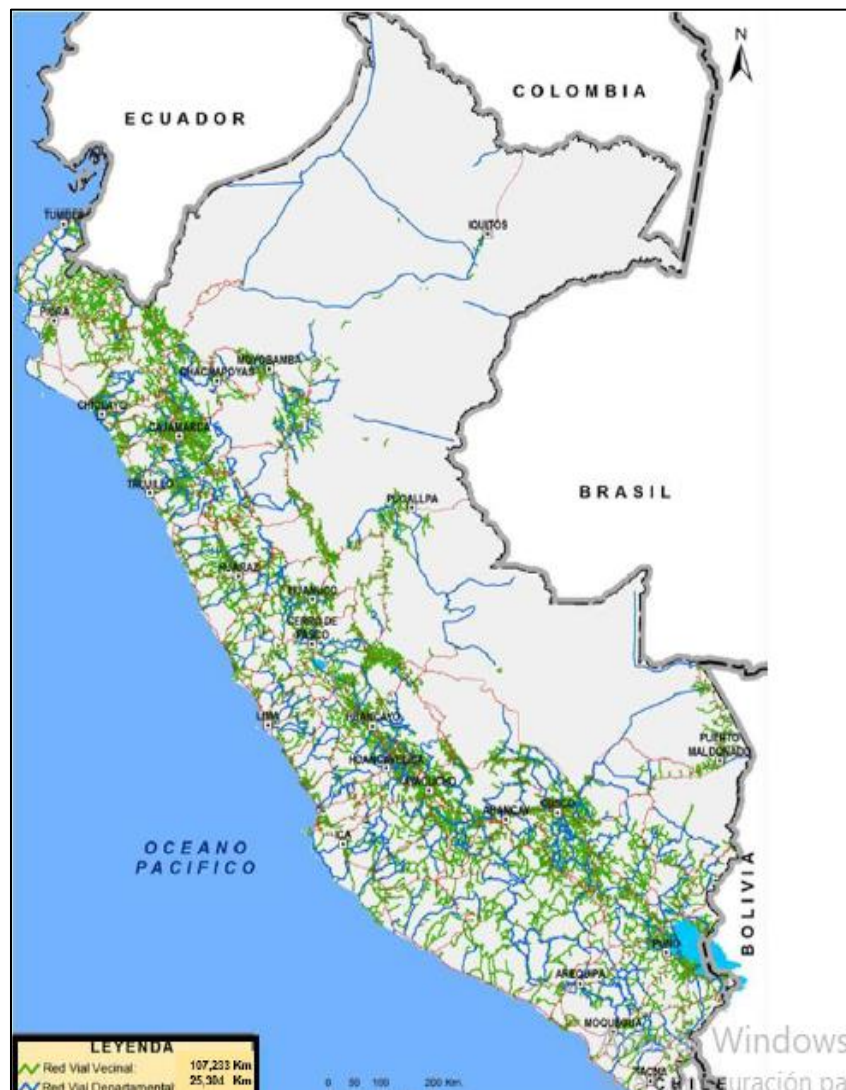
Figura 1. Red Vía Nacional



Fuente: Trujillo, 2018

Asimismo, se tiene Redes Viales Departamentales y Vecinales, que son un conjunto de carreteras que permiten desarrollar la prestación del servicio de transporte de personas y mercancías dentro del ámbito regional, existiendo un total de 27, 481 km de RVD y 112,492 de RVV. En cuanto a la transferencia de recursos se tiene, 7,078 km de carreteras en 308 proyectos, 2,574 metros lineales de 35 puentes definitivos y 62,906 km de mantenimiento. (Trujillo, 2018, p.15)

Figura 2. *Redes Viales Departamentales y Vecinales*



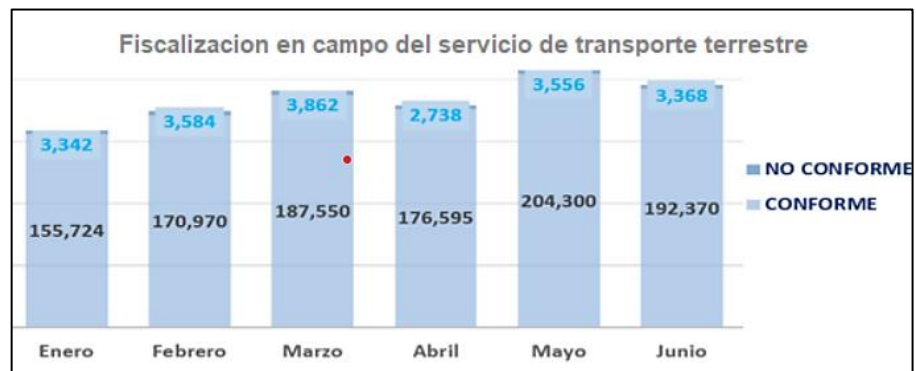
Fuente: Trujillo, 2018

A. Supervisión y fiscalización del servicio de transporte terrestre de personas

En referencia a la actividad de fiscalización del Estado, el primer semestre del año 2022, la SUTRAN realizó 1,107.959 acciones de fiscalización (1, 087.509 conformes y 20,450 no conformes) al servicio en 21 unidades descentralizadas, fiscalizando el cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia del servicio (SUTRAN, 2022). Este hecho comprende un incremento considerable de las intervenciones realizadas por parte de la SUTRAN en referencias a periodos anteriores, debido a la capacidad de detecciones de conductas infractoras.

Tabla 1

Fiscalización de los servicios de transporte terrestre



Fuente: Informe de Gestión I Semestre – SUTRAN, 2022

En referencia a los operativos contra la informalidad en el servicio de transporte de pasajeros, en el primer semestre del año 2022, la SUTRAN realizó un total de 9,311 operativos, emitiendo 4,042 actas de control (4, 612 en puntos fijos y 304 en puntos móviles) impuestas en paraderos informales y terminales informales. (SUTRAN, 2022, p.19)

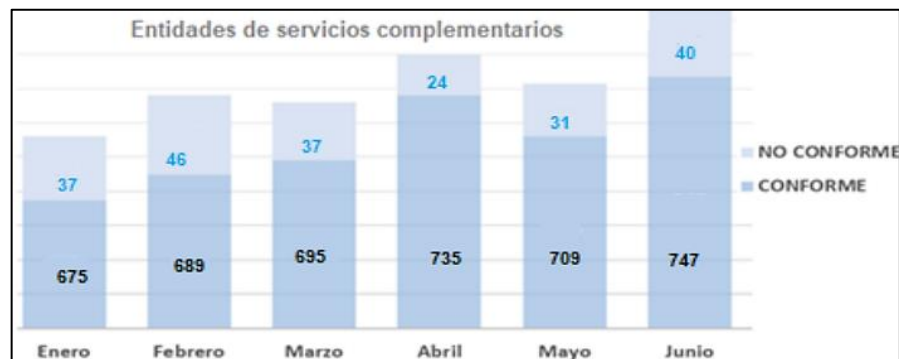
Respecto a la fiscalización de infraestructuras complementarias formales (terminales terrestres), dentro del mismo periodo. Se

verificó el cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia según el sistema RENAT del MTC. concluyendo que a la fecha se cuenta con 361 terminales terrestres habilitadas. (SUTRAN, 2022, p.16)

Finalmente, en cuanto a la actividad de fiscalización de las entidades complementarias al servicio de conductores y vehículos (escuelas de conductores, instituciones autorizadas para expedir certificados sanitarios a los solicitantes de licencias de conducir y organismos examinadores para la expedición de licencias de conducir); se realizaron 4,465 intervenciones comprendidas en los 23 departamentos donde tiene competencia la SUTRAN, logrando actas conformes (4,250) y no conformes (215). (SUTRAN, 2022, p.16)

Tabla 2

Fiscalización de las entidades de servicios complementarios



Fuente: Informe de Gestión I Semestre – SUTRAN, 2022

B. Externalidades negativas del servicio de transporte terrestre de personas

Parodi (2021) mencionaba que:

Las externalidades son una de las fallas de mercado que aparecen cuando un individuo (persona natural o jurídica) realiza una actividad que afecta a un tercero, y esta puede

darse de manera positiva o negativa. Ante ello, es necesaria la intervención del Estado a fin de corregir el mercado e intentar influir sobre su comportamiento para proteger los intereses de los afectados.

En referencia a lo anterior, se entiende que el uso de unidades vehiculares de menor capacidad para el servicio de transporte terrestre de personas genera diversas externalidades negativas, tales como: incumplimiento de condiciones técnicas vehiculares, riesgos de accidentes por exceso de velocidad, mayor contaminación del ambiente, etc.; mientras que, el uso de unidades vehiculares de mayor capacidad, permite el traslado de una mayor cantidad de usuarios, disminuyendo las principales externalidades negativas como la contaminación.

El servicio de transporte terrestre de personas en el Perú presenta mayores externalidades con efectos negativos, tales como: servicio irregular, accidentes de tránsito, tarifas excesivas en fechas de mayor demanda, prestación deficiente del servicio e informalidad. En referencia a la informalidad, se advierte la existencia de diversos servicios alternativos de transporte que utilizan vehículos de categoría M1 y M2, hecho que afecta la competencia en el mercado, pues muchos transportistas formales tienen que lidiar con ofertantes del servicio que usan vehículos que no estarían cumpliendo con las características técnicas establecidas en el Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, Reglamento Nacional de Vehículos (en adelante, RNV) y el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT).

En el periodo 2020, se pudo observar una disminución de la demanda de transporte formal, ello debido a la pandemia del Covid-19 que azotó gran parte del Perú. Este hecho conllevó a un incremento del uso de transporte particular e informal para el traslado de personas a nivel nacional, pues, existieron

restricciones del uso de transporte público por el temor al contagio y aumento de casos hospitalarios, afectando de manera considerable al sector transportes en especial al servicio regular de pasajeros. La estadística emitida por el MTC se ve reflejado en la siguiente tabla.

Tabla 3

Porcentaje de usuarios que no utiliza el transporte formal

REGION	POBLACION AL 2020	TRAFICO DE PASAJEROS AL AÑO 2020	PORCENTAJE DE USUARIOS AL 2020
Amazonas	426 806	324,1	0.08%
Ancash	1 180 638	1 207,6	0.10%
Apurímac	430 736	282,9	0.07%
Arequipa	1 497 438	2 552,3	0.17%
Ayacucho	668 213	504,2	0.08%
Cajamarca	1 453 711	1 356,7	0.09%
Callao	1 129 854	0	0.00%
Cusco	1 357 075	1 773,8	0.13%
Huancavelica	365 317	363,7	0.10%
Huánuco	760 267	479,2	0.06%
Ica	975 182	2 404,4	0.25%
Junín	1 361 467	1 383,0	0.10%
La Libertad	2 016 771	1 832,7	0.09%
Lambayeque	1 310 785	2 269,6	0.17%
Lima	10 628 470	14 407,2	0.14%
Loreto	1 027 559	37,1	0.00%
Madre de Dios	173 811	249,6	0.14%
Moquegua	192 740	701,3	0.36%
Pasco	271 904	560,7	0.21%
Piura	2 047 954	1 306,1	0.06%
Puno	1 237 997	1 125,6	0.09%
San Martín	899 648	307,7	0.03%
Tacna	370 974	1 256,7	0.34%
Tumbes	251 521	459,3	0.18%
Ucayali	589 110	176,9	0.03%
TOTAL	32' 625 948		

Fuente: Trujillo, 2020

Por otra parte, el Congreso de la República el año 2020 aprobó la Ley N° 31096, la cual permite que particulares puedan acceder

a la formalización del servicio de transporte terrestre de personas en vehículos colectivos. Asimismo, el Poder Ejecutivo aprobó el reglamento de la mencionada ley mediante el Decreto Supremo N° 003-2022-MTC, hecho que a todas luces fue una medida que transgrede los derechos fundamentales de los consumidores o usuarios, pues los vehículos de categoría M1 y M2 no cumplirían con las características necesarias para garantizar la prestación del servicio.

2.2.3. Análisis legal del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú

El objetivo en la década de 1990 era eliminar la intervención gubernamental en la economía y dejar la toma de decisiones del mercado a los agentes económicos, eliminando todos los privilegios de los monopolios. Asimismo, en palabras de Kogan (2024):

En la década de 1990 se inició una nueva política encaminada a mejorar la economía nacional: promover la inversión privada. Respecto del servicio de transporte terrestre de personas, se promulgaron diversas leyes que generaron importantes cambios dentro del sector, tales como: i) El Decreto Legislativo N°651, el cual estableció la libre competencia en las tarifas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, ii) El Decreto Legislativo N°640 que desreguló el transporte interprovincial de pasajeros permitiendo un iii) El Decreto Legislativo N° 669 disolvió la Junta Reguladora de Tarifas de Transporte, encargada de fijar las tarifas de los fletes el servicio intrarregional. (p. 10).

Por otro lado, la Resolución Ministerial N°582-92-TC, Resolución Ministerial N° 856-92-TCC y Decreto Supremo N° 05-95-MTC regularon el Registro Nacional del Transporte Público de Pasajeros por Carretera en Autobús, mientras que con la promulgación del Decreto Supremo N° 010-96-MTC se crea el Consejo Nacional de

Seguridad Vial, quien se encargaba de formular políticas y regulaciones en materia de seguridad vial.

Según el Congreso de la República (1999):

El Congreso de la República mediante Ley N°27181 promulgó la Ley General de Transportes y Transportes Terrestres, estableciendo políticas y normas económicas y organizativas generales en materia de transporte y tránsito terrestre. Esta regulación normativa, permitió enfatizar que el país aplica políticas de libre mercado al transporte terrestre de pasajeros, facilitando así el acceso de agentes mediante el otorgamiento de concesiones y autorizaciones. Así mismo, estableció que el Estado es quien promueve la existencia de los precios reales y competitivos en el mercado del servicio de transporte y corrige, mediante el cobro de tasas u otros mecanismos, las distorsiones de costos generadas por la congestión vehicular.

A. *Reglamento Nacional de Administración de Transporte*

En el año 2009 se aprobaron diversas normas sobre la administración del transporte terrestre de personas y mercancías, es así que, mediante el RNAT, se realizó una clasificación más detallada sobre el servicio en base a tres criterios:

Tabla 4

Clasificación del servicio de transporte terrestre

Por el ámbito territorial	Servicio de transporte terrestre del ámbito nacional Servicio de transporte terrestre del ámbito regional Servicio de transporte terrestre del ámbito provincial
Por el elemento transportado	Servicio de transporte terrestre de personas Servicio de transporte terrestre de mercancías

Por la naturaleza de la actividad realizada	Servicio de transporte público de personas	Transporte regular de personas de ámbito nacional, regional y provincial	Servicio estándar Servicio diferenciado
		Transporte especial de personas	Servicio de transporte turístico Servicio de transporte de trabajadores Servicio de transporte de estudiantes Servicio de transporte social Servicio de taxi
	Servicio de transporte público de mercancías	Servicio de transporte de mercancías en general	
		Servicio de transporte de mercancías especiales	Materiales y residuos peligrosos Envío de entrega rápida Dinero y valores Otras mercancías que se consideren especiales
	Servicio de transporte público de internacional		

Fuente: Poder Ejecutivo, 2019

En referencia al transporte regular de personas de ámbito nacional, el RNAT lo define como una modalidad de servicio de transporte que se realiza con regularidad, continuidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad a fin de satisfacer las

necesidades colectivas dentro de una ruta determinada mediante una resolución de autorización. Este servicio, se presta bajo las modalidades de servicio estándar y diferenciado, en vehículos de categoría M3.

Según el Poder Ejecutivo (2009):

La RNAT establece las condiciones legales generales que debe cumplir un transportista para acceder a los servicios de transporte y seguir siendo titular de una autorización para prestar servicios de transporte público de ámbito nacional, entre las principales se tiene: a) la persona natural, o cualquier representante, accionista o funcionario de la persona jurídica, no debe encontrarse inmerso en la comisión de delitos como tráfico de drogas, blanqueo de capitales, pérdida de bienes, delitos fiscales o no haber sido declarados en quiebra, así como no encontrarse en proceso de quiebra o esté sujeto a acción por parte de un tribunal administrativo, b) la persona natural o jurídica debe contar con registro único de contribuyente y no debe haber resignado anulación de su autorización o encontrarse inhabilitado, y c) debe contar con la organización, vehículos e infraestructura necesaria para la prestación del servicio, entre otros requisitos exigidos por el RNV.

De igual manera en el artículo 38 del RNAT se establecen condiciones específicas, tales como: contar con vehículos habilitados y personal adecuados para la prestación del servicio, contar con un patrimonio neto mínimo de 1,000 UIT y contar con todas las autorizaciones sectoriales que resulten necesarias. (Poder Ejecutivo, 2009, p. 38)

La norma es clara al señalar que, son las autorizaciones y la habilitación vehicular otorgadas por la autoridad competente las que permiten prestar el servicio de transporte terrestre de

personas. Por ello, existen diversas clases de autorizaciones: "(...) Autorización para transporte regular de pasajeros, autorización para transporte especial de pasajeros y autorización para transporte internacional. (Poder Ejecutivo, 2009). Asimismo, la autorización para la prestación del servicio de transporte público regular de personas, en el ámbito nacional, regional y provincial puede ser: a) autorización para prestar servicio estándar y b) autorización para prestar servicio diferenciado.

El Poder Ejecutivo (2009) señala que:

En cuanto a la habilitación vehicular, la norma refiere que la habilitación vehicular se expedirá junto con la autorización entregada al transportista para la prestación de servicios. Esta autorización permite al transportista prestar el servicio cualquier ruta autorizada; adicionalmente, exige que los conductores se encuentren habilitados para poder conducir vehículos de servicio de transporte. Por su parte, la RNAT también señala que, si bien la supervisión de los servicios de transporte es tarea de la autoridad competente dentro de su competencia, el INDECOPI debe actuar conforme a sus atribuciones y facultades en materia de acceso a mercados, libre competencia y defensa, derechos del consumidor, etc. facultades acordes a ley.

En suma, se concluye que, la normativa especial busca garantizar el servicio de transporte terrestre de personas en condiciones seguras y de alta calidad, requiriendo una infraestructura complementaria adecuada para un buen desempeño del servicio. Asimismo, se entiende que la infraestructura antes mencionada deberá contar con un certificado de aprobación técnica que acredite el cumplimiento

de las características requeridas de conformidad con el Título IV del RNAT.

B. *Reglamento Nacional de Vehículos*

Es necesario que para la prestación del servicio de transporte terrestre de personas se cuente con vehículos adecuados, ello a fin de garantizar la protección y seguridad de los usuarios, así como el resguardo de la infraestructura vial. Estas características y requisitos técnicos deben estar contenidos en una norma para su cabal cumplimiento.

El Poder Ejecutivo mediante el RNV, busca establecer los requisitos y características técnicas que deben cumplir los vehículos para ser registrados y operen en el Sistema Nacional de Transporte Terrestre. Esta norma contiene los procedimientos técnico-administrativos para la homologación de vehículos nuevos para su incorporación y posterior operación en la red vía nacional.

El RNV es concordante con lo dispuesto en el artículo 20, numeral 20.1.1 del RNAT, pues pretende establecer el cumplimiento de las condiciones específicas exigidas a los vehículos destinados a prestar el servicio de transporte de personas por vía terrestre, siempre que dichas disposiciones deban ser realizadas por vehículos de categoría M3, Clase III y cumpliendo con las características técnicas establecidas en la citada norma.

C. *La Superintendencia de Transporte de Personas, Carga y Mercancía*

El Poder Legislativo mediante Ley N°29380 crea la SUTRAN, la cual se encuentra adscrita al MTC, y, se encarga de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar las actividades del transporte de personas y mercancías dentro del ámbito nacional e internacional y todas aquellas actividades conexas. Asimismo,

tiene competencia para la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas de tránsito y de las normas fijadas por el RNV. (Poder Legislativo, 2009)

La SUTRAN se encuentra autorizada para normar, fiscalizar y sancionar a los operadores del servicio de transporte terrestre de personas en ámbito nacional, a fin con de proteger la vida, proteger el interés público y defender los derechos de los usuarios y consumidores dentro la prestación de servicio” (Poder Legislativo, 2009, p. 01). Este organismo también vela por el cumplimiento de la normativa de transporte dentro de su área de competencia, teniendo por objeto la formalización del transporte terrestre tanto de ámbito nacional como internacional, así como de los servicios complementarios relacionados, reduciendo las externalidades negativas generadas en el transporte de los ámbitos mencionados, y los generados por el tránsito terrestre en la red vía nacional.

Finalmente, es necesario resaltar que la SUTRAN mediante su función normativa puede dictar disposiciones en el ámbito y materia de su competencia; asimismo, posee la función de supervisión para el cumplimiento de la normativa, fiscalización de actividades de los servicios de transporte terrestre en sus diversas modalidades y gestión del régimen de imposición de papeletas de infracción de tránsito de su competencia; adicionalmente puede aplicar medidas preventivas acorde a lo dispuesto en la normativa vigente.

2.2.4. Regulación económica

Un mercado es un lugar teórico donde se encuentra la oferta y demanda de bienes y servicios. “La particularidad del desempeño de un libre mercado es que los agentes tomen sus propias decisiones” (Viscusi et al. 2005). Un libre mercado asigna en forma eficiente los recursos, y por ello no existe motivo para la intervención por parte del Estado, teniendo en cuenta que las decisiones de los agentes buscan

el bienestar social y pueden resolver por sí mismos el problema de la asignación de recursos.

Por su parte, la regulación se puede definir como: “(...) aquella intervención gubernamental a través de políticas públicas (regulaciones, leyes, controles de precios, etc.) para cambiar el comportamiento de los agentes económicos” (Ramírez, 1999, p.193). La aplicación de la regulación tiene como objetivo promover el bienestar de la sociedad, o evitar su pérdida, tratando de corregir las fallas del mercado, ya que las fallas del mercado impiden el logro de una situación de competencia perfecta.

Ramírez (1999) hace una diferencia de las fallas de mercado, teniendo en consideración lo siguiente:

- Las externalidades: Hacen referencia a una situación donde la toma de medidas por parte de los agentes al momento de producir o consumir se ve afectada por el comportamiento y las decisiones de otro, pudiendo ser beneficioso o perjudicial para el individuo (externalidades positivas o negativas).
- Los monopolios: El monopolio es lo opuesto a la competencia perfecta porque limita la competencia reduciendo la producción y aumentando los precios.
- Bienes públicos: Éstos no son proporcionados por el mercado, y aunque lo sean, no se producen en cantidades suficientes y tienen dos características: No cuesta nada que una persona más disfrute del beneficio. Es imposible impedir el disfrute de los bienes públicos.
- Información incompleta o asimétrica: En el primer caso, los precios de mercado no proporcionan la información necesaria dentro de una transacción, mientras que, en el segundo caso existe desigualdad en el conocimiento de la información entre los agentes económicos. (p. 194-195)

Las fallas de mercado impiden el cumplimiento efectivo de los teoremas de bienestar y provocan pérdida social justificando así la

intervención de Estado, pues, se genera una necesidad de implementar políticas públicas de regulación que condicionen el comportamiento del sector privado, a fin de poder establecer un sistema de estímulos adecuado para poder regir o limitar la toma de decisiones en la economía.

Los límites a la actividad económica impuestos por la regulación deberían producir mejores resultados que los impuestos por el mercado. Esto se debe a que las medidas regulatorias deben entenderse como mejores alternativas a otras formas de acción, por lo que, los gobiernos sólo deben recurrir a la regulación: i) cuando hay un problema claro, ii) la acción del gobierno está justificada y iii) la regulación es la mejor alternativa disponible para el gobierno. (Ramírez, 1999, p. 199)

En el caso peruano, se debería entender que estamos dentro de un libre mercado y que no es necesaria la intervención estatal, pero es válido el cuestionamiento sobre si este modelo aplicado genera mayores beneficios sociales o si es conveniente la intervención estatal mediante políticas públicas que modifiquen las conductas de los agentes económicos (regulación económica), a fin de generar mayor bienestar social, que en esencia es lo que se busca alcanzar con la prestación de un servicio público.

A. *La teoría del interés público*

La teoría del interés público o funcionalista, plantea que la intervención del Estado se encuentra justificada cuando la economía de mercado opera ineficientemente, cuando se advierte la existencia de externalidad y por inconvenientes relacionados con bienes públicos o recursos comunes, inclusive cuando se presenta una inequidad según los sentimientos de la población (Romero, 2008, p. 12). Esta teoría asume que, los programas regulatorios y su diseño están bien inspirados en las imperfecciones del mercado, teniendo en cuenta a los

reguladores como entes que buscan de buena fe la satisfacción del interés público.

El principal fundamento de esta teoría se basa en la intervención estatal en el mercado por situaciones que no conducen al máximo bienestar social, es decir, si existe una falla del mercado y el objetivo es corregirla.

Por su parte Domingo et al. (2020), advierten que:

Este concepto tiene distintas definiciones, una de las más extensas establece que son los costos de transacción los que permiten un intercambio económico, y estos incluyen: un costo de búsqueda de información, costo de negociación entre agentes y el costo de velar por el cumplimiento del contrato entre las partes. Por ende, se puede observar que dentro de una realidad es casi imposible encontrarse ante una situación donde los precios de arreglo entre las partes resulten cero.

Por otro lado, la teoría de la regulación estatal donde se prima el interés público, ha recibido, al menos, dos críticas. La primera refiere a cómo explicar el logro que se pretende alcanzar a través de la intervención estatal; y la segunda crítica se basa en no siempre se aplica en los sectores con fallas de mercado. (Domingo et al., 2020)

Uno de los problemas fundamentales de la regulación implicaría el cómo redistribuir las riquezas entre los agentes económicos, siendo un mecanismo muy atractivo para diversas partes que quieran participar en su diseño e implementación. por lo que, se observa a la regulación como una suerte de producto de interés personal de políticos y grupos de poder del sector privado.

B. *Teoría de la justicia*

La teoría de la justicia comprende un enfoque sistemático de los principios sustantivos que permiten juzgar la rectitud de las

normas e instituciones, resaltando a la justicia como equidad, permitiendo considerar a las personas como libres e iguales con la capacidad de poder actuar racionalmente en una suerte de cooperación social.

En palabras de Elósegui (1998):

La Teoría de la Justicia de John Rawls, es una teoría liberal de la justicia que critica el utilitarismo, tomando como base las teorías clásicas del contrato social acuñando un nuevo vocabulario. En lugar de “estado de naturaleza”, se habla de la denominada “posición original”, en la que todas las personas se encuentran antes de entrar en el Estado de Derecho, bajo un “velo de ignorancia”, es decir, no se sabe qué lugar ocuparemos después en la sociedad.

Para el entendimiento de esta teoría, se debe tener en cuenta dos principios básicos de justicia que son de aplicación en toda sociedad democrática. El primero es que se establece la misma libertad para todos en la sociedad, el derecho a la igualdad de cada individuo dentro un sistema más amplio de iguales libertades básicas; mientras que, el segundo principio es el de igualdad. Por otra parte, en relación a la economía, Elósegui (1998), señala que:

Rawls sigue las ideas de Adam Smith, aunque admite una mayor intervención del Estado a fin de corregir desigualdades. Considera como libertad básica el derecho a la libertad de mercado; sin embargo, no considera negativo la aparición de diferencias en habilidades de cada individuo que trae consigo la diferencia en las riquezas, pues estas desigualdades son positivas, ya que no se trata de promover una sociedad igualitaria.

C. *Teoría de las necesidades*

A medida que el hombre satisface sus necesidades pueden surgir otras que modifican el comportamiento del mismo, es decir, cuando una necesidad es satisfecha, se genera una nueva necesidad. Asimismo, es necesario delimitar el accionar del Estado respecto al control que ejerce sobre el mercado para poder determinar una actividad como servicio público. En palabras de Guzmán (2022):

El derecho interviene en la sociedad cuando se advierte que los costos de contratación o de ponerse de acuerdo, resultan muy elevados no permitiendo que el mercado actúe por sí mismo, por ello, es posible justificar una intervención estatal teniendo en cuenta la eficiencia paretiana y el teorema de Coase. En aplicación del razonamiento paretiano, la búsqueda de prevalecer el interés público sobre el interés privado, carecería de sustento teniendo en cuenta los hechos, pues dicha situación generaría ineficiencia social.

Es necesario tener en cuenta que, cuando una situación es sustituida por otra menos eficiente, se produce un desperdicio de recursos, generando así el perjuicio de toda una colectividad, es decir, la ineficiencia social genera pérdida de los recursos que son escasos. En el caso de la libre competencia, la existencia de varios productores genera que estos maximicen sus resultados mejorando la oferta, pero si no se asegura una libre competencia, es justificable la regulación del mercado; asimismo, se debería remplazar el concepto de servicio público por el de servicio socialmente eficiente, lo cual está relacionado con el hecho de que dejar a los particulares la facultad íntegra de explotación del servicio público podría elevar los costos de transacción, justificando así la existencia de organismos reguladores.

D. *Teoría de general de la administración*

La teoría de la administración es un elemento valioso que aporta técnicas que facilitan una aproximación más realista de la administración pública, entendiendo que esta última se compone por acciones y relaciones humanas que no pueden ser reducidas a principios generales. Al respecto, J. Saravia (1985) señala que:

“(...) Es difícil identificar “principios” de administración pública que sean útiles, excepto para específicas situaciones operativas. Ello no deja de ser una afortunada circunstancia que salva al estudio de la administración de convertirse en un vago examen de selectos preceptos morales (...)” (p.379)

Por tanto, la teoría administrativa puede proporcionar diversos instrumentos de trabajo, mientras que, el análisis de la administración pública comparada permitirá mostrar experiencias valiosas sobre el éxito o fracaso en el uso de instrumentos en realidades distintas de cada país. La reforma administrativa será un reto inimaginable, convirtiéndose en un proceso de investigación y creación en cada comunidad, realidad y tradición institucional.

E. *Teoría de la captura regulatoria*

En la década de los sesenta, existieron evidencias en EEUU de que la regulación no necesariamente se encontraba relacionada con las fallas del mercado, ya que muchas veces la regulación estaba direccionada a la protección de empresas privadas y no a resolver las mencionadas fallas. Este hecho, conllevó al desarrollo de la denominada teoría de la captura regulatoria se refiere a un acuerdo entre una autoridad regulatoria y una empresa o industria regulada.

La presión sobre los reguladores por parte de grupos de interés puede desencadenar fijación de precios de las empresas

monopólicas, generando un beneficio en la reducción de precios para los consumidores y una ganancia para los productores con la elevación. Al respecto, Arsmtrong et al. (citados en Ramírez, 1999) señalan que:

“La captura regulatoria significa que los reguladores pueden utilizar cualquier poder discrecional que tengan para favorecer a los grupos que probablemente ejerzan la mayor presión sobre las decisiones. (p. 207)

En este contexto, la industria regulada, que busca mejorar su nivel actual, se convierte en una especie de consumidora de ventajas políticas, y este modelo se entiende como parte de la existencia de grupos de poder que buscan hacerlo correctamente. la política regulatoria le sea favorable de algún modo. (Stigler, citado en Ramírez, 1999, p. 207).

En palabras de Holcombe (2016):

La teoría de la captura describiría una situación donde las agencias reguladoras son captadas por el ente que busca regular el mercado, es decir, en lugar de fiscalizar las acciones de la institución, el ente regulador terminaría favoreciendo algunos intereses particulares en beneficio de la institución fiscalizada.

Según esta teoría, la regulación deja varios aspectos sin explicación, pues el análisis normativo sería irrelevante ante los resultados de las políticas que dependen de los incentivos que enfrentan los participantes del proceso y la cambiante configuración del poder e intereses sociales, dejando de lado la eficiencia asignativa y las ideas del interés público. Por ende, se podría mirar a la regulación gubernamental como un producto de interés personal de políticos aliados a grupos de poder que pretenden tener dominio del mercado.

F. Instrumentos regulatorios

Considerando a Domingo et al. (2020):

Los instrumentos regulatorios pueden ser diversos, algunos de estos pueden fijar o limitar algunas de las variables del mercado restringiendo acciones de las empresas. Una de las principales variables es el precio, considerando que el precio se refiere no sólo al valor de un bien o servicio, sino también al valor que aumenta, sus decisiones por parte de los reguladores afectando las ganancias de las empresas. Por lo tanto, los reguladores pueden imponer restricciones a la entrada al mercado y restringir la salida de las empresas del mercado.

Las restricciones de acceso y salida se pueden utilizar, por ejemplo, para regular el transporte público y evitar que las empresas abandonen una determinada frecuencia a pesar de que existe una deficiencia (restricción de salida), o impidiendo el ingreso a frecuencias con mayor demanda (restricción de entrada).

Por otra parte, el Estado dentro de la actividad de regulación puede someter a su control inversiones específicas por parte de empresas o la integración de tecnologías específicas, y en algunos casos puede obligar a las empresas a invertir en activos específicos (Domingo, et al., 2020). Esto significa que se pueden analizar diferentes herramientas regulatorias (precio, entrada y salida, calidad, etc.) para determinar su impacto en diferentes mercados, permitiendo analizar cada estructura de mercado y al mismo tiempo investigar la estructura del mercado.

G. Defensa de la competencia

Las prácticas anticompetitivas son aquellas que tienen impacto sobre los precios o sobre la variedad de productos y generan un impacto negativo sobre el bienestar económico. Si este aumento

se debe a un aumento de la demanda, entonces se detiene la corrección natural del mercado

En palabras de Domingo et al. (2020):

“(...) Si bien la regulación busca reemplazar al mercado en la determinación de algunas variables relevantes, la defensa de la competencia busca impedir que se tenga un control sobre el mercado”. La defensa de la competencia busca desalentar las acciones de las empresas que impidan el ajuste del mercado.

Por otra parte, Domingo et al. (2020) señalan que:

La regulación permite fijar variables en un mercado, como las tarifas de un servicio público; mientras que, la defensa de la competencia analiza si determinadas acciones en un mercado constituyen una restricción a la competencia, protegiendo el funcionamiento del mercado y sancionando los actos que menoscaben el bienestar de los operadores económicos. (p. 86-87)

En conclusión, la defensa de la competencia además de contribuir al bienestar de los consumidores, promueve la competitividad mediante la persecución de infracciones a agentes por conductas colusorias, abuso de posición de dominio y actos de competencia desleal que afecten tanto el mercado como el interés público. En general, la defensa de la competencia se encarga de velar por la existencia de una competencia efectiva en el mercado asegurando el cumplimiento normativo especial.

H. *La regulación de monopolios naturales*

Según Quiroa (2019):

Un monopolio natural se presenta con la ausencia de competencia, debido a que un solo agente puede abastecer al mercado a un menor costo y con una mejor

calidad, el monopolio natural no impide la competencia, permitiendo el surgimiento de nuevos competidores, pero como la empresa existente tiene mejor posicionamiento, es tan competitiva que fácilmente desplaza a sus competidores.

Un monopolio natural entra en operación cuando es más eficiente o más barato producir diferentes bienes y servicios dentro de una empresa que dividir la producción entre diferentes empresas. Los costos se reducen cuando una empresa satisface la demanda del mercado.

En palabras de Ramírez (1999):

“(...) Al analizar un solo producto, uno de los principales factores que influye en el surgimiento de monopolios naturales es la presencia de economías de escala con elementos comunes (importantes inversiones fijas e irrecuperables). Dentro de un monopolio natural permite ser más eficiente que una sola empresa abastezca el mercado, pues si se duplica la inversión fija, se aumentarían los costos de prestación del servicio, siendo las economías de escala las que determinan que cada costo unitario de producción decrezca a medida que la producción aumenta. (p. 55)

Por otra parte, para poder regular los monopolios naturales, se debe usar un primer mecanismo que consiste en reemplazar la competencia ex post por la competencia ex ante. Lo ideal es fomentar la competencia entre los postores en la etapa final de adjudicación de bienes y servicios; asimismo, se podría determinar el valor del precio a fin de minimizar la pérdida de eficiencia asignativa. Este mercado conlleva un compromiso entre la eficiencia productiva que favorece la supervivencia de una única empresa (Ramírez, 1999, p. 54).

La eficiencia del poder de mercado conduce al abuso de posición dominante debido a la presencia de un único proveedor. Es por ello, que para poder resolver este compromiso se debe permitir que el Estado regule el precio para evitar futuros abusos, surgiendo así la regulación del mercado. Finalmente, se entiende que la prestación de servicios públicos por parte de empresas privadas deberá realizarse mediante concesiones u otros mecanismos legales, asignándose riesgos en estos contratos que deben asumir cada parte y determinar el rol regulador y planificador del Estado.

2.3. Definición de Términos Básicos

- ❖ Autorización: Es aquel acto administrativo emitido por la autoridad competente que autoriza a personas naturales o jurídicas a prestar servicios de transporte terrestre de acuerdo con la fórmula que se establezca reglamentariamente (Poder Ejecutivo, 2009)
- ❖ Concesión: Acto jurídico de derecho público por el cual la autoridad competente faculta a un tercero, la prestación del servicio de transporte público de personas en vías urbanas saturadas o de acceso restringido por un periodo determinado (Poder Ejecutivo, 2009)
- ❖ Fallas de mercado: Son aquellas situaciones en las que los mecanismos del mercado no pueden funcionar adecuadamente.
- ❖ Habilitación Vehicular: Procedimiento donde se autoriza al vehículo ofertado por el transportista autorizado por la autoridad competente, a fin de poder brindar el servicio (Poder Ejecutivo, 2009)
- ❖ Regulación Económica: Se entiende como la intervención del Estado de manera parcial o completa en las decisiones de las empresas o cualquier institución económica (Escalante, 2024).
- ❖ Servicio de Transporte Público: Es aquel servicio de transporte terrestre de personas, mercancías o mixto que es brindado por un agente autorizado a cambio de una contraprestación económica (Poder Ejecutivo, 2009).

- ❖ Servicio de Transporte Regular de Personas: Es una modalidad de servicio de transporte público de personas que se realiza con regularidad, continuidad y uniformidad para la satisfacción de necesidades colectivas de viaje. Se presenta bajo dos modalidades (estándar y diferenciado) (Poder Ejecutivo, 2009).
- ❖ Transportista: Persona natural o jurídica autorizada para la prestación del servicio de transporte terrestre.

Capítulo III

Supuestos y Categorías

3.1. Supuestos

3.1.1. Supuesto general

En relación a la identificación de los factores económicos que afectan al servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, se puede advertir la existencia de fallas de mercado como uno de los principales factores que impide alcanzar situaciones de competencia perfecta; mientras que, en relación a los factores normativos, se advierte una falta de regulación económica del mercado que implemente un sistema integrado del servicio incluyendo la fijación de tarifa tope.

3.1.2. Supuestos específicos

- Actualmente existen deficiencias relacionadas con la prestación y gestión del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.
- La normativa especial sobre el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, resulta insuficiente para satisfacer la necesidad pública bajo los estándares de eficiencia, calidad y continuidad.
- Es necesario implementar una regulación económica del mercado de servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

3.1.3. Matriz de categorización apriorística

CATEGORIA	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICION OPERACIONAL	DIMENSIONES	ESCALA DE MEDICION	INSTRUMENTO
Factores económicos y normativos	Los factores en un nivel general son la causa de un efecto que pueden derivar de un análisis que puede ser económico o normativo (Pérez & Gardey, 2009)	El supuesto será analizado mediante una ficha de análisis de contenido normativo de los diversos reglamentos emitidos por el MTC y entrevista estructurada aplicada a tres expertos.	Identificación de factores económicos y normativos que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú	BUENO	Ficha de análisis documental Entrevista
Servicio de transporte terrestre de personas en el Perú	Es el servicio público que satisface las necesidades de desplazamiento de los usuarios de transporte, bajo condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente, haciendo uso del Sistema Nacional de Transporte Terrestre. (Ley N°27181, 1999)	El supuesto será analizado mediante una ficha de análisis de contenido normativo de los diversos reglamentos emitidos por el MTC y entrevista estructurada aplicada a tres expertos.	Situación actual del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú	BUENO	Ficha de análisis documental Entrevista
			Análisis normativo del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú		
			Evaluar la regulación del mercado del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú		

Capítulo IV

Metodología del Estudio

4.1. Método, Tipo o alcance de investigación

4.1.1. Método

El presente estudio contó con las condiciones metodológicas necesarias para considerarse como una investigación cualitativa.

Puede definirse a la metodología cualitativa como: “(...) la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable (...)”. (Quecedo y Castaño, 2022, p.07)

4.1.2. Tipo o alcance

El tipo de investigación aplicado fue descriptivo, ello debido a que se tuvo poca información sobre el fenómeno materia de investigación, por lo que, se utilizaron categorías descriptivas que buscaron entender a profundidad la población estudiada.

Por su parte, Martínez (2023) señala que:

“(...) La información suministrada por la investigación descriptiva debe ser verídica, precisa y sistemática (...) Se debe evitar hacer inferencias en torno al fenómeno. Lo que importa son las características observables y verificables”. (p.08)

4.2. Diseño de la investigación

Debido a que la presente investigación contó con un escaso conocimiento desarrollado en investigaciones preliminares, se utilizó diversos procedimientos que, a través de la inducción, permitieron generar una explicación fundamentada de la problemática descrita inicialmente. Por ello, se utilizó el diseño denominado “Teoría Fundamentada”, el cual tuvo como base los datos recolectados que posteriormente fueron contrastados con la literatura previa.

Según Hernández, Fernández & Baptista (2014):

“(…) La teoría fundamentada es un diseño y un producto donde el investigador produce una explicación general o teoría respecto a un fenómeno que se aplica a un contexto concreto y desde la perspectiva de diversos participantes (…)”. (p. 472)

4.3. Población y muestra

4.3.1. Población

Para poder determinar una población y muestra, es necesario especificar qué o quienes van a ser el objeto de estudio. Por tanto, una vez definida la unidad de análisis, se puede delimitar la población que va a ser estudiada y sobre la cual se pretende generalizar los resultados. (Camacho De Báez, 2020, p. 121)

De acuerdo a la naturaleza de la presente investigación, la población de estudio estuvo conformada por las normas generales y especiales que regulan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú (Ley N°27181, RNAT y RNV), dejando de lado diversos reglamentos que solamente regulan las actividades complementarias a la prestación del servicio. Asimismo, la población estuvo compuesta por tres especialistas de las carreras profesionales de Derecho y Economía con experiencia dentro del sector transporte.

4.3.2. Muestra

En palabras de Camacho De Báez (2020):

“La muestra está conformada por las unidades seleccionadas de una determinada población y son los sujetos o elementos con los cuales se realiza el experimento” (p. 122)

En la presente investigación, el criterio de selección estuvo orientado por las características de los principales actores en los supuestos a ser analizados y no por un criterio estadístico. Por tanto, la muestra fue no probabilística para la elección de las normas y especialistas, dicha elección se basó en un juicio subjetivo que tuvo como base la experiencia del investigador.

4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

A. Ficha de análisis documental:

El análisis documental correspondió a un conjunto de operaciones encaminadas a generar un subproducto que se genera por el análisis documental de documentos primarios mediante una información registrada. Es así que, toda información registrada pudo ser objeto de análisis documental mediante la transformación de documentos originales en otros secundarios (Castillo, 2005, p. 05)

Para la presente investigación, se elaboró fichas de análisis documental en consideración de los objetivos de la investigación y la normativa especial, por lo que, la aplicación de este instrumento permitió identificar los datos de las fuentes propias de las entidades materia de investigación usando fuentes bibliográficas, y recopilación de información sobre el estado de la prestación de los servicios de transporte terrestre de personas en el Perú.

B. Guía de entrevista estructurada:

En palabras de Tejero (2021):

La entrevista estructurada es aquella que posee un conjunto de preguntas abiertas, por lo que, a todos los entrevistados se les hace las mismas preguntas con la misma formulación. De esta manera los entrevistados tienen plena libertad de manifestar su respuesta.

Para la presente investigación, se elaboró una guía de entrevista estructurada de acuerdo con los objetivos y se usaron preguntas abiertas; tuvo por finalidad recoger las opiniones de los especialistas sobre los problemas objeto de investigación, generando opiniones críticas relevantes para la investigación. Para la selección de los entrevistados se tomó en cuenta las características de cada uno, así como su nivel de experiencia y dominio del tema de investigación.

Tabla 5

Caracterización de especialistas entrevistados

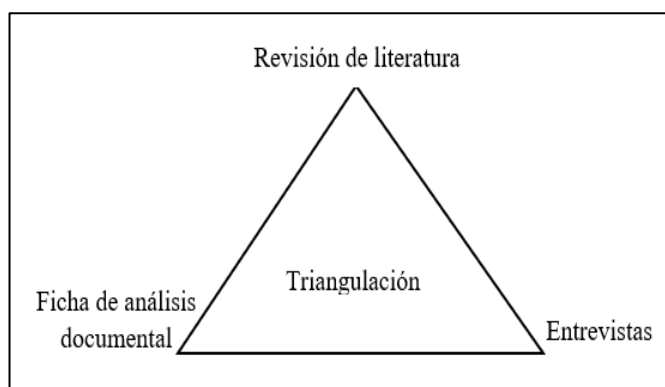
Sujetos	Entidad donde labora	Perfil Profesional	Perfil Académico
Mg. Josué Carrasco Carrasco	PROVIAS	Especialista en Evaluación Económica	Economista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos
			Magister en Regulación y Gestión de Servicios Públicos por la Universidad del Pacífico
Abg. Giancarlo Wilfredo Beltrán Guevara	SUTRAN	Inspector	Abogado por la Universidad Continental, Especialista en Derecho Administrativo
Abg. Víctor Marino Montero Yaranga	Asesor Independiente	Abogado de empresas de transporte terrestre	Abogado por la Universidad Peruana los Andes, especialista en Derecho Civil, Mercantil y Administrativo

Fuente: Elaboración propia

4.5. Técnicas de análisis de datos

Para el procesamiento de los datos cualitativos, se utilizó la triangulación de datos. La triangulación es entendida como el uso de dos o más métodos de recolección de datos para estudiar un fenómeno particular, siguiendo un procedimiento de verificación donde se busca la convergencia de diferentes fuentes de información, a fin de formar temas o categorías dentro de un estudio (Elizalde, 2020, p.02).

Figura 3. Triangulación de datos



Fuente: Elaboración propia

La figura represento tres fuentes de datos utilizados en la presente investigación: revisión de literatura, ficha de análisis documental y entrevistas. La revisión previa de la literatura permitió generar datos secundarios que coadyuvaron al investigador a poder realizar un mejor análisis documental de las diversas normas sectoriales de transporte; y, el resultado del análisis de la ficha documental conllevó a la estructuración de las preguntas contenidas en la entrevista a especialistas.

Capítulo V

Resultados y Discusión

5.1. Resultados y análisis

A partir de las fichas de análisis documental y las guías de entrevista, se pudo confirmar los supuestos planteados, los cuales guardan una clara relación con los objetivos y problemas identificados inicialmente.

En relación los factores económicos y normativos que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, se evidenciaron diversas fallas de mercado, tales como: i) falla en la competencia, ii) asimetría informativa y iii) externalidades negativas, las cuales perjudican la libre competencia; sin embargo, mediante la actividad de supervisión y fiscalización de la SUTRAN, se ha buscado “mitigar” dichas deficiencias a fin de generar un cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia del servicio al amparo de lo establecido en el RNAT.

Tabla 6

Relación de la intervención estatal con las fallas de mercado

ACTIVIDAD ESTATAL	FALLAS DE MERCADO	NORMA ESPECIAL
Fiscalización del servicio de transporte terrestre de personas	Falta de financiamiento de proyectos de inversión por parte del Estado, alza de precios de los pasajes en fechas de mayor demanda del servicio y la aparición de prestadores informales del servicio mediante vehículos no autorizados (falla en la competencia)	Decreto Supremo N.º 017-2009-MTC (Artículos 18º al 20º)
Fiscalización de terminales terrestres	Existencia de terminales informales (asimetría informativa)	Decreto Supremo N.º 017-2009-MTC (Artículos 33º al 36º)
Fiscalización de entidades complementarias (escuelas de conductores, ECSAL y centros de evaluación para la emisión de licencias de conducir)	Existencia de actos de corrupción en la evaluación y emisión de las licencias de conducir a postulantes (externalidades negativas)	Decreto Supremo N.º 007-2016-MTC

Fuente: Elaboración propia

A. Falla en la competencia

En la tabla 6 denominada relación de intervención estatal con las fallas de mercado, se identificaron tres principales fallas de mercado: i) falla en la competencia, ii) asimetría informativa y iii) externalidades negativas. Se observa que la falla en la competencia guarda relación con la falta de implementación por parte del Estado de proyectos de inversión para la ejecución y gestión del servicio, generando una prestación en condiciones no favorables para el usuario, así como el alza indiscriminada del precio de los pasajes en fechas de mayor demanda del servicio. La falla en la competencia, favorece la aparición del servicio informal, el cual es perjudicial para los transportistas formales, pues, se genera una competencia desleal dentro del mercado.

La informalidad afecta a los actuales transportistas que se ven obligados a competir con prestadores que brindan un servicio con vehículos que no cumplen con los parámetros de acceso y permanencia del servicio establecidos en el RNAT y RNV, generando a su vez un incremento de costos en la actividad de supervisión y fiscalización del servicio a la SUTRAN.

B. Asimetría informativa

En referencia a la asimetría informativa, se entiende que, gran parte de los usuarios del servicio desconocen la obligatoriedad de realizar el embarque dentro de una terminal formal, hecho que es aprovechado por diversos transportistas que realizan embarques en terminales informales o estaciones de rutas no autorizadas, ello en beneficio propio y perjuicio del usuario, pues no se garantiza una prestación en condiciones de seguridad y calidad. Lo anterior, genera una contravención por parte de los transportistas al numeral 33.2 del artículo 33 del RNAT, toda vez que, no acreditan ser titulares ni contar con contrato vigente que les permita el uso y usufructo de una infraestructura complementaria (terminal terrestre o estaciones de ruta).

C. Externalidades negativas

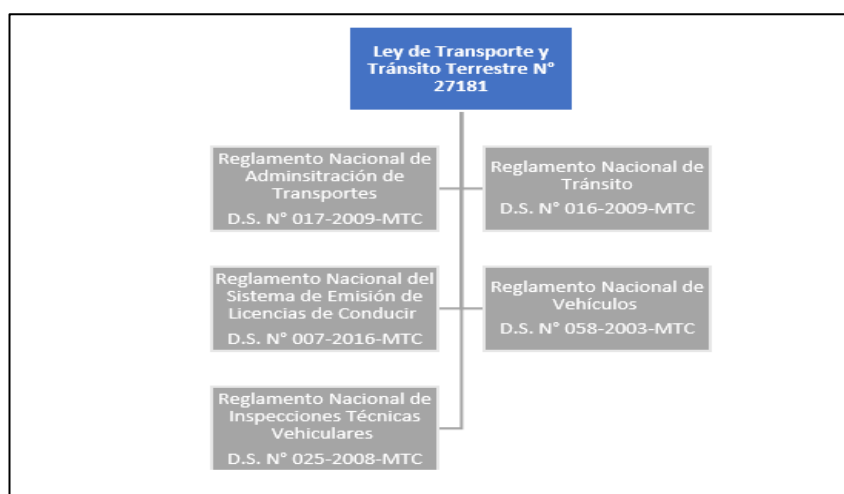
Se tiene como una de las principales externalidades negativas a la existencia de actos de corrupción en diversas entidades encargadas de preparar, evaluar

y emitir licencias de categoría III-A, pues, dichas entidades muchas veces emiten licencias a postulantes que no cumplen con las condiciones para poder conducir vehículos de categoría M3 para la prestación del servicio. Estos actos de corrupción e incumplimientos normativos se advierten al momento en el que la SUTRAN emite las actas correspondientes.

Dentro de las deficiencias en la prestación y gestión de transporte terrestre de personas en el Perú, se advierte una gran cantidad de infracciones cometidas por parte de los transportistas y conductores, quienes muchas veces incumplen con las condiciones para el acceso y permanencia del servicio establecidos en el RNAT y RNV, conllevando un incremento de la actividad de supervisión y fiscalización por parte de la SUTRAN, entidad que se encarga de la imposición de actas de control; asimismo, se advierte que debido a la gran demanda del servicio, se genera mayor costo al Estado para poder implementar medidas preventivas que eviten que los operadores del servicio cometan infracciones de manera reiterativa, teniendo en cuenta que muchas veces las actas de control no son pagadas por los agentes infractores.

Por otro lado, se advierte la falta de implementación de un Sistema Integrado de Transporte Terrestre de Personas que integre tarifas, estructura y operación del servicio, simplificando la actividad de supervisión y fiscalización, así como el cumplimiento de las condiciones de prestación del servicio de transporte.

Figura 4. Reglamentos relacionados a la actividad de fiscalización



Fuente: Elaboración propia

De la figura 4, se advierte que los reglamentos descritos son atribuibles a la competencia de la SUTRAN como ente encargado de supervisar y fiscalizar dichas actividades, hecho que le genera un mayor costo en implementación de personal y logística para el cumplimiento cabal de los mencionados reglamentos, esta sobrecarga de funciones muchas veces no permite que esta entidad sea eficiente al momento de desempeñar sus funciones.

Finalmente, en relación a la regulación del mercado de servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, se evidencia una clara necesidad de intervención estatal a fin de realizar cambios en la normativa y generar una competencia por el mercado, la cual sería más beneficiosa en comparación al actual modelo de competencia en el mercado, pues, se podría fijar no solo una tarifa fija que beneficiaría al usuario, sino que podría generarse a su vez mejores condiciones de la prestación, ello debido a que el Estado con la condición de otorgar algún tipo de concesión del servicio a los operadores podría establecer en contratos: i) cláusulas anticorrupción, ii) penalidades por incumplimiento de obligaciones y iii) exigencia de garantías de fiel cumplimiento. La regulación del mercado a su vez permitiría aminorar las fallas de mercado existentes, favoreciendo una prestación más eficiente en beneficio del interés público, incrementando el interés de los usuarios por hacer uso del servicio de transporte terrestre. Asimismo, la regulación del mercado facultaría al Estado exigir a los transportistas la presentación de una estructura tarifaria, la cual se elaboraría en función del tipo de usuario, nivel de consumo o cualquier otro aspecto.

5.2. Discusión de resultados

A. Supuesto general

En referencia al supuesto general y estando a la vista las fichas de análisis documental y las guías de entrevista, se logró identificar los factores económicos y normativos, considerando a las fallas de mercado descritas en la presente investigación como aquellos factores económicos que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, así como el modelo de libre mercado. Por otra parte, se entiende que tanto la normativa general y especial, no hacen mención de una regulación económica del mercado, no

permitiendo fijar, revisar, reajustar y estructurar tarifas, existiendo así una intervención estatal mínima. Estos resultados concuerdan con lo señalado por Ramírez (1999), quien por su parte advierte que, la intervención estatal por medio de políticas públicas puede modificar conductas de los agentes económicos, más aún si existen fallas de mercado que impiden alcanzar situaciones de competencia perfecta, considerando a las externalidades negativas como una suerte de situación donde la toma de decisiones por parte de uno de los agentes económicos al momento de producir el servicio puede afectar el comportamiento de otro agente.

En referencia a la falta de implementación de una regulación económica del mercado de servicio de transporte terrestre de personas, se observa una regulación normativa insuficiente, pues solo se conceptualiza de manera general al mencionado servicio, mientras que la normativa especial le otorga un reconocimiento en calidad de actividad económica, hecho que a todas luces no permite que el Estado pueda garantizar de manera efectiva las condiciones de la prestación del servicio, dicha afirmación por un lado es concordante con lo esgrimido por Danós (2010), quien señala que no existe de manera específica alguna ley general que regule los servicios públicos, ya que solamente se evidencia normas sectoriales que regulan actividades inherentes a dichos servicios; asimismo, esta realidad se evidenciaba desde la posición expuesta por el Tribunal Constitucional en el Exp. 00034-2004-PI/TC, donde se puede advertir que al servicio de transporte terrestre de persona se le resta el calificativo de servicio público, pero que ello no exime su reconocimiento como una actividad económica de interés público.

B. Supuestos específicos

Del mismo modo, respecto de los supuestos específicos considerando los resultados de los instrumentos aplicados, se logró conocer la existencia de un déficit en la prestación y gestión de los servicios de transporte terrestre de personas en el Perú, el cual está ligado al modelo económico de libre mercado o competencia en el mercado, pues, los transportistas no cubren la demanda del servicio, brindando un servicio con estándares de calidad que no cubren los parámetros exigidos por la norma incurriendo muchas veces en diversas

infracciones establecidas en el RNAT, generando la aparición del mercado informal. Asimismo, cabe resaltar que, el Estado no apuesta por proyectos de inversión que coadyuven a mejorar las infraestructuras complementarias que son necesarias para la prestación del servicio, así como buscar la optimización del servicio creando un Sistema Integrado de Transporte Terrestre de Personas. Lo anterior, es concordante con lo señalado por Molina (2020), pues, también advierte que el marco regulatorio para la prestación del servicio se da mediante autorizaciones en un esquema de libre mercado que es deficiente, pues, si bien se utilizan vehículos de categoría M3 que disminuyen el costo generalizado de los viajes, se observa una falla en la competencia cuando se utilizan vehículos de categoría M1 para el servicio informal que genera fallas en la competencia y afecta a los concesionarios de ruta. Asimismo, lo señalado se contrasta con lo advertido por Guzmán (2021), quien recomienda aplicar mejoras regulatorias mediante el uso de Asociaciones Público-Privadas como mecanismo para generar proyectos de inversión en infraestructura que mejoren los estándares de calidad del servicio.

Por otro lado, se tiene que la normativa sectorial no es suficiente para satisfacer la necesidad pública, debido a que en principio la legislación peruana no permite una regulación económica del servicio de transporte terrestre de personas, restándole elementos necesarios para ser considerado un servicio público, que según el Tribunal Constitucional (2005) en su Sentencia emitida en el Exp N° 00034-2004-PI/TC, un servicio público para ser considerado como tal, tendría que contar con las siguientes características: a) carácter esencial para la comunidad, b) prestación continua, c) poseer una naturaleza regular y c) ser accesible en condiciones de igualdad. La escasa intervención estatal hace que el servicio sea considerado una actividad económica, que impide en muchos aspectos que el Estado pueda concesionar el servicio a terceros.

Las normas especiales existentes incrementan la labor de fiscalización de la SUTRAN, quién no solo debe fiscalizar lo relacionado al RNAT y RNV, sino que debe realizar función de fiscalización de diversas actividades y servicios complementarias que se detallan en los reglamentos conexos a la Ley N°

27181, generando un incremento de costos de implementación de personal y logística a la institución, no permitiéndole actuar de manera eficiente. Este hecho, se corrobora con las estadísticas publicadas por la SUTRAN (2022), donde se verifica que, dentro del periodo 2022 si bien existió un incremento considerable de intervenciones se denota que estas no cubren el mercado actual de transportes tanto en la actividad de fiscalización del cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia como de la fiscalización de infraestructuras complementarias y de las entidades complementarias al servicio de conductores y vehículos (escuelas de conductores, entidades habilitadas para emitir certificados de salud para postulantes a licencias de conducir y centros de evaluación para la emisión de licencias de conducir).

Finalmente, en referencia a la necesidad de regulación del mercado de servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, es necesario entender que, al tratarse de un servicio público donde su naturaleza genera un consumo masivo del servicio, se ve por conveniente que sea brindado por una menor cantidad de agentes que cumplan con las condiciones del servicio, no descartándose una posterior integración de los mismos hasta llegar a un solo agente que preste el servicio, hecho que es concordante con lo manifestado por Quiroa (2019), pues si bien existe competencia en el mercado, se considera que una sola empresa puede brindar el servicio a un menor costo y con mejor calidad, advirtiéndose que el monopolio natural no impide la competencia, pues cabe la posibilidad de incorporar competidores dentro del mercado, pero al tener en cuenta que la empresa existente está mejor posicionada, será más competitiva y desplazará a sus demás competidores. Asimismo, se puede utilizar la regulación a fin de modificar la conducta de los agentes económicos dentro del mercado, buscando incrementar el beneficio social y así corregir las fallas de mercado, este planteamiento es también concordante con lo mencionado por Romero (2008), quien considera que los programas regulatorios y sus diseños se basan en las imperfecciones del mercado, creando agentes reguladores que garanticen la satisfacción del interés público.

Conclusiones

1. En relación al servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, se identificaron factores económicos (fallas de mercado) que afectan la prestación del servicio, tales como: i) falla en la competencia, ii) asimetría informativa y ii) externalidades negativas, las cuales se dan a raíz de la aplicación de una libre competencia en el mercado, generando por un lado la aparición de mercados informales donde existen prestadores que utilizan vehículos que no cumplen con las condiciones técnica mínimas exigidas por el RNAT y RNV para el acceso y permanencia del servicio. Asimismo, se identifica que el principal factor normativo que afecta el mencionado servicio es la falta de regulación económica del mercado, la cual debería ser incluida tanto en la norma general y especial, para que el Estado intervenga en el mercado y así pueda coadyuvar con la eliminación de las fallas de mercado identificadas y garantizar una prestación del servicio acorde a las condiciones de continuidad, calidad y eficiencia.
2. De los resultados obtenidos se advierte la existencia de una mala gestión y prestación del servicio por parte de los transportistas, quienes muchas veces incumplen las condiciones establecidas la normativa especial para el acceso y permanencia del servicio, incurriendo en diversas infracciones administrativas que generan un mayor costo de supervisión y fiscalización a la SUTRAN, recargando de mayor actividad a la menciona entidad, pues, esta tiene que velar por el efectivo cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia del servicio por parte no solo de los transportistas sino de aquellos que son titulares de las infraestructuras complementarias (terminales terrestre y/o estaciones de ruta), realizando una labor titánica que muchas veces no es cubierta de manera efectiva.
3. Se verifica que la normativa general y especial del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú es insuficiente, pues, establece un régimen prestacional basada en el otorgamiento de autorizaciones a los agentes que quieran brindar el servicio, dejando de lado el uso de otros mecanismos como las concesiones que en la práctica exigen mayores requisitos para el acceso

al mercado; asimismo se observa la ausencia normativa sobre una regulación económica del mercado que permita al Estado exigir a los transportista la elaboración una estructura tarifaria que garantice el acceso al servicio en condiciones en condiciones de igualdad. Por otra parte, se advierte que los diversos reglamentos conexos a la Ley N° 27181 atribuyen mayor actividad de fiscalización a la SUTRAN que muchas veces no puede realizar de manera efectiva el control de las condiciones de acceso y permanencia del servicio, generando que los prestadores incumplan con la normativa que finalmente se refleja en una falta de confianza por parte de la población de la potestad sancionadora de la SUTRAN, siendo este hecho, una de las causas del incremento de la cantidad demandada que conlleva a su vez al incremento de los precios del servicio, hecho que es aprovechado por los transportistas en desmedro de los usuarios.

4. Finalmente, se concluyen que es necesaria la reforma normativa a fin de poder aplicar una regulación económica del mercado de transporte terrestre de personas en el Perú, ello debido a que, el actual modelo no abastece la demanda del servicio y muchas veces permite que los mismos transportistas incumplan con las condiciones de acceso y permanencia para el servicio, generando mercados informales que afectan la competencia y favorecen la aparición de fallas de mercado. Asimismo, se advierte que una regulación económica del mercado permitirá al Estado poder someter a control diversas inversiones en beneficio del interés público, buscando restringir el acceso al mercado, exigiendo a los aspirantes a concesionarios una mejor solvencia para la prestación del servicio a comparación del actual modelo de emisión de autorizaciones, pues ello reduciría las posibilidades de incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia para la prestación del servicio.

Recomendaciones

1. En relación al servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, se debe implementar una reforma normativa que permita la regulación económica del mercado tanto a nivel de norma general como especial, a fin de que se pueda establecer una mayor participación del Estado en el mercado de prestación del servicio, generando la posibilidad de que este pueda disminuir o eliminar las fallas existentes, así como la posibilidad de implementar proyectos de inversión que permitan posteriormente concesionar el servicio a una menor cantidad de agentes que cumplan con los estándares de calidad, continuidad y eficiencia. Esta reforma permitiría exigir a los agentes económicos la implementación de una estructura tarifaria que podría ser parte de una de las condiciones de acceso y permanencia para la prestación del servicio.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el Estado mediante la reforma planteada tendría mayor participación en el mercado, este mediante la aplicación de políticas públicas podría crear un Sistema Integrado de Transporte Terrestre de Personas de ámbito nacional que integre tarifas, estructuras y operación en beneficio del interés público, concesionando el servicio a prestadores teniendo en cuenta la red vía nacional de costa, sierra y selva para posteriormente llegar a la integración de un solo prestador, hecho que coadyuvaría con la eliminación de las diversas fallas de mercado como la de prestación informal del servicio,

2. Teniendo en cuenta la reforma normativa de regulación del mercado del servicio de transporte terrestre de personas, se tendría que realizar un cambio a nivel de norma especial del modelo de prestación mediante autorizaciones a un modelo de prestación mediante contratos de concesión que reduzcan las posibilidades de que los transportistas incumplan las condiciones de acceso y permanencia del servicio, pues, se implementarían cláusulas anticorrupción, pago de penalidades y otorgamiento de garantías en los contratos de concesión facilitando así la actividad de supervisión y fiscalización de la SUTRAN.

3. La regulación del mercado por parte del Estado y la implementación de contratos de concesión del servicio, permitirán al transportista establecer una tarifa que podrá cobrar a los usuarios por la prestación del servicio, garantizándole una demanda mínima dentro del punto equilibrio que disminuiría de manera prudencial las fallas del mercado. Esta reforma permitiría también un cambio del modelo de competencia en el mercado por uno de competencia por el mercado, donde solo se adjudicaría el servicio a aquel agente que cumplan con los mejores estándares para la prestación del servicio en beneficio del interés público.
4. La intervención estatal mediante políticas públicas regulatorias deberá modificar conductas de los agentes económicos, incrementando así el bienestar social corrigiendo diversas fallas de mercado, por ello, se podrá condicionar el comportamiento del sector privado, restringiendo el acceso al mercado siempre y cuando cumplan con diversos requisitos para poder ser concesionarios, los cuales deberán producir un mejor resultado. La regulación del mercado de transporte terrestre de personas a nivel de norma general y especial, permitirá garantizar la prestación del servicio teniendo en cuenta que se trata de un servicio público de suma importancia para el desarrollo económico del país, implementando una mejor conceptualización del servicio como servicio público de interés general.

Referencias Bibliográficas

- Brewer-Carías, R. A. (2002). *El Régimen Constitucional de los Servicio Públicos en Venezuela*. Obtenido de https://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%20I,%20857.%20EL%20REGIMEN%20CONSTITUCIONAL%20DE%20LOS%20SERVICIOS%20PUBLICOS%20_BRASIL%20CURITIBA_2002.pdf
- Camacho De Báez, B. (2020). *La Población y Muestra*. Obtenido de <https://repositorio.uptc.edu.co/>:
<https://repositorio.uptc.edu.co/server/api/core/bitstreams/4e31aa06-209f-408c-943a-38e50bb8cad8/content>
- Castillo, L. (2005). *Análisis Documental*. Obtenido de [https://www.uv.es:](https://www.uv.es/)
<https://www.uv.es/macass/T5.pdf>
- Cisterna, C. F. (2005). *Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/>: <https://www.redalyc.org/pdf/299/29900107.pdf>
- Danós, O. J. (2008). *El régimen de los servicios públicos en la Constitución Peruana*. Obtenido de [https://repositorio.pucp.edu.pe:](https://repositorio.pucp.edu.pe/)
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/107771>
- Decreto Supremo Nro 058-2003-MTC. (2003). *Poder Ejecutivo*. Obtenido de Reglamento Nacional de Vehículos: <https://www.sutran.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/Reglamento-Nacional-de-Veh%C3%ADculos-%E2%80%93DS-N%C2%BA-058-2003-MTC.pdf>
- Díaz, P. V. (2023). *El Transporte Público de Pasajeros en Colombia: ¿Es un ámbito del Derecho de la Competencia, del derecho administrativo, de la libre competencia? O, por el contrario: ¿es un servicio público, sometido a las leyes del mercado libre, arbitrario y autosufici*. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/>:
<https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/da8cc213-451f-4406-89f7-e8da80c8ce30/content>

- Domingo, R., Ponce, J., & Zipitría, L. (20 de 07 de 2020). *Regulación Económica para economías en desarrollo*. Obtenido de <http://leandro-zipitria.com>: <http://leandro-zipitria.com/libro-regulacion/reg-ec.html#conclusiones>
- Elizalde, O. (2020). *Triangulación de datos*. Obtenido de <https://www.lamalditatis.org/>: <https://www.lamalditatis.org/post/triangulacion-de-datos>
- Elósegui, I. M. (1998). *John Rawls: "Teoría de la Justicia"*. Obtenido de <https://www.nuevarevista.net/>: <https://www.nuevarevista.net/john-rawls-teoria-de-la-justicia/>
- Escalante Marquez, A. A. (2024). *Regulación Económica*. Obtenido de <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/>: https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/637796/E47_Regulaci%C3%B3n_Econ%C3%B3mica_201102.pdf?sequence=1
- Escalante, M. A. (2024). *Regulación Económica*. Obtenido de <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/>: https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/637796/E47_Regulaci%C3%B3n_Econ%C3%B3mica_201102.pdf?sequence=1
- Guillermo, L. L., & Tello, P. S. (2018). *Respositorio Académico UPC*. Obtenido de <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/>: https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/623572/GUILLERMO_LL.pdf?sequence=13
- Guzmán, N. C. (2002). *Las Teorías Existentes sobre el Servicio Público*. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/>: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18267/18513>
- Guzmán, P. M. (2021). *Mejoras regulatorias para potenciar el sistema nacional de promoción de la inversión privada en el Perú. Una mirada desde el subsector transporte*. Obtenido de <https://tesis.pucp.edu.pe/>: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/20171/GUZMAN_PALOMINO_MARCO_GUILLERMO_MEJORAS_REGULATORIAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Hammersley, Martyn, & Atkinson, P. (1994). *Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.

- Hermosilla, T. M. (2022). *El régimen jurídico del transporte de pasajeros por carretera: Una aproximación empírica y dógmatica*. Obtenido de <https://repositorio.uchile.cl/>:
<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/189622/El-regimen-juridico-del-transporte-de-pasajeros-por-carretera-una-aproximacion-empirica-y-dogmatica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hernández, S. R., Fernández, C. C., & Baptista, L. P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ta Edición ed.). México: McGrawHill.
- Holcombe, R. (2016). *Regulatory Capture*. Obtenido de [https://cadedp.ufm.edu:](https://cadedp.ufm.edu/)
<https://cadedp.ufm.edu/concepto/regulatory-capture-teoria-de-la-captura/>
- INEI. (2023). *Población peruana alcanzó los 33 millones 726 mil personas en el año 2023*. Obtenido de <https://m.inei.gov.pe/prensa/noticias/poblacion-peruana-alcanzo-los-33-millones-726-mil-personas-en-el-ano-2023-14470/#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202023%2C%20la,del%20d%C3%ADa%20Mundial%20de%20la>
- Islas, R. V., Rivera, T. C., & Torres, V. G. (2002). *Estudio de la Demanda de Transporte*. (S. d. Transportes, Ed.) Obtenido de <https://www.imt.mx/archivos/publicaciones/publicaciontecnicapt213.pdf>
- J. Saravia, E. (1985). *La Teoría General de la Administración y la Reforma Administrativa*. Obtenido de [https://archivos.juridicas.unam.mx/:](https://archivos.juridicas.unam.mx/)
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1617/13.pdf>
- Kogan, J. (2004). *Perú: Análisis del Sector Transporte*. (I. s. infraestructura, Ed.) Obtenido de ScioTeca - Corporación Andina de Fomento: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/395/35.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lazarte, M. J. (2001). *El concepto de servicio público en el Derecho peruano*. Obtenido de [www.revistas.pucp.edu.pe:](http://www.revistas.pucp.edu.pe:file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/16236-Texto%20del%20art%C3%ADculo-64523-1-10-20170123%20(1).pdf)
[file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/16236-Texto%20del%20art%C3%ADculo-64523-1-10-20170123%20\(1\).pdf](http://www.revistas.pucp.edu.pe:file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/16236-Texto%20del%20art%C3%ADculo-64523-1-10-20170123%20(1).pdf)
- Marchesi, G., & Valencia, A. (2015). "The Role of Public-Private Partnerships in Closing Infrastructure and Public Services Gaps". (FMI, Ed.) *Staying the Course of Economic Success*.

- Martín, M., & Lopez del Almo, G. (2015). *Notas sobre la teoría económica estandar de incentivos económicos*. Obtenido de Conducta Pública: https://www.academia.edu/10493723/Conducta_e_incentivos_econ%C3%B3micos
- Martínez, O. C. (2023). *Investigación Descriptiva: Tipos y Características*. Obtenido de <https://diposit.ub.edu:file:///C:/Users/Jonathan/Downloads/Investigaci%C3%B3n%20Descriptiva.pdf>
- Molina, V. J. (2020). <https://tesis.pucp.edu.pe>. Obtenido de Incumplimiento de la normativa que regula la prestación del servicio de transporte regular terrestre de personas: el caso del servicio entre Tarapoto y Yurimaguas: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/17624>
- Morante, G. L. (2017). *Servicios Públicos y Regulación Económica*. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.
- Parodi, C. (2021). *¿Qué es una externalidad?* Obtenido de <https://gestion.pe/blog/economiaparatodos/2021/03/que-es-una-externalidad.html/>
- Pérez, P. J., & Gardey, A. (2009). *Definición de factor*. Obtenido de [https://definicion.d: https://definicion.de/factor/](https://definicion.d:https://definicion.de/factor/)
- Poder Ejecutivo. (2009). *Reglamento Nacional de Administración de Transporte*. Obtenido de Decreto Supremo N°017-2009-MTC: [https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/normas-legales/DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%BA%20017-2009-MTC%20\(actualizado%2004.01.2017\).pdf](https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/normas-legales/DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%BA%20017-2009-MTC%20(actualizado%2004.01.2017).pdf)
- Poder Legislativo. (2009). *Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías*. Obtenido de Ley N°29380: http://www.sutran.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/Ley_29380.pdf
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). <https://www.redalyc.org>. Obtenido de [https://www.redalyc.org: https://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf](https://www.redalyc.org:https://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf)
- Quiroa, M. (2019). *Monopolio natural*. Obtenido de [https://economipedia.com: https://economipedia.com/definiciones/monopolio-natural.html](https://economipedia.com:https://economipedia.com/definiciones/monopolio-natural.html)

- Ramírez, H. F. (1999). *La Política de Competencia y el Proceso de Regulación en México*. Obtenido de <https://www.eumed.net/>: <https://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/281/indice.htm>
- Reyna, A. L., & Ventura, S. K. (2008). *Administración USMP*. Obtenido de <http://www.administracion.usmp.edu.pe/>:
[http://www.administracion.usmp.edu.pe/institutoconsumo/wp-content/uploads/2013/08/Servicios-P%
c3%bablicos-en-el-Per%c3%ba-UNAM.pdf](http://www.administracion.usmp.edu.pe/institutoconsumo/wp-content/uploads/2013/08/Servicios-P%c3%bablicos-en-el-Per%c3%ba-UNAM.pdf)
- Rivas, T. L., Chávez, E. J., Maldonado, H. B., Chávez, A., Carmona, T. S., Cienfuegos, S. É., & Molina, G. D. (2007). Incentivos y desincentivos en los sistemas de transporte público en Londres, Madrid y ciudad de México. *Innovar*, 21. Obtenido de https://www.academia.edu/8548867/Incentivos_y_desincentivos_en_los_sistemas_de_transporte_p%C3%BAblico_en_Londres_Madrid_y_Ciudad_de_M%C3%A9xico
- Rodriguez, C. E. (2013). *Las Fallas del Mercado*. Obtenido de <https://repositorio.uca.edu.ar/>:
<https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/5804/1/fallas-mercado-carlos-rodriguez.pdf>
- Rodriguez, G. A. (2007). *Competencia y regulación en el mercado de transporte público, el caso de tres ciudades latinoamericanas*. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/>:
<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/9696/u295960.pdf>
- Rodriguez, R. F. (2013). *Derecho Público Servicios Públicos*. Obtenido de <https://www.feliperodriguez.com.ar/wp-content/uploads/2013/02/DERECHO-PUBLICO-SERVICIOS-PUBLICOS.pdf>
- Romero, G. J. (2008). *¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones*. Obtenido de <https://scielo.conicyt.cl/>:
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rchilder/v35n1/art02.pdf>

- SUTRAN. (2022). *Informe de Gestión I Semestre 2022*. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3916357/Informe%20de%20gestion%20al%20I%20Semestre%202022.pdf?v=1670423555>
- Tejero, G. J. (2021). *Técnicas de investigación cualitativa en los ámbitos sanitario y sociosanitario*. Obtenido de <https://ruidera.uclm.es/>: <https://ruidera.uclm.es/server/api/core/bitstreams/fdf77886-6075-453a-b7cc-731232b56e77/content>
- Tribunal Constitucional. (2005). *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional (Exp. N° 034-2004-PI/TC)*. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf>
- Trujillo, M. E. (2018). *Política del Sector Transporte*. Obtenido de <https://www.congreso.gob.pe/>: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Transportes/files/02sesionordinaria/mtc_congreso.pdf
- Viscusi, K. W., Harrington, J. E., & Vernon, M. J. (2005). *Economics of Regulation and Antitrust*. Obtenido de <https://ideas.repec.org/>: <https://ideas.repec.org/b/mtp/titles/026222075x.html>
- Yanome, Y. M. (2015). *El Concepto de Servicio Público y su Régimen Jurídico en México*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2544/31.pdf>

Anexos

Apéndice 1: Guía de Entrevista Estructurada para Especialistas



GUÍA DE ENTREVISTA ESTRUCTURADA PARA ESPECIALISTAS

Consentimiento Informado:

La presente entrevista a realizarse es para poder coadyuvar con la investigación de tesis del Bach. Jonathan Betalleluz Montero para optar el grado académico de Maestro en Derecho con mención en Derecho Administrativo Económico por la Universidad Continental, la investigación lleva por título: "**FACTORES ECONÓMICOS Y NORMATIVOS QUE AFECTAN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS EN EL PERÚ**", y tiene por objetivo determinar cuáles son los principales factores que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, así como identificar las principales fallas de mercado y la posibilidad de regulación de mercado. Por ello, se pone de su conocimiento que la presente entrevista no demandará ningún riesgo para usted, no le generará costos ni compensación dineraria, no es obligatoria por lo que puede desear no participar; asimismo la información que se proporcione será solo para uso exclusivo de la investigación.

Objetivo:

Conocer la opinión de los especialistas en referencia los factores que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

I. Datos generales

- Nombres y Apellidos: *Josué Carrasco Carrasco*
- Entidad en la que labora: *Provias Nacional* Cargo: *Especialista en Evaluación Económica*
- Años de experiencia en el rubro: *09 años*

O1 - Identificar cuáles son los factores económicos y normativos que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

¿En su apreciación personal, cuales son los factores económicos que afectan el servicio de transporte regular terrestre de personas?	Los problemas económicos que viene afectando al servicio de transporte se encuentra relacionado principalmente con el financiamiento para su ejecución y la gestión de los proyectos, los cuales requiere de elevados presupuestos que actualmente muchos gobiernos locales o regionales no cuentan a comparación del gobierno central. Por otro lado, los pocos proyectos que se ejecutan cuando hay recursos, no se encuentran planificados y son desarrollados por profesionales que carecen de conocimiento del sector transporte generando fallas de mercado en la competencia.
¿Cuáles son los factores normativos que considera vienen afectando el servicio de transporte regular terrestre de personas?	Los problemas normativos en el transporte terrestre están relacionados en la calidad. Muchas de estas normas son de tipo institucional y de gestión, pero no existen de planificación o evaluación. Por ejemplo, en el Perú diseñamos vías urbanas en las ciudades o centros poblados con nomas de carreteras y no con un manual de diseño de vías urbanas, lo cual tiene impacto en el usuario como es la inexistencia de accesibilidad al transporte para todo tipo de personas. Es urgente evaluar las normas relacionadas con la policía de tránsito dado que su disposición no está orientada para los planes de fiscalización sino para los planes de gestión de tráfico. Por lo tanto, las normas de transporte terrestre deben aplicar la institucionalidad, la planificación, la gestión, la infraestructura, tránsito y modos de transporte de manera integrada.


Eco. JOSUE CARRASCO CARRASCO
Especialista en Evaluación Económica

O2 - Analizar la situación actual del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

<p>¿Desde su perspectiva, cómo evalúa la cobertura del servicio de transporte terrestre de personas en el mercado peruano?</p> <p>¿Considera que la demanda está siendo adecuadamente atendida?</p>	<p>No lo considero. Por ejemplo, hay costos que son generados por la producción del servicio que provoca daños a los usuarios como son los accidentes de tránsito o la congestión; y estos daños, no son compensados por los operadores si no son transferidos a la sociedad a través del mercado de seguros. Otro caso, son los costos derivados del daño al medio ambiente provocados por el transporte terrestre y directamente tiene consecuencia a los usuarios.</p>
<p>¿Considera que las empresas prestadoras del servicio de transporte terrestre de personas cumplen con las condiciones para ser consideradas como ofertas eficientes?</p>	<p>La informalidad es un gran problema y considerado como una competencia irregular por el mercado, pues genera que las empresas establecidas no presten un servicio de calidad. En ese sentido, debe definirse las condiciones que habilitan para la prestación del servicio y las condiciones que debe darse con la finalidad de tener un servicio de calidad a una tarifa razonable.</p>

O3 - Desarrollar un análisis normativo del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

<p>¿Considera que las normas sectoriales son suficientes para regular el servicio de transporte terrestre de personas?</p>	<p>No lo son suficiente. Las normas sectoriales no abarcan en su totalidad las fallas del mercado como son el monopolio natural, externalidades, barreras de entrada, entre otros. Por ejemplo, hay demasiadas barreras por parte del Estado para que el operador pueda acceder al mercado (concesiones, licencias o permisos) que genera que lo incumplan y por ende la oferta sea mayor que la demanda generando que las vías estén congestionadas. Hay asimetría de información en las relaciones contractuales sobre la estructura de costos en las tarifas o pasajes.</p>
<p>¿Considera necesario que el servicio de transporte terrestre de personas tenga un tratamiento a nivel de servicio público?</p>	<p>Si, dado que el transporte terrestre tiene externalidades como son la congestión, los accidentes, daños al medio ambiente, entre otros. Por lo tanto, es necesario su tratamiento como servicio público, pero con un enfoque de movilidad sostenible.</p>



Eco. JOSUE CARRASCO CARRASCO
Especialista en Evaluación Económica

O4 - Evaluar la regulación del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú

<p>¿Considera que debería existir un sistema integrado de transporte terrestre de personas?</p>	<p>Si, es necesario. La integración a todos los niveles es un requisito para lograr un sistema de transporte publico eficiente y moderno. Por ejemplo, los usuarios actualmente utilizan distintas rutas y transbordos para su destino, distintos modos de transporte público pagando diferentes tarifas o billetes lo cual complica su desplazamiento y estos últimos son brindados por distintas empresas; por lo tanto, la integración de todos estos aspectos va a permitir lograr un sistema de transporte puerta a puerta fácil de usar.</p>
<p>¿Considera necesaria la idea de regulación del mercado de servicio de transporte terrestre de personas?</p>	<p>Por lo expuesto en el numeral 02 y 03, es necesario que el Estado intervenga con la finalidad de prestar un transporte integrado y eficiente. Considero que el Estado debe cambiar sus objetivos de intervención y tener mayor énfasis en integrar políticas de desarrollo urbano y económico y de movilidad, adecuar el sistema de costos y tarifas, promover el uso de transportes más ecológicos, promover intercambiadores modales, disciplinar el tránsito, y, definir políticas que permitan el desarrollo armónico y sostenible de transporte de mercancías y personas.</p>

Fecha de entrevista: 09/07/2023



Eco. JOSUE CARRASCO CARRASCO
Especialista en Evaluación Economica

GUÍA DE ENTREVISTA ESTRUCTURADA PARA ESPECIALISTAS

Consentimiento Informado:

La presente entrevista a realizarse es para poder coadyuvar con la investigación de tesis del Bach. Jonathan Betalleuz Montero para optar el grado académico de Maestro en Derecho con mención en Derecho Administrativo Económico por la Universidad Continental, la investigación lleva por título: "**FACTORES ECONÓMICOS Y NORMATIVOS QUE AFECTAN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS EN EL PERÚ**", y tiene por objetivo determinar cuáles son los principales factores que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, así como identificar las principales fallas de mercado y la posibilidad de regulación de mercado. Por ello, se pone de su conocimiento que la presente entrevista no demandará ningún riesgo para usted, no le generará costos ni compensación dineraria, no es obligatoria por lo que puede desear no participar; asimismo la información que se proporcione será solo para uso exclusivo de la investigación.

Objetivo:

Conocer la opinión de los especialistas en referencia los factores que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

I. Datos generales

- Nombres y Apellidos: *Giancarlo Wilfredo Beltrán Guevara*
- Entidad en la que labora: *SUTRAN* Cargo: *Inspector*
- Años de experiencia en el rubro: *03 años*

O1 - Identificar cuáles son los factores económicos y normativos que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

<p>¿En su apreciación personal, cuales son los factores económicos que afectan el servicio de transporte regular terrestre de personas?</p>	<p>Considero que los factores económicos se ven directamente vinculados con la actividad prestacional, siendo la asimetría informativa y las externalidades negativas los principales factores que afectan el servicio. Las externalidades negativas, se manifiestan al momento de la actividad prestacional con el alza de los precios en fechas de mayor demanda de usuarios, se puede observar también que se genera dentro del mercado una suerte de concertación de precios por parte de asociaciones de transportistas, los cuales pueden determinar los horarios de salida de sus vehículos, así como la ruta en la que desean prestar el servicio.</p>
<p>¿Cuáles son los factores normativos que considera vienen afectando el servicio de transporte regular terrestre de personas?</p>	<p>La actual normativa especial que recae en el Decreto Supremo N°017-2009-MTC, regula la prestación del servicio de transporte regular de personas, haciendo énfasis en diferenciar los tipos de servicios de transporte de personas, el uso de categorías vehicular en referencia al RNV y las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos para la prestación del servicio, pero se deja de lado la regulación de las condiciones de la prestación del servicio en calidad de servicio público. En el Perú, ninguna norma regula al servicio de transporte regular terrestre de personas como un servicio público propiamente dicho.</p>



Giancarlo Wilfredo Beltrán Guevara
ABOG
Reg. CAJIN° 5427



O2 - Analizar la situación actual del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

<p>¿Desde su perspectiva, cómo evalúa la cobertura del servicio de transporte terrestre de personas en el mercado peruano?</p> <p>¿Considera que la demanda está siendo adecuadamente atendida?</p>	<p>No, ya que en la actualidad existen muchas deficiencias en la prestación, las cuales están relacionadas con la calidad y continuidad del servicio. Muchas veces se observa que los operadores no cumplen con los horarios de salida y llegada a terminales, así como el cumplimiento de condiciones técnicas exigidas en el RNV para con sus vehículos, dificultando así la actividad de fiscalización de la SUTRAN.</p>
<p>¿Considera que las empresas prestadoras del servicio de transporte terrestre de personas cumplen con las condiciones para ser consideradas como ofertas eficientes?</p>	<p>No, porque genera la apertura de mercados informales, tales como: el servicio en vehículos de categoría M1, actividad que conlleva a una competencia directa de los operadores formales a quienes muchas veces perjudican con el acaparamiento de la demanda de pasajeros. Los informales, se encuentran en una situación de ventaja dentro del mercado pues no se ven obligados a cumplir con lo establecido en el RNAT y RNV, evitando así la actividad fiscalizadora por parte de la SUTRAN: asimismo, se entiende que esta actividad genera una suerte de mercado negro en desmedro de los intereses de los demás operadores.</p>

O3 - Desarrollar un análisis normativo del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

<p>¿Considera que las normas sectoriales son suficientes para regular el servicio de transporte terrestre de personas?</p>	<p>Teniendo en cuenta que la Ley N°27181 — Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre hace mención del servicio como una actividad económica de interés general, y que el Reglamento Nacional de Administración de Transporte (D.S N°017-2009- MTC) fue creado a luces de la Ley General, considero que dichas normativas deberían considerar al transporte regular y otros servicios vinculados al transporte de personas como un servicio público económico, que conlleve a un control tarifario por parte del Estado, para evitar muchas veces el exceso de alza de precios.</p>
<p>¿Considera necesario que el servicio de transporte terrestre de personas tenga un tratamiento a nivel de servicio público?</p>	<p>Si, ya que esta actividad es necesaria para el desempeño de otros derechos fundamentales, por lo que, el Estado debe garantizar la naturaleza esencial del servicio para la comunidad, asegurando la continuidad del servicio en condiciones de igualdad para los usuarios. La regulación de este servicio en calidad de servicio público conllevaría a un mejor tratamiento del mismo a nivel normativo.</p>


 Guillermo Wilfredo Beltrán Cisneros
 ASOG
 Reg. C.A.J. N° 5427


04 - Evaluar la regulación del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú

<p>¿Considera que debería existir un sistema integrado de transporte terrestre de personas?</p>	<p>Considero necesaria la implementación de un Sistema Integrado que englobe todas las actividades conexas de administración del servicio de transporte, pues ello permitiría una mejor administración del servicio y coadyuvaría mucho a la actividad de fiscalización de la SUTRAN.</p>
<p>¿Considera necesaria la idea de regulación del mercado de servicio de transporte terrestre de personas?</p>	<p>El Estado debería intervenir en el mercado en una suerte de control de precios para evitar el alza indiscriminada por fechas clave, debe garantizar también la continuidad del servicio implementando mayor actividad de fiscalización.</p>

Fecha de entrevista: 15/11/2023




Giancarlo Wilfredo Beltrán Guevara
ABOG
Reg. CAJ N° 5427

GUÍA DE ENTREVISTA ESTRUCTURADA PARA ESPECIALISTAS

Consentimiento Informado:

La presente entrevista a realizarse es para poder coadyuvar con la investigación de tesis del Bach. Jonathan Betalleuz Montero para optar el grado académico de Maestro en Derecho con mención en Derecho Administrativo Económico por la Universidad Continental, la investigación lleva por título: "**FACTORES ECONÓMICOS Y NORMATIVOS QUE AFECTAN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS EN EL PERÚ**", y tiene por objetivo determinar cuáles son los principales factores que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú, así como identificar las principales fallas de mercado y la posibilidad de regulación de mercado. Por ello, se pone de su conocimiento que la presente entrevista no demandará ningún riesgo para usted, no le generará costos ni compensación dineraria, no es obligatoria por lo que puede desear no participar; asimismo la información que se proporcione será solo para uso exclusivo de la investigación.

Objetivo:

Conocer la opinión de los especialistas en referencia los factores que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

I. Datos generales

- Nombres y Apellidos: *Victor Marino Montero Yaranga*

- Entidad en la que labora: *Estudio Jurídico Montero & Asociados* Cargo: *Abogado Senior*

- Años de experiencia en el rubro: *15 años*

O1 - Identificar cuáles son los factores económicos y normativos que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

<p>¿En su apreciación personal, cuales son los factores económicos que afectan el servicio de transporte regular terrestre de personas?</p>	<p>Dentro de la prestación del servicio de transporte terrestre de personas, se puede evidenciar diversos factores, entre ellos: i) la falta de subsidio por parte del Estado, ii) regulación de una tarifa y iii) aparición de fallas de mercado. En muchos casos estos factores contribuyen en la aparición de mercados informales para la prestación del servicio que compite directamente con los operadores de ruta, especialmente cuando existe asimetría informativa para los usuarios.</p>
<p>¿Cuáles son los factores normativos que considera vienen afectando el servicio de transporte regular terrestre de personas?</p>	<p>La actual regulación normativa no es tan clara, pues, en referencia a la prestación del servicio de transporte de personas donde se utilizan generalmente vehículos de categoría M3, el Estado otorgar autorizaciones son ver la factibilidad de acceso a algunas zonas rurales del país, generando una mayor informalidad que no garantiza un buen servicio para el usuario. Por otro lado, el Estado no genera las garantías necesarias para aplicar subsidios o regular una tarifa, perjudicando el acceso al mencionado servicio público.</p>



VICTOR MARINO MONTERO YARANGA
ABOGADO
C.A.F. 1581

O2 - Analizar la situación actual del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

<p>¿Desde su perspectiva, cómo evalúa la cobertura del servicio de transporte terrestre de personas en el mercado peruano?</p> <p>¿Considera que la demanda está siendo adecuadamente atendida?</p>	<p>Existe una cierta efectividad al momento de la prestación del servicio, pero el hecho de existir una mayor demanda del servicio para ciertas rutas, no permite al operador poder abastecerse, pues, muchas veces sus flotas vehiculares son escasas debido al costo de los vehículos categoría M3. Este hecho podría verse como una ineficiencia del servicio porque muchas veces los operadores deben hacer uso prolongado de las mismas unidades vehiculare existentes.</p>
<p>¿Considera que las empresas prestadoras del servicio de transporte terrestre de personas cumplen con las condiciones para ser consideradas como ofertas eficientes?</p>	<p>No, por ellos se genera la informalidad de la prestación del servicio que es un gran problema no solo para la competencia en el mercado, sino que atenta contra la integridad de los usuarios que muchas veces son víctimas de accidentes de tránsito por exceso de velocidad. La informalidad, es una actividad que vulnera lo establecido en el D.S N° 017-2009-MTC y el Reglamento Nacional de Vehículos, ya que los vehículos que utilizan los informales para la prestación del servicio en su mayoría son de categoría M1 y M2, los cuales no garantizan comodidad, calidad y seguridad al momento de prestar el servicio en rutas prolongadas.</p>

O3 - Desarrollar un análisis normativo del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú.

<p>¿Considera que las normas sectoriales son suficientes para regular el servicio de transporte terrestre de personas?</p>	<p>Personalmente, considero que la norma especial (D.S. N° 017-2009-MTC), la cual regula el servicio de transporte terrestre de personas, es insuficiente para regular las diversas externalidades que se presentan al momento de la prestación del servicio, pues, muchas veces son los propios operadores que ante muchas exigencias incumplen con las condiciones de acceso y permanencia del servicio establecido en el Reglamento.</p>
<p>¿Considera necesario que el servicio de transporte terrestre de personas tenga un tratamiento a nivel de servicio público?</p>	<p>Si, ya que la Ley N° 27181 solo hace mención de este derecho como un servicio de carácter económico y no lo considera como un servicio público propiamente dicho, ello conlleva a que el tratamiento normativo se de en calidad de actividad económica dentro de un libre mercado, este hecho imposibilita la participación directa del Estado en su prestación.</p>



VICTOR HUGO MONTERO VARANGA
ABOGADO
C.A.J. 1881

O4 - Evaluar la regulación del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú

<p>¿Considera que debería existir un sistema integrado de transporte terrestre de personas?</p>	<p>Si, debido a que se podría mejorar la prestación del servicio teniendo en cuenta que se podría habilitar mayores estaciones de ruta, terminales y centros de transbordo a nivel nacional. La implementación de un sistema integrado coadyuvaría a los operadores a que puedan tener mayor acogimiento de usuarios y así evitar los paraderos informales y la fiscalización deficiente por parte de la SUTRAN.</p>
<p>¿Considera necesaria la idea de regulación del mercado de servicio de transporte terrestre de personas?</p>	<p>Considero que el Estado debería asumir mayores políticas en el sector transporte, por ello, debería intervenir en cuestiones de regulación de una tarifa del servicio y aplicar subsidios de ser necesario. Asimismo, debe garantizar que el servicio se preste en condiciones de mayor calidad e idoneidad.</p>

Fecha de entrevista: 03/04/2024



VICTOR MARINO MONTERO YARANGA
ABOGADO
C.A.J. 1581

Apéndice 2: Ficha de Análisis documental

Dimensiones	Conceptos adoptados para cada dimensión		Análisis del concepto presente en la C1 y C2 respecto al concepto adoptado para cada dimensión		Análisis general
	Fuente	Concepto	Categoría 1 (C1) Factores económicos y normativos	Categoría 2 (C2) Servicio de transporte terrestre de personas en el Perú	
Identificación de factores económicos y normativos que afectan el servicio de transporte terrestre de personas en el Perú	SUTRAN (2020) Parodi (2021)	a) Necesidad de fortalecimiento de la actividad de fiscalización a la SUTRAN. b) Existencias de externalidades negativas en la prestación del servicio de transporte regular	En cuanto a los factores económicos, se puede ver que se refiere a una de las principales fallas de mercado (externalidades negativas); mientras que, en los factores normativos, se puede visualizar una deficiencia en la norma que autoriza la fiscalización del servicio.	Estos elementos guardan una relación directa el servicio, pues advierten la existencia de deficiencias al momento de la prestación	Existen deficiencias en el servicio de transporte terrestre de personas, pues al momento que los agentes prestan el servicio se generan externalidades negativas que afectan al usuario. Es necesario que las entidades fiscalizadoras sean independientes de las presiones de los empresarios sobre todo por el alza de las tarifas. Las normas especiales han demostrado que el actual modelo de libre acceso al mercado, ha traído la generación de muchas externalidades, siendo necesario la modificación de la norma general y sectorial, a fin de que empresas con mayor capacidad para hacer inversiones mejoren la calidad del servicio dentro de un sistema integrado de transporte.
Situación actual del servicio de transporte terrestre de personas en el Perú					
Norma especial del servicio de	SPIJ	a) Ley N°27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre	Las normas sectoriales establecen los lineamientos	Las normas sectoriales en referencia a la prestación del servicio	

<p>transporte terrestre de personas en el Perú</p>		<p>b) D.S N°017- 2009-MTC (Reglamento Nacional de Administración de Transporte) c) D.S N°058-2003-MTC (Reglamento Nacional de Vehículos) d) Ley N°29380 – Ley de creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías</p>	<p>generales, económicos y organizacionales del servicio. La norma general resalta la existencia de una política de libre mercado que promueve el acceso mediante otorgamiento de autorizaciones.</p>	<p>al ser ineficiente, generan la aparición de un factor negativo (servicio informal) el cual aparece debido a la falta de idoneidad del servicio regular.</p>	<p>La regulación se justifica con la intervención estatal generando barreras de acceso de entrada al mercado, estas medidas limitarían que operadores que no cuenten con la capacidad mínima para prestar el servicio no accedan al mercado. Por otra parte, se advierte una necesidad de reconocimiento de la actividad económica como servicio público.</p>
<p>Regulación del mercado de servicio de transporte terrestre de personas en el Perú</p>	<p>Ramírez (1999, p.193)</p>	<p>Es la intervención gubernamental por medio de una política pública (puede ser una norma, ley, control de precios), a fin de modificar conductas de los agentes económicos. La aplicación de una regulación, supone, el aumento del bienestar social o evitar la pérdida del mismo al corregir las fallas de mercado .</p>	<p>La existencia competencia dentro del mercado ha demostrado que apertura muchas deficiencias en la prestación del servicio, advirtiendo una necesidad de intervención estatal. Es necesaria la reforma normativa de la ley general y especial.</p>	<p>Se denota la existencia de una amplia regulación normativa para el acceso y control del servicio, pero no se puede afirmar que este último permita una regulación económica del mercado.</p>	