DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL PROTOCOLO DE ATENCIÓN ANTE ACTOS DE ACOSO SEXUAL EN EL TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS DE ÁMBITO NACIONAL, REGIONAL Y PROVINCIAL Y MODIFICA EL REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTE, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 017-2009-MTC

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA

1.1 De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 2 de la Constitución Política del Perú - CPC, toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, síquica y física y a su libre desarrollo y bienestar; a la igualdad ante la ley y que ninguna persona debe ser discriminada por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

1.2 Al respecto, es pertinente señalar que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la CPC reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Estado peruano.[1]

1.3 En esa línea, los derechos reconocidos tanto en la CPC y en los acuerdos internacionales son objeto de protección y promoción por el Estado Peruano con la finalidad de que las personas puedan desenvolverse diariamente sin afectaciones o vulneraciones a sus derechos.

1.4 Así, el acoso sexual vulnera los siguientes derechos humanos y constitucionales:

a) El derecho establecido en el literal h del numeral 24 del artículo 2 de nuestra Carta Magna que establece que nadie debe ser víctima de violencia moral psíquica o física o a tratos inhumano o humillantes.

b) Derecho a la libertad de tránsito recogido en el numeral 11 del artículo 2 de la Constitución, así como por el numeral 4 del artículo 15 de la CEDAW, este derecho se ve restringido de diversas formas, por ejemplo, cuando las mujeres deben modificar sus rutas evitando lugares donde han sido acosadas.

c) Derecho a la integridad, contemplado en el numeral 1 del artículo 2 de la Constitución, así como el derecho al libre desarrollo y bienestar, a la paz y a la tranquilidad (art. 2.22 Constitución).

d) Derecho de gozar de una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado, recogido por el artículo 3 de la Convención Belém do Pará.

1 Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

1.5 Po otro lado, mediante la Ley N° 29158, se aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), la cual establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, entre otros.

1.6 De acuerdo a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4 de la LOPE, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

1.7 Mediante la Ley N° 27181 promulgada el 7 de octubre de 1999, se dictó la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, LGTTT), que establece los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre, que rige en todo el territorio de la República.

1.8 El artículo 3 de la LGTTT, establece que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

1.9 Asimismo, el literal a) del artículo 16 de la LGTTT, señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC) es el ente rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, siendo competente; entre otros, para dictar los reglamentos nacionales establecidos en la referida Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.

1.10 En esa línea, el literal b) del citado artículo 16 de la LGTTT establece que el MTC tiene competencia para interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la propia Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

1.11 En ese sentido, en virtud a las competencias conferidas el MTC, mediante Resolución Ministerial N° 817-2006-MTC/09 de fecha 7 de noviembre de 2006, aprueba la Política Nacional del Sector Transportes, siendo una de las bases de dicha política la gestión integrada del sistema enfocado al usuario para mejorar la eficiencia, la seguridad y la calidad.

1.12 Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 012-2019-MTC, el MTC aprueba la Política Nacional de Transporte Urbano que tiene como uno de los objetivos del lineamiento 1.4 "*La emisión de normas de obligatorio cumplimiento para los operadores de los servicios de transporte, a fin de prevenir el acoso y violencia contra los niños, niñas adolescentes y mujeres*".

1.13 De acuerdo al inciso a) del numeral 14.2 del artículo 14 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las políticas nacionales, el Ministerio rector de una política nacional puede adoptar medidas sectoriales que aseguren su cumplimiento en todos los niveles de gobierno, tales como, la emisión de protocolos

1.14 Por otro lado, el 26 de marzo del 2015 se publicó en el diario Oficial El Peruano la Ley 30314, Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacios Públicos, en adelante Ley N° 30314, la cual tiene por objeto prevenir y sancionar el acoso sexual producido en espacios públicos que afectan los derechos de las personas, en especial, los derechos de las mujeres. La mencionada Ley establece diversas obligaciones para los sectores involucrados, dentro de las cuales establece obligaciones específicas para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones destinadas a la prevención y educación contra el acoso sexual callejero en espacios públicos.

1.15 De igual forma, la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en adelante Ley N° 30364, establece mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección de las víctimas, así como la reparación del daño causado.

1.16 En ese sentido, las Leyes N° 30314 y N° 30364 establecen las rutas para la atención a las víctimas de acoso sexual en sede administrativa y judicial respectivamente; no obstante, ambas rutas inician cuando la víctima presenta su denuncia ante la autoridad competente, pero no contemplan un mecanismo de atención inmediata a la víctima de acoso sexual en un medio de transporte terrestre.

1.17 En ese sentido, existe una necesidad de contar con mecanismo que garantice la atención inmediata a las víctimas de acoso sexual que usan dichos servicios, así como, coadyuvar a mejorar las condiciones de seguridad para las usuarias del transporte regular de personas, a fin de disminuir los casos de acoso sexual que se producen en los medios de transporte.

1.18 Bajo ese contexto, en el marco de las normas antes citadas el MTC es la entidad competente en calidad de órgano rector a nivel nacional, para regular sobre las materias de transporte y tránsito terrestre, teniendo competencia normativa para dictar medidas sectoriales que aseguren el cumplimiento de las Políticas Nacionales que rigen en todos los niveles de gobierno como la emisión de protocolos.

1.19 En ese sentido corresponde aprobar la implementación de un protocolo que establezca el procedimiento de atención a las víctimas de acoso sexual en los vehículos de transporte terrestre de personas de ámbito nacional, regional y provincial; asimismo, es necesario modificar el Reglamento Nacional de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, en adelante el RENAT, a fin de establecer la obligatoriedad de la aplicación del protocolo y la

inclusión de un curso de capacitación dirigido a los conductores de vehículos de transporte terrestre de personas, lo cual, permitirá garantizar que el servicio de transporte terrestre de personas se preste bajo condiciones que permitan atender las necesidades de las niñas, niños, adolescentes y mujeres

1.20 En esa línea, la regulación de la obligatoriedad de la aplicación del protocolo se encuentra orientada a que los transportistas y prestadores de servicios de transporte terrestre de personas de ámbito nacional, regional y provincial deben brindar seguridad y calidad a los/las usuarios/as durante la prestación del servicio.

1.21 En ese sentido, en aplicación del Principio de Legalidad[2] y en aras de implementar un mecanismo que permita garantizar la atención inmediata a las niñas, niños, adolescentes y mujeres, corresponde al MTC elaborar y presentar la propuesta de Decreto Supremo, a través de la cual se aprueba el Protocolo de Atención ante Actos de Acoso Sexual en Transporte Terrestre de Personas de Ámbito Nacional, Regional y Provincial, así como, modificar el RENAT.

Proceso de elaboración del proyecto normativo

1.22 Para la elaboración del presente proyecto normativo se realizaron talleres en la ciudad de Lima, Trujillo y Arequipa, dirigido a los actores de las empresas de transporte, representantes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerable, representantes del Ministerio del interior, representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, representantes de las Municipalidades Provinciales y Locales, representantes de SUTRAN, entre otros, a fin de recoger sus comentarios y opiniones sobre la propuesta antes indicada, bajo un enfoque práctico y participativo, orientado al proceso de diálogo, análisis y retroalimentación de los diferentes actores convocados. En ese sentido, como resultado de los talleres participativos se recibieron comentarios y aportes que permitieron enriquecer el proyecto normativo.

1.23 Asimismo, todo el ámbito de intervención de dichas autoridades en el protocolo se encuentra regulado en las Leyes Nº 30314 y Nº 30363, por lo que la presente propuesta no crea nuevas competencias o funciones.

II. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

- **Descripción general de la problemática observada**

2.1 Hace 38 años fue ratificada por el Perú la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer -CEDAW, marcando un hito en la historia legislativa nacional y visibilizando la inequidad de género existente en el país.

[2] "**Principio de legalidad. -** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".

2.2 Al respecto, el Estado peruano a través de la emisión de normas y diversas iniciativas ha promovido la eliminación de la discriminación contra la mujer, asegurando la igualdad de jure y de facto (formal y sustantiva) entre mujeres y hombres; no obstante, aún persisten las desigualdades que se materializan en actos de discriminación.

2.3 La discriminación estructural[3] que sufren las mujeres se expresa en prácticas y discursos excluyentes y violentos que son avalados por el orden social, donde hombres y mujeres se relacionan a nivel social, político, económico y ético. Así, esta discriminación se evidencia también en las diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de planes de vida de las personas debido al hecho biológico de ser hombres o mujeres.

2.4 Dicha situación, se refleja en las brechas de género existentes como: el Índice de Desigualdad de Género-IDG, el cual engloba dimensiones como el acceso al empleo, salud reproductiva y empoderamiento. En efecto el Instituto Nacional de Estadística e Informática determinó que Perú en el año 2017 tenía el IDG de 0,3857; siendo 0 el IDG de perfecta igualdad entre los géneros[4].

2.5 Los datos como el IDG revelan que a pesar de que las mujeres en Perú son casi el 50% de la población total no disfrutan de las mismas condiciones y oportunidades para ejercer sus derechos y lograr su potencial, social, económico, político y cultural.

2.6 Ahora bien, la desigualdad y discriminación de género están presentes en todos los ámbitos, por ejemplo, en el transporte en el que poco se ha analizado sobre las desventajas que enfrentan las mujeres para acceder a los medios de transporte de forma segura.

2.7 De acuerdo al Banco Mundial (2011),"**El transporte no es 'neutro al género'**. Hombres y mujeres tienen diferentes roles socio-económicos y responsabilidades, los cuales están asociados con diferentes patrones de uso, acceso y necesidades de transporte. Sin embargo, no hay mucha evidencia recolectada sobre las necesidades diferenciadas de viaje por género entre hombres y mujeres, en particular en las zonas urbanas".

2.8 Así, es oportuno indicar que existe poca información recopilada en encuestas o datos segregados sobre las necesidades de las mujeres en el sector transporte; sin embargo, entre abril y junio del 2018 a iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se realiza un estudio de línea base de género y transporte para Lima y Callao, con énfasis en el tema de acoso sexual en el transporte público.

3 De acuerdo a la Política de Igualdad de Género, la discriminación estructural es el conjunto de prácticas reproducidas por patrones socioculturales instalados en las personas, las instituciones y la sociedad en general.

4 Instituto Nacional de Estadística e Informática, "Perú: Brechas de Género 2018, Avances hacia la igualdad de hombres y Mujeres, noviembre (2018).

2.9 Dicho estudio, arrojo que las necesidades de movilidad de las mujeres en la ciudad de Lima y Callao se construyen a partir de las características de los viajes que realizan para cumplir con sus actividades. A estas características se les conoce como patrones de viaje e incluyen, entre otros aspectos: viajes de cuidado para llevar a los hijos al colegio o al hospital, realizar las compras de hogar, entre otros.

Tabla N° 01 Motivo De Viaje

N°	Motivo de viaje	TOTAL	T%
1	Casa	610	30%
2	Casa familiar - Amigo	107	5%
3	Clínica - Hospital	32	2%
4	Colegio - Universidad - Instituto	414	21%
5	Compras	67	3%
6	Trabajo	639	32%
7	Empresa - Trámite	64	3%
8	Recreación - Ocio	66	3%
9	Otros	15	1%
	Total general	**2014**	**100%**

Fuente: R2J Sistema Integrales Tecnológicos del Transporte

2.10 De igual forma, la encuesta de Lima como Vamos para el año 2019, determina que los tipos de viaje más realizados, aparte de los viajes por trabajo y/o estudios, fueron para realizar compras para el hogar, realizar alguna visita y por recreación. Al observar los resultados por género, se nota que las mujeres se movilizan más en la ciudad por las compras para el hogar, recoger a menores y para asistencia médica. Los hombres se movilizan más por recreación y para realizar trámites personales.

Gráfico N° 1

Sin considerar viajes por trabajos o estudios, en la última semana, ¿Usted se ha movilizado de su hogar por… Lima Metropolitana y Callao 2019?

	Lima			Callao		
	2019	Hombre	Mujer	2019	Hombre	Mujer
Compras para el hogar	79.6%	72.0%	86.7%	79.5%	72.9%	85.6%
Realizar alguna visita	48.5%	48.2%	48.7%	43.0%	40.1%	45.7%
Recreación/ comer/ tomar algo/ hacer deporte	45.7%	51.8%	40.0%	37.0%	43.2%	31.3%
Trámites personales	24.9%	27.5%	22.6%	15.8%	19.3%	12.5%
Asistencia médica	25.9%	22.6%	28.9%	22.3%	20.8%	23.6%
Dejar o recoger a niños de su hogar	27.2%	19.8%	34.1%	20.3%	14.1%	26.0%
Acompañar a alguien	32.6%	33.9%	31.3%	34.3%	34.9%	33.7%
Otros	0.3%	0.5%	0.1%	0.3%	0.5%	0.0%

Base: Total de entrevistados **Fuente:** Lima Como Vamos-IOP PUCP

2.11 En ese orden de ideas, en el caso de Lima y Callao de acuerdo a las encuestas realizadas tanto por el MTC como por la Asociación Lima Como Vamos se puede afirmar que las mujeres usan el transporte público de manera diferente que los

hombres, los cuales tienden a hacer viajes más largos en horarios específicos, mientras que las mujeres usualmente hacen más viajes cortos a lo largo del día, en línea con un mayor número de viajes asociados con el cuidado de la familia o labor reproductiva como compras para el hogar, recoger a los hijos, acompañar a personas adultas mayores o con discapacidad a citas médicas.

2.12 En ese sentido, los problemas en el uso de los medios de transporte de las mujeres surgen desde que no se reconoce específicamente las problemáticas y vulnerabilidades particulares que enfrentan y sus necesidades especiales de protección, en razón a que ellas experimentan los medios de transporte de forma distinta a los hombres, por lo tanto, las medidas legales y administrativas que el Estado emite para la planificación del transporte no abordan dichas necesidades y problemas. Por ejemplo, la percepción de seguridad varía entre mujeres y hombres, mientras los hombres exigen seguridad vial las mujeres exigen seguridad personal ante robos, hurtos y acoso sexual, entre otros.

- **<u>Descripción detallada de la problemática</u>**

2.13 En efecto, si bien los problemas de desplazamiento en los medios de transporte afectan a todas las personas, se viven de manera diferenciada y son las mujeres las personas que se encuentran en particular situación de discriminación y en consecuencia son víctimas de violencia y acoso sexual por ello se sienten más inseguras al desplazarse lo cual se debe a las siguientes causas:

a) La normalización de las situaciones de acoso sexual.
b) La percepción de inseguridad en los medios de transporte por las mujeres.
c) La falta de un mecanismo de atención a las víctimas de acoso sexual en el transporte.

2.14 Al respecto, corresponde analizar detalladamente las causas de la problemática y el modo en el que afecta a las niñas, adolescentes y mujeres adultas, conforme se desarrolla a continuación:

a) <u>La normalización de las situaciones de acoso sexual</u>

2.15 De acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos existen múltiples factores estructurales que perpetúan la discriminación contra las mujeres e incrementan su situación de riesgo. Entre estos factores, la Comisión ha mencionado el machismo, el patriarcalismo y la prevalencia de estereotipos sexistas, así como la discriminación histórica conectada al tejido social, aunado a **la tolerancia social frente a la violencia contra las mujeres en todas sus dimensiones, física, psicológica, sexual, económica y otras**. (el resaltado es nuestro)[5]

2.16 En efecto, las situaciones de acoso sexual no son hechos individuales sino constituyen un problema estructural de una sociedad que permite y normaliza las

5 CIDH. Comunicado de Prensa No. 062/18. CIDH condena asesinatos de mujeres y urge a Estados a intensificar esfuerzos de prevención. 16 de mayo de 2017.

situaciones de acoso sexual con total impunidad en todos los ámbitos públicos o privados. Ciertos niveles de violencia parecen estar normalizados o justificados culturalmente, y se observa con expresiones como: “porque se viste así”, “para que viaja sola”, “las mujeres siempre exageran”, “ella se lo busco”, “ella le dio motivos”, entre otros.

2.17 Para el caso específico del transporte la normalización de la violencia contra la mujer tiene consecuencias graves en el desarrollo de la vida y en el ejercicio de sus derechos fundamentales como la libertad, la integridad y el libre tránsito creando en ellas hostilidad, degradación y humillación.

2.18 Según especialistas de la Universidad de Madrid, “*La normalización de la violencia ocurre porque no se ha entendido el concepto de violencia de género, y esto lleva a que muchas mujeres no se den cuenta de que están siendo violentadas*”. Una de las razones es que tanto la víctima, como su entorno cercano o personas que se encuentren presentes en el medio de transporte, no reconocen ciertas conductas como agresivas, debido a que están naturalizadas en la cultura y pueden ser percibidas como actos comunes no reprochables y no como delitos por tocamientos indebidos, frotamientos contra el cuerpo o masturbación en dichos medios de transporte o lugares públicos.

2.19 En ese sentido, debemos abordar el problema desde la identificación de los tipos de acoso sexual hasta el procedimiento o proceso según sea el caso y se pueda sancionar al agresor. De acuerdo a la Ley N° 30314, el acoso sexual es la conducta física o verbal de naturaleza o connotación sexual realizada por una o más personas en contra de otra u otras, quienes no desean o rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad, sus derechos fundamentales como la libertad, la integridad y el libre tránsito creando en ellas hostilidad, degradación y humillación.

2.20 En esa línea, el acoso sexual en espacios públicos puede manifestarse a través de las siguientes conductas: actos de naturaleza sexual, verbal o gestual; comentarios e insinuaciones de carácter sexual; gestos obscenos que resulten insoportables, hostiles, humillantes u ofensivos; tocamientos indebidos, roces corporales, frotamientos contra el cuerpo o masturbación en el transporte o lugares públicos; exhibicionismo o mostrar los genitales en el transporte o lugares públicos. Frecuentemente ocurre en lugares públicos cuando las mujeres viajan desde y hacia sitios de educación/escuelas o desde y hacia el trabajo, esto puede ocurrir también en o alrededor de estaciones de autobuses de trenes, u otras paradas de transporte público y en los mismos vehículos, especialmente si están llenos.

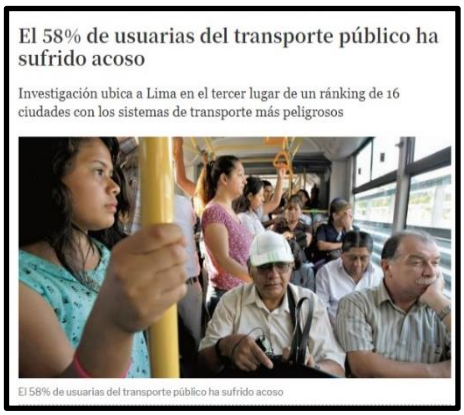
2.21 Po otro lado, una encuesta realizada por *Oxfam Intermon*[6] encontró que dos (2) de cada tres (3) hombres latinoamericanos normalizan la violencia hacia la mujer, siete (7) de cada diez (10) hombres piensan que la responsabilidad de

6 Belén Sobrino, ROMPIENDO MOLDES: transformar imaginarios y normas sociales para eliminar la violencia contra las mujeres, Oxfam Bolivia, 2018.

ser manoseadas o acorraladas es de las mujeres por la ropa que usan.

2.22 Al respecto, las siguientes notas periodísticas reflejan situaciones de acoso sexual en el transporte que la prensa ha reportado a nivel nacional:

Gráfico N° 2


El 58% de usuarias del transporte público ha sufrido acoso

Investigación ubica a Lima en el tercer lugar de un ránking de 16 ciudades con los sistemas de transporte más peligrosos

El 58% de usuarias del transporte público ha sufrido acoso

Fuente: El Comercio

Gráfico N° 3

¡Alarmante! Acoso sexual al interior de buses se incrementa en 30% en lo que va del año

Este año se han reportado 460 casos en lima, dijo la ministra de la mujer.

1 / 3

Fuente: El Comercio

Gráfico N° 4

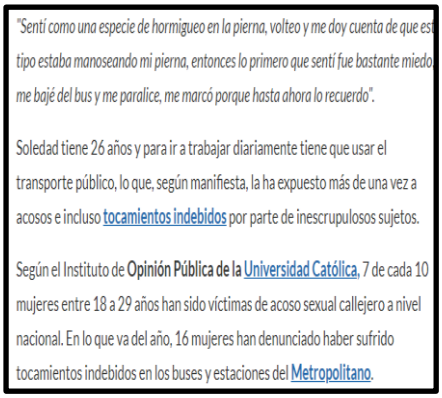
El 32.8% de mujeres fue víctima de acoso en transporte público

Estudio indica que las limeñas y chalacas están expuestas a una serie de peligros en los buses

El 32.8% de mujeres fue víctima de acoso en transporte público

Fuente: El Comercio

Gráfico N° 5


"Sentí como una especie de hormigueo en la pierna, volteo y me doy cuenta de que es tipo estaba manoseando mi pierna, entonces lo primero que sentí fue bastante miedo me bajé del bus y me paralice, me marcó porque hasta ahora lo recuerdo".

Soledad tiene 26 años y para ir a trabajar diariamente tiene que usar el transporte público, lo que, según manifiesta, la ha expuesto más de una vez a acosos e incluso tocamientos indebidos por parte de inescrupulosos sujetos.

Según el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Católica, 7 de cada 10 mujeres entre 18 a 29 años han sido víctimas de acoso sexual callejero a nivel nacional. En lo que va del año, 16 mujeres han denunciado haber sufrido tocamientos indebidos en los buses y estaciones del Metropolitano.

Fuente: Perú 21

2.23 Las situaciones descritas en las figuras precedentes no son hipotéticas, por el contrario, las vemos a diario con mayor intensidad en nuestro país y en los diferentes países del mundo. Convivimos con noticias sobre acoso sexual en los medios de transporte, sin diferenciación de edad (niñas, adolescentes y mujeres adultas).

2.24 En esa línea, algunos de los casos registrados en los diarios y noticieros del país son una pequeña muestra de la grave situación de acoso sexual que se vive día a día, en las cuales se ha podido observar la falta de empatía de las personas que no apoyan a la víctima ante la acusación inmediata al agresor, como por ejemplo, en la situación ocurrida en el mes de enero de 2020 en la cual una adolescente fue víctima de acoso sexual por un hombre que se masturbó

mientras se encontraba sentado al lado de ella. No obstante, pese a los reclamos de la joven el sujeto logró bajar del bus, sin que los pasajeros el conductor o cobrador ofrecieran su ayuda, ni retuvieran al sujeto en solidaridad con la víctima.

2.25 Cuando el caso antes mencionado se hizo público recién las autoridades activaron las alertas a fin de ubicar al agresor quien finalmente fue identificado tardíamente por lo que pudo fugar al extranjero sin sanción alguna.

Gráfico N° 6

Fuente: Usuaria de Twitter

Gráfico N° 7

Fuente: Twitter de la PNP

2.26 Asimismo, el acoso sexual es escasamente denunciado por ello, es fundamental desnaturalizar los hechos que atenten contra la dignidad de las mujeres y contribuir a que la comunidad identifique con precisión aquellas situaciones que constituyen acoso sexual, las cuales deben ser denunciadas y sancionadas.

2.27 En ese orden de ideas, la normalización del acoso sexual en los medios de transportes es un problema que debe abordarse para generar cambios sociales y jurídicos a favor de que la mujer pueda gozar plenamente de sus derechos.

b) <u>Percepción de inseguridad</u>

2.28 El transporte tiene un rol fundamental para el empoderamiento de la mujer pues permite el acceso a los servicios de educación, trabajo y otras oportunidades de desarrollo social; no obstante, al no brindarle seguridad en sus desplazamientos se reduce la libertad de movilización de las mujeres adultas, niñas y adolescentes que no pueden transitar libremente por el temor de ser acosadas en el transporte público, lo que las hace cambiar muchas veces de rutinas, horarios y vestimenta.

2.29 Asimismo, la percepción de inseguridad en el transporte público es mayor por las adolescentes y mujeres jóvenes que son más vulnerables por desconocimiento de dichas conductas, para ellas cada traslado suele implicar una serie de riesgos que desincentiva y limita su uso, restringiendo a su vez su derecho a circular libremente y a disfrutar del espacio público.

2.30 En esa línea, de acuerdo a ONU Mujeres "*La violencia generada, particularmente en los sistemas de transporte público, reduce la libertad de movimiento de niñas, adolescentes y mujeres reduciendo a su vez la posibilidad de acudir a la escuela o al trabajo y a participar plenamente en la vida pública, limitando su acceso a servicios esenciales y a disfrutar de oportunidades culturales y de ocio. También impacta negativamente en su salud y en su bienestar*".

2.31 Así, es oportuno indicar que entre abril y junio del 2018 a iniciativa del MTC se realiza un estudio de línea base de género y transporte para Lima y Callao, con énfasis en el tema de acoso sexual en transporte público. Como resultados de dicho estudio se obtuvo una serie de documentos técnicos con los cuales el MTC ha elaborado el sustento para la emisión de normas que previenen las conductas de acoso sexual en los servicios de transporte público de personas bajo la modalidad de transporte regular de ámbito nacional y regional.[7]

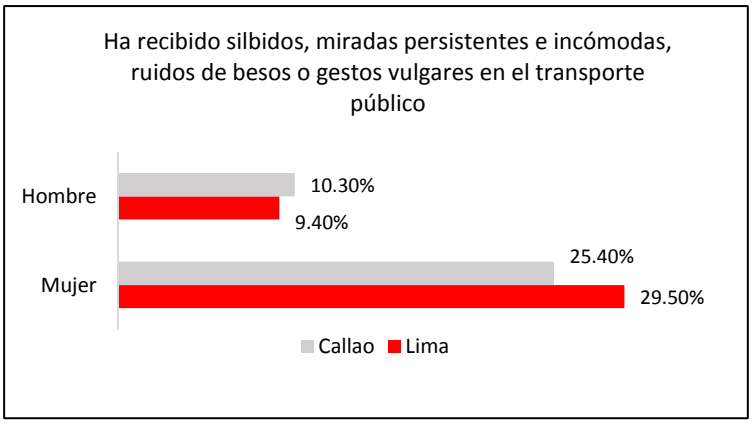
2.32 Como resultados de dicho estudio los datos confirmaron que existe una alta prevalencia de acciones de acoso sexual contra las mujeres en el transporte:[8]

- 7 de cada 10 mujeres manifestaron haber sido víctimas de algún tipo de acoso sexual en el transporte público, siendo el más recurrente los tocamientos indebidos (65%), y en menor medida los piropos o acosos verbales (20%) y las miradas incómodas (11%).
- 6 de cada 10 mujeres que son acosadas sexualmente en vehículos de transporte público sufrieron por primera vez esta experiencia entre los 13 y 18 años de edad. Los microbuses (46%) fueron los vehículos en los que mayormente fue acosada la víctima por primera vez.

2.33 De igual manera, según un Informe de la Fundación Thomson Reuters sobre seguridad de las mujeres en el transporte público revelaba a la ciudad de Lima, como la tercera ciudad con el sistema de transporte más violento para las mujeres, después de Bogotá y Ciudad de México. Asimismo, para el año 2018 el Informe de Percepción sobre Calidad de Vida en Lima y Callao de la organización Lima Cómo Vamos indicaba que el 29.5% de limeñas había sido víctima de acoso sexual en el transporte público. Estas cifras podrían ser aún más elevadas tomando en cuenta que muchos casos no son denunciados o no se registran por lo que quedan impunes.

7 Dicho estudio ha sido sustento para la emisión de las Resoluciones Directorales N°009 y016-2019-MTC/18, a través de las cuales se establece la obligación del pegado de un afiche que previene las conductas de acoso en los vehículos y terminales de transporte terrestre de ámbito nacional y regional, respectivamente.
8 Estudio línea de base sobre género y transporte con especial énfasis en acoso en transporte público para Lima y Callao. GIZ-MTC 2018.

Gráfico N° 8 Datos Encuestas



Fuente de datos: Encuesta Lima Cómo Vamos 2018

2.34 Como se advierte, el transporte opera en el espacio público y las mujeres, al igual que los hombres, deberían poder viajar usando este espacio de manera segura. Este no es siempre el caso para las mujeres, puesto que muchos sistemas no se perciben como seguros para ellas, incluyendo algunos de los sistemas de transporte menos seguros del mundo que están ubicados en la región Latinoamericana.[9]

2.35 Asimismo, de acuerdo a un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en la región, el 67% de las mujeres ha sufrido agresiones verbales en el sistema de transporte de Quito; 64% de las mujeres en Bogotá y 60% de las mujeres en Lima han sido víctimas de agresión sexual en el transporte, mientras que el 62% de las mujeres tienen miedo de sufrir una agresión sexual en el transporte en Guadalajara.[10]

2.36 Así, el temor y la inseguridad de las mujeres en los espacios públicos durante mucho tiempo ha sido un tema aislado y menor; que no se incorporaba a las políticas de seguridad de la población, por ello la CEDAW, advierte que la violencia sexual en el transporte público debe ser conceptualizada como un problema a ser abordado por el Estado, "*En tanto este tiene entre sus múltiples funciones la de cautelar, garantizar y regular la prestación de servicios de transporte eficientes, seguros y de acceso universal*[11]".

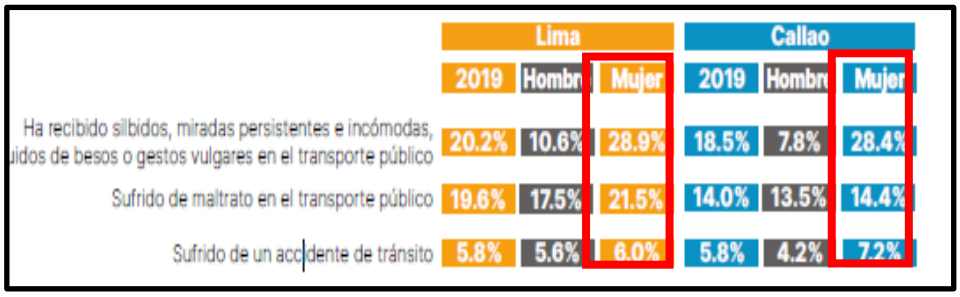
2.37 Adicionalmente a ello, es importante precisar que las mujeres no solo están más interesadas en los aspectos de seguridad sino también en los niveles de comodidad y calidad. El atestamiento en el transporte público y los bajos niveles de confiabilidad afectan a hombres y mujeres, pero afectan más a las mujeres ya

9 Allen, H., Cárdenas, G., Pereyra, L., Sagaris, L. (2018). Ella se mueve segura (ESMS) – Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina. Caracas: CAF y FIA Fundación. Recuperado de http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1405
10 IDEM
11 ROZAS BALBONTÍN PATRICIO Y SALAZAR ARREDONDO LILIANA, (2015) Violencia de Género en el Transporte Público, Una Regulación Pendiente, Santiago de chile, Publicación de las Naciones Unidas.

que están más preocupadas por su seguridad personal y la de sus hijos. En el informe “Sanas y Salvas”, se encontró que las mujeres se privarían de oportunidades de mejores trabajos o educación si sentían que las conexiones de transporte no eran seguras para ellas. (Fundación FIA 2016).

2.38 Con respecto al malestar en el transporte público la encuesta de Lima como Vamos del año 2019, manifiesta que algunos de ellos son el sufrir maltrato, acoso sexual o ser víctima de algún siniestro. Respecto a ello, el 20.2% de limeños y 18.5% de chalacos fueron víctimas de acoso sexual en el transporte público y**, si se observan solo los resultados referentes a las mujeres, el porcentaje sube hasta un 28%**. (el resaltado es nuestro)

Gráfico N° 9
En los últimos 12 meses, ¿usted o algún miembro de su hogar ha sido víctima de alguno de los siguientes hechos?



	Lima 2019	Lima Hombre	Lima Mujer	Callao 2019	Callao Hombre	Callao Mujer
Ha recibido silbidos, miradas persistentes e incómodas, ...idos de besos o gestos vulgares en el transporte público	20.2%	10.6%	28.9%	18.5%	7.8%	28.4%
Sufrido de maltrato en el transporte público	19.6%	17.5%	21.5%	14.0%	13.5%	14.4%
Sufrido de un accidente de tránsito	5.8%	5.6%	6.0%	5.8%	4.2%	7.2%

Base: Total de entrevistados **Fuente:** Lima Como Vamos-IOP PUCP

2.39 De igual forma, el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) realizó un estudio que aborda no sólo el acoso sexual en el transporte público, sino el acoso sexual callejero en términos más amplios en el cual se documentó que el grupo de mujeres más afectado por la violencia en espacios públicos es el de las jóvenes entre 18 y 29 años, y que en el país 7 de cada 10 mujeres entrevistadas en ese grupo de edad declararon haber sufrido al menos una modalidad de acoso sexual callejero en los últimos seis meses. En la región Metropolitana de Lima, esa relación aumenta a 9 de cada 10 mujeres (Macas si, 2013).

2.40 En el referido informe también se señala que el acoso sexual en el transporte y en los espacios públicos tiene un fuerte impacto en las posibilidades de las mujeres de desarrollarse con libertad, ya que limita su ejercicio de otros derechos y restringe de un modo cotidiano sus oportunidades de desarrollo. De acuerdo al estudio de la PUCP, 15% de las mujeres entrevistadas ha sido blanco de roces incómodos y frotamientos en el transporte público o espacios congestionados, frente a una notable menor cantidad reportada por los varones (7%).

Tabla N° 02 Formas de Acoso Sexual

FORMA DE ACOSO SEXUAL	Mujeres	Hombres

Miradas persistentes e incómodas	34.40%	18.50%
Recibió silbidos	38.30%	13.40%
Le hicieron ruidos de besos	31.80%	16.0%
Le hicieron gestos vulgares	23.30%	13.10%
Recibió comentarios e insinuaciones de tipo sexual	16.00%	11.70%
Fue blanco de roces incómodos y frotamientos en transporte público y /o espacios congestionados	15.00%	7.60%
Fue tocada/o manoseada/o sin su consentimiento	6.00%	3.60%
Fue blanco de exhibicionismo (mostrar partes íntimas del cuerpo)	4.90%	2.40 %
Ninguno	47.2%	68.40%

FUENTE: Estudio PUCP

2.41 Sobre el particular, el problema del acoso sexual afecta principalmente y en mayor intensidad a las niñas, adolescentes y mujeres adultas. En ese sentido, al enfrentarse a una situación de acoso sexual en el espacio público o en el transporte hace que las mujeres sientan inseguridad por lo que toman medidas para su protección que condicionan su movilización en los medios de transporte optando por realizar modificaciones en sus rutas, utilizar transporte privado y evitar aceptar trabajos lejos de sus hogares, entre otros.

2.42 Adicionalmente, de acuerdo al estudio Ella se Mueve Segura (2018), se puede generar una conexión entre el género, el transporte sostenible y las oportunidades para acciones de mitigación, dado que las víctimas de acoso sexual toman decisiones para su protección que influyen en un mayor uso de vehículos privados o usar diferentes rutas de transporte lo que significa más tiempo de desplazamiento en dichos vehículos.[12]

Gráfico N° 10. Implicaciones del acoso sexual para el transporte sostenible.

Fuente: Allen, H., Cárdenas, G., Pereyra, L., Sagaris, L. (2018). Ella se mueve segura (ESMS)

12 Allen, H., Cárdenas, G., Pereyra, L., Sagaris, L. (2018). Ella se mueve segura (ESMS) – Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina. Caracas: CAF y FIA Foundation. Recuperado de http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1405

2.43 En ese sentido, la desigualdad de género no es sólo un asunto crítico en términos morales y sociales, sino que también es un reto importante a nivel económico. Si las mujeres – quienes representan la mitad de la población mundial en edad de trabajar – no alcanzan su potencial económico completo, el desarrollo económico regional se ve afectado.[13]

c) La falta de un mecanismo de atención a las víctimas de acoso en el transporte

2.44 Al respecto, la Constitución Política del Perú, norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico nacional y los diversos instrumentos internacionales a los que estamos suscritos como Estado reconocen el derecho de toda persona a la igualdad ante la Ley de forma amplia, así como la protección ante la discriminación por cualquier índole.

2.45 Asimismo, con fecha 26 de marzo del 2015 se publicó en el diario Oficial "El Peruano" la Ley 30314, Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacios Públicos, en adelante Ley N° 30314, la cual tiene por objeto prevenir y sancionar el acoso sexual producido en espacios públicos que afectan los derechos de las personas, en especial, los derechos de las mujeres. La mencionada Ley establece diversas obligaciones para los sectores involucrados, dentro de las cuales establece obligaciones específicas para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones destinadas a la prevención y educación contra el acoso sexual callejero en espacios públicos.

2.46 De igual forma, la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en adelante Ley N° 30364, establece mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección de las víctimas así como la reparación del daño causado; y dispone la persecución, sanción y reeducación de los agresores sentenciados con el fin de garantizar a las mujeres y al grupo familiar una vida libre de violencia asegurando el ejercicio pleno de sus derechos.

2.47 Así, la Ley N° 30364 establece la ruta de atención a la víctima de cualquier tipo de violencia en espacios públicos o privados que se inicia con la presentación de la denuncia ante la autoridad competente (Policía Nacional del Perú, Fiscalía Penal o de Familia y los Juzgados de Familia) hasta la emisión de la sentencia que ponga fin al proceso por delitos vinculados a hechos que constituyen actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar que puede ser absolutoria o condenatoria.

2.48 Tomando en consideración, que la ruta procesal establecida por la Ley N° 30364 inicia con la presentación de la denuncia por la víctima no hay un mecanismo de actuación inmediata ante una situación de acoso sexual en un medio de

13 IDEM

transporte, por lo que las víctimas no saben qué hacer o no cuentan con el apoyo de los conductores/ras o usuarios del servicio.

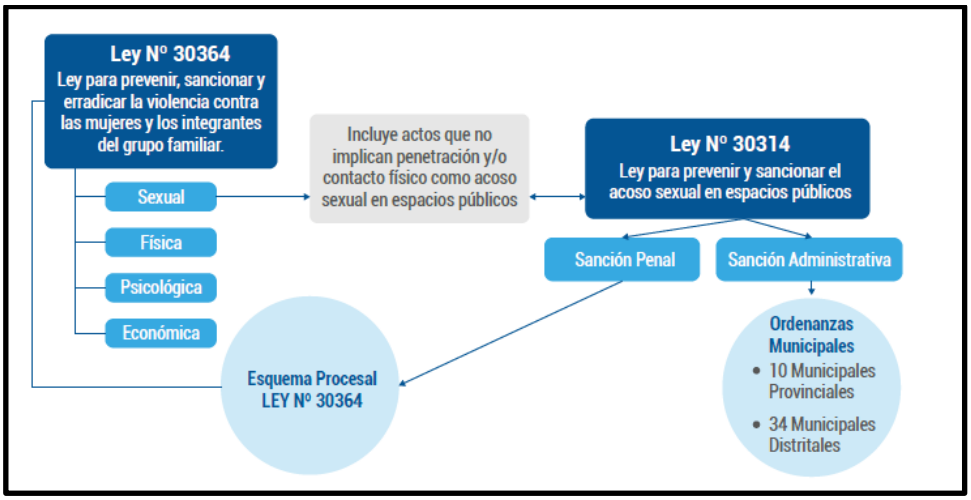
Gráfico N° 11. Ruta de Atención a la Ley N° 30364

Fuente: Ley N° 30364 Elaboración**:** Propia

2.49 Por otro lado, la Ley N° 30314 establece el mecanismo de atención administrativa que las Municipalidades Provinciales y Distritales establecen a través de las Ordenanzas Municipales que previenen y sancionan las conductas de acoso en su jurisdicción.

2.50 Dichas Ordenanzas, establecen el procedimiento administrativo para la denuncia y sanción del acoso sexual en espacios públicos mediante la aplicación de una multa, para tal efecto el procedimiento administrativo sancionador inicia desde que la víctima formula la denuncia ante la Gerencia de Fiscalización y Control o la que haga sus veces. Cabe señalar que, el procedimiento administrativo establecido en el marco de la Ley N° 30314 y las Ordenanzas emitidas por los Gobiernos Locales no contempla un mecanismo de atención inmediata a la víctima de acoso sexual en un medio de transporte terrestre.

Gráfico N° 12. Ley N° 30314 y 30364



Fuente: Publicación MTC

2.51 En ese sentido, existe la necesidad de contar con un mecanismo que garantice

la atención inmediata a las víctimas de acoso sexual que usan este servicio, así como, coadyuve a mejorar las condiciones de seguridad para las usuarias del transporte regular de personas, a fin de disminuir los casos de acoso sexual que se producen en los medios de transporte.

Identificación de opciones regulatorias

2.52 Al respecto, habiendo identificado el problema es necesario identificar y definir todas las opciones regulatorias, incluyendo la opción de "no regular" o "no intervenir". En esta etapa se analiza opciones como la autorregulación por parte de los agentes, evitando de esta manera el costo de la intervención del Estado.

Tabla N° 03 Opciones Regulatorias

Nº	Problema identificado en el proceso de denuncia de acosos sexual en el transporte	Estrategia para abordar de manera adecuada la particularidad del acoso sexual en el transporte	Decisión
1	Los problemas de desplazamiento en los medios de transporte afectan a todas las personas, se viven de manera diferenciada y son las mujeres las personas que se encuentran en particular situación de discriminación y en consecuencia son víctimas de violencia y acoso sexual por ello se sienten más inseguras al desplazarse.	Escenario en donde no se toma acción y se decide mantener el status quo.	Alternativa descartada, dado que, sin la aprobación de una norma que establezca la atención a las víctimas de acoso, dichas situaciones seguirán incrementándose obligando a las víctimas a cambiar sus rutas o hasta el punto de no usar transporte público por el temor e inseguridad de sufrir acoso sexual durante el servicio.
2		Tratamiento diferenciado del tema de acoso sexual dentro del sistema de transporte, aprobando solo un instrumento para el tratamiento de acoso sexual en los vehículos de transporte terrestre.	Alternativa descartada no solo se puede aprobar el protocolo sino realizar las modificaciones pertinentes a la normativa existente para que el protocolo forme parte de las obligaciones de los transportistas y conductores.
3		Auto regulación del grupo de agentes económicos, empresas o profesionales vinculados al sector transporte que desarrollan reglas o códigos de conducta para regular o guiar sus actividades y establecen estándares, asegurando ellos mismos el cumplimiento y monitoreo.	Alternativa descartada, la desregulación generada en los años 90 en el sector transportes ha causado externalidades como el transporte informal en el cual los agentes no aceptarían un acuerdo voluntario.

4		Se propone aprobar un instrumento para el tratamiento de acoso sexual en los vehículos de transporte terrestre denominado Protocolo de Atención ante Actos de Acoso sexual en el Transporte Terrestre de Personas de Ámbito Nacional, Regional y Provincial y la modificación del Reglamento Nacional de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC con la finalidad de establecer la obligatoriedad de la aplicación del protocolo, así como, la formación y sensibilización de los/as actores/as involucrados que comprenda el desarrollo de habilidades blandas (empatía, respeto).	Alternativa aceptada, en atención a que la implementación del protocolo permitirá garantizar los derechos a la integridad moral, psíquica y física, así como al libre desarrollo y bienestar de los niños, niñas, adolescentes y mujeres usuarias de los diferentes servicios de transporte terrestre de ámbito nacional, regional y provincial. Así como, la inclusión de la temática de violencia de género en la malla curricular de los cursos dirigidos a operarios/as y personal vinculado al proceso, estableciendo a su vez una obligatoriedad en la aplicación de dicho protocolo.

Elaboración: Propia

III. EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Propuesta normativa y análisis del contenido de la parte dispositiva de la propuesta

3.1 Ahora bien, continuando con la evaluación y elaboración de instrumentos regulatorios que permitan mejorar la seguridad de las mujeres en el transporte público, es necesario realizar un análisis de la propuesta normativa, conformada por:

- La aprobación del Protocolo.
- La modificación del RENAT.

Sobre la aprobación del Protocolo

3.2 Al respecto, el protocolo debe entenderse como un instrumento que propone avanzar en la línea de prevención y atención de los casos de acoso sexual en el transporte, brindando una herramienta para que los operadores del servicio de transporte nacional, regional y provincial mejoren su servicio en miras a prevenir y disuadir el acoso sexual en sus unidades, y tomen acciones al presentarse una situación de ese tipo que permita la atención inmediata a las víctimas de acoso sexual, para tal efecto se han desarrollado procedimientos por ámbito territorial de servicio para la atención integral, eficaz y oportuna de los casos de acoso sexual en los medios de transporte.

3.3 En su elaboración, se ha tenido en cuenta el estudio de línea base desarrollada por el Ministerio y los talleres de difusión y validación realizados en ciudades del interior del país y en la ciudad de Lima por la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal.

3.4 Asimismo, la propuesta normativa está alineada a las Políticas Nacionales y responde a los planes y normas nacionales e internacionales sobre violencia contra la mujer, violencia familiar y sexual, y a las buenas prácticas que deben considerarse en el desarrollo de la atención de los casos sobre violencia contra la mujer.

Tabla N° 04 Alineamiento del Objetivo del Protocolo con las Políticas Públicas

Protocolo	Política General del Gobierno al 2021	Política Nacional de Transporte Urbano	PESEM 2018-2022	Política de Equidad de Genero
Objetivo General: Establecer los procedimientos para una atención inmediata a los niños, niñas, adolescentes y mujeres usuarias de los diferentes servicios de transporte terrestre que han sido víctimas de acoso sexual en los vehículos de dichos servicios, así como, establecer mecanismos de articulación entre las autoridades de	Eje 4: Desarrollo social y bienestar de la población:	Objetivo Prioritario N° 1 Contar con sistemas de transporte urbano público eficaces para el desplazamiento de las personas.	Eje N° 3 Mejorar las condiciones de seguridad de la infraestructura vial y servicios de transporte a fin de evitar la ocurrencia de accidentes que afecte la salud, la vida y el patrimonio.	Objetivo prioritario N° 1 “Reducir la violencia hacia las mujeres”.
	Promover la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, y garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de	Lineamiento 1.4: Desarrollar servicios de transporte urbano público, eficientes, eficaces, seguros, confiables, inclusivos, accesibles y de calidad. Se deberán dictar normas de obligatorio	Seguridad en todos los modos de transporte Generar las condiciones para la seguridad en los servicios y operaciones de todos los modos de transportes y de las comunicaciones a través del	Para tal efecto establece dos lineamientos: 1.1 Implementar medidas de atención y protección para mujeres víctimas de violencia e integrantes del grupo familiar.

transporte terrestre de los tres niveles de gobierno, las empresas de transporte terrestre, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	violencia.	cumplimiento por los operadores de los servicios de transporte, para prevenir el acoso y violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes, especialmente contra las mujeres; asimismo, se deberán implementar mecanismos de fiscalización que aseguren la aplicación de sanciones por su incumplimiento.	establecimiento de normas, protocolos y el uso de sistemas inteligentes en los que se privilegie la vida, la salud, el medio ambiente y el patrimonio.	1.2. Implementar medidas de prevención de la violencia contra las mujeres en favor de la ciudadanía.

Fuente: Normas de aprobación de Políticas Públicas, **Elaboración:** Propia

3.5 A fin de brindar mayor información sobre la propuesta del "*Protocolo de Atención ante Actos de Acoso Sexual en Transporte Público de Personas de Ámbito Nacional, Regional y Provincial*", desarrollaremos el sustento de su contenido, el cual consta de 7 Partes y 3 anexos que se detallan a continuación:

- **Objetivo, finalidad y alcance**

3.6 Al respecto, es pertinente señalar que existen aspectos que el Estado debe promover para garantizar la seguridad personal de las mujeres en los espacios públicos y especialmente como usuarias en el transporte público, así responder de manera efectiva a una problemática social que afecta directamente los derechos de las mujeres.

3.7 Cabe señalar que el Estado ha realizado acciones articuladas para proteger los Derechos Humanos y Constitucionales de las mujeres con la finalidad de prevenir, erradicar y sancionar la violencia de género, dictando una serie de medidas legales y administrativas como las Leyes N° 30314 y N° 30364, que establecen diversas obligaciones para los sectores involucrados, dentro de las cuales se establece obligaciones específicas para el MTC destinadas a la prevención y educación contra el acoso sexual callejero en espacios públicos.

3.8 Así, en cumplimiento de dichas obligaciones y de los lineamientos desarrollados

en la Política Nacional de Transporte Urbano[14] como: “La emisión de normas de obligatorio cumplimiento para los operadores de los servicios de transporte, a fin de prevenir el acoso y violencia contra los niños, niñas adolescentes y mujeres”, el Ministerio emite las Resoluciones Directorales Nº 009 y 016-2019-MTC/18, que aprueban las características, especificaciones y formato de aviso para prevenir conductas de acoso sexual en los Vehículos y Terminales de transporte Terrestre público de ámbito nacional y regional.

3.9 En consecuencia, el MTC en atención a sus competencias y a la problemática existente del acoso sexual ha elaborado el proyecto normativo con la finalidad de establecer lineamientos y criterios comunes de intervención inmediata, articulada, eficaz y oportuna que se conecte con la ruta de atención a la víctima de acuerdo a las Leyes N° 30314 y N° 30364.

3.10 Así, el Protocolo busca avanzar en la línea de prevención y atención del acoso sexual, brindando herramientas para que los operadores del servicio de transporte mejoren su servicio en miras a prevenir y disuadir el acoso sexual en sus unidades, y tomen acción al presentarse una situación de ese tipo.

3.11 En ese sentido, el Protocolo de Atención ante Actos de Acoso Sexual en el Transporte Público tiene como objetivo establecer las acciones para una atención inmediata a los niños, niñas, adolescentes y mujeres usuarias de los diferentes servicios de transporte terrestre que han sido víctimas de acoso sexual en los vehículos de dichos servicios, así como, establecer mecanismos de articulación conjunta y coordinada entre las autoridades de transporte terrestre de los tres niveles de gobierno, las empresas de transporte terrestre, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

3.12 Asimismo, el Protocolo es de aplicación por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio del Interior - MININTER, a través de la Policía Nacional del Perú; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP; Gobiernos Regionales; Municipalidades Provinciales y Distritales; la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías; empresas que prestan los servicios de transporte terrestre de ámbito nacional, regional y provincial; los conductores/as, la tripulación de los vehículos a través de los cuales se brindan dichos servicios; pasajeros/as de los servicios de transporte terrestre de ámbito nacional, regional y provincial.

3.13 Cabe señalar que, la actuación del MININTER a través de la PNP; del MIMP a través de los CEM; los gobiernos regionales, provinciales y distritales se encuentra establecida en la Leyes N° 30314 y N° 30364, por lo que mediante la presente propuesta normativa no se está creando o estableciendo nuevas funciones.

- **Principios, enfoques y definiciones**

14 Aprobada por Decreto Supremo N° 012-2019-MTC.

3.14 El Protocolo de Atención ante Actos de Acoso Sexual en el Transporte tiene como base principios guía y enfoques orientados a la atención de casos de acoso sexual en el transporte público de personas.

3.15 En efecto, los principios y enfoques han sido desarrollados en base a documentos institucionales del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP y de Organización de las Naciones Unidas - Mujeres, así como de los talleres realizados con actores de diversas entidades públicas y de la sociedad civil.

3.16 Así, el protocolo recoge los siguientes cinco principios: de no revictimización, de confidencialidad y reserva de la información; de debida diligencia; de compromiso y de interés superior de los niños, las niñas y de los adolescentes.

3.17 Por otro lado, los enfoques son aquellas aproximaciones que nos permiten orientar la intervención durante la atención de casos de acosos sexual. En esa línea, la problemática que se busca solucionar es multidimensional, por lo que el protocolo debe contemplar más de un enfoque para abordarla. A continuación, se describen los principales enfoques para esta problemática: enfoque de derechos humanos, enfoque de género, enfoque generacional, enfoque de interseccionalidad, enfoque de integralidad, enfoque de interculturalidad, enfoque centrado en la víctima y enfoque territorial.

3.18 De igual forma en la unidad correspondiente a las definiciones se ha establecido un marco referencial en relación a los términos que se deben tener en cuenta al plantear y atender casos sobre acoso sexual, para tal efecto se ha recurrido a diversas fuentes como normas, políticas y planes nacionales, publicaciones de instituciones y convenciones internacionales que el Perú ha suscrito en materia de prevención de la violencia hacia la mujer.

- **Sobre los Procedimientos**

3.19 ElRENAT contiene las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías, así como el régimen de administración de cada uno de los servicios especiales o locales y otras prestaciones no habituales, incluyendo los requisitos de registro, concesión, autorizaciones y permisos de operación respectivos.

3.20 Así, el servicio de transporte de personas en el RENAT es clasificado por el ámbito territorial como nacional, regional y provincial. En ese sentido, de acuerdo al ámbito territorial y a las condiciones de operación los tres servicios se pueden encausar en dos procedimientos:

a) **Actuaciones ante Actos de Acoso Sexual en el Transporte Público Nacional**

Al respecto, el transporte de personas de ámbito nacional exige ciertas condiciones específicas de operación mínimas a los vehículos destinados a

dicho servicio que permite realizar un seguimiento y control adecuado, como los establecidos en el RENAT:

> ***Artículo 20.- Condiciones técnicas específicas mínimas exigibles a los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte público de personas bajo la modalidad de transporte regular, de ámbito nacional, regional y provincial.***
>
> *20.1 Son condiciones específicas mínimas exigibles a los vehículos destinados al servicio de transporte público de personas bajo la modalidad de transporte regular de ámbito nacional:*
> *(…)*
> *20.1.10 Que cuenten con un sistema de control y monitoreo inalámbrico que transmita a la autoridad en forma permanente la información del vehículo en ruta. Las características técnicas y funcionalidades son establecidas mediante Resolución Directoral de la DGTT.*
> *(…)*
> *20.1.14 Que cuenten con un sistema de comunicación asignado permanentemente al vehículo, que permita su interconexión con las oficinas de la empresa y con la autoridad competente cuando ésta lo requiera. Este requisito podrá ser omitido si el sistema de control y monitoreo inalámbrico con que cuente el vehículo permite que exista interconexión entre el mismo y las oficinas de la empresa, lo que deberá será acreditado ante la autoridad.*
> *(…)*

En atención a dichas obligaciones la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías –SUTRAN cuenta con un Centro de Gestión y Monitoreo que opera de forma ininterrumpida las 24 horas del día, los 365 días del año y concentra una serie de actividades de supervisión que permiten realizar una rápida ubicación del vehículo y atención del caso de acoso sexual.

El CGM realiza el monitoreo de forma permanente de las vías nacionales alertando a las autoridades competentes sobre los eventos o incidencias que pudieran presentarse, tales como accidentes de tránsito, asaltos a vehículos de transporte terrestre de personas, bloqueo de vías como consecuencia de incidentes sociales y fenómenos naturales (huaicos, inundaciones, nevadas, entre otros). Asimismo, cuenta con una línea de emergencia 0800-12345 durante las 24 horas del día.

De igual forma, a través del dispositivo de conexión inalámbrico instalado en el vehículo, los conductores/as llamaran solicitando que de acuerdo a sus coordenadas geográficas puedan ubicar a personal policial o un inspector de SUTRAN que pueda apoyar en la atención de la situación de acoso sexual.

Por otro lado, en atención al principio de interés superior del niño, la niña y

del adolescente se ha tenido en cuenta que en el RENAT se han formulado disposiciones para que los transportistas presten apoyo a las autoridades competentes para el control en cumplimiento de la identificación de los pasajeros y otras medidas de fiscalización especialmente para el control de los menores de edad que deben viajar plenamente identificados con su partida de nacimiento o Documento Nacional de Identidad y con sus padres o con la autorización de viaje respectiva.

Los siguientes artículos del RENAT contienen las disposiciones antes mencionadas:

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

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

(…)
42.1.9 Colocar en las oficinas, áreas de venta de boletos, salas de espera de los terminales terrestres y/o estaciones de ruta que utilice y en su página web, información dirigida al usuario respecto de:

(…)
42.1.9.2 La prohibición derivada de la Ley Nº 28950 y su Reglamento de vender boletos, a menores que no se identifiquen con su Documento Nacional de Identidad o Partida de Nacimiento y que no porten su autorización de viaje cuando corresponda.

(...)
42.1.22 No vender boletos de viaje para menores de edad que no sean identificados con su Documento Nacional de Identidad o Partida de Nacimiento y que no cuenten con autorización de viaje de ser el caso, cuando corresponda.

Artículo 76.- Derecho de los usuarios
(…)
76.2.9 A exigir al transportista, en el servicio de transporte de ámbito nacional y regional que no expenda boletos de viaje para menores que no cuenten y presenten su Documento Nacional de Identidad ó Partida de Nacimiento y que no cuenten con autorización de viaje, cuando corresponda.

Artículo 77.- Obligaciones de los usuarios
(…)
77.1.12 No adquirir boletos de viaje ni transportar menores de edad que no cuenten y presenten su Documento Nacional de Identidad o Partida de Nacimiento, y que no cuenten con autorización de viaje, cuando corresponda

Adicionalmente a ello, es importante precisar que, de acuerdo a la Guía para el uso del Leguaje inclusivo, aprobada por Resolución Ministerial N° 015-2015-MIMP, "*Al usar el genérico masculino se puede incurrir en el sexismo lingüístico*", por lo que en el desarrollo de los procedimientos se ha tenido en cuenta el uso del lenguaje inclusivo.

En esa línea, el protocolo se activa cuando la víctima y/o los testigos le comunican el hecho al conductor/a o a la tripulación (en caso hubiere), estos realizan la llamada al CGM desde donde se ubicará a personal policial o a un inspector de SUTRAN, luego de ello dependiendo al personal ubicado el procedimiento continua, siempre evitando la revictimización y la seguridad de la víctima.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el protocolo se ha evitado que los actores condicionen a la víctima a realizar testimonios reiterados, dado que el hecho de realizar diferentes declaraciones y explicar los hechos de manera reiterada, reviviendo la situación de violencia sufrida es también un mecanismo de revictimización.

De igual forma, se establece que el conductor/a o la tripulación debe evitar poner en duda o juzgar las versiones de la víctima (con preguntas o aseveraciones que transmitan dudas acerca de la veracidad de su experiencia). En atención a ello no se debe realizar un cuestionamiento del relato y/o minimizar los hechos considerando que las mujeres son culpables por los delitos que se cometen en su contra (Sordo, 2012).

Estos mitos y estereotipos, que funcionan como enmascaradores de la realidad, están relacionados directamente con la incomprensión de la violencia de género desde una perspectiva integral por parte de todas las personas.

En efecto, ello se debe al desconocimiento y los prejuicios que pueden conllevar actitudes por parte de los/as profesionales hacia las mujeres afectadas por violencia de género tales como "la descalificación, el descrédito, la falta de empatía, la imposición de ritmos y/o actuaciones, entre otros." que favorecen la revictimización (Calle, 2004).

En ese sentido, el protocolo con enfoque de género incorpora acciones específicas que reducen de manera efectiva la exposición a la re victimización, siendo capaz de atender debidamente a las víctimas de violencia, y generar confianza por parte de las mismas para denunciar y seguir el proceso.

Luego de culminado el procedimiento establecido en el protocolo se continuará con el procedimiento establecido de atención a la víctima de acuerdo a Ley N° 30364.

b) Actuaciones ante Actos de Acoso Sexual en el Transporte Público Provincial y Regional

El transporte de personas de ámbito regional y provincial presenta condiciones en el modo de operación del servicio que permiten que el procedimiento pueda establecerse para ambos ámbitos con intervenciones del personal del Gobierno Regional o Municipalidad Provincial y Distrital respectivamente.

Sin embargo, es importante señalar respecto del servicio de transporte de personas de ámbito provincial, para el caso específico de Lima Metropolitana y Callao, se encuentra dentro de las competencias de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) que de acuerdo al inciso a) del artículo 6 de la Ley N° 30900, Ley que crea la ATU, tiene la función normativa para la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 30900, el objetivo del citado dispositivo legal es garantizar el funcionamiento de un Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao de manera eficiente, sostenible, segura, ambientalmente limpia, de amplia cobertura.

Asimismo, mediante la precitada ley, se crea la ATU como organismo competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, ejerciendo competencia sobre el servicio público de transporte terrestre de personas que se presta dentro de la integridad del territorio, comprendido por la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, provincias contiguas y que en su integridad guardan entre sí, continuidad urbana.

En tal sentido, en la ciudad de Lima la ATU y en el caso de las ciudades del interior del país las autoridades competentes para la gestión de los sistemas integrados de transporte o BRT[15], por lo que se encarga de la aplicación del protocolo en atención a las condiciones de operación de los servicios que brinda, para tal efecto cuentan con la asesoría técnica del MTC.

En ese contexto, el procedimiento inicia cuando la víctima y/o los testigos comunican sobre la agresión al conductor/a o a la tripulación del vehículo de transporte de personas de ámbito regional o provincial.

15 Es el sistema de autobús de tránsito rápido (o Bus de Tránsito Rápido, BRT por sus siglas en inglés)

Ahora bien, es importante precisar que para la mayoría de las mujeres que ha sufrido violencia de género y deciden por primera vez denunciar los hechos, los procedimientos son completamente ajenos y desconocidos, pudiendo sentirse confundidas o perdidas por lo que optan por no realizar la denuncia perdiéndose el efecto de inmediatez.
Así, la activación del procedimiento inmediato coadyuva a corregir la situación actual en la que muchas mujeres no realizan las denuncias y muchos agresores piensan que no habrá consecuencias.

Cabe señalar que, este procedimiento cuenta con tres escenarios los cuales dependen del personal que se encuentre para la atención inmediata como la PNP, o personal del Gobierno Local o Regional (serenazgo, inspectores, fiscalizadores) o de ser el caso excepcionalmente por el tipo de servicio no se logre ubicar a ninguno de los antes mencionados el conductor/a o el/la tripulante procura de ser factible tomar fotos o videos al agresor para su identificación posterior, los cuales entrega a la víctima.

Asimismo, se recomienda a la víctima llamar a la línea N° 100 para derivar el caso al CEM y puedan brindarle la atención psicológica y legal correspondiente.

Finalmente realiza el reporte de la ocurrencia realizada durante la prestación del servicio y/o la conducta del conductor del vehículo o la tripulación del mismo.

- **Actores Clave en los procedimientos**

3.21 En esta unidad se desarrolla los actores clave en donde se ha considerado relevante incorporar a los actores involucrados con la prestación del servicio de transporte público y a las y los usuarios del servicio que como testigos serán clave para probar los actos denunciados.

3.22 Sobre el particular, es importante realizar acciones institucionales coordinadas, desde un enfoque de género, entre los organismos de los tres niveles de gobierno que tienen competencias en materia de transporte, así como, hacer parte a los actores principales que son los transportistas, conductores/as y los pasajeros que como testigos aportaran información para sustentar el delito cometido y el agresor sea sancionado, garantizando que las mujeres viajen más seguras y libres de violencia

3.23 Cabe señalar que, la actuación del MININTER a través de la PNP; del MIMP a través de los CEM; los gobiernos regionales, provinciales y distritales se encuentra establecida en la Leyes N° 30314 y N° 30364, los cuales describiremos a continuación.

a) Municipalidades Provinciales, Distritales y Gobiernos Regionales

3.24 La regulación en materia de acoso sexual en espacios y transporte públicos se encuentra en proceso de implementación a nivel nacional. La Ley N° 30314, dispone que las municipalidades emitan sus Ordenanzas para la prevención y sanción del acoso sexual. En ese sentido, se advierte que la emisión de dichas Ordenanzas se ha dado de forma progresiva a nivel nacional, 36 Municipalidades entre Provinciales y Distritales cuentan con sus propias Ordenanzas, aprobadas entre el 2017 y el 2019, para prevenir y sancionar actos de acoso sexual en el espacio público.

3.25 En ese contexto, para ejemplificar podemos mencionar las que Lima Metropolitana y Trujillo tienen Ordenanzas contra el acoso sexual en espacios y transporte públicos. Sin embargo, la conducción de los procedimientos administrativos sancionadores se encuentra a cargo de diferentes órganos, mientras que para Lima es la Gerencia de Fiscalización y Control, para Trujillo lo es la Gerencia de Desarrollo Social. En adición a ello, la ex Gerencia de Transporte Urbano (Lima) y la Gerencia de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (Trujillo) cuentan con responsabilidades concretas para hacer cumplir las ordenanzas.

3.26 Por lo que en la redacción del protocolo se ha tenido en cuenta que las Municipalidades que cuenten con dichas Ordenanzas la victima puede optar por la ruta administrativa para que el agresor tenga una sanción en dicha sede.

3.27 En tal sentido, para el transporte de ámbito provincial, las Direcciones o Gerencias de Transporte Urbano de las Municipalidades Provinciales son los órganos competentes para gestionar y fiscalizar dicho servicio (Gerencia de Transporte Urbano en Lima Metropolitana, Gerencia de Transporte y Gerencia de Tránsito y Seguridad Vial en Trujillo). En este punto, cabe detenerse para revisar a la luz de la Ley N° 30314 y las Ordenanzas de desarrollo, respecto de quién es el órgano competente para la supervisión, fiscalización y sanción del acoso sexual en el transporte público de personas.

3.28 En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, La Ordenanza Nº 2154-MML, Ordenanza que previene, prohíbe y sanciona a quienes realicen y toleren el acoso sexual en espacios públicos en contra de las personas, en especial contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, en la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima señala que el acoso sexual será sancionado por la Gerencia de Fiscalización y Control:

> *"**Artículo 21º.- Procedimiento Administrativo Sancionador***
> *Toda persona que se sienta afectada por el incumplimiento de la presente norma está facultada a formular denuncia ante la Gerencia de Fiscalización y Control, conforme al artículo 15° de la Ordenanza N° 984 y sus modificatorias.*
>
> *La Gerencia de Fiscalización y Control considerará para el inicio de las acciones de investigación, la declaración jurada de la persona afectada y/o los representantes de los menores de edad, grabaciones de video vigilancia y*

demás pruebas aportadas a fin de determinar el inicio del procedimiento administrativo sancionador que determinará la responsabilidad respectiva y la sanción a aplicar a quienes resulten responsables."

3.29 Por su parte, la Ordenanza N°007-2019-MPT, Ordenanza que previene, prohíbe y sanciona el acoso sexual ejercido en contra de las personas, en especial contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, que se encuentren en espacios públicos y/o transiten por establecimientos comerciales y/o obras en edificación, señala que, para la provincia de Trujillo, el acoso sexual será sancionado por la Gerencia de Desarrollo Social:

"Artículo Décimo Octavo. - Procedimiento Administrativo Sancionador
La Gerencia de Desarrollo Social a través de la Subgerencia de Derechos Humanos, tomará en cuenta para el inicio de las acciones de investigación la declaración jurada de la persona afectada y demás pruebas aportadas, a fin de determinar el inicio del procedimiento administrativo sancionador que determinará la responsabilidad respectiva y la sanción a aplicar a quien (es) resulten responsable (s), sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiera lugar."

3.30 Por otro lado, de acuerdo al RENAT las competencias de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales son las siguientes:

Artículo 10.- Competencia de los Gobiernos Regionales
Los Gobiernos Regionales en materia de transporte terrestre, cuentan con las competencias previstas en este Reglamento, se encuentran además facultados para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción sujetándose a los criterios previstos en la Ley y los reglamentos nacionales. En ningún caso las normas complementarias pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte.

También es competente en materia de gestión y fiscalización del transporte terrestre de personas de ámbito regional, así como para la supervisión del transporte de personas, mercancías y mixto de ámbito nacional, mediante inspectores designados, respecto de lo que dispone el presente Reglamento.

*"**Artículo 11.- Competencia de los Gobiernos Provinciales***
Las Municipalidades Provinciales, en materia de transporte terrestre, cuentan con las competencias previstas en este Reglamento, se encuentran facultadas, además, para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción, sujetándose a los criterios previstos en la Ley, al presente Reglamento y los demás reglamentos nacionales. En ningún caso las normas complementarias pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte.

Ejerce su competencia de gestión y fiscalización del transporte terrestre de personas de ámbito provincial a través de la Dirección o Gerencia correspondiente."

3.31 Finalmente, de acuerdo a la Ley 30314 los Gobiernos Regionales deben realizar las capacitaciones a los operadores prestadores del servicio y conductores habilitados para prevenir las conductas de acoso sexual en los medios de transporte. Sobre el particular, mediante la Dirección Regional Sectorial a cargo del transporte deben participar de ser el caso en procedimiento a través de su personal fiscalizador.

b) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables-MIMP

3.32 De conformidad con lo dispuesto en los artículos 2, 5 y 6 de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, aprobado por Decreto Legislativo N.º 1098, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es un organismo del Poder Ejecutivo, rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer, promoción y protección de las poblaciones vulnerables; ejerciendo competencias exclusivas y excluyentes, en todo el territorio nacional para formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.

3.33 Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 018-2019- MIMP, se crea el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA, el cual tiene entre sus funciones la de proveer servicios especializados, articulados y de calidad para la atención y protección de las mujeres, integrantes del grupo familiar y personas afectadas por violencia sexual.

3.34 Así, el Programa Aurora cuenta con la línea 100 y los Centros de Emergencia Mujer-CEM a su cargo ambas plataformas desde las cuales se brinda un servicio especializado información, orientación, consejería y soporte emocional a las personas afectadas o involucradas en hechos de violencia familiar o sexual y a quienes conozcan sobre algún caso de maltrato en su entorno mediante atención telefónica en el caso de la línea 100 y presencial en el caso de los CEM.

3.35 Cabe señalar que, la Ley N° 30364 establece en su artículo 15-A que la PNP debe comunicar los hechos al representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de la jurisdicción para la atención de la víctima en los Centros Emergencia Mujer. En ese sentido, no se ha considerado funciones adicionales a las ya establecidas puesto que los procedimientos establecidos son un nexo con la ruta de atención establecida por la Ley antes mencionada.

c) Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional del Perú-PNP

3.36 En el año 2016, la PNP aprobó la Guía de Procedimientos para la intervención de la Policía Nacional en el marco de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo

familiar, y su Reglamento[16.] Entre los puntos a resaltar por la Guía, se pueden mencionar los siguientes:

> **"A. Conocimientos de los hechos de violencia acciones inmediatas, investigación y elaboración de atestado e informe:**
>
> 1. g. Para recibir y registrar la denuncia es suficiente lo manifestado por quien requiere la intervención policial, no siendo necesaria la presentación de resultados de exámenes físicos, psicológicos, pericias de cualquier naturaleza, o que la víctima muestre huellas visibles de violencia.
>
> 3. g. Al recibir la declaración de la víctima debe evitarse toda referencia a su vida íntima, conducta, apariencia, relaciones, orientación sexual, identidad sexual y otros, sin emitir juicio de valor alguno o prejuicios de género, debiendo tener en cuenta los enfoques previstos en la Ley Nº 30364 (Enfoque de género, integralidad, interculturalidad, Derechos Humanos, interseccionalidad y generacional).
>
> 3. i El personal policial está prohibido de realizar la confrontación del agresor con la víctima, como también propiciar o realizar cualquier acto conciliatorio, transacción o acuerdo extrajudicial. La reconstrucción de los hechos se practicará sin la presencia de la víctima, salvo que sea mayor de 14 años de edad y lo solicite."

3.37 Es decir, la PNP está obligada a recibir la denuncia sin considerar las pruebas que se tengan en el momento. Asimismo, debe evitar juzgar a la víctima bajo cualquier circunstancia o confrontarla con su agresor. Estos tres puntos son cruciales, dado que constantemente se reciben quejas sobre casos en los que no se quiso aceptar la denuncia, se revictimizó o cuestionó a la denunciante, o se tomó la denuncia luego de una larga espera en un espacio expuesto al agresor, favoreciendo la revictimización.

3.38 En relación a los casos de acoso sexual en el transporte público, la manifestación o declaración de testigos, las denuncias previas que registre el denunciado en el Sistema de Denuncias Policiales, los antecedentes policiales y posibles requisitorias, así como los registros en perjuicio de la agraviada, son cruciales en la medida que pueden evidenciar reincidencia.

3.39 Si bien algunas de las manifestaciones de acoso sexual pueden ser sujetas a cuestionamiento en tanto dependen en parte de la percepción de la agredida (como puede ser una mirada lasciva - acto de naturaleza gestual), la reincidencia de un hecho se constituye como una prueba de que el acusado realiza "asedio" o "acto de connotación sexual", como está descrito en el artículo 176-B del Código Penal.

[16] La Guía fue aprobada mediante RD No 925-A-2016-DIRGEN/EMG-PNP.

3.40 Cabe resaltar que, la denuncia no necesariamente debe realizarla la víctima, sino que la puede efectuar un testigo. Este recurso está más difundido en relación a violencia familiar (los vecinos o familiares denuncian), pero puede ser un recurso a promover en los casos de acoso sexual en espacios públicos, en tanto, por diferentes circunstancias, la víctima podría no estar dispuesta a denunciar.

d) Actores involucrados en la prestación del servicio de transporte terrestre de personas

3.41 Respecto a los actores involucrados en la prestación del servicio debemos mencionar a los transportistas, conductores y a la tripulación que pueden ser el cobrador/a o terramozo/a de acuerdo a los procedimientos antes mencionados.

3.42 Dichos actores son fundamentales en el inicio del protocolo motivo por el cual la propuesta normativa considera la capacitación sobre acoso sexual y sobre el protocolo para que su participación en cada caso se realice en el marco de lo establecido en el protocolo y favor de la atención inmediata de la víctima.

<u>Sobre la Modificación del RENAT</u>

3.43 El acceso y la permanencia en el transporte terrestre de personas y mercancías se sustenta en el cumplimiento de las condiciones técnicas, legales y de operación que se establecen en dicho Reglamento.

3.44 El incumplimiento de estas condiciones, determina la imposibilidad de lograr la autorización y/o habilitación solicitada, o, una vez obtenida ésta, determina la pérdida de la autorización y/o habilitación afectada, según corresponda.

3.45 En ese sentido, en el proyecto normativo se propone modificar las condiciones generales de operación del transportista.

- **Modificación del subnumeral 41.2.2 del artículo 41 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC**

3.46 Es oportuno indicar que, a través de la capacitación propuesta y la difusión del protocolo los actores involucrados en la prestación del servicio conocerán:

- ✓ Los comportamientos inaceptables que constituyen delito;
- ✓ Cuando deben intervenir para ayudar a una víctima de acoso sexual si perciben que algo sospechoso está sucediendo;
- ✓ Cómo detener un incidente e intervenir si lo presencia;
- ✓ Cómo apoyar en la denuncia.

3.47 En ese mismo sentido el Comité para la Eliminación de discriminación contra la Mujer recomienda que los Estados Partes adopten medidas apropiadas y

eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en sexo, ejercida mediante actos públicos o privados, precisamente el acoso sexual se produce en espacios públicos por lo que es necesario adoptar medidas como la sensibilización a los conductores/as para que esta forma de discriminación contra la mujer sea combatida.

- **Incorporación de los numerales 31.14 y 31.15 al artículo 31 y del subnumeral 41.2.9 al artículo 41 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC**

3.48 Al respecto, las incorporaciones propuestas tienen la finalidad de establecer la obligatoriedad del cumplimiento del Protocolo de Atención ante Actos de Acoso Sexual en el Transporte Terrestre de Personas de Ámbito Nacional, Regional y Provincial.

3.49 Al ser una obligación del conductor su incumplimiento constituye una infracción de acuerdo a lo establecido en el anexo 1 del RENAT, con código C2 "El incumplimiento de cualquiera de las condiciones de acceso y permanencia previstas en los artículos 29º, 30º, 31º, 71º ó 72º que no se encuentren tipificadas como Infracciones", tiene como sanción la cancelación de la habilitación del conductor.

3.50 De igual forma la obligación del conductor de llevar el curso y del transportista de verificar que lleven el curso y cuenten con esa información también es pasiva de sanción si no es cumplida, dado que en el anexo 1 del RENAT, la infracción con código C.4 establece que "El incumplimiento de cualquiera de las condiciones de acceso y permanencia previstas en los artículos 30º, 37º, 38º, 39º, 40º, 41º, 42º,43º, 44º,45º,46º, 47º, 55º, 57º,59º,61º, 62º, 76º, 79º u 80º que no se encuentren tipificadas como Infracciones" tiene como sanción la cancelación de la autorización del transportista.

3.51 Cabe señalar que, las modificaciones propuestas en el RENAT no crean procedimientos administrativos nuevos ni modifican procedimientos administrativos vigentes, pues no forman parte de las condiciones que se debe cumplir para acceder a la prestación del servicio de transporte público. En ese sentido, el artículo 41 del RENAT establece condiciones generales que debe respetar el transportista que ha sido autorizado.

- **Segunda Disposición Complementaria Final**

3.52 Ahora bien, se ha establecido en la propuesta normativa que el contenido y cronograma del curso de capacitación se aprueba por una Resolución Directoral, en ese sentido, es necesario que los conductores reciban esta capacitación de forma obligatoria con la finalidad de que conozcan la forma de actuar y proceder ante una situación de acoso; para tal efecto se propone incorporar obligación del

conductor de transporte terrestre de personas el contar con esta capacitación y como condición general de operación del transportista verificar que el conductor cuente con la constancia de haber realizado el curso y la información sobre la aplicación del protocolo.

3.53 Al respecto, el curso de capacitación no es un procedimiento ni un servicio prestado en exclusividad por el MTC, los Gobiernos Regionales y Locales por lo que no debe incluirse en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimientos Administrativos General.

3.54 Asimismo, las referidas capacitaciones se realizan de oficio y conforme a la programación de cada autoridad competente (el MTC, los Gobiernos Regionales y Locales) conforme a lo dispuesto en la segunda Disposición Complementaria Final del proyecto de Decreto Supremo.

3.55 Por ello, se considera que el Protocolo de Atención ante actos de Acoso Sexual en el Transporte Terrestre de Personas de ámbito Nacional, Regional y Provincial se tiene la finalidad de asegurar las condiciones de calidad y seguridad del servicio de transporte.

3.56 En tal sentido, la regulación de la obligación contenida en el presente proyecto normativo por parte del MTC se encuentra orientada al transporte público terrestre de personas, teniendo en cuenta que los transportistas y prestadores de servicios de transporte terrestre deben brindar seguridad y calidad al usuario en el vehículo y en la infraestructura complementaria de transporte que fueran utilizadas para la prestación del servicio.

3.57 Que, en tal sentido es necesario aprobar el Protocolo de Actuaciones a ante Actos de Acoso Sexual en el Transporte Terrestre de Personas de Ámbito Nacional, Regional y Provincial, así como, modificar el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC.

Normativa comparada

3.58 En relación a la legislación comparada, resulta oportuno señalar cómo se regula la atención de casos de acoso sexual en el transporte en ciudades de otros países.

3.59 De cada ciudad se revisó la literatura publicada a nivel internacional, regional y nacional para proveer el contexto y construir una base de evidencia que describiremos en el siguiente cuadro:

Tabla № 5: Legislación comparada de normativa en materia de Acosos sexual en el transporte

ORIGEN DE LA NORMATIVA	DECRIPCIÓN Y COMENTARIOS
México	• En marzo de 2015, la Ciudad de México se incorporó a la Iniciativa Global "Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros, implementaron un esquema de trabajo para llevar a cabo diagnósticos, medidas para la elaboración e implementación de un programa destinado a prevenir y atender la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en espacios y transportes públicos. (IMUJERES, 2017) • Como producto de esta iniciativa, el Gobierno de la Ciudad de México creó el Programa "CDMX Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas" como una propuesta de política pública que incorporaba componentes a favor de la seguridad de las mujeres y las niñas: • **Viaja Segura:** Promueve la movilidad segura de mujeres, niñas y adolescentes en los transportes públicos y generar condiciones amigables a sus usos y necesidades en los servicios públicos y concesionados. • **Camina Segura:** Garantiza a mujeres, niñas y adolescentes condiciones de seguridad en los espacios públicos, en los trayectos a los transportes públicos, incorporar la perspectiva de género en el modelo de movilidad de la CDMX; basándose en los principios de ciudades y espacios seguros para las mujeres y las niñas (saber dónde está y para donde va; ser vista y oída; visibilidad e iluminación; oír y ser oída; poder escapar y obtener socorro; vigilancia formal y acceso a ayuda; transitar en entorno acogedor, limpio y ordenado; participación comunitaria y autonomía física). • Respeto a los derechos humanos para generar condiciones de seguridad para mujeres, niñas y adolescentes de género en el modelo de movilidad de la CDMX. • Dentro de la Política Pública de Igualdad en la Ciudad de México, en el 2017 se desarrolló **un curso en línea para capacitar a servidoras y servidores públicos denominado "Protocolo de actuación en materia de prevención de violencia contra las mujeres en el transporte público**". A la fecha, la nueva administración de la Ciudad de México viene trabajando -a través de la Secretaría de Movilidad- en un "Protocolo de Intervención en el Transporte Público" contra el acoso sexual. • En el caso de la Ciudad de México, el acoso sexual resulta un delito tipificado en el Código Penal de la Ciudad de México, como: "ARTÍCULO 179. A quien solicite favores sexuales para sí o para una tercera persona o realice una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe, que le cause un daño o sufrimiento psicoemocional que lesione su dignidad, se le impondrá de uno a tres años de prisión.

	(...)Este delito se perseguirá por querella." • Como se advierte, aquí la sanción del acoso sexual se tiene que dar en la vía judicial, con la intervención de la Policía, Justicia Cívica y el Ministerio Público. Al tratarse de un delito que se persigue a través de la querella, se requiere de denuncia de la agraviada. De acuerdo al STC Metro CDMX al 2018, el 60% de las mujeres acosadas desistía de presentar denuncias formales, por lo que, del curso en línea del 2017, se puede ver que la articulación que se brinda desde la administración del transporte público viene dada por la facilitación en la atención a la víctima hasta la presentación de la denuncia.
QUITO **ECUADOR**	• Quito fue la primera ciudad de la región en formar parte del Iniciativa Global Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres de ONU Mujeres, desde el año 2010. Como parte de ello, se lanzó en el 2011 la campaña "Quiero andar tranquila. Calle sin acoso", la cual fue la primera campaña que se dirigió a los hombres. Por su parte, en el año 2012, se aprobó la Ordenanza Metropolitana N° 235 que establece las políticas hacia la erradicación de la violencia basada en género en el Distrito Metropolitano de Quito. • Asimismo, en diciembre del 2014, la Empresa Pública Metropolitana de Transportes de Pasajeros de Quito (EPMTPQ), lanzaron el programa Cuéntame. Este programa incluyó una serie de medidas para combatir el acoso sexual hacia las mujeres. Entre ellas se encuentra la capacitación a la Policía Metropolitana que brinda servicio en el sistema de transporte público y el lanzamiento de una campaña de comunicación e información de la iniciativa. • De igual forma, se buscó fomentar la denuncia de los actos de acoso en el transporte público. Por ello, se, elaboró en el 2014, **el Protocolo de Actuación en Casos de Violencia Sexual en el Sistema Integrado de Transporte de Pasajeros de Quito** y se instalaron las cabinas Cuéntame en estaciones de alto tránsito y de transferencia de pasajeros. En ellas, las víctimas pueden reportar episodios de acoso sexual con personal entrenado, recibir atención o solicitar orientación sobre pasos a seguir. Asimismo, reciben acompañamiento psicológico y legal para realizar una denuncia, en caso así lo deseen. • Quito ha implementado una serie de programas (piloto) en los últimos años (incluyendo Bájale al acoso) que ha incrementado el número de incidentes reportados y llevado ante la justicia a aquellos que han acosado niñas menores de edad y mujeres, dándoles sentencias de 1 a 5 años. • El protocolo inicia con el establecimiento de enfoques y conceptos básicos para el abordaje de la violencia de género y la violencia sexual en el espacio y transporte público. Asimismo, asigna responsabilidades a las diversas instancias municipales y nacionales relevantes, y establece un perfil básico del personal involucrado en el servicio, el cual

	se señala que se alcanza a través de capacitaciones brindadas por la EPMTPQ: ✓ Sensibilización frente a la violencia de género, en especial la violencia y el acoso sexual que viven las mujeres, adolescentes y niñas (desnaturalizar la violencia de género). ✓ Brindar información, orientación y escucha. ✓ Credibilidad en el relato de las mujeres. Contar con una actitud de no juzgar, no cuestionar, no valorar. ✓ Establecer una relación profesional con la usuaria, pero sin ejercer poder, respetando las decisiones de ella. ✓ No culpabilizar, no inclinarse a los consejos. ✓ Darse el tiempo necesario para comprender el problema. ✓ Utilizar un lenguaje sencillo y entendible. ✓ Apertura a incorporar nuevos conocimientos y formas de comprender la problemática de violencia. ✓ Apertura para insertarse a un trabajo en equipo. ✓ Entender la gravedad de la violencia y no asumir una actitud negligente, permisiva. ✓ Es fundamental, no tener denuncias por situaciones de violencia hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes o haber estado implicado en ellas. ✓ Aceptación y respeto a la diversidad sexual, étnica y cultural.
FORTALEZA BRASIL	• El programa NINA combate el acoso sexual en el transporte público fomentando la denuncia de las mujeres, ayuda a generar información y sensibilizar la población. Nina, es un botón de informe virtual en la aplicación MeuÔnibus Al activar Nina, los videos de ese autobús se solicitan automáticamente. • Los videos se graban y ponen a disposición en una plataforma para la policía, así cuando las usuarias van a la estación de policía, ya puede contar con una prueba. Hay casi 6 denuncias por día. El 81% son mujeres y el 18% son hombres. • Solo el 35% denuncian en el mismo momento del acoso. Toda esta experiencia de un año de un proyecto piloto ha permitido que la percepción de seguridad de las mujeres ha mejorado; generaron datos que antes eran muy pocos y que informan para políticas preventivas; • NINA es más que una tecnología, es un servicio con el potencial de unificar varios modos (autobuses, metro, transporte por aplicaciones, bicicletas) y promover políticas públicas a través de los datos. • Cuando las mujeres se dan cuenta de que hay más herramientas y que la legislación está allí para protegerlas, informan de manera más segura. Y Nina tiene estas perspectivas: mostrar que debe haber responsabilidad por esta demanda.
	• El Plan de Género y Movilidad de la Ciudad de Buenos Aires se inserta dentro de la estrategia de igualdad de género de la Ciudad que busca

BUENOS AIRES ARGENTINA	potenciar la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres. En esta línea, este Plan procura atender los obstáculos que atraviesan las mujeres y los distintos grupos tradicionalmente relegados en el diseño de las ciudades y cuenta con cuatro ejes: EJE 1: Planificación, diseño y gestión con perspectiva de género EJE 2: Inserción laboral de las mujeres en el sector Transporte y Movilidad EJE 3: Datos y estudios de movilidad cotidiana y seguridad con perspectiva de género EJE 4: Capacitación y sensibilización en perspectiva de género
SANTIAGO DE CHILE	• El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile aprobó la Política de Equidad de Género en Transportes que tiene como objetivo no solo a la igualdad de oportunidades, sino que principalmente la igualdad sustantiva y a la justicia de género. En este sentido, y en función de generar una transversalización íntegra del enfoque, la política se ha estructurado en dos dimensiones. La primera, una dimensión externa, enfocada en impactar las políticas públicas de transportes. Y, la segunda, la dimensión interna, la cual busca la consolidación institucional de las temáticas de género, a través de procesos e instrumentos de gestión, equipos de trabajo, presupuesto, entre otros, de manera tal de concretar de forma sostenible la transversalización y el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la política.
INDIA	Aplicación SAFETI PIN El sitio web es una plataforma que junta historias personales de acoso y abuso sexual en espacios públicos y transporte. Esta información anónima se agrega en puntos calientes en un mapa indicando tendencias a nivel local. La idea es hacer que esta información sea útil para los individuos, las comunidades locales y las administraciones locales, para que puedan identificar factores que causen comportamientos que lleven a la violencia y trabajen en estrategias para dar soluciones. Desde su lanzamiento el 26 de diciembre de 2010, se han recolectado más de 10.000 historias de más de 50 ciudades en India, Kenya, Camerún y Nepal.

Elaboración Propia

IV. SOBRE LA PRE PUBLICACION DEL DECRETO SUPREMO

4.1 Conforme lo señalado en artículo 14 del “Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas de carácter general” en adelante el Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS y sus modificatorias, las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial “El Peruano”, en sus portales electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales, a efectos de que las personas interesadas formulen sus comentarios sobre la medida propuesta.

4.2 Al respecto, es importante señalar, que resulta necesaria la prepublicación del proyecto normativo, toda vez que, de acuerdo al numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las políticas públicas, establece que el Ministerio rector de una política pública toma en cuenta la diversidad regional y local, así como las capacidades existentes en los tres niveles de gobierno, a fin de asegurar la viabilidad e idoneidad de las disposiciones, protocolos, entre otros, procedimientos que se apruebe

4.3 En ese sentido la etapa de pre publicación permitirá contar con una mirada descentralizada de la problemática y la solución propuesta, reconociendo a través de los comentarios y aportes las diversidades existentes, y las particularidades del fenómeno en cada zona del país.

4.4 De igual forma, el inciso 3 del artículo 13 de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que en el ejercicio de la potestad reglamentaria del presidente de la República (el Poder Ejecutivo), los proyectos normativos deben publicarse en el portal electrónico respectivo y por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía, cuando así lo requiera la Ley.

4.5 Es por ello que el mandato de publicación de proyectos normativos del Poder Ejecutivo es plenamente coherente con el principio de transparencia y la regla de publicidad máxima, en la medida que es acorde con todas las premisas enunciadas y que son rasgos característicos de un Estado Constitucional de Derecho. En efecto, contar con información oficial y con la debida antelación de los propósitos normativos que tiene el Estado permite maximizar esta denominada cultura de la transparencia que ha sido así denominada por el Tribunal Constitucional[17], al poner en conocimiento cuales son las estrategias normativas que asume el Estado para afrontar determinadas problemáticas.

4.6 En consecuencia, es necesario disponer la publicación del referido proyecto normativo en el portal institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a efectos de permitir que los interesados formulen sugerencias y comentarios; dentro del plazo de diez (10) días hábiles.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

5.1 Sobre el particular, se debe evaluar el impacto de aprobar medidas de carácter mandatorio y de aplicación nacional para cautelar los derechos a la libertad de tránsito y a gozar de una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado de las niñas, niños, adolescentes y mujeres adultas.

5.2 En relación a las acciones desplegadas por el MIMP a través de los CEM, estas no implican un gasto adicional al previsto ya que se encuentran destinados a la protección, recuperación y acceso a la justicia de las mujeres afectadas por hechos de violencia en su contra.

17 Sentencia, recaída en el Expediente Nº 04912-2008-PHD/TC, fundamento jurídico 5

5.3 Asimismo, el proyecto normativo por ser una norma general de aplicación nacional va a beneficiar en forma directa a todas las mujeres usuarias del servicio de transporte terrestre, al establecerse un mecanismo preventivo de seguridad, dirigido a defender sus derechos y a disuadir a los posibles agresores a realizar acciones de acoso sexual en contra de las mujeres.

5.4 Por otro lado, está claro que no generará costos adicionales al Tesoro Público, más bien, contribuirá a que los titulares de una autorización para operar transportes terrestres de ámbito nacional, regional y provincial contribuyan a mejorar el servicio de transporte de pasajeros a fin de proteger y salvaguardar la seguridad de los y las usuarias.

5.5 Por otro lado, el impacto negativo de la medida proyectada en el presente Informe para los agentes económicos obligados a cumplirla es el tiempo del personal para las capacitaciones, que se encuentra plenamente justificado ante el beneficio social e impacto positivo que causará la formación y sensibilización de los/as actores/as involucrados que comprenda el desarrollo de habilidades blandas (empatía, respeto).

5.6 En ese sentido, el impacto de la propuesta normativa genera mayores beneficios que costos por lo que resulta idónea o adecuada para lograr la solución del problema logrando una cultura de prevención del delito de acoso sexual, a su vez fortaleciendo la seguridad de las mujeres en el transporte.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

6.1 La presente propuesta normativa no se contrapone a ninguna norma constitucional ni legal. En tal sentido, no colisiona con el ordenamiento jurídico vigente y se encuentra enmarcado en la normatividad de la materia.

6.2 Además, la propuesta normativa permitirá que el Estado cumpla con las obligaciones contraídas ante la Comunidad Internacional en el marco de los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Perú en materia de niño, niña, adolescente, violencia contra las mujeres y protección de derechos humanos. El país cumple así, con la obligación de adecuar su ordenamiento interno, contando con un marco jurídico apropiado que va a conllevar prácticas para que las entidades competentes actúen eficazmente ante actos de acoso sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres.

6.3 De igual forma la propuesta normativa establece medidas que modifican el Reglamento Nacional de Administración de Transporte:

- ✓ Modificación del subnumeral 41.2.2 del artículo 41 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC.
- ✓ Incorporación de los numerales 31.14 y 31.15 al artículo 31 y del subnumeral 41.2.9 al artículo 41 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC.