



**PERÚ** Ministerio de Transportes y Comunicaciones

32297

*Reg-890*  
CONGRESO DE LA REPUBLICA  
COMISION DE DESCENTRALIZACION,  
REGIONALIZACION, GOBIERNOS LOCALES Y  
MODERNIZACION DE LA GESTION DEL ESTADO  
20 DIC 2017  
**RECIBIDO**  
Firma: *[Signature]* Hora: *10:20*

CONGRESO DE LA REPUBLICA  
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO  
MESA DE PARTES  
19 DIC 2017  
**RECIBIDO**  
Firma *[Signature]* Hora

Lima, 19 DIC. 2017

**OFICIO N° 975-2017-MTC/01**

Señor  
**Gilmer Trujillo Zegarra**  
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la República  
Presente.

- Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR, Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros
- Ref. : Oficio P.O. N° 1574-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR, Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros.

Sobre el particular, se adjunta para su conocimiento y fines, las fotocopias del Memorándum N° 1283-2017-MTC/15 de la Dirección General de Transporte Terrestre que contiene el Informe N° 459-2017-MTC/15.01 de la Dirección de Regulación y Normatividad; el Memorándum N° 100-2017-MTC/02.01 del Consejo Nacional de Seguridad Vial que contiene el Informe N° 021-2017-MTC/02.01/jmr; el Oficio N° 306-2017-SUTRAN/01.3 de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN que contiene el Informe N° 36-2017-SUTRAN/06.1 de la Gerencia de Estudios y Normas y del Informe N° 4144-2017-MTC/08, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, con los que se emite opinión en relación al citado Proyecto de Ley.

Es propicia la oportunidad, para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

BRUNO GIUFFRA MONTEVERDE  
Ministro de Transportes y Comunicaciones



\*Año del Buen Servicio al Ciudadano\*

MEMORANDUM N° 1283 - 2017-MTC/15



A : ROSARIO TORRES BENAVIDES  
Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica

DE : PAUL ENRIQUE CONCHA REVILLA  
Director General de la Dirección General de Transporte Terrestre

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR "Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros"

REFERENCIA : a) Memorando N° 421-2017-MTC/08  
b) Oficio N° 1574-2016-2017 / CDRLGMGE-CR (Hoja de Ruta N° E-118432-2017)  
c) Oficio N° 1340-2016-2017-CTC/CR (Hoja de Ruta N° E-103437-2017)

FECHA : Lima, 14 JUN. 2017

Por medio del presente, me dirijo a usted en relación al documento de la referencia a), mediante el cual solicita la opinión de la Dirección General de Transporte Terrestre sobre el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR "Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros", remitido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, con el documento de la referencia b).

Cabe señalar que sobre el mismo Proyecto de Ley, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República también ha solicitado la opinión de la Dirección General de Transporte Terrestre, a través del documento de la referencia c).

Al respecto, cumplo con trasladar el Informe N° 459-2017-MTC/15.01 de la Dirección de Regulación y Normatividad de esta Dirección General de Transporte Terrestre, así como los proyectos de oficio, a efectos que su despacho proceda a dar respuesta a los oficios de las referencias b) y c) remitidos por las Comisiones del Congreso de la República antes mencionadas.

Atentamente,

**Paúl Concha Revilla**  
Director General  
Dirección General de Transporte Terrestre







"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 459 -2017-MTC/15.01

A : PAUL ENRIQUE CONCHA REVILLA  
 : Director General de la Dirección General de Transporte Terrestre

De : SCELZA GISELLA LAMARCA SÁNCHEZ  
 : Directora de la Dirección de Regulación y Normatividad

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR "Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros"

Referencia : a) Memorando N° 421-2017-MTC/08  
 b) Hoja de Ruta N° E-118432-2017  
 c) Oficio N° 1574-2016-2017 / CDRLGMGE-CR  
 d) Hoja de Ruta N° E-103437-2017  
 e) Oficio N° 1340-2016-2017-CTC/CR

Fecha : Lima, **02 JUN. 2017**

Es grato dirigimos a usted, a fin de dar atención al tema del asunto bajo los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el Oficio N° 1340-2016-2017-CTC/CR de fecha 18 abril de 2017, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República remitió el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR "Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros".
- 1.2. Con Oficio N° 1574-2016-2017/CDRGLMGE-CR de fecha 25 abril de 2017, recibido el 10 de mayo de 2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remitió el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR "Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros".
- 1.3. A través del Memorando N° 421-2017-MTC/08, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita a la Dirección General de Transporte Terrestre emitir el informe correspondiente, de acuerdo a su competencia, a fin de emitir la opinión respectiva.



*mas*



## II. OBJETO

- 2.1. Brindar opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR "Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros" (en adelante, el Proyecto de Ley), de acuerdo a las competencias de la Dirección General de Transporte Terrestre.

## III. BASE LEGAL

- 3.1. Constitución Política del Perú.
- 3.2. Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181.
- 3.3. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.
- 3.4. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158.
- 3.5. Reglamento de Organización de Funciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC.

## IV. ANÁLISIS LEGAL

Alcances de la competencia de la Dirección General de Transporte Terrestre para atender la consulta formulada

- 4.1. El artículo 16° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en adelante, el MTC, asume competencia normativa para interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la normativa vigente. Asimismo, debe velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles de gobierno del país.
- 4.2. De acuerdo al artículo 66° del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MTC, la Dirección General de Transporte, en lo sucesivo, la DGTT, es el órgano de línea de ámbito nacional encargado de normar el transporte y tránsito terrestre, así como regular y autorizar la prestación de servicios de transporte terrestre por carretera y servicios complementarios.
- 4.3. En ese sentido, el literal g) del artículo 69° del referido ROF, señala que la Dirección de Regulación y Normatividad, unidad orgánica perteneciente a la DGTT, tiene la función de atender consultas técnico normativo en materia de transporte y tránsito terrestre.
- 4.4. En ese orden de ideas, según el literal g) del artículo 69° del ROF del MTC, la Dirección de Regulación y Normatividad, unidad orgánica perteneciente a la DGTT, tiene la función de atender consultas de carácter técnico normativo en materia de transporte y tránsito terrestre, función que incluye emitir opiniones legales respecto de proyectos de ley relacionados con el sector de transporte terrestre<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> Esta interpretación armoniza con lo dispuesto por el numeral 85.1 del artículo 85 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2017-JUS, que recoge

*Mos*



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

4.5. En coherencia con la base legal citada, la DGTT constituye el órgano de línea competente, a través de la Dirección de Regulación y Normatividad, para absolver aquellas consultas que se formulen al MTC sobre los alcances de las normas que regulan el transporte y tránsito terrestre en el país. Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde a esta Dirección de Regulación y Normatividad analizar la consulta formulada.

Sobre las disposiciones propuestas en el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR

4.6. De acuerdo con lo establecido en el Artículo Primero, el Proyecto de Ley, tiene por objeto preservar la vida e integridad física de los conductores, pasajeros del servicio de transporte terrestre en general, sancionando la conducta de los conductores y de las empresas de transportes.

Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

- En relación al ámbito de aplicación, los Artículos Primero, Tercero y Cuarto del Proyecto de Ley hacen referencia al "servicio de transporte terrestre *en general*" y en la Exposición de Motivos se señala que el proyecto de ley será de aplicación a todo el servicio de transporte terrestre, que incluye todos los servicios establecidos en el RENAT.

Sobre el particular, el Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, el RENAT), aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, establece que el servicio de transporte terrestre se clasifica de acuerdo a tres criterios, de la siguiente manera<sup>2</sup>:

- a. Por el ámbito territorial: Puede ser servicio de transporte terrestre de ámbito provincial, regional o nacional.
- b. Por el elemento transportado: Puede ser servicio de transporte terrestre de personas, de mercancías o mixto.
- c. Por la naturaleza de la actividad realizada: Puede ser servicio de transporte público de personas y sus sub clasificaciones, servicio de transporte público de mercancías y sus sub clasificaciones, servicio de transporte mixto, servicio de transporte privado de personas, mercancías o mixto, o servicio de transporte internacional.

Considerando lo señalado, se observa que las disposiciones del Proyecto de Ley se encontrarán referidas, en estricto, al servicio de transporte terrestre de personas, por cuanto las conductas o acciones descritas



el criterio de colaboración, del siguiente modo: «Artículo 85.- Colaboración entre entidades. 85.1. Las relaciones entre las entidades se rigen por el criterio de colaboración, sin que ello importe renuncia a la competencia propia señalada por ley. [...]». A propósito del criterio de colaboración, SANTAMARÍA PASTOR, señala que con la «distribución de funciones y potestades entre las administraciones públicas y los órganos que las componen se cubre una primera y muy importante etapa en el proceso de estructuración del sistema administrativo.» Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento administrativo General*. Gaceta Jurídica, Perú, p. 336.

<sup>2</sup> Conforme a lo dispuesto en los Artículos 4, 5, 6, y 7 del RENAT.

*Handwritten signature*



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

constituyen infracciones en la medida que se expone al peligro la vida, salud o integridad de las personas transportadas (pasajeros) en la prestación del servicio de transporte terrestre y del mismo conductor.

\*

Según puede apreciarse, en las disposiciones del Proyecto de Ley no se prevé de manera puntual cuál es la conducta sancionable cuando se trate del servicio de transporte terrestre de mercancías ni las consecuencias o sanciones específicas para ese caso.

021

En atención a lo señalado y para efectos del presente informe, se asumirá que el Proyecto de Ley, se encuentra referido únicamente al servicio de transporte terrestre de personas, debiendo precisarse el ámbito territorial y si se incluye en los alcances el servicio de transporte público y privado o solo el primero.

En atención a ello, sería necesario delimitar de manera puntual el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación del Proyecto de Ley, por cuanto en estricto la referencia al "servicio de transporte terrestre en general" no se ajustaría al contenido real del referido proyecto, ni tampoco a las definiciones ni a la clasificación del servicio de transporte terrestre establecidas en los Artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del RENAT.

\*

Por tal motivo, se recomienda precisar el objeto y el ámbito de aplicación del Proyecto de Ley en el sentido antes indicado.

- Según el Artículo Primero, el Proyecto de Ley busca sancionar la conducta de conductores y de empresas de transportes.

Asumiendo que el Proyecto de Ley se encuentra referido al servicio de transporte terrestre de personas, conforme a lo señalado anteriormente, se observa que se está considerando como transportista solo a las personas jurídicas debidamente autorizadas para prestar dicho servicio, de acuerdo a la normativa vigente. De esta forma, en el dispositivo se estaría dejando fuera lo que el RENAT define como transporte privado, que si puede ser ejercido por personas naturales.



\*

Asimismo, si el Proyecto de Ley únicamente comprende a las personas jurídicas debidamente autorizadas para prestar el servicio de transporte terrestre de personas, se estaría excluyendo a todo aquel que preste el servicio de manera informal; es decir, sin contar con la autorización para ello.

En cuanto a los conductores, el RENAT los define como persona natural, titular de una licencia de conducir vigente, que se encuentra habilitado para conducir un vehículo destinado al servicio de transporte terrestre de personas o mercancías.

mas





f } En atención a ello, se sugiere evaluar en este punto, los alcances de la norma a fin de definir si se incluye tanto el servicio que se presta de manera formal como el informal, a fin de tener una regulación adecuada.

- Por otra parte, se establece que el objeto de la norma es preservar la vida e integridad de los conductores y pasajeros del servicio de transporte terrestre en general.

Sin embargo, más adelante, en el Artículo Tercero, se hace referencia a la sanción prevista para los conductores que exponen *su vida, la de los pasajeros y la de terceros*.

o b i } En este punto y siendo que la tipificación es esencial en el análisis de conductas sancionables, podría advertirse una inconsistencia en cuanto a los sujetos cuya vida e integridad se busca proteger a través del proyecto de ley bajo análisis, pues no queda claro a que se refiere la incorporación de los "terceros".

- 4.7. En el Artículo Segundo se define "*situación de peligro*" como toda probabilidad de que un fenómeno físico potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con cierta intensidad y en un periodo de tiempo y frecuencia definidos.

Esta definición corresponde a la definición de "peligro" establecida en el numeral 2.15 del Artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGRED), aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, lo que se evidencia en la Exposición de Motivos.

Siendo así, consideramos que en el Proyecto de Ley debe hacerse referencia expresa que el concepto se encuentra enmarcado en la normativa indicada en el párrafo precedente, a efectos de situar dicha definición en el contexto exacto en el que ha sido prevista y regulada.

- 4.8. Adicionalmente, el Artículo Segundo del Proyecto de Ley señala que se tendrá conocimiento del peligro mediante comunicación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o reportes de Defensa Civil o noticias difundidas por medios de comunicación masiva.

En relación a este punto, en la Exposición de Motivos se indica que las situaciones de peligro pueden ser "perfectamente" conocidas por conductores y empresas de transporte de pasajeros, debido al desarrollo de las comunicaciones y los medios para conocer en tiempo virtual los eventos de la naturaleza y la acción humana. Asimismo, se señala que por el hecho de trasladar seres humanos, aquellos conductores o empresas que no tengan los medios suficientes para estar informados de las condiciones en las que se encuentran las rutas por donde van



mas



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

a trasladar a los pasajeros no ofrecen garantías suficientes para desarrollar dicha labor.

Del Proyecto de Ley y lo señalado en la Exposición de Motivos, podría decirse que haría falta definir si lo que se pretende con el segundo párrafo del Artículo Segundo es que el equipamiento de comunicaciones que actualmente se exige al transportista como condición técnica, sea capaz de transmitir las comunicaciones de las autoridades competentes referidas a situaciones de peligro o si se requiere otro equipo de comunicaciones con características técnicas distintas que permitan la transmisión de dichas comunicaciones, que en rigor no está previsto como condición técnica dentro de las condiciones de acceso y permanencia en el servicio de transporte terrestre de personas.

Además, debe considerarse que la exigencia de contar obligatoriamente con un equipamiento distinto al contemplado actualmente como condición técnica, podría ser considerada como una barrera de acceso por el INDECOPI, en caso no constituya un requisito técnico necesario para la prestación misma del servicio de transporte terrestre.

Cabe señalar que en el presente caso, de verificarse la comisión de la infracción, correspondería aplicar la sanción prevista, independientemente de si se tomó conocimiento de manera previa de la situación de peligro a través de comunicados por parte de la autoridad competente o de las noticias difundidas por medios de comunicación de difusión masiva, por cuanto sería casi imposible comprobar si efectivamente el conductor tomó conocimiento de tales comunicaciones.

- 4.9. En el Artículo Tercero se establece que se sanciona con la cancelación definitiva de la licencia de conducir a los conductores que exponen su vida, la de pasajeros y de terceros cuando circulan con sus unidades en lugares expuestos a peligro por acción de la naturaleza o inducido por acción humana, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.

En la Exposición de Motivos se señala que durante la ocurrencia del fenómeno del Niño Costero, la imprudencia de muchos conductores ocasionó la muerte de los pasajeros transportados<sup>3</sup> y, en otros casos, como los indicados en el referido documento, el conductor arriesgó su vida y la de sus pasajeros al circular con vehículos automotores transportando pasajeros por zonas afectadas por desbordes de ríos y huaycos.

Sobre el particular, en la Exposición de Motivos se señala que no se puede ser permisivos con las conductas irresponsables que afectan la vida y la integridad de las personas que ocasionan la pérdida de la vida humana o mutilaciones por accidentes, motivo por el cual, en el Proyecto de Ley se propone sancionar tales conductas.

<sup>3</sup> Debemos mencionar que en la Exposición de Motivos no se presenta sustento estadístico, mas si se hace referencia algunos casos puntuales que incluso tuvieron impacto en medios de prensa.

mas







"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

En relación a este artículo, debemos mencionar lo siguiente:

- Como señalamos anteriormente, el Artículo Tercero sólo hace referencia a la conducta del conductor de exponer su vida, la de sus pasajeros y la de terceros. De la redacción, no queda claro a qué expone su vida, con lo cual no se tipifica de manera clara y precisa la infracción a ser sancionada.

De la lectura del Artículo Tercero del Proyecto de Ley y de la fundamentación expuesta en la Exposición de Motivos se desprende que la conducta que se quiere sancionar es la del conductor que expone a peligro su propia vida, salud o integridad y/o que expone a peligro la vida, salud o integridad de las personas que transporta en un vehículo automotor al circular por lugares expuestos a peligro por acción de la naturaleza o inducido por acción humana en el sentido de la definición contenida en el Artículo Segundo.

Por consiguiente, resulta necesario establecer con toda claridad y precisión la conducta que será tipificada como infracción pasible de ser sancionada.

- Asimismo, según se observa, el sujeto sancionado en este artículo es el conductor de un vehículo automotor en la prestación del servicio de transporte terrestre.

Conforme a lo dispuesto en el numeral 24.1 del Artículo 24 de la Ley N° 27181, Ley de Transporte y Tránsito Terrestre, el conductor de un vehículo es responsable administrativamente de las infracciones del tránsito y del transporte vinculadas a su propia conducta durante la circulación.



De conformidad con lo establecido en el numeral 4<sup>4</sup> del Artículo 246 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 006-2017-JUS, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

<sup>4</sup> "4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.  
A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. (...)"

*Man*



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Asimismo, la referida norma dispone que a través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En este orden de ideas, en el presente caso, observamos que el Proyecto de Ley pretende tipificar una infracción (conducta sancionable) vinculada a la conducta del conductor durante la circulación. Sin embargo, no se establece en el Proyecto de Ley la obligación cuyo incumplimiento genera la infracción que será materia de sanción, ni tampoco se hace referencia en el Proyecto o en la Exposición de Motivos a la obligación prevista previamente en una norma legal, cuyo incumplimiento genera la infracción que se pretende tipificar.

Obi

En consecuencia, el Artículo Tercero no se ajustaría a lo dispuesto en el numeral 4 del Artículo 246 del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

- En atención a lo antes expuesto, se sugiere revisar y evaluar el contenido del Artículo Tercero. Para tales efectos, se recomienda tener en cuenta lo dispuesto en los Artículos 140-A<sup>5</sup> y 271<sup>6</sup> del TUO de Reglamento Nacional de Tránsito, pues son obligaciones que guardan relación con la conducta que se pretende sancionar en el Artículo Tercero.
- Del mismo modo, se recomienda tener en cuenta que, actualmente, el Reglamento Nacional de Tránsito prevé en su Anexo I "Cuadro de Tipificación, Multas y Medidas Preventivas Aplicables a las Infracciones al Tránsito Terrestre" las siguientes Infracciones:

Código	Infracción	Calificación	Sanción
G.8	Circular en forma desordenada o haciendo maniobras peligrosas.	Grave	Multa 8% UIT
G.14	Incumplir las disposiciones sobre el uso de las vías de tránsito rápido y/o de acceso restringido.	Grave	Multa 8% UIT



<sup>5</sup> "Artículo 140-A.- Circulación en situaciones de desastre natural o emergencia

*En situaciones de desastre natural o emergencia, a fin de evitar la interrupción y/o impedimento del tránsito, la circulación de vehículos se deberá realizar cumpliendo las disposiciones que establezca la autoridad competente para la restricción de acceso a las vías. En caso que la autoridad competente, ante tales situaciones, no haya restringido el acceso a las vías, la circulación de vehículos se realizará cumpliendo las indicaciones de los efectivos de la Policía Nacional del Perú."* (El subrayado y resaltado es nuestro)

<sup>6</sup> "Artículo 271.- Conducción peligrosa

*La persona que conduzca un vehículo en forma de hacer peligrar la seguridad de los demás, infringiendo las reglas del tránsito, será responsable de los perjuicios que de ello provenigan."*

mas







acceso y permanencia en el servicio de transporte terrestre de personas y mercancías por cuanto no constituye un requisito técnico necesario para la prestación misma del servicio de transporte terrestre.

- Por otra parte, se introduce en la norma un elemento subjetivo como es el hecho de tener conocimiento de la existencia del peligro, sin embargo, la autoridad competente para sancionar no tendría los medios para poder determinar la existencia de dicho conocimiento por parte de la empresa y, así, poder determinar que se ha incurrido en la infracción prevista.
- De acuerdo a lo previsto en el Artículo 24 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el propietario del vehículo y, en su caso, el prestador del servicio de transporte son solidariamente responsables ante la autoridad administrativa de las infracciones vinculadas a las condiciones técnicas del vehículo, incluidas las infracciones a las normas relativas a las condiciones de operación del servicio de transporte, a la protección del ambiente y a la seguridad, según lo establecido en la referida Ley y en los reglamentos nacionales. Asimismo, el prestador es adicionalmente responsable por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del servicio de transporte y, en su caso, de los términos del contrato de concesión, permiso o autorización.

La infracción que se establece en el primer párrafo del Artículo Cuarto no se encuentra vinculada a los aspectos expresamente establecidos en el Artículo 24 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Del mismo modo, y al igual que en el caso del Artículo Tercero del Proyecto de Ley, observamos que en el presente caso se pretende tipificar una infracción (conducta sancionable) sin establecer en el Proyecto de Ley la obligación cuyo incumplimiento genera la infracción que será materia de sanción, ni tampoco se hace referencia en el Proyecto o en la Exposición de Motivos a la obligación prevista previamente en una norma legal, cuyo incumplimiento genera la infracción que se pretende tipificar. Por tanto, el primer párrafo del Artículo Cuarto no se ajusta a lo dispuesto en el numeral 4 del Artículo 246 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

- En cuanto a la sanción que se pretende imponer, *la suspensión temporal de la operación* hasta por 90 días calendario, es pertinente indicar que la misma no está regulada con dicha denominación ni en el Artículo 26 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ni en el Artículo 100 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Por tal motivo, se sugiere revisar este punto y, de ser el caso, adecuarlo a la normativa vigente sobre la materia.
- Por último, nótese que el Artículo Cuarto tiene como sumilla el "Cierre Temporal" haciendo referencia a la sanción que se pretende imponer.



mas





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Debemos señalar que en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ni en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte se regula una sanción con dicha denominación, razón por la cual, es necesario precisar dicha referencia, conforme a la normativa vigente.

- 4.11. El mismo Artículo Cuarto, en su segundo párrafo, prevé que la suspensión temporal de la operación del transportista hasta por 90 días calendario, también será aplicable cuando buscando evitar zonas de peligro, las unidades vehiculares circulen por rutas alternas no autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Al respecto, es preciso indicar que la acción antes descrita constituye una conducta realizada por el conductor del vehículo automotor, más no una acción imputable a la persona que presta el servicio de transporte terrestre, razón por la cual, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 24 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, no se puede sancionar al transportista por la comisión de tal conducta.

Se recomienda tener en cuenta lo dispuesto en el Artículo 140-A del TUO de Reglamento Nacional de Tránsito antes citado, en cuanto a la autoridad competente para emitir las disposiciones sobre la restricción de acceso a las vías en situaciones de desastre natural o emergencia.

- 4.12. El tercer párrafo del Artículo Cuarto establece que en los supuestos previstos en dicho artículo, la sanción en caso que la conducta se reitere en dos oportunidades será la cancelación definitiva.

Según puede observarse, no se precisa qué es lo que se estaría cancelando de manera definitiva en este caso y, además, dicha sanción no se ajusta a lo previsto en el Artículo 26 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ni en el Artículo 100 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Por tal motivo, se sugiere revisar este punto y, de ser el caso, adecuarlo a la normativa vigente sobre la materia.

V. CONCLUSIÓN

- 5.1. Si bien resulta encomiable la finalidad perseguida por el legislador, se sugiere la revisión del Proyecto de Ley, a fin contar con una mayor precisión en la redacción de sus disposiciones, adecuando el contenido de la propuesta a la normativa vigente sobre la materia, en atención a lo expuesto en el presente informe.

VI. RECOMENDACIÓN

En atención a la conclusión expresada, este despacho recomienda lo siguiente:

- 6.1. Dar atención al Memorando N° 421-2017-MTC/08 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, adjuntando el presente informe, a efectos que la referida Oficina



mas



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

proceda a dar respuesta a los oficios de las referencias c) y e) remitidos por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y por la Comisión de Transportes y Comunicaciones, respectivamente, para lo cual se acompaña los proyectos de oficio.

Conformidad del Informe

<p>Informe elaborado por:</p>  Miryam Angelats Savage Asesora Legal DGTT-MTC	<p>Sr. Director:</p> <p>Doy conformidad al presente informe y pongo a consideración del usted los proyectos de oficio y de memorándum que acompañan el presente informe.</p>  Scelza Gisella Lamarca Sanchez Directora Dirección de Regulación y Normatividad
--	--





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MEMORANDUM N° 100 -2017-MTC/02.01

Ministerio de Transportes y Comunicaciones  
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURÍDICA  
13 JUN 2017  
RECIBIDO  
Hora: 5:04 Firma: [Signature]  
Reg. N°: 2952 Folio: 1

**A :** ROSARIO ANA MARIA TORRES BENAVIDES  
Directora General Oficina General de Asesoría Jurídica

**ASUNTO :** Remite Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR

**REF. :** Memorándum N° 421-2017-MTC/08

**FECHA :** Lima, 13 JUN 2017

Por medio de la presente me dirijo a usted, en mérito al documento de la referencia, remitirle el informe N° 021-2017-MTC/02.01/JMR, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR Ley que propugna sancionar a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros; solicitada por el Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la Republica.

Atentamente,

ROSARIO ANA MARIA TORRES BENAVIDES  
DIRECTORA GENERAL OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA



PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

Viceministerio  
de Transportes

Secretaría Técnica del  
Consejo Nacional de  
Seguridad Vial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 021- 2017-MTC/02.01/jmr

A : **OMAR REVOLLEDO CHAVEZ**  
Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad Vial

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR Ley que propone sancionar a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros.

Ref. : Oficio N° P.O.N°1574-2016-2017-CDRGLMGE-CR  
Memorándum N° 421- 2017-MTC/08

Fecha : Lima, 07 de junio de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de remitir la opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1171-2016-CR Ley que propugna que se imponga sanciones a la conducta de los transportistas y de las empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, de sus pasajeros y terceros, en atención al pedido formulado por la Sra. Congresista de la República Lourdes Alcorta Suero mediante documento de la referencia, con la finalidad de remitirle el presente informe que contiene la opinión de esta Secretaría Técnica sobre el asunto materia de análisis.

**1. ANTECEDENTES:**

Mediante Oficio P.O.N° 1574-2016-2017/CDRGLMGE-CR de fecha 25 de abril de 2017 la Señora Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita al Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad Vial se emita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1171-2016-CR que propone la imposición de sanciones a los conductores y empresas de transportes que a sabiendas de la existencia de peligro ya sea por acción de la propia naturaleza o inducido por acción humana, envían sus unidades por dichas vías, atendiendo que dicha propuesta tiene como finalidad evitar que conductores inescrupulosos que no miden su conducta frente a un patente obstáculo y que cegado por razones ajenas, estos pongan en peligro vida humana que transportan, resulta necesario que estas conductas se encuentran previstas y normadas a fin de que tengan la sanción correspondiente.





## 2. BASE LEGAL:

- 2.1 Constitución Política del Perú
- 2.2 Ley N° 27181 Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre
- 2.3 Decreto Supremo 048-2011-PCM Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)
- 2.4 Decreto Supremo N° 016-2009-MTC.

## 3. ANÁLISIS:

- 3.1 El mencionado proyecto de ley, tiene por objeto prevenir que se pongan en riesgo la vida humana teniendo en consideración lo establecido en nuestra carta magna que señala taxativamente que la persona humana resulta ser el fin supremo de la sociedad y en especial del Estado; en vista a lo recientemente acontecido en nuestro país en que ha sido sometido a fenómenos de la naturaleza impredecible con graves destrozos y paralización de la vía terrestre lo que ha traído consigo actos de manifiesta imprudencia temeraria por parte de diversos transportistas, que no midiendo el peligro pretenda ladear y sortear por lecho de ríos, caminos inexistentes o en mal estado o no autorizados en esos itinerarios arriesgando con ello su propia vida así como las vidas humanas que transportan; por lo que la propuesta del legislativo conlleva que esta mala conducta desplegada por estos malos transportistas sean previsto en la ley para que con ello sea factible de la correspondiente sanción; el referido proyecto establece lo siguiente:

### *Artículo Primero.- Objeto de la norma*

*La presente Ley tiene por objeto preservar la vida e integridad física de los conductores, pasajeros del servicio de transporte terrestre en general, sancionando la conducta de los conductores y de las empresas de transportes.*

### *Artículo Segundo.- Situación de Peligro.*

*Se entiende por peligro a toda Probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un período de tiempo y frecuencia definidos.*

*Se tiene conocimiento del peligro, por comunicación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o reportes de Defensa Civil o noticias difundidas por medios de comunicación de difusión masiva.*

### *Artículo Tercero.- Cancelación de Licencias*

*Se sanciona con la cancelación definitiva de la licencia de conducir a los conductores del servicio de transporte terrestre en general que contempla el Reglamento Nacional de Administración de Transportes que exponen su vida, pasajeros y de terceros circulando con sus unidades en lugares expuestos a peligro por acción de la naturaleza o inducido por acción humana. Sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.*



**Artículo Cuarto.- Cierre Temporal.**

*Se sanciona a las empresas del servicio de transporte terrestre en general, con la suspensión temporal de su operación hasta por 90 días calendario, que sabiendo de la existencia de peligro por acción de la naturaleza o inducido por acción humana, envían sus unidades por dichas vías.*

*La suspensión también se efectúa cuando buscando evitar la zona de peligro circulan por rutas alternas no autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*

*La cancelación será definitiva si dicha conducta se reitera en dos oportunidades sean o no consecutivas.*

**Artículo Quinto.- Adecuación.**

*El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, adecua los reglamentos de transportes a lo dispuesto en la presente Ley.*

- 3.2 Como puede apreciarse en el presente proyecto de Ley en su artículo segundo, en una primera apreciación esta contempla y hace la descripción de lo que se puede entender por situación de peligro, precisando incluso con esta puede darse ante la sola probabilidad de que el desastre pueda ocurrir, es decir de que ni siquiera ha ocurrido, pero es de temer que ocurra el fenómeno físico y que haga previsible que sea potencialmente dañino lo cual resulta lógico ya que supongamos que parte del cimiento de un puente, el río lo ha carcomido y se aprecia que el puente ladea ante un hecho tan evidente no puede el transportista atreverse a cruzarlo ya que sabe de las funestas consecuencias; la norma también prevé que esta situación de peligro no solo está sujeta que su origen sea producto de la acción de la naturaleza sino que también puede haber sido inducido por la acción humana ya que también cabe la probabilidad que la acción humana produzca las mismas consecuencias que produce la naturaleza como así sucedió en la época del terrorismo en nuestro país, la norma también contempla que esta situación de peligro debe darse en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un período de tiempo y frecuencia definidos, los actos de la naturaleza como las lluvias torrenciales, ríos que se desbordan, carreteras bloqueadas por desprendimientos de cerros generalmente tiene una ubicación específica así como un determinado tiempo de duración y se prevé su frecuencia, lapso de tiempo en que se tiene que esperar prudentemente hasta que pase el peligro, hacer lo contrario implicaría una conducta temeraria pasible de sanción que prevé la ley.

El último párrafo del artículo segundo del Proyecto, ya no solo establece probabilidad de la existencia del peligro latente, sino da la certeza de la situación de peligro basta que el transportista haya tenido conocimiento de la existencia del peligro, ya sea por comunicación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o reportes de Defensa Civil o noticias difundidas por medios de comunicación de difusión masiva; no obstante a lo cual no actuó prudentemente para ser pasible de la sanción correspondiente.





- 3.3 Tal como precisa la exposición de motivos del proyecto, es que se debe privilegiar el derecho a la vida y la integridad de la persona humana frente a la realización de cualquier actividad que ponga en riesgo su existencia; ya que la actividad que desempeñan los conductores que tienen la responsabilidad de trasladar seres humanos, no es una actividad cualquiera, su desarrollo debe ser practicado con mayor prudencia y pericia; aquellas empresas o conductores que no tengan los medios suficientes para estar informados de las condiciones en las que se encuentran las rutas por donde van a trasladar a pasajeros, es que no van ha ofrecer las garantías suficientes para que puedan desarrollar bien su labor y menos van ha poder garantizar la integridad de su pasajeros.
- 3.4 Las sanciones que contempla la ley frente a estas conductas descritas como acciones temerarias e imprudentes mediante las cuales exponen en peligro tanto la vida del conductor y de los pasajeros son dos la primera es la cancelación definitiva de la licencia de conducir a los conductores del servicio de transporte terrestre que establece el artículo tercero; así como el cierre temporal en los casos que estas empresas de transportes que conociendo de la existencia de peligro por acción de la naturaleza o inducido por acción humana hayan enviado sus unidades por estas vía peligrosas o también cuando estos cambian su itinerario establecido tratando con ello dé evitar la zona de peligro vienen ha circular por rutas alternas no autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, tal como lo precisa el artículo cuarto .
- 3.5 Asimismo el último párrafo del artículo tercero del referido proyecto, precisa: Sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.  
En el ámbito penal el accionar del transportista entraría en una acción dolosa y no culposa ya que en el momento de ejecutar la acción el sujeto conoce todo el hecho integrante del tipo legal; es decir, conoce la acción así misma y además el resultado y la relación causal lo que se puede captar mediante un acto de valoración aun del profano en derecho y este aspecto representa la conciencia de la significación antijurídica de una acción dolosa. De tal manera que su accionar se conjuga con los elementos de dolo que son el conocimiento del hecho antijurídico y la voluntad de realización.







"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**CONCLUSIÓN:**

Por lo anteriormente expuesto, se considera al presente Proyecto de Ley VIABLE ya que con lo cual se pretende contemplar y con ello establecer conductas previstas por parte de los transportistas que frente a los embates de la naturaleza o provocada por el hombre, se arriesgan a atravesarlas poniendo con lo cual en grave riesgo y en peligro la vida de los pasajeros, con lo cual asimismo se estaría cumpliendo con el objetivo mediato de las normas que regulan el tránsito el mismo del cual tienen como objeto la preservación de la vida e integridad de las personas, de tal manera con ello estas conductas previstas van ha resultar pasible de ser sancionada, de conformidad a las razones expuestas en el presente informe.

Atentamente,

JOSE CARLOS MACHUCA DE LOS RIOS  
ABOGADO  
C.A.L. 25464



PERU

Superintendencia  
de Transporte Terrestre de  
Personas, Carga y Mercancías

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Lima, 31 MAYO 2017

**OFICIO N° 306 -2017-SUTRAN/01.3**

Señora

**Nancy Zedano Martínez**

Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica

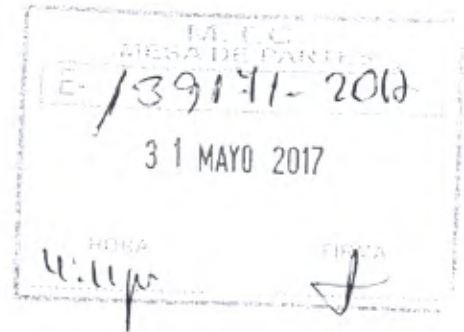
**Ministerio de Transporte y Comunicaciones**

Jirón Zorritos N° 1203 - Lima

Presente

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR

- Referencia: a) Memorando N° 421-2017-MTC/08  
 b) Oficio P.O. N° 1574-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
 c) Oficio N° 282-2017-SUTRAN/01.3  
 d) Oficio N° 1344-2016-2017-CTC/CR  
 e) Informe N° 36-2017-SUTRAN/06.1



Es grato dirigirme a usted para saludarla y en atención al documento de la referencia a), mediante el cual solicitan emitir opinión respecto a los alcances del Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR "Ley que propone sancionar a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros"; comunicarle que la Gerencia de Estudios y Normas de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN, ha emitido el Informe N° 36-2017-SUTRAN/06.1 dando atención a lo requerido por su Despacho.

Cabe señalar, que mediante Oficio N° 282-2017-SUTRAN/01.3 se remitió el Informe N° 36-2017-SUTRAN/06.1 a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, en atención del Oficio N° 1344-2016-2017-CTC/CR.

Hago propicia la oportunidad para expresarle a usted los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

**Raúl Regalado Tamayo**

Gerente General (e)

Superintendencia de Transporte Terrestre  
de Personas, Carga y Mercancías





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MEMORANDO N° 421 - 2017-MTC/08

SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE  
 DE PERSONAS, CARGA Y MERCANCIAS  
 Gerencia General  
 24 MAYO 2017  
**RECIBIDO**  
 Hora: 02:05 Firma:

**A :** Dirección General de Transporte Terrestre  
 Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN)  
 Consejo Nacional de Seguridad Vial  
  
**ASUNTO :** Solicita opinión con respecto al Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR, Ley que propone sancionar a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros  
  
**REF. :** Oficio P.O N° 1574-2016-2017/CDRGLMGE-CR ✓  
 Hoja de Ruta N° E-118432-2017  
  
**FECHA :** Lima, 23 MAYO 2017

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión con respecto al Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR, Ley que propone sancionar a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros.

Al respecto, sírvase formular el Informe que corresponda de acuerdo a su competencia, y remitirlo a esta Oficina General a fin de emitir la opinión respectiva.

Atentamente,

  
**NANCY ZEDANO MARTÍNEZ**  
 Directora General  
 Oficina General de Asesoría Jurídica


SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE  
 DE PERSONAS, CARGA Y MERCANCIAS  
 GERENCIA DE ESTUDIOS Y NORMAS  
 24 MAY 2017  
**RECIBIDO**  
 Registro:.....  
 Hora: 15:52 Firma:

cc. VMT.  
 MVV.  
 Reg. N° 2136.

GERENCIA GENERAL  
*Estudios y Normas*  
 A:

<input type="checkbox"/> REVISAR	<input type="checkbox"/> COORDINAR
<input checked="" type="checkbox"/> ATENCION	<input checked="" type="checkbox"/> INFORME
<input type="checkbox"/> ARCHIVO	<input checked="" type="checkbox"/> PREPARAR RESPUESTA
<input checked="" type="checkbox"/> CONOCIMIENTO	<input type="checkbox"/> SEGUIMIENTO

Fecha: 24/5/17 V°B°:







Lima, 25 de abril de 2017

OFICIO P.O. N° 1574 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor  
**MARTÍN VIZCARRA CORNEJO**  
Ministro de Transportes y Comunicaciones  
Jr. Zorritos 1203  
Lima



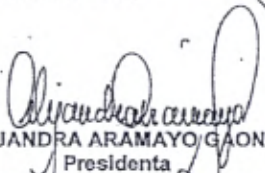
De mi consideración:

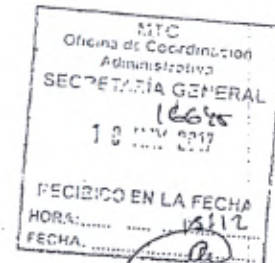
Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1171/2016-CR, ley que propone sancionar a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

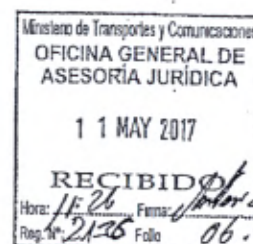
Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,

  
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Presidenta  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado



AAG/rmch.

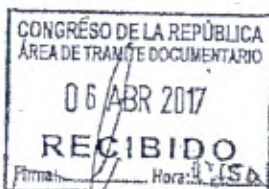




Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR

**LOURDES ALCORTA SUERO**

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros.

### PROYECTO DE LEY

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista Lourdes Alcorta Suero, en ejercicio de su facultad legislativa consagrado en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad a lo previsto por el artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley.

## PROYECTO DE LEY QUE SANCIONA A CONDUCTORES Y EMPRESAS DE TRANSPORTES QUE PONEN EN RIESGO SU VIDA, PASAJEROS Y TERCEROS

### Artículo Primero.- Objeto de la norma

La presente Ley tiene por objeto preservar la vida e integridad física de los conductores, pasajeros del servicio de transporte terrestre en general, sancionando la conducta de los conductores y de las empresas de transportes.

### Artículo Segundo.- Situación de Peligro.

Se entiende por peligro a toda Probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un período de tiempo y frecuencia definidos.

Se tiene conocimiento del peligro, por comunicación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o reportes de Defensa Civil o noticias difundidas por medios de comunicación de difusión masiva.

### Artículo Tercero.- Cancelación de Licencias

Se sanciona con la cancelación definitiva de la licencia de conducir a los conductores del servicio de transporte terrestre en general que contempla el Reglamento Nacional de Administración de Transportes que exponen su vida, pasajeros y de terceros circulando con sus unidades en lugares expuestos a peligro por acción de la naturaleza o inducido por acción humana. Sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.



**Artículo Cuarto.- Cierre Temporal.**

Se sanciona a las empresas del servicio de transporte terrestre en general, con la suspensión temporal de su operación hasta por 90 días calendario, que sabiendo de la existencia de peligro por acción de la naturaleza o inducido por acción humana, envían sus unidades por dichas vías.

La suspensión también se efectúa cuando buscando evitar la zona de peligro circulan por rutas alternas no autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

La cancelación será definitiva si dicha conducta se reitera en dos oportunidades sean o no consecutivas.

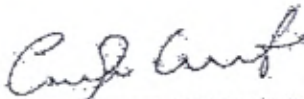
**Artículo Quinto.- Adecuación.**

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, adecua los reglamentos de transportes a lo dispuesto en la presente Ley.

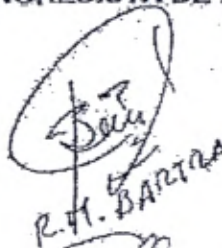
Lima, abril 2017



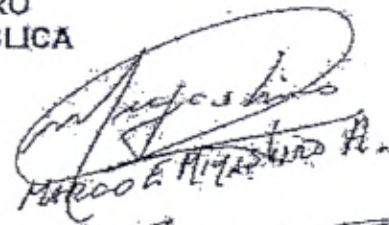
LOURDES ALCORTA SUERO  
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA



Luis F. Galarreta Velarde  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular



R.H. BARRERA



MARCO A. HUAMANI



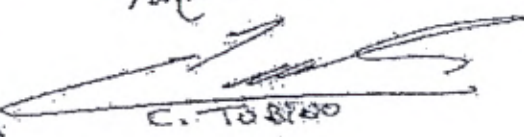
D. S. B. ZAL



G. HARTOPELL



D. S. B. ZAL



C. TOBÍAS

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 11 de Abril del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República, pase la Proposición N° 112 para su  
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

TRANSPORTES Y COMUNICACIONES,  
DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL Y AUTONOMÍA,  
GOBIERNOS LOCALES Y ORGANIZACIÓN  
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSE F. CEVASCO VIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA



### EXPOSICION DE MOTIVOS

Tras lo ocurrido por la inclemencia del fenómeno del Niño Costero hemos sido testigos de cómo la imprudencia de muchos conductores se apoderaron de la vida de sus pasajeros, que sin menguar ningún reparo condujeron esas vidas a la muerte. Es así que nos trae a la memoria la información difundida por los medios de comunicación sobre el conductor de un bus con 20 pasajeros, que hace una maniobra temeraria pasando al lado de un hualco que caía de una pendiente en la Provincia de Huarochiri.



Tras poner en riesgo a sus pasajeros, el conductor continuó su recorrido hacia San Pedro de Castilla en Huarochiri, (América TV)

<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/chofer-arriesga-vida-pasajeros-al-pasar-calida-hualco-noticia-1975728>

También el caso de ocurrido en el Distrito de Tabaconas – Cajamarca tal como lo señala el medio de comunicación \* *Un conductor arriesgó su vida y la de sus pasajeros cuando trató de cruzar por el desborde de una quebrada en el distrito de Tabaconas en Cajamarca. Las aguas se apoderaron de la vía que conecta ese distrito con la carretera hacia Jaén y casi produce un accidente fatal.*

*En un video captado por vecinos, se ve cómo el conductor trató de cruzar con su auto modelo Station Wagon por la quebrada siguiendo una camioneta que pasó a toda velocidad. Sin embargo, la fuerza de la corriente varó al vehículo y lo empujó hacia un lado de la quebrada.*

*Lograron escapar. La grabación muestra cómo los pasajeros salen del auto con dificultad, pues el agua no les dejaba avanzar e incluso uno quedó atrapado debajo del vehículo. Varios testigos en el lugar ayudaron a que los pasajeros puedan salir del caudal.*

*La Policía de Carreteras ha pedido a la población que evite cruzar por las quebradas activas o por los ríos. Sin embargo, los conductores no hacen caso a estas advertencias y exponen sus vidas para ganar algo de tiempo." Las negritas son propias a fin de llamar la atención sobre los puntos que deben ser observados para el análisis.*



*La fuerza del agua estuvo a punto de llevarse el vehículo con todos sus pasajeros. | Fuente: RPP*

<http://rpp.pe/peru/cajamarca/video-conductor-trato-de-cruzar-quebrada-en-cajamarca-y-fue-arrastrado-por-el-agua-noticia-1038781>

Tal como señala la noticia, tenemos un efecto repetitivo por parte de los conductores que no miden el peligro ni el riesgo a la que exponen a los pasajeros, en el caso ocurrido en Cajamarca los testigos tuvieron que ayudar poniendo en peligro también sus vidas, por lo que nos encontramos ante una irresponsabilidad



- que arrastra vidas que no participan directamente en la acción pero sí en resolver la situación de peligro como el caso de los testigos, bomberos, policías.

De los casos mencionados fueron algunos que los medios pudieron informar y no tenemos idea todo lo que ocurre en provincias, donde los conductores deciden la vida de sus pasajeros y al responsabilidad de las empresas juega un papel muy importante.

En ese sentido, no podemos ser permisivos con conductas que afectan la vida y la integridad de las personas, que acarrea la pérdida de la vida humana o mutilaciones por accidentes ocasionados por irresponsables

Planteamos por ello la cancelación definitiva de la licencia de conducir para estos conductores y para las empresas de transporte que envían sus unidades por zona en peligro también tendrán una sanción de 90 días de suspensión, y en caso de ser reincidentes con la cancelación definitiva.

La defensa de la persona humana y el derecho a la vida tienen un trato especial de protección en la Constitución, ya que sin vida no son realizables ninguno de los derechos consagrados en todo nuestro ordenamiento jurídico.

Así el Tribunal Constitucional señala que *"La Constitución Política de 1993 ha determinado que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; en tales términos, la persona está consagrada como un valor superior, y el Estado está obligado a protegerla. El cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida, pues este derecho constituye su proyección; resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos.*(EXP. N.º 2016-2004-AA/TC, fundamento jurídico 26)

EXP. N.º 2333-2004-HC/TC fundamento jurídico 2

(...)

*El derecho a la integridad personal se encuentra consagrado en el inciso 1 del artículo 2º de la Constitución Política vigente.*

*En puridad se trata de un atributo indeliblemente vinculado con la dignidad de la persona, y con los derechos a la vida, a la salud, a la seguridad personal y al libre desarrollo y*

2.1.

(...)

*El derecho a la integridad personal reconoce el atributo a no ser sometido o a no autoinflingirse medidas o tratamientos susceptibles de anular, modificar o lacerar la voluntad, las ideas, pensamientos, sentimientos o el uso pleno de las facultades corpóreas.*

*La integridad física presupone el derecho a conservar la estructura orgánica del ser humano; y, por ende, a preservar la forma, disposición y funcionamiento de los órganos del cuerpo humano y, en general, la salud del cuerpo.*

*La afectación de la integridad física se produce cuando se generan incapacidades, deformaciones, mutilaciones, perturbaciones o alteraciones funcionales, enfermedades corpóreas, etc.*

*En ese orden de ideas, el apartado h) del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución prohíbe toda forma de violencia física.*

Como se aprecia el tribunal Constitucional es especialmente claro en precisar el concepto de protección especial del derecho a la vida y a la integridad física.

En esa línea se ha desarrollado todo nuestro ordenamiento jurídico, y las normas que regulan en tránsito terrestre lo han hecho también.

Las disposiciones en materia de tránsito terrestre tienen entre otros como objeto inmediato regular la circulación por vías urbanas, rurales e interprovinciales de vehículos públicos y privados y que dicha circulación se desarrolle en condiciones óptimas dando las facilidades a la población para su adecuado desplazamiento.

De otro lado como objetivo mediano las normas que regulan el tránsito tienen como objeto la preservación de la vida e integridad de las personas.

Así las sanciones administrativas más graves en materia de infracciones de tránsito tienen que ver con la posibilidad de afectar la vida o la integridad física de las personas por ejemplo las sanciones

- M.1, M.2, conducir con presencia de alcohol en la sangre en límite mayor al permitido ocasionen o no accidente, tienen sanción de cancelación de la licencia de conducir e inhabilitación definitiva para obtener una licencia y suspensión de la licencia hasta por 3 años respectivamente.



- M 37, M 38, conducir y ocasionar un accidente de tránsito con daños personales inobservando las normas de tránsito, genera una sanción de suspensión de la licencia de 1 y 3 años respectivamente.
- M 39 conducir y ocasionar un accidente de tránsito ocasionando lesiones graves o muerte inobservando las normas de tránsito, en cuyo caso la sanción es la cancelación e Inhabilitación definitiva del conductor para obtener una licencia de conducir.

Como se aprecia se sanciona con mayor rigidez aquellas conductas que afectan la vida o la integridad física de las personas, incluso la posibilidad o la exposición a peligro es sancionado con cancelación definitiva de licencia, cuando por conducir bajo los efectos del alcohol o estupefacientes sin causar accidentes o para aquel que se niega a pasar el respectivo examen toxicológico.

#### EL PROYECTO DE LEY

La norma que planteamos, acorde con la Constitución y las normas en materia de transporte, busca sancionar a aquellos conductores que irresponsablemente expongan a riesgos en su integridad física a sus pasajeros. Es preciso señalar que se establece que será aplicado a todo el servicio de transporte terrestre que incluye todos los servicios establecidos por el Reglamento Nacional de Administración de Transportes. Se señala como situación de peligro a toda probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un período de tiempo y frecuencia definidos, de conformidad a lo establecido por el numeral 2.15 del artículo 2 del Decreto Supremo 048-2011-PCM Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) que recoge el proyecto de ley.

Además de precisar las formas en que el conductor conoce de las condiciones de peligro las mismas que se señalan en el artículo segundo del presente Proyecto de Ley, siendo por comunicación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por reportes de INDECI, por noticias de los distintos medios de comunicación masiva. Estas situaciones pueden ser perfectamente conocidas por conductores y las empresas de transporte de pasajeros, por lo desarrollado de las comunicaciones y los distintos medios para conocer en tiempo virtual los eventos de la naturaleza, la acción humana y las noticias y comunicados oficiales.

La actividad que desempeñan los conductores que tienen la responsabilidad de trasladar seres humanos, no es una actividad como otras, su desarrollo debe ser practicado con mayor prudencia y pericia y aquellas empresas o conductores que

no tengan los medios suficientes para estar informados de las condiciones en las que se encuentran las rutas por donde van a trasladar a pasajeros no ofrecen las garantías suficientes para desarrollar dicha labor.

También se sanciona directamente con suspensión de sus actividades a las empresas que sabiendo de los peligros en las rutas persisten en vender pasajes y enviar sus unidades por dichas rutas, haciendo prevalecer el interés comercial sobre la integridad de las personas. En caso persistir con la conducta indebida, se dispone la cancelación definitiva.

Se ha previsto también sanción para aquellas empresas que desvían sus unidades por rutas no autorizadas lo que de por sí conlleva un peligro, razón por la cual en la misma lógica merecen las sanciones propuestas.

Es el caso que se conoce de un bloqueo de carreteras por acción humana o la ocurrencia de un evento de la naturaleza, se dispone el desvío de la ruta autorizada y se va por una ruta alterna no siempre segura poniendo en riesgo la integridad de los pasajeros.

Se debe privilegiar el derecho a la vida y su integridad frente a la realización de cualquier actividad que la ponga en riesgo.

#### **IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa de manera específica no modifica ninguna Ley, sin embargo el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe adecuar los reglamentos de tránsito en lo que corresponda según lo previsto en la presente propuesta legislativa.

#### **ANALISIS COSTO BENEFICIO**

Las disposiciones de la presente propuesta legislativa no generan gasto al Estado, se pretende dar un marco legal que coadyuve a prestar un servicio de transporte de pasajeros en el que se disminuyan riesgos que afecten la vida o la integridad física de las personas que hagan uso de estos servicios.

Por tanto la utilidad y beneficio de la norma es generar mejores condiciones en la prestación de servicios público de pasajeros sea urbano o interprovincial, en beneficio de todos los usuarios del servicio.





PERÚ

Superintendencia  
de Transporte Terrestre de  
Personas, Carga y Mercancías

Lima, 22 MAYO 2017

61502

OFICIO N° 282 -2017-SUTRAN/01.3

Señor Congresista  
**Guillermo Bocangel Weydert**  
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones  
**Congreso de la República del Perú**  
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, 3er. piso, Plaza Bolívar  
Cercado de Lima.-



Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR

Referencia: a) Oficio N° 1344-2016-2017/CTC-CR  
b) Informe N° 36-2017-SUTRAN/06.1

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia a), a efectos de alcanzarle la opinión de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN respecto del Proyecto de Ley indicado en el asunto, formulado por la Congresista Lourdes Alcorta Suero.

Sobre e particular, la Gerencia de Estudios y Normas de la SUTRAN, mediante el documento de la referencia b), ha elaborado un informe respecto al Proyecto Ley N° 1171/2016-CR que sanciona a conductores y empresas de transporte que ponen en riesgo su vida, la de los pasajeros y de terceros, en el cual se hacen algunas observaciones y recomendaciones que estimamos deben ser consideradas para la viabilidad de dicho proyecto.

Hago propicia la oportunidad para expresarle a usted los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

**Raúl Regalado Tamayo**  
Gerente General ( e )  
Superintendencia de Transporte Terrestre  
de Personas, Carga y Mercancías

Adj: Lo indicado



Av. Arequipa 1593  
Lince, Lima, Perú  
(511) 200-4540  
[www.sutran.gob.pe](http://www.sutran.gob.pe)



1693  
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS, CARGA Y MERCANCIAS  
Gerencia General  
16 MAYO 2017  
**RECIBIDO**  
Hora: 9:18 Firma: 

**INFORME N° 36 2017-SUTRAN/06.1**

**A :** Raúl Regalado Tamayo  
Gerente General

**ASUNTO :** Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR

**REFERENCIA :** Oficio N° 1344-2016-2017-CTC/CR

**FECHA :** Lima,  
16 MAYO 2017

**I. OBJETO:**

El presente informe tiene por finalidad emitir opinión respecto del Proyecto de Ley indicado en el asunto, formulado por la señora Congresista de la República Lourdes Alcorta Suero, el cual tiene por objeto sancionar a conductores y empresas de transporte que ponen en peligro su vida, pasajeros y terceros.

**II. ANTECEDENTES:**

- 2.1 Mediante el oficio de la referencia el señor Congresista Guillermo Bocangel Weydert, Presidente de la Comisión de Transporte y Comunicaciones del Congreso de la República, remitió al Gerente General de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías -SUTRAN- el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR, para la opinión de la institución, en el marco de sus competencias.
- 2.2 La propuesta normativa fue remitida por el Gerente General de la SUTRAN a la Gerencia de Estudios y Normas, para la evaluación respectiva.

**III. ANÁLISIS:**

- 3.1 De acuerdo a lo señalado en el proyecto de ley el objeto de esta propuesta es preservar la vida e integridad física de los conductores, pasajeros del servicio de transporte terrestre en general, sancionando la conducta de los conductores y de las empresas de transportes que circulan con sus unidades en lugares expuestos a peligro por acción de la naturaleza o inducido por la acción humana.
- 3.2 En ese sentido, el artículo 2° de la propuesta normativa define a la situación de peligro como "toda probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un periodo de tiempo y frecuencia definidos. Se tiene conocimiento del peligro por comunicación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones o reportes de Defensa Civil o noticias difundidas por medios de comunicación de difusión masiva".
- 3.3 Asimismo, el artículo 3° del proyecto de ley define la conducta infractora de los conductores de la siguiente manera: "Se sanciona con la cancelación definitiva de la licencia de conducir a los conductores del servicio de transporte terrestre en general que contempla el Reglamento de Administración de Transportes que exponen su vida, pasajeros y de terceros circulando con sus unidades en lugares expuestos a peligro por acción de la naturaleza o inducido por la acción humana. Sin perjuicio de las acciones penales correspondientes".
- 3.4 A su vez, el artículo 4° de la propuesta normativa señala como conducta infractora de las empresas de transporte la siguiente: "Se sanciona a las empresas del servicio de transporte terrestre en general, con la suspensión temporal de su operación hasta por 90





"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

días calendario, que sabiendo la existencia de peligro por acción de la naturaleza o inducido por acción humana, envían unidades por dichas vías. Asimismo, la suspensión también se efectúa cuando buscando evitar la zona de peligro circulan por rutas alternas no autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones".

- 3.5 Finalmente, el artículo 5° del referido proyecto establece que el MTC adecuará los reglamentos de transportes a los dispuestos en el proyecto de ley.
- 3.6 Un primer comentario está referido a la definición de las conductas infractoras previstas en el proyecto de ley, pues se trata de conductas de los conductores y de las empresas de transportes que ponen en peligro la vida del mismo conductor, la de los pasajeros y de terceros, debido a que circulan sus unidades en lugares afectados por un peligro inminente, sin embargo, tanto el Texto Único Ordenado (TUO) del Reglamento Nacional de Tránsito (RTRAN) - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N°016-2009-MTC, como el Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT), aprobado por Decreto Supremo N°017-2009-MTC, modificados por el Decreto Supremo N° 006-2016-MTC<sup>1</sup>, contienen infracciones similares referidas a la circulación de los vehículos y la prestación del servicio de transporte en situaciones de desastres naturales o emergencias.

Así, respecto de la modificación al RTRAN debemos señalar que el artículo 1° del Decreto Supremo N° 006-2016-MTC dispuso incorporar a dicho reglamento el artículo 14C-A y la infracción tipificada con el Código M.41 al Anexo I: Cuadro de Tipificación, Sanciones y Medidas Preventivas aplicables a las Infracciones de Tránsito, el cual establece lo siguiente:

CÓDIGO	INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN	SANCIÓN	PUNTOS QUE ACUMULA	MEDIDA PREVENTIVA	RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL PROPIETARIO
M	MUY GRAVES					
(...)						
M.41	Circular incurrir, y/o impedir el tránsito, en situaciones de desastre natural o emergencia, incumpliendo las disposiciones de la autoridad competente para la restricción de acceso a las vías	Muy grave	1.5 de la UIT	20	Remoción del Vehículo	Si La responsabilidad solidaria será asumida por el transportista, en caso que la infracción sea realizada con un vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte
(...)						

En lo que concierne a la modificación del RNAT debemos indicar que el artículo 3° del Supremo N° 006-2016-MTC establece la incorporación del numeral 41.1.10 al artículo 41°, el numeral 100.4.2.6 al artículo 100°, y la infracción F.8 al literal a) – Infracciones contra la formalización del transporte del Anexo 2 de la Tabla de Infracciones y Sanciones al RNAT, en los siguientes términos:

CÓDIGO	INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN	CONSECUENCIA	MEDIDAS PREVENTIVAS APLICABLES SEGÚN CORRESPONDA
(...)				
F.8	INFRACCIÓN DEL TRANSPORTISTA: Prestar el servicio circulando, interrumpiendo y/o impidiendo el tránsito, en situaciones de desastre	Muy grave	Inhabilitación por dos (02) años del vehículo para ser utilizado en la prestación del servicio de transporte	Remoción del vehículo

<sup>1</sup> Publicado el 22 de junio de 2016.





"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

CÓDIGO	INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN	CONSECUENCIA	MEDIDAS PREVENTIVAS APLICABLES SEGÚN CORRESPONDA
	natural o emergencia incumpliendo las disposiciones que establezca la autoridad competente para la restricción de acceso a las vías.			

- 3.7 Asimismo, debemos señalar que con la modificación del RTRAN y del RNAT por el Decreto Supremo N° 006-2016-MTC, se incorpora a dichos reglamentos una conducta infractora tanto para el conductor del vehículo como para la empresa de transporte que implica la concurrencia de dos supuestos: i) el primero, que el conductor o la empresa preste el servicio circulando, interrumpiendo y/o impidiendo el tránsito, en situaciones de desastre natural o emergencia, ii) el segundo, que dicha circulación, interrupción y/o impedimento del tránsito se realice a pesar de que la autoridad competente haya emitido disposiciones para la restricción de acceso a las vías por donde circula, interrumpe o impide el tránsito.
- 3.8 A diferencia de lo previsto en el RTRAN y el RNAT, el proyecto de ley establece una redacción del tipo infractor en el que el sólo hecho de transitar por un lugar expuesto a peligro configura la infracción, además no se establece que la autoridad competente (MTC, PNP, Gobiernos Regional o Local) haya declarado el lugar o las vías como no transitables o de acceso restringido, debido a que se puede presentar casos en donde a pesar de que en un lugar se haya producido un fenómeno natural, aún podría seguir siendo transitable.

De igual manera, debemos indicar que la definición de situación de peligro prevista en el proyecto de ley es amplia, pudiendo comprender una serie de circunstancias que no podrían, en todos los casos, ser previstas por los conductores, las empresas o por las autoridades competentes con una antelación debida, a fin de restringir la circulación en lugares expuestos a peligro. Por ello se sugiere que, al igual que lo previsto en los citados reglamentos, se indique expresamente que circular, interrumpir, y/o impedir el tránsito, en situaciones de desastre natural o emergencia, siempre que la autoridad competente haya realizado una restricción de acceso a las vías y comunicado este hecho a los ciudadanos y empresas a través de diferentes medios de comunicación.

- 3.9 El artículo 3° del proyecto de ley establece como sanción al conductor la cancelación de su licencia, por el solo hecho de exponer a personas a un peligro, equiparándose esta conducta con acciones más graves como manejar en estado de ebriedad (M1) y conducir y ocasionar un accidente de tránsito (M-37).

No obstante, la propuesta normativa no desarrolla en su exposición de motivos un análisis que evidencie si la actual sanción aplicable a los conductores que circulan, interrumpen, y/o impiden el tránsito, en situaciones de desastre natural o emergencia, incumpliendo las disposiciones de la autoridad competente para la restricción de acceso a las vías que se encuentra prevista en el RTRAN no ha desincentivado tales conductas y por tanto requieran ser agravadas, ello a fin de garantizar el principio de proporcionalidad.

- 3.10 El artículo 4° del proyecto normativo señala que se sanciona a las empresas del servicio de transporte terrestre en general, con la suspensión temporal de su operación hasta por 90 días calendario, cuando se producen dos supuestos: i) cuando la empresa sabiendo de la existencia de un peligro en determinadas vías por acción de la naturaleza o inducido por acción humana, envían sus vehículos por dichas vías, y, ii) cuando buscando evitar la zona de peligro en las vías circulan por rutas alternas no autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.







"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Respecto de la primera conducta, el proyecto de ley no formula ninguna circunstancia eximente de responsabilidad, como podría ser el caso, por ejemplo, de que la empresa tenga que enviar, a sabiendas del peligro, un vehículo de su flota a la zona afectada para hacer el traslado de pasajeros que se encuentran varados en otro vehículo de su propiedad, por tanto no sería razonable sancionar a la empresa por el sólo hecho de enviar el vehículo a dicha zona, ya que el objetivo de esta acción, en la circunstancia descrita, es auxiliar a los pasajeros que se encuentran varados.

Con relación a la segunda conducta se puede señalar que se sanciona a la empresa por evitar la zona de peligro y buscar vías alternas para circular, pudiendo hacerlo sólo por aquellas vías autorizadas por el MTC, sin embargo, el proyecto no considera que las diferentes vías por donde circulan los vehículos de transporte terrestre no requieren ser autorizados por el MTC, además la gestión de las vías corresponden a diferentes autoridades (Vía Nacional -MTC, Vía Departamental o Regional a los Gobiernos Regionales y Vía Vecinal o Local - Gobierno Local). De igual manera, debemos indicar que tal disposición podría generar mayor congestión vehicular, pues tales vehículos verían restringidas sus alternativas de circulación.

Finalmente, se establece que la empresa puede ser sancionada hasta 90 días calendario por la comisión de las infracciones antes señaladas. En otros términos esta disposición otorga a la autoridad competente la facultad discrecional de imponer a la empresa entre un (1) día a noventa (90) días de suspensión, sin embargo, el ejercicio de esta facultad debe estar sujeta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como a diversos criterios que se utilizan para agravar o atenuar la sanción, pese a ello, el proyecto normativo no señala cuales serían estos criterios.

#### IV. CONCLUSIONES

- 4.1 El proyecto de ley tiene como objetivo preservar la vida e integridad física de los conductores y pasajeros del servicio de transporte terrestre en general, sancionando determinadas conductas imprudentes de los conductores y de las empresas de transportes que circulan con sus unidades en lugares expuestos a peligro por acción de la naturaleza o inducido por la acción humana, sin embargo, se advierten algunos aspectos de la propuesta que, a criterio de esta gerencia, requieren ser modificados.
- 4.2 Las conductas infractoras previstas en el proyecto de ley tienen una redacción similar a las previstas tanto el Reglamento Nacional de Tránsito, como el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, referidas a la circulación de los vehículos y la prestación del servicio de transporte en situaciones de desastres naturales o emergencias.
- 4.3 A diferencia de lo previsto en el Reglamento Nacional de Tránsito y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, el proyecto de ley establece una redacción del tipo infractor en el que el sólo hecho de transitar por un lugar expuesto a peligro configura la infracción, no estableciéndose que la autoridad competente haya declarado el lugar o las vías como no transitables o de acceso restringido, debido a que se pueden presentar casos en donde a pesar de que en un lugar se haya producido un fenómeno natural, aún podría seguir siendo transitable.
- 4.4 La definición de situación de peligro prevista en el proyecto de ley es amplia, pudiendo comprender una serie de circunstancias que no podrían ser previstas por los conductores, las empresas o por las autoridades competentes con una antelación debida, a fin de restringir la circulación en lugares expuestos a peligro.
- 4.5 El proyecto normativo sanciona a las empresas del servicio de transporte terrestre, con la suspensión temporal de su operación hasta por 90 días calendario, cuando la empresa sabiendo de la existencia de un peligro en determinadas vías por acción de la naturaleza o inducido por acción humana, envían sus vehículos por dichas vías, sin





PERU

Superintendencia  
de Transporte Terrestre de  
Personas, Carga y Mercancías

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

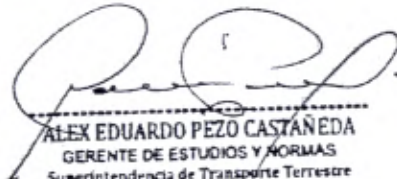
embargo, no formula ninguna circunstancia eximente de responsabilidad, como podría ser el caso de que la empresa tenga que enviar, a sabiendas del peligro, un vehículo de su flota a la zona afectada para hacer el trasbordo de pasajeros que se encuentran varados en otro vehículo de su propiedad, lo cual no sería razonable.

- 4.6 El proyecto de ley sanciona a la empresas cuando buscando evitar la zona de peligro circulan por rutas alternas no autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones -MTC-, no obstante, el proyecto no considera que las diferentes vías por donde circulan los vehículos de transporte terrestre no requieren ser autorizados por el MTC, además la gestión de las vías corresponden a diferentes autoridades (Regionales y Municipales), además tal disposición podría generar mayor congestión vehicular, pues dichos vehículos verían restringidas sus alternativas de circulación.
- 4.7 La propuesta normativa señala que las empresas de servicios de transportes pueden ser sancionadas con suspensión de actividades de uno (1) día hasta noventa (90) días, sin embargo, el ejercicio de esta facultad debe estar sujeta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como a diversos criterios que se utilizan para agravar o atenuar la sanción, pese a ello, el proyecto normativo no señala cua es serían estos criterios.

#### V. RECOMENDACIÓN

De acuerdo a lo expuesto, la Gerencia de Estudios y Normas recomienda la remisión del presente informe al señor Congresista de la República Guillermo Bocangel Weydert, Presidente de la Comisión de Transporte y Comunicaciones para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,



ALEX EDUARDO PEZO CASTAÑEDA  
GERENTE DE ESTUDIOS Y NORMAS  
Superintendencia de Transporte Terrestre  
de Personas, Carga y Mercancías.



Lima, 19 de abril de 2017

**OFICIO N° 1344 - 2016 - 2017-CTC/CR**



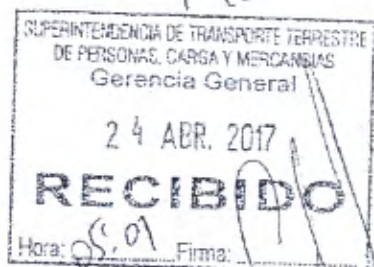
Señor  
**RAÚL REGALADO TAMAYO**  
 Gerente General (e) de la Superintendencia de Transportes Terrestre de  
 Personas, Carga y Mercancías.  
 Avenida Arequipa N° 1593  
Lince-Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo muy cordialmente y así mismo comunicarle que se ha recibido en la Comisión de Transportes y Comunicaciones el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR. "Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros" autoría de la congresista Lourdes Alcorta Suero, que adjunto al presente solicitando a su despacho tenga a bien, emitir opinión al respecto.

Es propicia la oportunidad, para expresarle los sentimientos de mi distinguida consideración y deferente estima.

Atentamente,



**GUILHERMO A. BOCANGEL WEYDERT**  
 Presidente  
 Comisión de Transportes y Comunicaciones



**URGENTE**

GBW/zb

GERENCIA GENERAL


GEN

<input type="checkbox"/> REVISAR	<input type="checkbox"/> COORDINAR
<input type="checkbox"/> ATENCIÓN	<input checked="" type="checkbox"/> INFORME
<input type="checkbox"/> ARCHIVO	<input type="checkbox"/> PREPARAR RESPUESTA
<input type="checkbox"/> CONOCIMIENTO	<input type="checkbox"/> SEGUIMIENTO

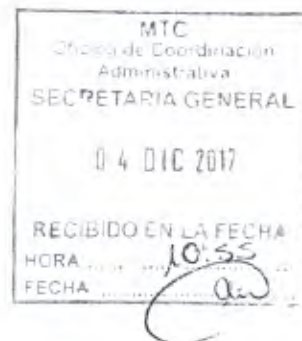
CC: SFSTPM

Fecha: 24/4/17

VGB



Oficina: Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre  
 3er Piso - Plaza Bolívar - Lima I  
 Telfs: 3117818 - 3117819



**INFORME N° 4144-2017-MTC/08**

**A :** ANA ISABEL DOMINGUEZ DEL AGUILA  
Secretaria General

**Asunto :** Remite opinión sobre Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR, Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros

**Referencia :** a) Memorándum N° 3819-2017-MTC/02.AL.amgb  
b) Memorando N° 2360-2017-MTC/15  
c) Memorándum N° 100-2017-MTC/02.01  
d) Informe N° 021-2017-MTC/02.01/jmr  
e) Memorándum N° 1283-2017-MTC/15  
f) Informe N° 459-2017-MTC/15.01  
g) Oficio N° 306-2017-SUTRAN/01.3  
h) Informe N° 36-2017-SUTRAN/06.1  
i) Oficio P.O. N° 1574-2016-2017/CDRGLMGE-CR 118432  
j) Oficio N° 1340-2016-2017-CTC/CR 103437

**Fecha :** 01 de diciembre de 2017

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de informarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES:**

- 1.1 Mediante Oficio N° 1340-2016-2017-CTC/CR, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicitó al Ministro de Transportes y Comunicaciones, opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR, Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros.
- 1.2 Con Oficio N° P.O. N° 1574-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitó al Ministro de Transportes y Comunicaciones, opinión respecto del Proyecto de Ley antes citado.
- 1.3 Mediante Oficio N° 306-2017-SUTRAN/01.3 la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN remite el Informe N° 36-2017-SUTRAN/06.1 de la Gerencia de Estudios y Normas a través del cual emite opinión respecto del citado Proyecto de Ley.
- 1.4 Con Memorándum N° 100-2017-MTC/02.01 la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial remite el Informe N° 021-2017-MTC/02.01/jmr mediante el cual opina sobre el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR.
- 1.5 Mediante Memorándum N° 1283-2017-MTC/15 la Dirección General de Transporte Terrestre remite el Informe N° 459-2017-MTC/15.01 de la Dirección de Regulación y Normatividad a través del cual emite opinión respecto del Proyecto de Ley referido, cuyo contenido es ratificado con el Memorando N° 2360-2017-MTC/15.







PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 1.6 Con Memorandum N° 3819-2017-MTC/02.AL.amgb el Despacho Viceministerial de Transportes remite el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR a esta Oficina General para su evaluación y análisis.

## II. ANÁLISIS:

### DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR en su artículo primero establece que su objeto consiste en preservar la vida e integridad física de los conductores, pasajeros del servicio de transporte terrestre en general, sancionando la conducta de los conductores y de las empresas de transportes.
- 2.2 A su vez, en su artículo segundo, establece que se entiende por peligro, a toda probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un período de tiempo y frecuencia definidos.
- 2.3 En sus artículos tercero y cuarto establece las sanciones que deben aplicarse a los conductores y empresas del servicio de transporte en general cuando incumplan las disposiciones de la Ley.
- 2.4 Por último, en su artículo quinto, señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, debe adecuar los reglamentos de transportes a lo dispuesto en la Ley.

### DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA EN EL PROYECTO DE LEY

- 2.5 El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, en adelante el Reglamento, que es aplicable a todas las entidades de la Administración Pública, señala entre otros para la elaboración de anteproyectos de ley, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, lo siguiente:

- a) El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

*"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.*

*Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".*

- b) El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

*"3.1 El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la*







PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

*norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.*

3.2 *El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.*

3.3 *Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".*

c) El artículo 4 del Análisis de Impacto de la vigencia de la norma en la Legislación Nacional:

*"El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa".*

2.4 De la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se advierte que justifica su expedición, en la imprudencia de los conductores que no miden los riesgos exponiendo a los pasajeros a situaciones de peligro afectando la vida e integridad de los mismos. En ese sentido, el proyecto de norma tiene como objeto sancionar a dichos conductores aplicándose a todos los servicios establecidos en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Asimismo, se señala que el proyecto de ley no genera gasto alguno al Estado, indicándose que la utilidad del mismo consiste en mejorar las condiciones en la prestación de servicios públicos de pasajeros sea urbano o interprovincial; sin embargo, no se advierte de la Exposición de Motivos una estadística que refleje la incidencia de exposición a peligro de pasajeros durante desastres naturales por parte de los conductores, habiéndose basado solamente en hechos ocurridos durante el fenómeno del Niño Costero y difundidos por los medios de comunicación.

A su vez, tampoco se advierte de la Exposición de Motivos si el Proyecto de Ley pretende suplir algún vacío normativo, más aún cuando se señala que el MTC debe adecuar sus reglamentos de tránsito en lo que corresponda, conforme a las disposiciones del citado proyecto. En ese sentido, la Exposición de Motivos no cumple con los artículos 3 y 4 del Reglamento.

#### DE LA OPINIÓN TÉCNICA

2.5 Con Oficio N° 306-2017-SUTRAN/01.3 la SUTRAN remite el Informe N° 36-2017-SUTRAN/06.1 de la Gerencia de Estudios y Normas mediante el cual emite opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR, formulando las siguientes conclusiones:

" (...)

#### IV. CONCLUSIONES

4.1 *El proyecto de ley tiene como objetivo preservar la vida e integridad física de los conductores y pasajeros del servicio de transporte terrestre en general, sancionando determinadas conductas imprudentes de los conductores y de las empresas de*







*transportes que circulan con sus unidades en lugares expuestos a peligro por acción humana, sin embargo, se advierten algunos aspectos de la propuesta que, a criterio de esta gerencia, requieren ser modificados.*

- 4.2 *Las conductas infractoras previstas en el proyecto de ley tienen una redacción similar a las previstas tanto el Reglamento Nacional de Tránsito, como el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, referidas a la circulación de los vehículos y la prestación del servicio de transporte en situaciones de desastres naturales o emergencias.*
- 4.3 *A diferencia de lo previsto en el Reglamento Nacional de Tránsito y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, el proyecto de ley establece una redacción del tipo infractor en el que el sólo hecho de transitar por un lugar expuesto a peligro configura la infracción, no estableciéndose que la autoridad competente haya declarado el lugar o las vías como no transitables o de acceso restringido, debido a que se pueden presentar casos en donde a pesar de que en un lugar se haya producido un fenómeno natural, aún podría seguir siendo transitable.*
- 4.4 *La definición de situación de peligro prevista en el proyecto de ley es amplia, pudiendo comprender una serie de circunstancias que no podrían ser previstas por los conductores, las empresas o por las autoridades competentes con una antelación debida, a fin de restringir la circulación en lugares expuestos a peligro.*
- 4.5 *El proyecto normativo sanciona a las empresas del servicio de transporte terrestre, con la suspensión temporal de su operación hasta por 90 días calendario, cuando la empresa sabiendo de la existencia de un peligro en determinadas vías por acción de la naturaleza o inducido por acción humana, envían sus vehículos por dichas vías, sin embargo, no formula ninguna circunstancia eximente de responsabilidad, como podría ser el caso de que la empresa tenga que enviar, a sabiendas del peligro, un vehículo de su flota a la zona afectada para hacer el trasbordo de pasajeros que se encuentran varados en otro vehículo de su propiedad, lo cual no sería razonable.*
- 4.6 *El proyecto de ley sanciona a las empresas cuando buscando evitar la zona de peligro circulan por rutas alternas no autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, no obstante, el proyecto no considera que las diferentes vías por donde circulan los vehículos de transporte terrestre no requieren ser autorizados por el MTC, además la gestión de las vías corresponden a diferentes autoridades (Regionales y Municipales), además tal disposición podría generar mayor congestión vehicular, pues dichos vehículos verían restringidas sus alternativas de circulación.*
- 4.7 *La propuesta normativa señala que las empresas de servicios de transportes pueden ser sancionadas con suspensión de actividades de uno (1) día hasta noventa (90) días, sin embargo, el ejercicio de esta facultad debe estar sujeta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como a diversos criterios que se utilizan para agravar o atenuar la sanción, pese a ello, el proyecto normativo no señala cuales serían estos criterios."*
- 2.6 *Mediante Memorándum N° 100-2017-MTC/02.01 la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial remite el Informe N° 021-2017-MTC/02.01/jmr a través del cual emite opinión favorable respecto del Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR.*
- 2.7 *Con Memorándum N° 1283-2017-MTC/15 la Dirección General de Transporte Terrestre remite el Informe N° 459-2017-MTC/15.01 de la Dirección de Regulación y Normatividad a través del cual emite opinión respecto del Proyecto de Ley referido, cuyo contenido es ratificado con el Memorando N° 2360-2017-MTC/15; formulando las siguientes observaciones:*







PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

" (...)

4.6 (...)

*En atención a ello, sería necesario delimitar de manera puntual el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación del Proyecto de Ley, por cuanto en estricto la referencia al "servicio de transporte terrestre en general" no se ajustaría al contenido real del referido proyecto, ni tampoco a las definiciones ni a la clasificación del servicio de transporte terrestre establecidas en los Artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del RENAT.*

*Por tal motivo se recomienda precisar el objeto y el ámbito de aplicación del Proyecto de Ley en el sentido antes indicado.*

(...)

*Asimismo, si el Proyecto de Ley únicamente comprende a las personas jurídicas debidamente autorizadas para prestar el servicio de transporte terrestre de personas, se estaría excluyendo a todo aquel que preste el servicio de manera informal, es decir, sin contar con la autorización para ello.*

(...)

*En atención a ello, se sugiere evaluar ese punto, los alcances de la norma a fin de definir si se incluye tanto el servicio que se presta de manera formal como el informal, a fin de tener una regulación adecuada.*

(...)

*Sin embargo, más adelante, en el Artículo Tercero, se hace referencia a la sanción prevista para los conductores que exponen su vida, la de sus pasajeros y la de terceros.*

*En este punto y siendo que la tipificación es esencial en el análisis de las conductas sancionables, podría advertirse una inconsistencia en cuanto a los sujetos cuya vida e integridad se busca proteger a través del proyecto de ley bajo análisis, pues no queda claro a que se refiere la incorporación de los "terceros".*

(...)

4.8 (...)

*Del Proyecto de Ley y lo señalado en la Exposición de Motivos, podría decirse que haría falta definir si lo que se pretende con el segundo párrafo del Artículo Segundo es que el equipamiento de comunicaciones que actualmente se exige al transportista como condición técnica, sea capaz de transmitir las comunicaciones de las autoridades competentes referidas a situaciones de peligro o si se requiere otro equipo de comunicaciones con características técnicas distintas que permitan la transmisión de dichas comunicaciones, que en rigor no está previsto como condición técnica dentro de las condiciones de acceso y permanencia en el servicio de transporte terrestre de personas.*

*Además, debe considerarse que la exigencia de contar obligatoriamente con un equipamiento distinto al contemplado actualmente como condición técnica, podría ser considerada como una barrera de acceso por el INDECOPI, en caso no constituya un requisito técnico necesario para la prestación misma del servicio de transporte terrestre.*







(...)  
4.9 (...)

*Como señalamos anteriormente, el Artículo Tercero sólo hace referencia a la conducta del conductor de exponer su vida, la de sus pasajeros y la de terceros. De la redacción, no queda claro a qué expone su vida, con lo cual no se tipifica de manera clara y precisa la infracción a ser sancionada.*

(...)

*En este orden de ideas, en el presente caso, observamos que el Proyecto de Ley pretende tipificar una infracción (conducta sancionable) vinculada a la conducta del conductor durante la circulación. Sin embargo, no se establece en el Proyecto de Ley la obligación cuyo incumplimiento genera la infracción que será materia de sanción, ni tampoco se hace referencia en el Proyecto de Ley o en la Exposición de Motivos a la obligación prevista previamente en una norma legal, cuyo incumplimiento genera la infracción que se pretende tipificar.*

(...)

*La sanción prevista en el Artículo Tercero, no tiene un sustento adecuado en base a los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la potestad sancionadora administrativa.*

(...)

*De otro lado, conforme a lo indicado en el Numeral 4.6 del presente informe, la conducta sancionable prevista en el Artículo Tercero podría ser cometida por conductores debidamente habilitados para la prestación del servicio de transporte terrestre de personas y por informales. Esta situación tampoco es tomada en cuenta al momento de regular la sanción.*

*Teniendo en cuenta lo señalado, se sugiere revisar este artículo.*

4.10 (...)

*Por otra parte, se introduce en la norma un elemento subjetivo como es el hecho de tener conocimiento de la existencia del peligro, sin embargo, la autoridad competente para sancionar no tendría los medios para poder determinar la existencia de dicho conocimiento por parte de la empresa y, así, poder determinar que se ha incurrido en la infracción prevista.*

(...)

*La infracción que se establece en el primer párrafo de Artículo Cuarto no se encuentra vinculada a los aspectos expresamente establecidos en el Artículo 24 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.*

*Del mismo modo, y al igual que en el caso del Artículo Tercero del Proyecto de Ley, observamos que en el presente caso se pretende tipificar una infracción (conducta sancionable) sin establecer en el Proyecto de Ley la obligación cuyo incumplimiento genera la infracción que será materia de sanción, ni tampoco se hace referencia en el Proyecto o en la Exposición de Motivos a la obligación prevista previamente en una norma legal, cuyo incumplimiento genera la infracción que se pretende tipificar. Por tanto, el primer párrafo del Artículo Cuarto no se ajusta a lo dispuesto en el numeral 4 del Artículo 246 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.*







PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

*En cuanto a la sanción que se pretende imponer, la suspensión temporal de la operación hasta por 90 días calendario, es pertinente indicar que la misma no está regulada con dicha denominación ni en el Artículo 26 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ni en el Artículo 100 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Por tal motivo, se sugiere revisar este punto y, de ser el caso, adecuarlo a la normativa vigente sobre la materia.*

(...)

4.12 El tercer párrafo del Artículo Cuarto establece que en los supuestos previstos en dicho artículo, la sanción en caso que la conducta se reitere en dos oportunidades será la cancelación definitiva.

*Según puede observarse, no se precisa qué es lo que se estaría cancelando de manera definitiva en este caso y, además, dicha sanción no se ajusta a lo previsto en el Artículo 26 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ni en el Artículo 100 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Por tal motivo, se sugiere revisar este punto y, de ser el caso, adecuarlo a la normativa vigente sobre la materia."*

#### DE LA OPINIÓN DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

- 2.8 Tal como se ha expuesto, el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR tiene como objeto preservar la vida e integridad física de los conductores, pasajeros del servicio de transporte terrestre en general, sancionando la conducta de los conductores y de las empresas de transportes que circulen con sus unidades en lugares expuestos a peligro por acción de la naturaleza o inducido por acción humana.
- 2.9 Debe señalarse que, la Constitución Política del Perú en el numeral 1 de su artículo 2 y en su artículo 65 establece que toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y a transitar por el territorio nacional; asimismo, es deber del Estado velar, en particular, por la seguridad de la población.
- 2.10 La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece en su artículo 3 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.
- 2.11 A su vez, el literal a) del artículo 16 de la citada Ley, señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, con facultad para dictar, entre otros, los Reglamentos Nacionales, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.
- 2.12 Bajo ese marco, con el Decreto Supremo N° 016-2009-MTC se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, en adelante el TUO del Código de Tránsito, con el fin de regular el uso de las vías públicas terrestres, aplicables a los desplazamientos de personas, vehículos animales y las actividades vinculadas con el transporte y el medio ambiente, en cuanto se relacionen con el tránsito; disponiendo en su artículo 140 que, en vías de tránsito rápido y/o de acceso restringido, la circulación de vehículos y de peatones se hará como lo determine la autoridad competente; y que, los vehículos pueden entrar o salir de ellas y los peatones cruzarlas, solo por los lugares y en las condiciones que la autoridad competente establezca mediante la señalización correspondiente.







- 2.13 Mediante el Decreto Supremo N° 006-2016-MTC, se modificó el TUO del Código de Tránsito, incorporando el artículo 140-A, el cual dispuso que en situaciones de desastre natural o emergencia, a fin de evitar la interrupción y/o impedimento del tránsito, la circulación de vehículos se deberá realizar cumpliendo las disposiciones que establezca la autoridad competente para la restricción de acceso a las vías. En caso que la autoridad competente, ante tales situaciones, no haya restringido el acceso a las vías, la circulación de vehículos se realizará cumpliendo las indicaciones de los efectivos de la Policía Nacional del Perú.
- 2.14 Asimismo, se incorporó al Anexo I: Cuadro de Tipificación, Sanciones y Medidas Preventivas aplicables a las Infracciones al Tránsito Terrestre del TUO del Código de Tránsito, la infracción tipificada con el Código M.41 en los términos siguientes:

CÓDIGO	INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN	SANCIÓN	PUNTOS QUE ACUMULA	MEDIDA PREVENTIVA	RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL PROPIETARIO
M						
(...)						
M.41	Circular, interrumpir y/o impedir el tránsito, en situaciones de desastre natural o emergencia, incumpliendo las disposiciones de la autoridad competente para la restricción de acceso a las vías	Muy grave	1.5 de la UIT	20	Remoción del vehículo	Si  La responsabilidad solidaria será asumida por el transportista, en caso que la infracción sea realizada con un vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte
(...)						

- 2.15 De igual manera, con el Decreto Supremo N° 006-2016-MTC, se incorporó el numeral 41.1.10 al artículo 41, el numeral 100.4.2.6 al artículo 100, y la infracción F.8 al literal a) del Cuadro de Infracciones contra la Formalización del Transporte del Anexo 2: Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC, en los términos siguientes.

"Artículo 41.- Condiciones generales de operación del transportista

(...)

41.1 En cuanto al servicio:

(...)

41.1.10 Prestar el servicio cumpliendo las disposiciones que establezca la autoridad competente, para la restricción de acceso a las vías o las indicaciones de los efectivos de la PNP, en situaciones de desastre natural o emergencia."

"Artículo 100.- Sanciones administrativas

(...)





PERÚ

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

100.4.2 Al vehículo:

(...)

100.4.2.6 Inhabilitación por dos (2) años del vehículo para ser utilizado en la prestación del servicio de transporte terrestre."

"Anexo 2: Tabla de Infracciones y Sanciones

a) Infracciones contra la Formalización del Transporte

CÓDIGO	INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN	CONSECUENCIA	MEDIDAS PREVENTIVAS APLICABLES SEGÚN CORRESPONDA
(...)				
F.8	INFRACCIÓN DEL TRANSPORTISTA: Prestar el servicio circulando, interrumpiendo y/o impidiendo el tránsito en situaciones de desastre	Muy grave	Inhabilitación por dos (02) años del vehículo para ser utilizado en la prestación del servicio de transporte	Remoción del vehículo
(...)				

2.16 Así entonces, tenemos que las modificaciones al TUO del Código de Tránsito y al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobadas con el Decreto Supremo N° 006-2016-MTC, se justificaron a razón de que, ante una situación de desastre natural o emergencia, es de vital importancia la intervención del Estado, a través de la adopción de medidas destinadas a proporcionar una protección permanente contra los efectos de un posible desastre natural o situación de emergencia, tal como se advierte de la Exposición de Motivos de dicha norma.

2.17 A su vez, se señala en la citada Exposición de Motivos que, en caso ocurra un desastre natural o emergencia, la autoridad competente tiene la facultad para restringir, limitar o prohibir la circulación de forma permanente, temporal o periódica, en la red vial nacional, departamental o local, con la finalidad de realizar una administración eficiente del flujo vehicular orientada al resguardo de la seguridad vial. No obstante, se debe diferenciar cuando la restricción de una vía es a consecuencia de una situación de desastre natural o emergencia, considerándose el hecho de circular en dichas situaciones incumpliendo las disposiciones de la autoridad competente como una conducta agravante, más aún si con esta acción se interrumpe y/o impide el tránsito, toda vez que ante una situación de desastre natural o emergencia, es de vital importancia el respeto a las disposiciones del Estado a fin de que éste pueda ejercer de manera inmediata las acciones para aminorar los efectos negativos de dichos eventos.

2.18 De esta manera, las modificaciones contenidas en el Decreto Supremo N° 006-2016-MTC tienen como objetivo desincentivar la circulación, interrupción y/o impedimento del tránsito en situaciones de desastre natural o emergencia, incumpliendo las disposiciones de la autoridad competente, toda vez que dichas acciones ponen en riesgo tanto la seguridad, como la integridad física y la vida de las personas, más aún cuando estas acciones son realizadas con vehículos que prestan el servicio de transporte, poniendo en riesgo la seguridad y la vida de los pasajeros.







- 2.19 Por tanto, del análisis del Decreto Supremo N° 006-2016-MTC con la presente propuesta normativa, se advierte que el TUO del Código de Tránsito así como el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, ya contienen conductas a ser sancionadas por circular vehículos en situaciones de desastre natural o emergencia, las cuales se materializan de la siguiente manera:
- a) Para el conductor del vehículo con una multa de 1.5 UIT, presentándose responsabilidad solidaria con el transportista cuando la infracción se realice con un vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte. Asimismo, se contempla como medida preventiva la remoción del vehículo.
  - b) Para el transportista con la inhabilitación por dos (02) años del vehículo para ser utilizado en la prestación del servicio de transporte. De igual manera, se contempla como medida preventiva la remoción del vehículo.
- 2.20 En ese sentido, a diferencia de lo actualmente regulado, la presente propuesta normativa contempla, para los casos en que el conductor circule su vehículo en lugares expuestos a peligro una sanción de cancelación definitiva de la licencia de conducir, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes; y, para el caso de las empresas del servicio de transporte terrestre en general, una sanción de suspensión temporal de hasta 90 días calendario o la cancelación definitiva si dicha conducta se reitera en dos oportunidades sean o no consecutivas.
- 2.21 Sin embargo, de la exposición de motivos de la presente norma, no se advierte un análisis de proporcionalidad ni razonabilidad que justifique la imposición de dichas sanciones, lo cual es un requisito para ejercer la potestad sancionadora del Estado, tal como se dispone en el numeral 3 del artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante el TUO, que recoge el principio de razonabilidad.
- 2.22 El Proyecto de Ley bajo análisis recoge en su artículo segundo, como un elemento para que se configure la infracción a sancionar, una situación de peligro, la cual se define como toda probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un período de tiempo y frecuencia definidos. Agrega, que se tiene conocimiento del peligro, por comunicación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o reportes de Defensa Civil o noticias difundidas por medios de comunicación de difusión masiva.
- 2.23 Sin embargo, debe señalarse que dicha definición al establecer que el peligro es una probabilidad, nos encontramos ante una situación que no produce certeza, es decir que puede o no ocurrir. Esto quiere decir que, podría llegar a sancionarse a los conductores y/o empresas incluso en circunstancias en que no se ha producido un desastre natural o emergencia, por tratarse solamente de una probabilidad, es decir de una expectativa, lo cual vulnera abiertamente lo dispuesto en los principios de legalidad y razonabilidad recogidos en el artículo 246 del TUO. En ese sentido, el proyecto normativo debe contener de manera clara los elementos necesarios que permitan delimitar y establecer la comisión o no de la infracción, conforme al principio de tipicidad.
- 2.24 Asimismo, el hecho de que el peligro debe conocerse por comunicación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o reportes de Defensa Civil o noticias difundidas por medios de comunicación de difusión masiva; tampoco constituye un elemento que







PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

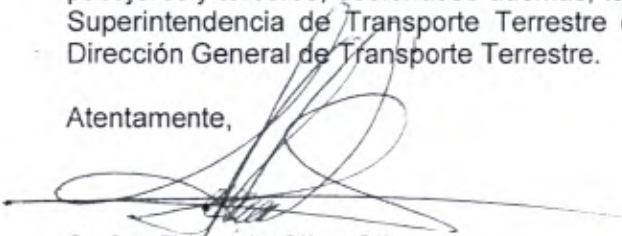
otorgue certeza para que se pueda configurar la infracción, por cuanto tales mecanismos no permiten determinar si efectivamente se tuvo conocimiento de la situación de peligro ya sea de manera previa o durante la circulación del vehículo. Por tanto, dicha disposición también vulnera el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 246 del TUO.

- 2.25 Finalmente, tal como se ya ha fundamentado, de acuerdo con el artículo 140-A del TUO del Código de Tránsito en situaciones de desastre natural o emergencia, a fin de evitar la interrupción y/o impedimento del tránsito, la circulación de vehículos se realizará cumpliendo las disposiciones que establezca la autoridad competente para la restricción de acceso a las vías; y, en caso de que la autoridad competente, ante tales situaciones, no haya restringido el acceso, la circulación de vehículos se realizará cumpliendo las indicaciones de los efectivos de la Policía Nacional del Perú, quien de acuerdo con sus competencias establecidas en el artículo 7 del TUO del Código de Tránsito previene, investiga y denuncia ante las autoridades que corresponda, las infracciones previstas en dicha norma y los accidentes de tránsito.

### III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General concluye observando el Proyecto de Ley N° 1171/2016-CR, Proyecto de Ley que sanciona a conductores y empresas de transportes que ponen en riesgo su vida, pasajeros y terceros; debiéndose además, tener en consideración la opinión técnica de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías y de la Dirección General de Transporte Terrestre.

Atentamente,

  
**Carlos Eduardo Silva Oliva**  
Asesor Legal

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

  
.....  
**ROSARIO TORRES BENAVIDES**  
Directora General  
Oficina General de Asesoría Jurídica



