CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
19 OCT 2023
RECIBIDO
Hora: 2:26pm

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE ESTABLECER LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES PARA EL DICTADO DE LOS CURSOS DE CAPACITACIÓN VEHICULAR OBLIGATORIOS PARA LOS CONDUCTORES PARTICULARES Y DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE

El Congresista de la República **HECTOR ACUÑA PERALTA**, miembro del **"Grupo Parlamentario Unidad y Diálogo Parlamentario"**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE ESTABLECER LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES PARA EL DICTADO DE LOS CURSOS DE CAPACITACIÓN VEHICULAR OBLIGATORIOS PARA LOS CONDUCTORES PARTICULARES Y DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto incorporar el artículo 28-A, en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a efectos de establecer la competencia de los gobiernos regionales, para el dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios para los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre.

Artículo 2.- Finalidad
La presente ley tiene por finalidad establecer la competencia de los gobiernos regionales, para el dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios para los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre, con el propósito de mejorar los niveles de siniestralidad vigentes en materia de accidentes de tránsito, y asegurar el efectivo dictado de los referidos cursos a los conductores.

Artículo 3.- Incorporación del artículo 28-A en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento
Se incorpora el artículo 28-A en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en los siguientes términos:

> **"Artículo 28-A.- De la competencia de los gobiernos regionales para el dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios.**
>
> **Los gobiernos regionales, a través de las Gerencias de Infraestructura y las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones; están**

facultados para organizar, planificar, ejecutar y dictar los cursos de capacitación vehicular obligatorios a los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre; de acuerdo al ámbito de sus competencias."

DISPOSICIÓN FINAL Y TRANSITORIA

ÚNICA. Adecuación y vigencia
La presente norma entra en vigor a los sesenta (60) días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación. En dicho plazo, los gobiernos regionales adecúan su respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos, a efectos de incorporar los procedimientos, requisitos y demás disposiciones previstas en la presente Ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/10/2023 13:26:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/10/2023 11:25:49-0500

Lima, octubre de 2023

HECTOR ACUÑA PERALTA
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/10/2023 13:26:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/10/2023 16:49:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY LUIS GUSTAVO FIR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2023 13:39:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2023 13:46:37-0500

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE ESTABLECER LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES PARA EL DICTADO DE LOS CURSOS DE CAPACITACIÓN VEHICULAR OBLIGATORIOS PARA LOS CONDUCTORES PARTICULARES Y DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 Marco constitucional y legal de la propuesta legislativa

La Constitución Política señala en su artículo 58 que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, modelo económico a través del cual el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Desde la perspectiva de la doctrina, la economía social de mercado es entendida como un modelo económico a partir del cual se permite y fomenta la iniciativa privada como motor principal del desarrollo del país; sin embargo, el Estado mantiene un rol protagónico en la búsqueda de la productividad del país y en la prestación de los servicios públicos esenciales, y no renuncia a su rol regulador de la actividad económica, aunque desde una perspectiva subsidiaria. Desde la doctrina, sobre la economía social de mercado, se señala lo siguiente:

> *"La economía social de mercado es una condición necesaria para que la sociedad se desarrolle de una manera digna, que tome en cuenta al hombre y sus talentos propios, que logre un desarrollo integral de la persona en libertad. Se trata de que el Estado tenga un rol propiciador antes que controlista y que promueva la acción del individuo de manera justa y equilibrada. "Se trata de una teoría de orden político, sensible a la dimensión social del orden económico"*[1]

Teniéndose en cuenta que bajo el régimen económico de la economía social de mercado el Estado no abdica de su rol de prestador de servicios públicos, el Tribunal Constitucional, ha destacado su rol en la prestación de servicios públicos, a través de la sentencia recaída en el Exp N° 00034-2004-AI/TC (Caso "Medio Pasaje"), en la cual se ha desarrollado la idea que, bajo el régimen de la economía social de mercado, si bien se puede propiciar la intervención de los particulares en la prestación de un servicio público, esto no enerva la capacidad de intervención del Estado, con el objetivo de garantizar la calidad del servicio y dada su naturaleza primordial para la ciudadanía. De forma expresa, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

> *39. (...) En ese sentido mientras una actividad económica pueda ser realizada por un particular, el Estado debe respetar su libertad de*

---

1 VALDIVIA ARENAS, Carmen. Economía Social de Mercado. Flavio Felice. Revista STUDIUM VERITATIS, Año 15, N. 21, 2017, pág, 338.

actuación y determinación económica; contrariamente, - y dado que el fin último es fomentar la competencia-, cuando la oferta privada resulte inexistente o cuando existiendo sea insuficiente, es evidente que no sólo esta habilitado a intervenir reconstruyendo el mercado, sino que tal intervención resulta imperiosa ante los riesgos que una situación como esta produciría en la población. Este es el caso de muchos de los servicios públicos calificados por la legislación y que responden al tipo de monopolios naturales, en cuyo caso, el Estado a través de los denominados Organismos Reguladores, controla la calidad y condiciones del servicio, fija la tarifa y garantiza, a su vez, generar condiciones de competencia en los segmentos donde esta sea posible (...).

42. Por ello, aun cuando el Estado -en ejercicio de su libre configuración política-, haya concedido u autorizado la gestión del servicio a los particulares, debido a objetivos de orden económico tales como lograr una mayor eficiencia en la prestación, ello no le resta capacidad de intervención, pues la garantía de disfrute efectivo de los servicios públicos es una obligación frente a la cual el Estado no puede verse ajeno; ***de ahí que aun subsista el deber estatal de garantizarlo, regularlo y vigilarlo, dada su naturaleza esencial y continua para toda la población****"* (énfasis añadido)

En línea con lo dicho, la Constitución Política señala en su artículo 192 que los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Tal cual se advierte, desde la propia Constitución Política, norma de mayor jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico; existe un mandato constitucional dirigido a los gobiernos regionales, consistente; entre otros, en coadyuvar a la prestación de servicios públicos, como es el caso del transporte público, siempre que sean compatibles con las políticas nacionales, tal cual sucede con la presente iniciativa legislativa, la cual busca establecer que los gobiernos regionales cuenten con la competencia para el dictado de los cursos de manejo obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre, a fin de garantizar la idoneidad de los agentes que intervienen en las actividades de transporte en sus respectivas circunscripciones territoriales.

En cuanto al desarrollo normativo a nivel legal de las funciones y competencias de los gobiernos regionales, tenemos que el artículo 1 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, precisa que a través de esta norma se regula la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales, en armonía de lo dispuesto por la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.

De forma específica, el literal a) del artículo 56 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, precisa que una de las funciones específicas de los gobiernos regionales en materia de transportes consiste en formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de las regiones, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales, mandato legal que se condice con la presente iniciativa legislativa, a través de la cual se busca establecer la competencia de los gobiernos regionales, para el dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre.

Por otro lado, de conformidad a lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, dicha norma tiene por finalidad establecer los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre a nivel nacional.

En dicha línea, los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4 de la citada Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que regula la libre competencia y el rol del Estado en materia de transporte, señala que el Estado focaliza su acción en aquellos mercados de transporte que presentan distorsiones o limitaciones a la libre competencia.

De igual manera, se precisa que el Estado ejerce un rol prioritario en aquellos mercados que se desarrollan en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos y a los existentes en áreas urbanas de alta densidad de actividades a fin de corregir las distorsiones generadas por la congestión vehicular y la contaminación; asimismo, la normativa señala que se procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente.

En línea con lo señalado precedentemente, el artículo 9 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, señala que es responsabilidad prioritaria del Estado garantizar la vigencia de reglas claras, eficaces, transparentes y estables en la actividad del transporte. Así, se procura la existencia de una fiscalización eficiente, autónoma, tecnificada y protectora de los intereses de los usuarios.

En este sentido, se advierte que, tal cual señala el Tribunal Constitucional, en la medida que el transporte se constituye en un servicio público por excelencia, el Estado no puede renunciar a ejercer su rol fiscalizador a efectos de velar por el adecuado funcionamiento del servicio de transporte público, situación que incluye la certificación o el dictado de cursos obligatorios de conducción vehicular tanto a los particulares como a los conductores que realizan el servicio de tránsito terrestre, a fin de garantizar el adecuado accionar de los ciudadanos que participan del tránsito en sus respectivas circunscripciones.

En esta línea de pensamiento, se debe tener en cuenta que el inciso b) del artículo 15 de la Ley N° 27181[2], Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, señala que son autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre; entre otros, los gobiernos regionales, y; asimismo, el artículo 16-A de la norma antes señalada, precisa que estos tienen competencia normativa en materia de transporte, de gestión y fiscalización, conforme a lo señalado en el artículo 56 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En conclusión, los gobiernos regionales están facultados para aprobar normas específicas en materia de transportes, contando con la competencia para regular los requisitos o requerimientos para el tránsito en sus respectivas circunscripciones territoriales, lo que ratifica la viabilidad jurídica de la presente iniciativa legislativa, a través de la cual se pretende establecer la competencia de los gobiernos regionales, para el dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre.

1.2 La necesidad de establecer la competencia de los gobiernos regionales, para el dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre

Dentro de los servicios públicos de carácter nacional, uno de los más críticos es el referido al servicio de transporte público. Lamentablemente, como es de conocimiento público e interés nacional, el Perú, conforme al ranking Compare The Market[3], ocupa el segundo lugar en el ranquin mundial de países con los peores conductores del mundo, solo por detrás de Tailandia.

El referido estudio, a efectos de arribar a las conclusiones expuestas, tuvo en cuenta factores como el índice del tráfico, estableciéndose como parámetro el tiempo de traslado y estimación de consumo de CO2; asimismo, se tomó en cuenta la calidad de las pistas, los límites de velocidad de los conductores en promedio, las muertes por lesiones por accidentes automovilísticos y los límites de alcohol en sangre.

Teniéndose en cuenta lo señalado precedentemente, la Defensoría del Pueblo[4] formuló un llamado a las autoridades respecto a la urgencia de adoptar decisiones concretas ante los elevados índices de accidentes de tránsito que se han

---

2 Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley N° 28172, publicada el 17 de febrero del 2004 en el diario oficial "El Peruano", Ley que modifica los artículos 15 y 23 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre N° 27181, y formaliza el Transporte Terrestre de Pasajeros Interprovincial o Interregional en Automóviles – Colectivos.

3 Ver: https://www.infobae.com/peru/2023/02/16/peru-encabeza-lista-de-peores-conductores-en-el-mundo/#:~:text=Accidentes%20en%20Per%C3%BA&text=Lima%20presenta%20la%20mayor%20cantidad,inform%C3%B3%20la%20Defensor%C3%ADa%20del%20Pueblo

4 Ver: https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-cifra-de-accidentes-de-transito-en-2022-alcanza-niveles-registrados-antes-de-la-pandemia/

registrado en todo el país durante el 2022, los mismos que han vuelto a los niveles anteriores a la pandemia, con más 41 000 casos solo en el primer semestre de dicho año.

De acuerdo al Informe de Adjuntía N° 022-2022-DP/AMASPPI de fecha 21 de diciembre del 2022 denominado "La necesidad de contar con una Agencia Nacional de Seguridad Vial en el Perú" elaborado por la Defensoría del Pueblo, si bien durante los años 2020 y 2021 hubo un descenso en las cifras de accidentes de tránsito, debido a la inmovilización y otras restricciones que fueron impuestas para frenar el avance de la COVID-19, para el año 2022 la cantidad de casos de accidentes de tránsito vuelven a demostrar un panorama similar al del año 2019; es decir, a un escenario prepandemia.

Lo expuesto precedentemente se corrobora con las estadísticas de seguridad vial en el Perú, de los años 1998 al 2021[5]:

Año	Accidentes	Víctimas	Heridos	Fallecidos
1998	81 115	29 740	26 707	3 033
1999	79 695	34 792	31 578	3 214
2000	76 665	33 063	29 945	3 118
2001	76 545	30 955	27 747	3 208
2002	74 221	32 816	29 887	2 929
2003	74 612	35 526	32 670	2 856
2004	74 672	38 503	35 337	3 166
2005	75 012	43 814	40 512	3 302
2006	77 840	50 313	46 832	3 481
2007	79 972	53 367	49 857	3 510
2008	85 337	53 548	50 059	3 489
2009	86 026	51 638	48 395	3 243

Año	Accidentes	Víctimas	Heridos	Fallecidos
2011	84 871	53 110	49 620	3 490
2012	94 923	57 693	54 484	3 209
2013	102 762	62 563	59 453	3 110
2014	101 104	60 946	58 148	2 798
2015	95 532	59 464	56 499	2 965
2016	89 304	56 472	53 776	2 696
2017	88 168	57 796	54 970	2 826
2018	90 056	64 756	61 512	3 244
2019	95 800	67 063	63 953	3 110
2020	57 396	40 606	38 447	2 159
2021	74 624	52 551	49 519	3 032
Total	**2 080 866**	**1 204 415**	**1 127 155**	**77 260**

Fuente: INEI, PNP
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En este sentido, se debe tener en cuenta a efectos de buscar soluciones a la problemática de las elevadas cifras de accidentes de tránsito, las causas principales y los factores que originan los mismos.

Así, el conductor, como factor humano, se constituye en la causa preponderante de la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el Perú, llegando a representar el 68.10% de las causas de accidentes de tránsito, en el quinquenio que vas desde el 2017 hasta el 2021, conforme se desprende de las siguientes estadísticas:

5 Ver: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/12/inf-adj-022-2022-ag-nac-seg-vial-con-cr%C3%A9ditos.pdf

Causas de los accidentes de tránsito, por factor. Perú 2007-2021

Causas	2007-2011		2012-2016		2017-2021	
Total	**419 859**	**100,00%**	**483 625**	**100,00%**	**406 044**	**100,00%**
Factor humano	343 096	81,72%	403 405	83,41%	304 014	74,87%
Factor vehículo	14 294	3,40%	12 909	2,67%	9 186	2,26%
Factor vía	10 253	2,44%	13 367	2,76%	12 461	3,07%
No se sabe			9 394	1,94%	39 739	9,79%
Otros	52 216	12,44%	44 550	9,21%	40 644	10,01%

Fuente: INEI, PNP
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Causas de los accidentes de tránsito, factor humano. Perú 2007-2021

Causas	2007-2011		2012-2016		2017-2021	
Factor humano	**343 096**	**81,72%**	**403 405**	**83,41%**	**304 014**	**74,87%**
Conductor	295 823	70,46%	356 731	73,76%	276 506	68,10%
Pasajero	11 707	2,79%	9 792	2,02%	4 923	1,21%
Peatón	35 566	8,47%	36 882	7,63%	22 585	5,56%

Fuente: INEI, PNP
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como es de advertirse, el factor humano y; de manera específica, el tema de la educación vial de los conductores, es un punto clave a potenciar y mejorar, a efectos de revertir las cifras de accidentes de tránsito.

Bajo esta línea, la Defensoría del Pueblo en el marco de sus competencias, ha recomendado que se priorice una intervención estatal en todos los frentes necesarios para mejorar la seguridad vial.

En lo concerniente al factor humano, se viene requiriendo una mayor rigurosidad en los requisitos para otorgar y revalidar licencias de conducir y los exámenes de evaluación a postulantes; en el mismo sentido, se viene solicitando establecer contenidos mínimos en los programas de formación que imparten las escuelas de conductores; de lo que se desprende que parte importante del mejoramiento de las habilidades conductivas y la seguridad vial, está vinculado a la calidad de los cursos de capacitación vehicular.

En este sentido, debemos tener en cuenta que, a partir del año 2009, el artículo 28 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre[6] estableció el Sistema de Control de Licencias de Conducir por Puntos y las sanciones no pecuniarias.

6 Norma modificada por el artículo 3° de la Ley N° 29365, Ley que establece el sistema de control de licencias de conducir por puntos; publicada el 28 de mayo del 2009 en el diario oficial "El Peruano".

El inciso 28.3 de dicho artículo precisa que si el portador de la licencia de conducir acumula los cien (100) puntos; sea por primera, segunda o tercera vez, de manera adicional al cumplimiento del período de suspensión o cancelación de la licencia de conducir, el conductor debe acudir y aprobar cursos de seguridad vial y sensibilización previsto por el Reglamento Nacional de Tránsito.

Asimismo, el numeral 28.5 del artículo 28 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, señala que una vez transcurrido el período de suspensión o cancelación de la licencia de conducir, el conductor debe seguir y aprobar un curso especializado en seguridad vial, que incluye un examen de perfil psicológico, con una duración no menor de veinte (20) horas lectivas en un período que no exceda los treinta (30) días calendario y cuyo costo corre por cuenta del infractor.

Al respecto, el artículo 315 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito-Código de Tránsito[7], aprobado por el Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, publicado el 22 de abril del 2009 en el diario oficial "El Peruano", establece la obligatoriedad de cursar el "Taller Cambiemos de Actitud", precisándose que durante o después del período de suspensión de la Licencia de Conducir, la habilitación del conductor estará condicionada a su participación en dicho taller y que la acreditación de haber participado en el mismo se realizará mediante constancia de finalización expedida por las Escuelas de Conductores, la cual deberá ser registrada en el Sistema Nacional de Conductores y tendrá una vigencia de seis (06) meses.

A su vez, el numeral 31.10 del artículo 31 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC[8], publicado el 22 de abril del 2009 en el diario oficial "El Peruano", una de las obligaciones del conductor del servicio de transporte terrestre consiste en realizar un curso de actualización de la normativa de transporte y tránsito cada cinco (05) años, el cual deberá ser dictado por Escuelas de Conductores debidamente autorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Al respecto, conforme a lo establecido por el literal i), del párrafo 2.1 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 007-2016-MTC[9], norma que "Aprueba el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir y modifica el Texto

---

7 Artículo modificado por el artículo 6° del Decreto Supremo N° 026-2016-MTC, Aprueban modificaciones al Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, aprobado por D.S. N° 007-2016-MTC; al Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado por D.S. N° 017-2009-MTC; y al Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito aprobado por D.S. N° 016-2009-MTC, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 4 de enero del 2017

8 Numeral incorporado por el Artículo 3 del Decreto Supremo N° 026-2016-MTC, publicado el 04 enero 2017 en el diario oficial "El Peruano".

9 Literal modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 026-2016-MTC , publicado el 04 enero 2017 en el diario oficial "El Peruano".

Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC", publicado en el diario oficial "El Peruano" el 23 de junio del 2016; se define a las Escuelas de Conductores, en los siguientes términos:

> *"Escuela de Conductores: Persona jurídica autorizada por la DGTT*[10] *facultada para impartir, de forma profesional, la enseñanza de los conocimientos, habilidades, aptitudes o comportamientos esenciales para la seguridad de la circulación, a los postulantes a la obtención de alguna de las licencias de conducir, previstos en el presente Reglamento.* ***Las Escuelas de Conductores se encuentran facultadas para impartir los cursos y talleres previstos en la presente norma u otros programas de capacitación*** *de acuerdo a las necesidades del mercado y lo que disponga la normatividad vigente".* (énfasis añadido)

Como se advierte, tanto en el caso del "Taller Cambiemos de Actitud", antes conocido como el curso de seguridad vial y sensibilización, como en el caso del curso de actualización de la normativa de transporte y tránsito que debe ser cursado por los transportistas cada cinco (05) años, existe una **competencia exclusiva** en manos de las Escuelas de Conductores; es decir, de empresas privadas que, aunque autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, no vienen cumpliendo de manera idónea en dictar los cursos de capacitación vehicular.

Al respecto, como es de público conocimiento, el día domingo 27 de agosto del 2023 el dominical Punto Final[11], puso en evidencia que las Escuelas de Conductores, vienen realizando cobros ilegales con el objeto de emitir constancias aprobatorias del curso de actualización de la normativa de transporte y tránsito; sin requerir la asistencia al mismo por parte de los participantes, situación que debe ser corregida con urgencia para salvaguardar la seguridad de la ciudadanía y garantizar el adecuado ordenamiento y funcionamiento del tráfico a nivel nacional; así como el respeto al marco legal para el desarrollo de las actividades de conducción de vehículos.

En este sentido, a los pocos días de la realización de esta denuncia periodística, con fecha jueves 31 de agosto del 2023, se publicó en el diario oficial "El Peruano" el Decreto Supremo N° 013-2023-MTC, Decreto Supremo que modifica el Cronograma de Exigibilidad del Curso de Actualización de la Normativa de Transporte y Tránsito Terrestre para Conductores del Servicio de Transporte Terrestre.

---

10 Dirección General de Transporte Terrestre.

11 Ver: https://www.youtube.com/watch?v=rwVyO2CSBz8

A través de dicha norma se postergó la exigibilidad del curso de actualización de la normativa de transporte y tránsito hasta el 01 de julio del 2025 en los casos de los conductores del servicio de transporte de mercancías en general, conforme al siguiente cronograma:

Servicio de transporte	Fecha de inicio de exigibilidad
Conductores del servicio de transporte internacional y especial de personas	1/01/2025
Conductores del servicio de transporte regular de personas	1/03/2025
Conductores del servicio de transporte de mercancías especiales	1/05/2025
Conductores del servicio de transporte de mercancías en general	1/07/2025

Como puede advertirse, a pesar de que las denuncias públicas formuladas por los medios de comunicación que dan cuenta de que estas escuelas de conductores otorgan los certificados de los cursos de actualización de la normativa de transporte y tránsito terrestre sin que sean efectivamente impartidos, en abierta vulneración a la ley y poniendo en riesgo a la ciudadanía, la autoridad del Sector transporte ha suspendido cualquier exigibilidad respecto al cumplimiento de los requisitos necesarios para realizar adecuadamente las actividades de transporte, debido a la incapacidad de las escuelas de conductores para garantizar la idoneidad de los conductores que transitan a nivel nacional.

En esta línea, se puede concluir que las escuelas de conductores, a pesar de estar autorizadas por la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; no capacitan a los choferes, a pesar de que igualmente cobran el costo del dictado del curso, perjudicándose de esta manera la seguridad vial en perjuicio de toda la población, que se ve obligada a transportarse en unidades vehiculares, cuyos choferes no están debidamente capacitados, con la única finalidad de que estas instituciones privadas perciban beneficios económicos defraudando el marco normativo vigente.

De manera adicional, se debe tener en cuenta que, bajo el régimen de la economía social de mercado, si bien es posible propiciar la intervención de los particulares en la prestación de un servicio público, esto no merma la capacidad de intervención del Estado, con el objetivo de garantizar la calidad del servicio y dada su naturaleza primordial para la ciudadanía.

Asimismo, resulta preocupante que frente a las denuncias difundidas respecto al ilegal accionar de las escuelas de conductores, la única reacción del Ministerio de

Transportes y Comunicaciones, como ente rector del sector transporte, haya consistido en postergar la exigibilidad del curso hasta el 01 de julio del 2025; es decir, que no existiría forma de garantizar que los conductores cuenten con los requisitos de idoneidad para transitar durante más de un año. En ese sentido, dicha medida resulta a todas luces insuficiente a efectos de mejorar los índices de siniestralidad en accidentes de tránsito y las capacidades técnicas de los conductores, tanto particulares como de transporte terrestre. Dicha medida supone, incluso, menos garantías para la ciudadanía que emplea los servicios de transporte.

En este sentido, teniéndose en cuenta la realidad descrita y; asimismo, la alta tasa de accidentes automovilísticos a nivel nacional, resulta necesaria la modificación normativa propuesta, a efectos de habilitar a los gobiernos regionales el dictado de los cursos de capacitación vehicular de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre, cuyo dictado actualmente es de competencia exclusiva de las escuelas de conductores privadas, autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, situación que se busca corregir a través de la presente iniciativa legislativa.

Por todo lo expuesto, no resulta idóneo la competencia exclusiva de las Escuelas de Conductores como empresas privadas, a efectos de dar cumplimiento a un requisito legal para la prestación de un servicio público, motivo por el cual a través de la presente iniciativa legislativa se amplía la oferta para el dictado de cursos de capacitación vehicular, en favor del gremio de transportistas y de la sociedad en general.

En ese sentido, no puede soslayarse que garantizar la idoneidad de los conductores en los distintos departamentos de nuestro país resulta una exigencia de interés público, ya que, de lo contrario, se ponen en riesgo los derechos a la vida, integridad, salud y un ambiente sano y equilibrado para que todos los peruanos puedan desarrollarse libremente.

Cabe resaltar que, en su estructura orgánica, los Gobiernos Regionales cuentan con gerencias encargadas de regular el transporte en sus respectivas circunscripciones, razón por la cual cuentan actualmente con órganos técnicos especializados en el tratamiento a nivel territorial del tránsito.

Es importante resaltar además que la participación de los Gobiernos Regionales en la impartición y certificación de estos cursos no constituye una actividad de carácter empresarial pues el eventual pago por dicho servicio observa la naturaleza jurídica tributaria de una tasa. Es decir, del pago a una entidad pública, por la prestación de un servicio del cual el administrado es el directo beneficiado.

Asimismo, la impartición de cursos y certificación de los mismos es una actividad que realizan diversas instituciones públicas en sus respectivos ámbitos de competencia, tales como la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, la

Superintendencia de Fiscalización Laboral – SUNAFIL o el Instituto Nacional de Defensa Civil, solo por citar unos ejemplos.

Por tanto, la presente propuesta resulta constitucional y legalmente pertinente para incentivar a nivel normativo la ampliación de la oferta en materia del dictado de cursos de capacitación vehicula de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre; y, sobre todo, resulta necesaria para garantizar la idoneidad de los particulares que concurren al tránsito vehicular a nivel nacional y para garantizar la seguridad y el bienestar de toda la población que se encuentra en riesgo frente al libre tránsito de personas que no cuentan con las exigencias para conducir vehículos.

1.3 Marco Normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito-Código de Tránsito.
- Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- Decreto Supremo N° 026-2016-MTC, Aprueban modificaciones al Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, aprobado por D.S. Nº 007-2016-MTC; al Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado por D.S. Nº 017-2009-MTC; y al Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito aprobado por D.S. Nº 016-2009-MTC.
- Decreto Supremo N° 007-2016-MTC, norma que "Aprueba el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir y modifica el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC"
- Decreto Supremo N° 013-2023-MTC, Decreto Supremo que modifica el Cronograma de Exigibilidad del Curso de Actualización de la Normativa de Transporte y Tránsito Terrestre para Conductores del Servicio de Transporte Terrestre.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

De acuerdo a lo dispuesto en artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma consiste en un método de análisis para el impacto y los efectos que tiene una propuesta legislativa 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.

En esa línea, el marco jurídico vigente establece que el análisis costo beneficio es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, en las leyes orgánicas o de reformas del Estados, leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental[12].

En ese sentido, el presente proyecto de ley no supone el uso de recurso alguno que pudiera generar gastos al erario público, por cuanto la incorporación propuesta está referida a establecer la competencia de los gobiernos regionales para el dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre.

De otro lado, es importante señalar que la eventual prestación de este servicio se configuraría como uno requerido a través de una tasa administrativa, por lo cual el pago de la misma financiaría directamente el servicio brindado, razón por la cual no genera un incremento en el gasto público.

Al respecto, conforme al planteamiento del proyecto de ley, a partir de la entrada en vigencia de la norma, los gobiernos regionales, a través de las Gerencias de Infraestructura y las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones; están facultados para organizar, planificar, ejecutar y dictar los cursos de capacitación vehicular obligatorios a los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre; de acuerdo al ámbito de sus competencias, medida que tiene respaldo constitucional y legal, conforme a lo señalado anteriormente.

En este sentido, es importante resaltar que el análisis costo beneficio considera también los beneficios de carácter constitucional que la medida conlleva. En ese sentido, en este análisis se incluye la evaluación acerca de si la medida contribuye a reforzar el modelo económico de la economía social de mercado, régimen

12 De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9.2 del artículo 9 del Decreto Supremo 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

económico reconocido en nuestra Constitución Política, el cual es reafirmado a través de la presente iniciativa legislativa.

Asimismo, respecto a la economía social de mercado, ha señalado que *"como modelo ius-fundamental económico, busca asegurar la competencia mediante el estímulo de la capacidad productiva individual, con el objeto no solo de generar la creación de riqueza, sino de contribuir con la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación"*[13]

En ese orden de ideas, se trata de una propuesta constitucional y legalmente pertinente que busca incrementar a nivel normativo la oferta del dictado de cursos de capacitación vehicular, los cuales dejarán de estar, de manera exclusiva y excluyente, en manos de las escuelas de conductores privadas y podrán ser dictados de igual manera por los gobiernos regionales, a través de las Gerencias de Infraestructura y las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones; conforme al ámbito de sus competencias.

En ese contexto, en el siguiente cuadro se explica los efectos directos e indirectos con relación a los involucrados:

Cuadro N.° 1: Análisis del Costo-Beneficio desde la perspectiva de los actores involucrados.

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Estado peruano	▪ Establece la competencia de los gobiernos regionales para el dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre. ▪ Faculta a los gobiernos regionales, a través de las Gerencias de Infraestructura y las Direcciones	▪ Asegura el efectivo dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre, a través de las Gerencias de Infraestructura y las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones. ▪ Reafirma la economía social de mercado como modelo económico

13 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0011-2013-PI/TC, fundamento jurídico 19.

	Regionales de Transportes y Comunicaciones; para organizar, planificar, ejecutar y dictar los cursos de capacitación vehicular obligatorios a los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre; de acuerdo al ámbito de sus competencias. ▪ Promueve la idoneidad de los ciudadanos que participan del tránsito vehicular en todo el territorio nacional. ▪ Garantiza el efectivo cumplimiento de las normas que regulan los requisitos para conducir vehículos en todas las distintas circunscripciones regionales, promoviendo el cumplimiento de la ley a nivel nacional.	imperante, a partir de establecer la competencia de los gobiernos regionales para el dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre. ▪ Fortalece los controles que garantizan la idoneidad de los conductores de vehículos para transitar libremente.
Ciudadanos	▪ Incrementa la oferta del dictado de cursos de capacitación vehicular obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre, que deja de ser competencia exclusiva del sector privado.	▪ Coadyuva a la seguridad vial, a través del aseguramiento del dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre.

	▪ Establece mecanismos para salvaguardar los derechos fundamentales a la vida, integridad y salud de las personas que transitan por las diferentes vías a nivel nacional. ▪ Garantiza la idoneidad de los conductores que transitan a nivel nacional y que transportan a los ciudadanos	▪ Promueve una cultura democrática del cumplimiento de la ley por parte de los actores que participan del tránsito en el Perú.

Fuente: Elaboración propia

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, sino que tiene como efecto en el ordenamiento jurídico nacional incorporar el artículo 28-A, a la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a efectos de establecer la competencia de los gobiernos regionales, para el dictado de los cursos de capacitación vehicular obligatorios de los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre

Cabe señalar que esta iniciativa legislativa tiene por finalidad facultar a los gobiernos regionales, a través de las Gerencias de Infraestructura y las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones; para organizar, planificar, ejecutar y dictar los cursos de capacitación vehicular obligatorios a los conductores particulares y del servicio de transporte terrestre, con el objeto de mejorar los niveles de siniestralidad vigentes en materia de accidentes de tránsito, y asegurar el efectivo dictado de los referidos cursos a los conductores.

Finalmente, se establece una Disposición Final y Transitoria, referida a que la presente norma entrará en vigor a los sesenta (60) días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación. Se establece que, en dicho plazo, los gobiernos regionales deben adecuar su respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos, a efectos de incorporar los procedimientos, requisitos y demás disposiciones previstas en la presente Ley.

IV. VINCULACIONES CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Décimo Séptima:** Afirmación de la economía social de mercado.
- **Décimo Octava:** Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
- **Vigésimo Cuarta:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente