Proyecto Ley N°...../2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
16 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:50 pm

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE PRECISAR LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN LOS CASOS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Avanza País**, a iniciativa del Congresista **DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE PRECISAR LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN LOS CASOS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

Artículo 1. Modificación del artículo 29 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre
Se modifica el artículo 29 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en los siguientes términos:

Artículo 29. De la Responsabilidad Civil
La responsabilidad civil derivada de los accidentes de tránsito causados por vehículos automotores **se determina previa evaluación de las circunstancias de cada caso en concreto, considerando los factores eximentes de responsabilidad establecidos en el artículo 1972 del Código Civil**.

Cuando el accidente de tránsito se produzca por culpa o negligencia del conductor del vehículo automotor, éste, así como el propietario del vehículo y, de ser el caso, el prestador del servicio de transporte terrestre, son solidariamente responsables por los daños y perjuicios causados. La regla anterior no se aplica a los propietarios que arriendan su vehículo bajo un contrato de arrendamiento financiero, siempre que hayan hecho entrega del vehículo al arrendatario.

Lima, noviembre de 2023

DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/11/2023 14:37:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/11/2023 15:07:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2023 15:32:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2023 16:01:41-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2023 16:11:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2023 18:39:43-0500

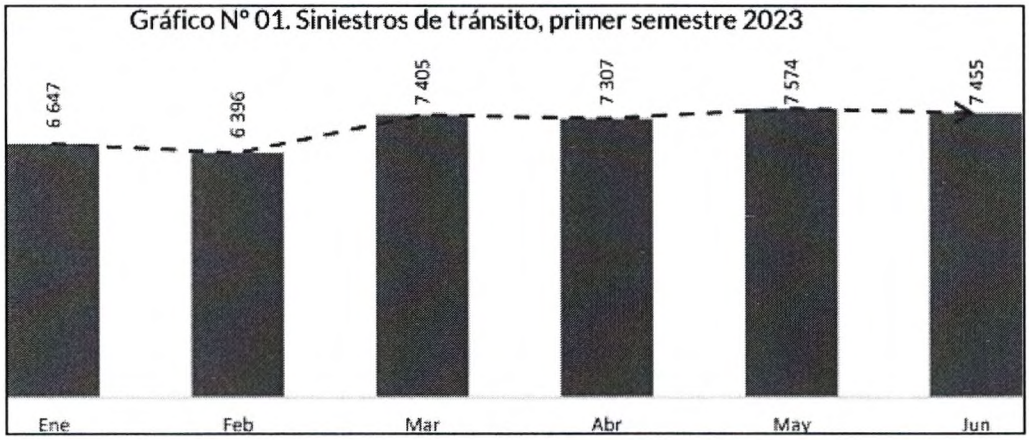
FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2023 13:17:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2023 13:17:01-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Problemática que se pretende resolver

Uno de los principales temas que a diario informan los medios de comunicación a través de los diversos canales digitales son los accidentes de tránsito. Este constituye un problema muy frecuente en nuestro día a día tal como lo evidencia el Observatorio Nacional de Seguridad Vial mediante el Boletín Estadístico de Siniestralidad Vial, primer semestre 2023[1]:



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Vial. Boletín Semestral 2023.

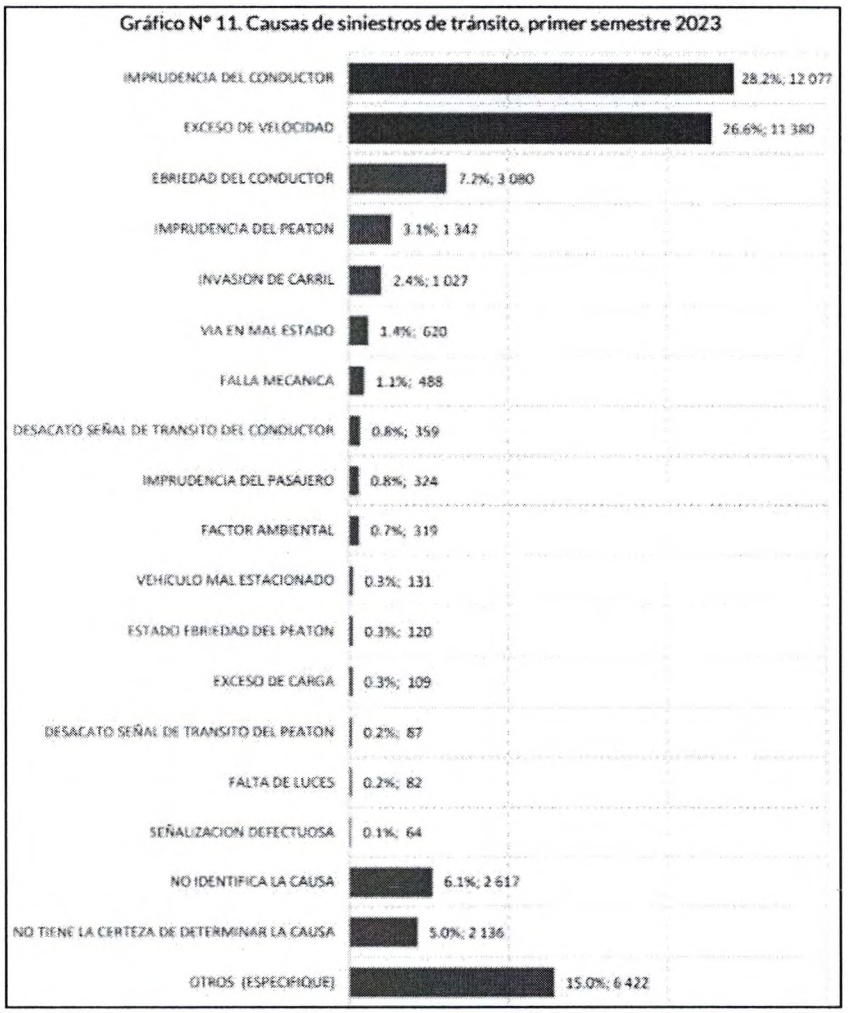
El precitado boletín indica que, según datos proporcionados por la Policía Nacional del Perú, en el primer semestre del año 2023 se han registrado un total 42,784 siniestros de tránsito en todo el territorio nacional. De ellos, 1,518 personas resultaron fallecidas y 28,370 resultaron heridas.

En otras palabras, no son pocos los daños personales (muertes y lesiones) que se producen como consecuencia de los accidentes de tránsito, sino por el contrario, las cifras demuestran que estos siniestros son muy concurrentes en nuestra realidad, pese a la existencia de todas las normas de tránsito que al respecto se han aprobado.

Las causas de estos accidentes de tránsito son variadas y de muy diversa índole. Cada caso en concreto tiene su propia particularidad y origen, no todas se producen por una causa única. Si bien es cierto la mayoría de los casos se originan por la imprudencia o negligencia de los conductores de las unidades vehiculares, no es menos cierto que existen otros factores que conllevan a siniestros de tal naturaleza.

Efectivamente, según el Observatorio Nacional de Seguridad Vial las principales causas de los siniestros de tránsito son los siguientes:

[1] https://www.onsv.gob.pe:5000/boletin-estadistico-de-siniestralidad-vial-primer-semestre-2023/



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Vial. Boletín Semestral 2023.

De la revisión del cuadro que antecede, podemos verificar que, si bien la imprudencia del propio conductor y el exceso de velocidad encabezan la lista de las causas que conllevan a desencadenar los accidentes de tránsito, también encontramos otros como la imprudencia del peatón y pasajero, el factor ambiental, estado de ebriedad del peatón, desacato a la señal de tránsito del peatón, entre otros.

Efectivamente, día tras día se toma conocimiento de la ocurrencia de un gran número de accidentes de tránsito que se producen a nivel nacional. Los medios de comunicación informan las diversas modalidades en las que estas se generan. Si bien un importante porcentaje de los mismos se ocasiona debido a la imprudencia del mismo conductor del vehículo, también existe otro importante número que evidencia que dichos accidentes se llevan a cabo por factores que en nada tiene que ver la intervención o falta de diligencia de los choferes de las unidades vehiculares.

A continuación, a modo de ejemplo, se muestran algunas imágenes que dan cuenta de lo que hasta este punto se viene señalando, es decir, que la

incidencia de los accidentes de tránsito por causas ajenas a maniobras de los conductores de las unidades vehiculares son muchas:

Imprudencia de peatones, segunda causa de muerte por accidentes de tránsito | RPP Noticias

Visitar >

Fuente: https://rpp.pe/lima/actualidad/imprudencia-de-peatones-segunda-causa-de-muerte-por-accidentes-de-transito-noticia-831187

Lima: Peatones imprudentes causaron 2 de cada 10 accidentes mortales | LIMA | PERU21

Visitar >

Fuente: https://peru21.pe/lima/lima-peatones-imprudentes-causaron-2-10-accidentes-mortales-200781-noticia/

Fuente: https://peru21.pe/lima/peaton-atropellado-respetar-luz-roja-surco-video-239404-noticia/

Fuente: https://www.youtube.com/watch?v=Ilm2adsZclw

Como se puede apreciar, son frecuentes los casos donde los accidentes con subsecuente daño personal se producen por factores ajenos a la falta de diligencia o culpa de quienes emplean las unidades vehiculares para trasladarse de un lugar a otro. Por lo tanto, este hecho o las circunstancias

en el que el mismo se produce, debe tomarse en consideración para determinar al responsable del accidente, pues de ello depende en gran medida determinar quién se encuentra obligado a resarcir el daño.

Sin embargo, en muchos de estos casos, la responsabilidad que se deriva de los accidentes de tránsito se determina de manera objetiva, es decir, el conductor y el propietario del vehículo son responsables por los daños y perjuicios ocasionados, por el solo hecho de conducir o ser el propietario de un bien riesgoso o peligroso, sin considerarse las circunstancias en la que el mismo se produjo.

2. Antecedentes

La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre contiene un conjunto de lineamientos reglamentarios, uno de los cuales es la contemplada en el artículo 29, que regula la responsabilidad civil en caso de accidentes de tránsito causados por vehículos automotores.

Al respecto, la norma en mención señala que, en estos casos, la responsabilidad es objetiva, en concordancia con lo establecido en el artículo 1970 del Código Civil, según el cual, si una persona sufre algún daño como consecuencia de un bien riesgoso o peligroso debe ser indemnizado económicamente por quien conducía el mencionado bien.

De lo expuesto, podemos afirmar que, nuestro ordenamiento jurídico interno recoge la teoría del riesgo, en virtud del cual todas aquellas personas (natural o jurídica) que realicen actividades que contengan el riesgo de producir algún daño en concreto, eventualmente serán considerados responsables civilmente hablando, aun cuando realicen la actividad riesgosa con la mayor diligencia posible.

Por lo menos, se ha evidenciado que, en materia de tránsito se viene aplicando la responsabilidad civil objetiva, pese a que, muchos de los accidentes se produzcan por factores ajenos a quien conduce o es dueño de algún vehículo automotor.

Este viene hacer la normativa que regula la responsabilidad civil en caso de accidentes de tránsito, y la cual debemos revisar detenidamente si se pretende corregir la forma de determinar responsabilidad cuando el daño se origine como consecuencias de factores externos a la conducta del propio conductor o propietario del vehículo automotor.

No resulta coherente que, quien actuando de manera prudente responsada o tenga que resarcir a la víctima de daños derivados de un accidente de tránsito, máxime si dichos daños se produjeron por causas o factores en las que no ha mediado imprudencia alguna del conductor o dueño del vehículo.

3. Propuestas de modificación

Conforme se ha señalado en párrafos anteriores, actualmente, el artículo 29 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre establece que la responsabilidad civil generada como consecuencia de cualquier accidente de tránsito es objetiva en todos los casos, es decir, no establece excepción alguna o circunstancias eximentes de responsabilidad.

Sin embargo, si revisamos el artículo 1972 del Código Civil, advertiremos que este regula lo que es la irresponsabilidad en caso fortuito o fuerza mayor, señalando en otras palabras que, en aquellos casos donde una persona resulte con daños como consecuencia de un bien riesgoso o peligroso, no existirá obligación de resarcir el daño, si este fue consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, o por el hecho determinante de tercero o de la imprudencia de quien padece el daño.

Es decir, si bien el mencionado Código Sustantivo establece en primer término que, la responsabilidad civil será objetiva cuando el daño producido se haya ocasionado como consecuencia de la utilización de un bien riesgoso o peligroso, cierto es también que, más adelante, contiene una disposición que podríamos calificar como la excepción a la regla.

Por lo tanto, con la finalidad de hacer concordar en la medida de lo posible las normas contenidas dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre debe ser objeto de modificación de acuerdo a las previsiones establecidas en el Código Civil.

De esa manera, la presente iniciativa legislativa propone modificar el artículo 29 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre variando el tipo de responsabilidad civil que se deriva en los casos de accidentes tránsito. En otras palabras, si actualmente la responsabilidad se determina de manera objetiva, con la reforma propuesta se establecería según el criterio de imputación subjetiva, esto significa que se tendría que evaluar las circunstancias en las que se produce cada caso en concreto, es decir, no necesariamente será responsable el usuario o propietario del vehículo automotor considerado un bien riesgoso o peligroso, lo cual resulta coherente, pues como se ha mencionado líneas arriba, no todos los accidentes se producen por culpa o negligencia de ellos.

Así, no existirá responsabilidad del conductor o propietario del bien riesgoso o peligroso cuando se verifique la ocurrencia de uno de los supuestos establecidos en el artículo 1972 del Código Civil, en otros casos será objetiva.

Uno de los primeros criterios o factores contemplados en el artículo 1972 del Código Civil es el caso fortuito y fuerza mayor, según los cuales, dichos eventos tienen carácter de impredecibles ya sea porque se producen por la acción de la naturaleza o por la intervención del hombre, eventos en los cuales, no tendrían culpa alguna ni la victima ni el usuario o propietario del vehículo.

El segundo criterio es que el accidente de tránsito se produzca por la acción o intervención de un tercero, donde tampoco hubiere mediado culpa o negligencia del usuario o propietario del bien riesgoso o peligroso. No resultaría coherente hacer responsable a ninguno de estos últimos si el suceso se materializa por la interposición de otra persona ajena a ellos.

El último de los factores eximentes de responsabilidad es la imprudencia de quien sufre el daño. Este supuesto resulta lógico, pues no está bien hacer responsable del daño a quien actuó con respeto al deber jurídico de no causar daño a otro.

En ese sentido, la iniciativa legislativa busca que, en cada uno de los accidentes de tránsito se determine la responsabilidad civil según las circunstancias en que las mismas se hayan producido. Ha quedado demostrado que no todas son por culpa o imprudencia del usuario o propietario de vehículo automotor, pueden existir otras causas que nada tienen que ver con alguno de ellos, los cuales deben ser considerados para eximirlos de la obligación de reparar el daño que se haya producido.

Si bien es cierto el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0001-2005-PI/TC, fundamento 25, ha señalado que el artículo 29 de la Ley 27181 es constitucional, cierto es también que, mediante la presente iniciativa legislativa no se pretende cuestionar dicho pronunciamiento, pues es evidente que responde a lo dispuesto en el artículo 1970 del Código Civil; no obstante, consideramos necesario modificar la Ley General de Transporte y Transito Terrestre en concordancia con lo establecido en el mismo Código Sustantivo y tomando en cuenta el elevado incremento de accidentes de tránsito.

4. Relación con el Acuerdo Nacional

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado IV: Estado eficiente, transparente y descentralizad, que contiene la política 28: **"Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial"**, que establece lo siguiente:

> *"Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.*
>
> *Con este objetivo el Estado: ... (f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación; (g) establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil..."*
>
> **[Énfasis agregado]**

5. Análisis Costo - Beneficio

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos vinculados al mismo:

a. Beneficios

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Estado	• Determinará responsabilidad civil en accidentes de tránsito, de acuerdo al grado de responsabilidad que efectivamente haya tenido el usuario y/o propietario del vehículo automotor.	Las reglas para establecerse la responsabilidad civil en un accidente de tránsito se realizarán según el principio de responsabilidad, según el cual, una persona debe responder por sus propios actos, no siendo posible asumir culpa alguna en caso haya actuado de manera diligente y en respeto a las normas de tránsito correspondientes.

Usuario o propietario de vehículo automotor	• La iniciativa legislativa incorpora en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, criterios eximentes de responsabilidad para quien usa o es propietario de un bien riesgoso o peligroso.	Actualmente, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre establece que la responsabilidad civil en los accidentes de tránsito es de carácter objetiva, es decir, es responsable quien usa y/o es propietario del vehículo automotor, por el solo hecho de tratarse de un bien riesgoso o peligroso. Ello cambiará con la aprobación del proyecto de ley propuesto, toda vez que para determinar la responsabilidad se evaluaran las circunstancias de cada caso en concreto, siendo que, en aquellos casos donde se verifique la presencia de uno de los criterios incorporados, el usuario o propietario del vehículo no se encontrará obligado a resarcir el daño que se haya producido.
Sociedad	• Contribuirá a que cada quien sea responsable y repare los daños que haya ocasionado sólo por sus acciones.	Actualmente, un sector de la sociedad peruana, específicamente quienes utilizan o son propietarios de un bien riesgoso o peligroso, perciben que serán ellos los responsables por los accidentes de tránsito en los que se vean involucrados. Esto cambiará con la aprobación de la iniciativa legislativa propuesta.

b. Costos

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Víctima de daño	• El daño que haya sufrido una persona como consecuencia de un accidente de tránsito no será reparado en todos los casos de igual manera.	Para establecer si el usuario y/o propietario del vehículo automotor se encuentra obligado a reparar el daño que haya sufrido una persona, se evaluará cada caso en concreto, pues si se determina que el accidente se produjo por causas ajenas a los mismos, estos no tendrán la obligación de resarcir daño alguno.

		Por ejemplo, si una víctima ha sufrido daño en un accidente de tránsito por su propia negligencia o imprudencia, no tendrá derecho a reclamar reparación alguna al conductor o dueño de la unidad vehicular.

6. Impacto de la norma en la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa generará la modificación de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre para establecer en el artículo 29, los criterios eximentes de responsabilidad en los casos donde se produzcan accidentes de tránsito. En tal sentido, la modificación consiste básicamente en hacer concordar la precitada ley con las disposiciones establecidas en el Código Civil en materia de responsabilidad por riesgo.

En otras palabras, con la eventual aprobación de la presente iniciativa legislativa, la responsabilidad civil derivada de accidentes de tránsito ya no será de carácter objetiva, es decir, por el solo uso de un bien riesgoso o peligroso, sino que, en cada caso en concreto tendrá que evaluarse las circunstancias que desencadenaron el accidente de tránsito.

Esto quiero decir que, en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre se establecerá la responsabilidad subjetiva, cuando se verifique la ocurrencia de uno de los supuestos comprendidos en el artículo 1972 del Código Civil, circunstancias como el caso fortuito o la fuerza mayor; asimismo, la acción de un tercero y la imprudencia de quien sufre o padece el daño.

De esta manera, la legislación nacional guardará mayor concordancia en lo que respecta a responsabilidad por uso de un bien riesgoso o peligroso.