Proyecto de Ley N°.....1706/2021 - PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
08 ABR. 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 2:39 pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Lima, 08 de abril de 2022

OFICIO Nº 102 -2022 -PR

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley de amnistía en el servicio de transporte terrestre de personas y mercancías que fomenta la reactivación del sector afectado por las graves consecuencias de la COVID-19.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

Firmado digitalmente por:
ALEJOS SIGUAS Victor Raul
FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 06/04/2022 20:46:19-0500

REPUBLICA DEL PERU

Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE AMNISTÍA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS Y MERCANCÍAS QUE FOMENTA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR AFECTADO POR LAS GRAVES CONSECUENCIAS DE LA COVID-19

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto conceder amnistía a favor de los transportistas, conductores y generadores de carga del servicio de transporte público terrestre de personas y mercancías y del servicio de transporte público terrestre de pasajeros en vehículos menores, por las infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre que hubieran cometido durante el Estado de Emergencia Nacional declarado por las graves consecuencias de la COVID-19.

Artículo 2.- Amnistía de las infracciones y multas impuestas en el servicio de transporte público de personas y mercancías

2.1 Concédase amnistía a favor de los transportistas, conductores y generadores de carga del servicio de transporte público terrestre de personas y mercancías y del servicio de transporte público terrestre de pasajeros en vehículos menores, por la comisión de infracciones a la normatividad de transporte y tránsito terrestre que hubieran cometido durante el Estado de Emergencia Nacional declarado por las graves consecuencias de la COVID-19, cuya sanción es de naturaleza pecuniaria, que se encuentran tipificadas en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC; el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2008-MTC; el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito –Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC; y, las Ordenanzas Municipales que regulan el servicio de transporte público de pasajeros en vehículos menores en el marco de la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, y su Reglamento.

Firmado digitalmente por:
PAZ MELENDEZ Eric
Franklin FAU 20131379944 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/04/2022 19:23:20-0500

Firmado digitalmente por:
CHECCO CHAUCA Lenin
Abraham FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 06/04/2022 19:52:11-0500

2.2 La amnistía indicada en el numeral 2.1 del presente artículo es aplicable a las infracciones cometidas desde el 16 de marzo de 2020 hasta la entrada en vigencia de la presente Ley, y tiene por efecto eliminar legalmente el hecho infractor y producir la conclusión y/o archivo del procedimiento administrativo sancionador, incluida la etapa de ejecución coactiva (lo que incluye costas y costos del procedimiento de cobranza coactiva), así como la extinción de la obligación de pago de la multa.

2.3 Se excluyen del beneficio de la amnistía indicada en el numeral 2.1 del presente artículo, las infracciones siguientes:

Dispositivo legal	Código de infracción
Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, Reglamento Nacional de Vehículos	Leves: P.1, P.4. P.7, P.10 y P.22 Graves: P.2, P.5, P.8, P.11, P.13, P.21, P.26 y P.28 Muy graves: P.3, P.6, P.9, P.12, P.14, P.15, P.16, P.18, P.19, P.20, P.23, P.24, y P.29
Decreto Supremo N° 021-2008-MTC, Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	Graves: D.5, E.1, E.2, E.3, E.4, R.1, R.2, R.3, R.5, R.6, R.7, R.9, R.10, R.11, R.12, T.1, T.2, T.3, T.4, T.6, T.8, T.9, T.10, T.11, T.13, T.15, T.16, T.17, T.19, T.20, T21, T.24, T.26 y T.27 Se excluyen también las infracciones de código OF (Operador Ferroviario)
Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito	Leves: L.04 Graves: G.01, G.02, G.03, G.08, G.09, G.12, G.13, G.14, G.18, G.19, G.20, G.21, G.25, G.28, G.30, G.31, G.33, G.34, G.39, G.46, G.51, G.56, G.59, G.60, G.64 y G.72 Muy graves: M.01, M.02, M.03, M.04, M.05, M.07, M.08, M.09, M.11, M.13, M.16, M.17, M.18, M.19, M.20, M.24, M.25, M.26, M.27, M.28, M.35, M.36, M.40, M.41 y M.42
Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte	Leves: S.2.a, S.4.c y V.5 Graves: I.1.a, I.1.c, I.1.e, I.1.f, I.7.a, I.7.b, I.7.c, S.5.c, S.5.d, S.6, V.3, V.4, V.6 y V.7 Muy graves: F.1, F.5, F.6, F.7, I.3, S.1, S.3, S.5.a, S.5.b, S.8, S.9, S.11, T.2, T.3, V.1, V.2 y V.9

2.4 En el caso del servicio de transporte público de pasajeros en vehículos menores, las municipalidades distritales aprueban el listado de las infracciones que se encuentran dentro del ámbito de los beneficios de la amnistía, excluyendo a aquellas

REPUBLICA DEL PERU

Ley

que se encuentren directamente vinculadas con la ocurrencia de accidentes de tránsito y la salud de la población.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano", salvo para el caso del servicio de transporte público de pasajeros en vehículos menores regulado en el marco de la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, y su Reglamento, en cuyo caso entra en vigencia a partir del día siguiente de la aprobación del listado de las infracciones que se encuentran dentro del ámbito de los beneficios de la amnistía, según lo descrito en el numeral 2.4 del artículo 2 de la presente norma

.

SEGUNDA. Aprobación del listado de las infracciones que se encuentran dentro del ámbito de los beneficios de la amnistía

Las municipalidades distritales aprueban mediante Ordenanza Municipal, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley, el listado de las infracciones que se encuentran dentro del ámbito de los beneficios de la amnistía, excluyendo a aquellas que se encuentren directamente vinculadas con la ocurrencia de accidentes de tránsito y la salud de la población.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ...

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **13** de **abril** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1706/2021-PE** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Firmado digitalmente por:
ALEJOS SIGUAS Victor Raul
FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 06/04/2022 20:44:57-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
LEY DE AMNISTÍA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS Y MERCANCÍAS QUE FOMENTA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR AFECTADO POR LAS GRAVES CONSECUENCIAS DE LA COVID-19

I. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

El artículo 1 de la Constitución Política del Perú (en adelante CP) establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional tiene señalado que *(...) la dignidad de la persona humana constituye un valor y un principio constitucional portador de valores constitucionales que prohíbe, consiguientemente, que aquélla sea un mero objeto del poder del Estado o se le dé un tratamiento instrumental. Pero la dignidad también es un dínamo de los derechos fundamentales; por ello es parámetro fundamental de la actividad del Estado y de la sociedad, así como la fuente de los derechos fundamentales. De esta forma la dignidad se proyecta no sólo defensiva o negativamente ante las autoridades y los particulares, sino también como un principio de actuaciones positivas para el libre desarrollo de la persona y de sus derechos*[1].

Como se puede advertir, la dignidad del ser humano y los derechos fundamentales que se derivan de ella, constituyen los parámetros básicos para la actuación del Estado, respecto del cual no solo exigen un deber negativo de no afectación de los mismos, sino también un deber positivo que implica la realización de determinadas acciones para su promoción y efectiva realización. Es así que el Estado no solo tiene el deber de no afectar los derechos fundamentales, sino que también tiene la obligación de generar las condiciones para que los mismos puedan ejercerse de manera plena.

En esa línea, el artículo 44 de la CP establece que son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, el artículo 58 de la CP establece que el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicio públicos e infraestructura; y, el artículo 59 señala que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, precisando que, el ejercicio de las referidas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública.

En ese sentido, en virtud de este marco constitucional, el Estado ha dictado una serie de medidas con la finalidad de garantizar la protección de los derechos fundamentales a la vida (numeral 1 del artículo 2 de la CP) y a la salud (artículo 7 de la CP) de los efectos de la pandemia de la COVID-19, así como para mitigar los efectos negativos de la referida enfermedad y promover la reactivación económica del país.

Ahora bien, el presente Proyecto de Ley tiene por objeto aprobar una Amnistía a favor de los prestadores del servicio transporte público de personas y mercancías y del servicio de transporte público de pasajeros en vehículos menores, por las infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre que hubieran cometido durante el Estado de Emergencia Nacional declarado por las graves

[1] EXP. N.° 10087-2005-PA/TC. FJ 5.

Firmado digitalmente por:
PAZ MELENDEZ Eric
Franklin FAU 20131379944 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/04/2022 19:23:52-0500

Firmado digitalmente por:
CHECCO CHAUCA Lenin
Abraham FAU 20131379944 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 06/04/2022 19:52:41-0500

consecuencias de la COVID-19, ello con la finalidad de mitigar los efectos económicos negativos ocasionados por la pandemia sobre los mismos.

Cabe señalar que el sector transporte terrestre ha sido uno de los más golpeados por la pandemia, siendo que el mismo, en un primer momento fue fuertemente restringido (el transporte de personas de ámbito nacional y regional de personas fue restringido en su totalidad y el servicio de transporte urbano, en 50%[2]) y posteriormente se ha ido reactivando, pero con medidas restrictivas de aforo y otras obligaciones referidas a la implementación de determinados mecanismos para evitar los contagios (deberes de limpieza y desinfección de los vehículos, uso de mascarillas y protectores faciales, panel de protección sanitaria, entre otros[3]).

Respecto de la amnistía, el artículo 102 de la CP establece que el Congreso de la República tiene las siguientes atribuciones:

> ***Artículo 102.-*** *Son atribuciones del Congreso:*
> *1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.*
> *2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.*
> *(...).*
> *6. Ejercer el derecho de amnistía.*
> *(...)*

El diccionario de la Real Academia de Española, señala que el término Amnistía hace referencia al *"Perdón de cierto tipo de delitos, que extingue la responsabilidad de sus autores".* En esa línea, en el Código Penal peruano establece en su artículo 89 que la Amnistía *"(...) elimina legalmente el hecho punible a que se refiere e implica el perpetuo silencio respecto de él. El indulto suprime la pena impuesta".*

Por su parte, el Tribunal Constitucional señaló en la su sentencia recaída en el Expediente Nº 013-96-I/TC que *"(...) La amnistía es un derecho que el Congreso ejerce en nombre de la sociedad a fin de aplicar el olvido a ciertos tipos de delito, los cuales se tienen como hechos no punibles, y se considera como nunca perpetrados."*

De lo señalado se advierte que la amnistía es una institución jurídica en virtud de la cual el Congreso de la República otorga el perdón de los delitos, eliminando así el hecho punible y sus consecuencias jurídicas. Además de ello, debe advertirse que la misma cuenta con una mayor regulación en el Derecho Penal, no encontrándose disposiciones similares en el ámbito del Derecho Administrativo de nuestro país. Dicha situación se debe a que históricamente la referida institución jurídica ha tenido una mayor aplicación en el ámbito del Derecho Penal.

No obstante, si bien la Amnistía ha tenido un mayor desarrollo y aplicación en el Derecho Penal, ello no significa que su aplicación sea privativa de los delitos penales, puesto que, atendiendo a la unidad del *ius puniendi* del Estado, la misma también resulta aplicable a las infracciones administrativas.

Al respecto, Blanca Lozano señala que *"(...) de la identidad sustancial entre la sanción penal y la administrativa como manifestaciones de la potestad punitiva del*

---

[2] Ver artículo 9 del hoy derogado Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.
[3] Ver Lineamiento Sectorial para la Prevención del COVID-19 en el Servicio de Transporte Terrestre Regular de Personas de Ámbito Provincial, aprobado por Resolución Ministerial N° 385-2020-MTC-01 y demás lineamientos sectoriales.

Estado reconocida por nuestro Tribunal Constitucional, se deriva necesariamente la solución contraria, debiendo entenderse que, salvo exclusión expresa por la Ley concedente de la amnistía, las infracciones administrativas han de considerarse incluidas en el beneficio por ella otorgado, lo cual resulta además coherente con el principio lógico de que quien quiere perdonar lo más (penas), querrá también perdonar lo menos (sanciones administrativas)"[4].

Sobre la unidad del *ius puniendi* del Estado, el Tribunal Constitucional ha señalado que de la misma se derivan tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo sancionador, de tal manera que a ambos le resultan aplicables, si bien con matices, los mismos principios. Así, por ejemplo, en la sentencia recaída sobre el expediente N° 00020-2015-PI/TC, se señaló lo siguiente:

> *"(...)*
> *56. Asimismo, la potestad de la Contraloría General de la República para imponer sanciones a los servidores y funcionarios públicos, no puede desconocer que, entre otros, debe respetar los principios de legalidad y tipicidad. Así, el artículo 2, inciso 24, literal d) de la Constitución establece que "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley". Si bien dicha disposición, que inicialmente puede entenderse como referida al ámbito penal, debe ser interpretada en la medida en que se refiere a expresiones del ius puniendi del Estado en general, lo que incluye también la potestad para imponer sanciones ante faltas o inconductas de carácter administrativo." (Subrayado agregado)*

En ese sentido, en la medida que, tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, tal como lo ha reconocido nuestro Tribunal Constitucional, el cual consiste en el derecho del Estado de imponer castigos, resulta viable que el Congreso de la República pueda aprobar Leyes de amnistía respecto de infracciones administrativas.

En consecuencia, el presente Proyecto de Ley que aprueba una amnistía en el servicio de transporte de personas y mercancías por las graves consecuencias de la COVID-19, resulta constitucionalmente viable, toda vez que el mismo se aprueba de acuerdo con las atribuciones del Congreso de la República establecidas en la CP y, además, contribuye a la salvaguarda y promoción de los derechos fundamentales de las personas a la salud, libertad de trabajo y a la libertad empresa, siendo que le permitirá a los transportistas, conductores y generadores de carga contar con mayor liquidez para que puedan ser reinvertidos en la mejora de la calidad del servicio y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los protocolos sanitarios de prevención contra la COVID-19.

Respecto de la proporcionalidad del Proyecto de Ley que aprueba la Amnistía, cabe indicar que el mismo resulto idóneo a los fines de procurar el ejercicio de las libertades económicas y el derecho al trabajo de los transportistas, choferes y generadores de carga en este contexto de la pandemia por las graves consecuencias de la COVID-19 y de reactivación económica, toda vez que los libera de determinadas cargas económicas que podrán ser reinvertidos en la prestación del servicio.

---

[4] Blanca Lozano. La extinción de las sanciones administrativas y tributarias. Marcial Pons Madrid:1990. Pág. 178

Asimismo, la medida deviene en necesaria, toda vez que, no se advierte una medida alternativa que sea igualmente idónea para promover el ejercicio de las libertades económicas y el derecho fundamental al trabajo y que a la vez sea menos lesiva a los fines que se persiguen con la sanción administrativa en materia de transporte tránsito terrestre, que es en buena cuenta disuadir la comisión de conductas infractoras en aras de garantizar la seguridad vial. Ahora, si bien puede plantearse como alternativa el otorgamiento de un subsidio, la misma implica un mayor gasto, siendo necesaria la disposición de recursos económicos del Estado; y, además, el impacto de la misma no sería importante, debido a que de igual manera se cobraría al administrado los montos de las multas.

Otra medida alternativa sería la reducción de multa; sin embargo, ello implicaría que se tenga que implementar un procedimiento a través del cual los administrados puedan solicitar la reducción de la multa y concluir los procedimientos administrativos sancionadores que se hubieren instaurado en su contra; con lo cual, se incrementa los costos para los administrados y la administración pública, con lo que se ven reducidos los beneficios de la medida. Además de ello, un procedimiento de dicha naturaleza incrementa asistencia de los administrados en los centros de atención al ciudadano de las entidades y, con ello, el incremento de los riesgos de contagio de la COVID-19. En ese sentido, si bien la reducción de la multa puede ser una alternativa; en el contexto por el cual se encuentra atravesando nuestro país debido a la pandemia de la COVID-19, dicha medida no resulta ser igualmente idónea.

Finalmente, la medida es proporcional, toda vez que, si bien otorga el perdón respecto de determinadas infracciones, la misma no alcanza a aquellas infracciones que tengan incidencia directa en la seguridad vial y en la ocurrencia de accidentes de tránsito.

Por estas consideraciones, el Proyecto de Ley es conforme con la CP, siendo viable su aprobación.

II. PROBLEMÁTICA

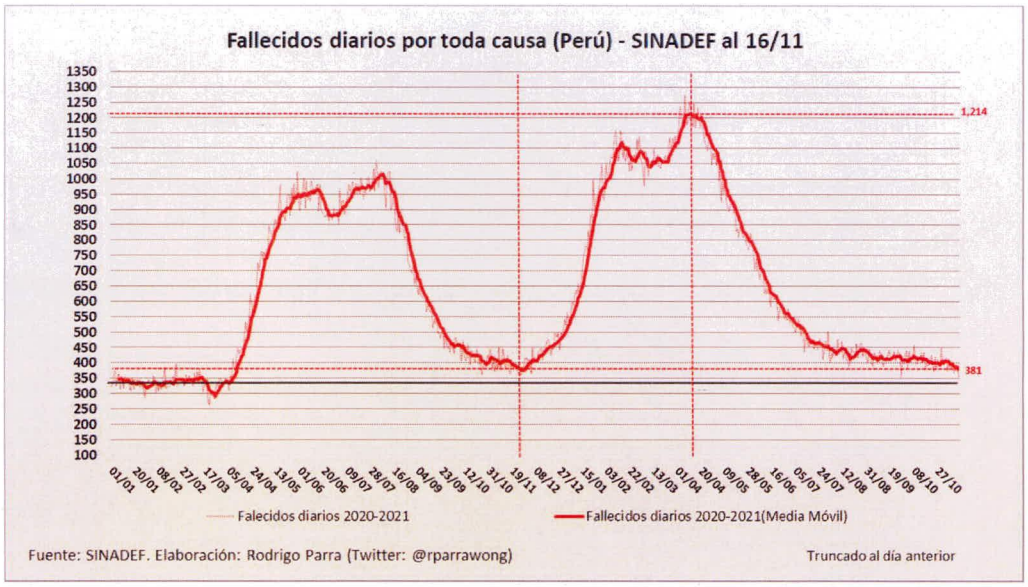
el mundo viene siendo afectado por la pandemia causada por la COVID-19, la misma que, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Salud, hasta el 02 de abril de 2022, a nivel nacional, se tiene 3,544,862 casos confirmados y 212,102 fallecidos[5].

La evolución de la pandemia en nuestro país se ha desarrollado en dos olas de elevada intensidad. En efecto, la primera ola de la pandemia se inició a finales del mes de marzo del año pasado, teniendo una duración de aproximadamente 8 meses y teniendo picos de mortalidad máxima de más de 1000 personas diarias (casi 700 personas en exceso). La segunda ola de la pandemia se inició a mediados de diciembre del año pasado y ha tenido una duración de aproximadamente 8 meses. Esta ola ha tenido picos más pronunciados, por cuanto se ha alcanzado una mortalidad de más de 1200 personas por día (casi 900 personas en exceso). Actualmente se evidencia la culminación de tercera ola, sin embargo, no hubo un aumento tan elevado en el número de fallecidos, gracias a los avances en la vacunación de la población[6].

[5] Ver: https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp.

[6] Ver: https://larepublica.pe/sociedad/2022/03/29/coronavirus-en-peru-tercera-ola-llegaria-a-su-fin-la-proxima-semana-vacunas-covid-19-variante-omicron/.

Ilustración 1: Fallecidos diarios por toda causa (Perú) – SINADEF al 16/11.



Adicionalmente a ello, cabe indicar que de acuerdo con el Informe Técnico IT-CDC N° 076-2021 del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, el escenario más conservador correspondiente a la expansión de la segunda ola es de aproximadamente 2,483,511 casos con un total de 67,292 fallecidos, mientras que en un peor escenario se esperarían 4,130,393 casos con 115,189 mil fallecidos, tal como se puede apreciar en la **Tabla 1.**

Tabla 1: Resumen de los escenarios de una probable tercera ola

Escenarios	Casos totales	Casos sintomáticos (80% del total de casos)	Hospitalizados (20%)	Hospitalización en UCI (5%)	Fallecidos
Conservador	2,483,511	1,986,808	397,362	19,868	67,292
Peor escenario	4,130,393	3,304,315	660,863	33,043	115,189

Fuente: Informe Técnico IT-CDC N° 076-2021, Tabla 3.

Ante esta situación, el Gobierno, desde la aparición de la COVID-19 en nuestro país, ha dictado una serie de medidas que permitan mitigar su propagación. Es así que, mediante el Decreto Supremo N° 008-2020-SA se declaró la Emergencia Sanitaria a Nivel Nacional, la cual ha sido prorrogada sucesivamente mediante los Decretos Supremos N° 020-2020-SA, N° 027-2020-SA, N° 031-2020-SA, N° 009-2021-SA, N° 025-2021-SA y N° 003-2022-SA, siendo la última prórroga por el plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del 2 de marzo de 2022.

Mediante Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, se declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el

restablecimiento de la convivencia social, por el plazo de treinta y dos (32) días calendario, la misma que ha sido prorrogada por el Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, por el plazo de treinta (30) días calendario, a partir del 1 de abril de 2022.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha tomado diversas medidas de control de la pandemia en el sector de transporte terrestre de personas, siendo que las principales medidas han sido las siguientes: i) reducción de los aforos en el servicio de transporte terrestre regular y especial, ii) obligación de la limpieza y desinfección de las unidades utilizadas para prestar el servicio, y iii) uso obligatorio de mascarillas y escudos faciales durante la prestación del servicio de transporte.

Ilustración 2: Precios de los principales combustibles en enero y septiembre del año 2021.

MERCADO INTERNO
ESTRUCTURA DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES
PRECIOS VIGENTES - ENERO 2021 (Soles por Galón)

COMBUSTIBLES	Precio Neto Petroperú (1)	Precio al público (*)
Gas Licuado de Petróleo (**)	2.28	4.28
Gasohol 97 Oct.	7.79	13.92
Gasohol 95 Oct.	7.61	13.14
Gasohol 90 Oct.	7.41	11.69
Gasohol 84 Oct.	7.22	11.31
Diesel B5 S-50	7.68	11.96
Petróleo Industrial N° 6 (***)	6.39	
Petróleo Industrial 500 (***)	6.31	

MERCADO INTERNO
ESTRUCTURA DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES
PRECIOS VIGENTES - SETIEMBRE 2021 (Soles por Galón)

COMBUSTIBLES	Precio Neto Petroperú (1)	Precio al público (*)
Gas Licuado de Petróleo (**)	2.33	5.00
Gasohol 97 Oct.	11.32	17.39
Gasohol 95 Oct.	11.21	16.59
Gasohol 90 Oct.	10.96	15.58
Diesel B5 S-50	11.21	15.50
Petróleo Industrial N° 6 (***)	8.99	
Petróleo Industrial 500 (***)	8.84	

Página 1

Fuente: Estadísticas de hidrocarburos del MINEM. Consultado el 18 de noviembre de 2021.
http://www.minem.gob.pe/ estadisticaSector.php?idSector=5

En tal sentido, las restricciones en los aforos en el servicio de transporte terrestre de personas han causado gran afectación en la sostenibilidad de las empresas que prestan el servicio de transporte, especialmente el servicio de transporte urbano, lo que motivó el establecimiento de un programa de subsidios al transporte urbano en el marco del Decreto de Urgencia N° 079-2020. Así también, los lineamientos aprobados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones establecen determinadas medidas que, si bien son relevantes para reducir los riesgos de contagio de la COVID-19, incrementan los costos de operación del servicio. Entre dichas medidas se tiene la restricción del aforo de los vehículos, la obligación de realizar la limpieza y desinfección de los mismos, la obligación del uso de mascarilla, entre otros.

Adicionalmente, el precio del combustible diésel, insumo fundamental para la prestación del servicio, viene presentando alzas en su precio, en virtud a la elevación general de los precios del petróleo, siendo que el crudo WTI ha elevado sus precios de alrededor de 40 USD/barril a inicios del año 2021 a cerca de 70 USD/barril a finales del mes de agosto. Como resultado, se reporta una elevación del precio de los combustibles a nivel nacional, en particular del combustible diésel, como se puede apreciar en la

Ilustración 2.

En efecto, el precio del combustible diésel de uso vehicular (Diesel B5 S-50) se viene elevando en los últimos meses. De acuerdo a la información del MINEM, mientras que el precio de venta al público en enero del 2021 era de 11.96 soles por galón, dicho precio se ha incrementado, alcanzando en julio del 2021 el precio de 14.61 soles por galón, lo que representa un incremento de cerca del 22% del precio en un semestre.

Ilustración 3: Variación porcentual en la actividad económica de los sectores económicos del país, 2020 y 2021.

Sector	Ponderación 1/	Variación Porcentual		
		2021/2020		Set 20-Ago 21/ Set 19-Ago 20
		Agosto	Enero-Agosto	
Economía Total	**100,00**	**11,83**	**18,59**	**10,46**
DI-Otros Impuestos a los Productos	**8,29**	**19,23**	**26,02**	**14,76**
Total Industrias (Producción)	**91,71**	**11,22**	**17,96**	**10,09**
Agropecuario	5,97	6,02	1,81	1,66
Pesca	0,74	-29,93	12,29	19,63
Minería e Hidrocarburos	14,36	3,12	11,99	4,91
Manufactura	16,52	11,55	28,07	17,17
Electricidad, Gas y Agua	1,72	5,93	11,20	7,00
Construcción	5,10	25,53	75,42	46,33
Comercio	10,18	9,93	26,54	14,26
Transporte, Almacenamiento, Correo y Mensajería	4,97	32,76	20,31	3,20
Alojamiento y Restaurantes	2,86	96,48	36,57	-5,39
Telecomunicaciones y Otros Servicios de Información	2,66	6,49	8,19	8,09
Financiero y Seguros	3,22	2,79	12,03	15,15
Servicios Prestados a Empresas	4,24	13,48	21,15	4,71
Administración Pública, Defensa y otros	4,29	3,01	4,56	4,45
Otros Servicios 2/	14,89	11,05	9,63	2,96

Fuente: Informe Técnico de Producción Nacional del INEI. N° 11 Noviembre 2021.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/11-informe-tecnico-produccion-nacional-set-2021.pdf

En este contexto, el nivel de actividad de los servicios de transporte no viene presentando una recuperación. Dicho factor, unido a la subida generalizada de los precios de los combustibles y a la necesidad de invertir recursos para el cumplimiento de los protocolos sanitarios, pone en riesgo la sostenibilidad financiera de corto plazo. En efecto, a pesar de los programas de préstamos temporales garantizados por el Estado, como el Plan Reactiva Perú, se ha tenido conocimiento de disoluciones de empresas de transporte terrestre por problemas financieros.[7]

Mención aparte merece la situación económica de los conductores del servicio público de transporte terrestre de personas y de pasajeros en vehículos menores, los que en un contexto de altos niveles de inflación histórica, que supera el 7% anual (mucho mayor al rango meta de 2%), requieren de medidas que permitan asegurar la continuidad del servicio. En particular, el servicio de transporte realizado en mototaxis es una actividad importante para el desplazamiento de personas en zonas urbanas alejadas que conlleva niveles de riesgo superiores a los de la prestación del servicio en vehículos de cuatro o más ruedas.

En tal sentido, y con el fin de proveer de liquidez al referido grupo de transportistas, las sanciones por las infracciones de tránsito y transporte terrestre deben ser objeto de una amnistía, excluyéndose aquellas que impacten gravemente de manera negativa en la seguridad de la prestación del servicio.

En ese sentido, en esta coyuntura, resulta necesario adoptar medidas que permitan a los transportistas obtener los recursos económicos suficientes a fin de que puedan continuar prestando el servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito nacional y/o del servicio de transporte público terrestre de carga, cumpliendo con las medidas sanitarias y de seguridad.

[7] Por ejemplo, ver https://grupoverona.pe/polemica-empresas-que-se-disuelven-luego-de-acceder-a-reactiva-peru/.

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

En atención a la problemática descrita, con la presente propuesta legislativa se plantea aprobar una amnistía a favor de los transportistas, conductores y generadores de carga que, según corresponda, realizan la prestación de los siguientes servicios:

1. **Servicio transporte público terrestre de personas y mercancías.**

   De acuerdo con el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, el servicio de transporte público, se define como aquel servicio de transporte terrestre de personas y mercancías que es prestado por un transportista autorizado para dicho fin, a cambio de una contraprestación económica. Es así que el servicio de transporte público terrestre de personas y mercancías comprende los siguientes tipos de servicios:

   - Servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, regional y provincial.
   - Servicio de transporte especial de personas (turístico, trabajadores, estudiantes, social, auto colectivo y taxi) de ámbito nacional, regional y provincial.
   - Servicio de transporte de mercancías en general.
   - Servicio de transporte de mercancías especiales

2. **Servicio de transporte público de pasajeros en vehículos menores**

   Es el servicio de transporte público de pasajeros que se realiza en vehículos menores de tres (3) ruedas, motorizados y no motorizados en el ámbito de una municipalidad distrital.

   Este servicio se encuentra regulado en las ordenanzas expedidas por las municipalidades distritales, en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre; la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores; y, Reglamento nacional de transporte público especial de pasajeros en vehículos motorizados o no motorizados, aprobado por Derecho Supremo N° 055-2010-MTC.

Ahora bien, en cuanto a las infracciones que son objeto de la Amnistía, el Proyecto de Ley precisa que son todas aquellas que hubieran sido cometidas a partir del 15 de marzo de 2020 hasta la fecha de la publicación de la presente Ley en el diario oficial "El Peruano" y que se encuentran tipificadas en los siguientes reglamentos nacionales con una sanción es de naturaleza pecuniaria:

- Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC
- Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo Nº 058-2003-MTC
- Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, aprobado por Decreto Supremo Nº 021-2008-MTC
- Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito –Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo Nº 016-2009-MTC

- Las ordenanzas municipales que regulan el Servicio de transporte público de pasajeros en vehículos menores en el marco de la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, y su Reglamento.

No obstante, se excluye del beneficio de la Amnistía a las infracciones mostradas en la **Tabla 1**.

Al respecto, cabe indicar que se ha considerado como fecha de inicio el 15 de marzo de 2020, toda vez que, en dicha fecha se publicó el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM que declaró el Estado de Emergencia Nacional por las graves consecuencias de la COVID-19 y dispuso la inmovilización social obligatoria (cuarentena) y demás restricciones a las actividades económicas, incluyendo al servicio de transporte terrestre.

Tabla 1: Códigos de infracciones excluidos del beneficio.

Dispositivo legal	Código de infracción
Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, Reglamento Nacional de Vehículos	Leves: P.1, P.4. P.7, P.10 y P.22 Graves: P.2, P.5, P.8, P.11, P.13, P.21, P.26 y P.28 Muy graves: P.3, P.6, P.9, P.12, P.14, P.15, P.16, P.18, P.19, P.20, P.23, P.24, y P.29
Decreto Supremo N° 021-2008-MTC, Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	Graves: D.5, E.1, E.2, E.3, E.4, R.1, R.2, R.3, R.5, R.6, R.7, R.9, R.10, R.11, R.12, T.1, T.2, T.3, T.4, T.6, T.8, T.9, T.10, T.11, T.13, T.15, T.16, T.17, T.19, T.20, T21, T.24, T.26 y T.27 Se excluyen también las infracciones de código OF (Operador Ferroviario)
Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito –Código de Tránsito	Leves: L.04 Graves: G.01, G.02, G.03, G.08, G.09, G.12, G.13, G.14, G.18, G.19, G.20, G.21, G.25, G.28, G.30, G.31, G.33, G.34, G.39, G.46, G.51, G.56, G.59, G.60, G.64 y G.72 Muy graves: M.01, M.02, M.03, M.04, M.05, M.07, M.08, M.09, M.11, M.13, M.16, M.17, M.18, M.19, M.20, M.24, M.25, M.26, M.27, M.28, M.35, M.36, M.40, M.41 y M.42
Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte[8]	Leves: S.2.a, S.4.c y V.5 Graves: I.1.a, I.1.c, I.1.e, I.1.f, I.7.a, I.7.b, I.7.c, S.5.c, S.5.d, S.6, V.3, V.4, V.6 y V.7 Muy graves: F.1, F.5, F.6, F.7, I.3, S.1, S.3, S.5.a, S.5.b, S.8, S.9, S.11, T.2, T.3, V.1, V.2 y V.9

Elaboración propia.

[8] El Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, clasifica a las conductas pasibles de sanción en "infracciones" e "incumplimientos". Los incumplimientos no se encuentran dentro del ámbito de aplicación del presente Proyecto de Ley, toda vez que los mismos se castigan con sanciones no pecuniarias; no obstante, es importante mencionar que mediante Decreto Supremo N° 001-2021-MTC se aprobó el Programa de Regularización de Sanciones, el cual es aplicable a los incumplimientos leves que hayan sido determinados antes, durante y hasta los treinta (30) días calendario posteriores a la fecha de finalización del Estado de Emergencia Nacional declarado por las graves circunstancias que afectan la vida de las personas a consecuencia de la COVID-19; por lo que, los administrados pueden ser exonerados de la sanción y obtener el archivo de los procedimientos sancionadores seguidos en su contra, siempre que presenten una declaración jurada aceptando la responsabilidad y comprometiéndose a subsanar el incumplimiento en que hubieran incurrido.

Asimismo, respecto del listado de infracciones que se excluyen del beneficio de la amnistía, cabe señalar que la misma ha sido elaborada teniendo en cuenta la incidencia que tienen en la afectación a la seguridad vial, a la vida y la salud de las personas. Así, por ejemplo, se excluye:

1. **Infracción M01:** Conducir con presencia de alcohol en la sangre en proporción mayor a lo previsto en el Código Penal, o bajo los efectos de estupefacientes, narcóticos y/o alucinógenos comprobado con el examen respectivo o por negarse al mismo y que haya participado en un accidente de tránsito. (Decreto Supremo N° 016-2009-MTC)

2. **Infracción M03:** Conducir un vehículo automotor sin tener licencia de conducir o permiso provisional. (Decreto Supremo N° 016-2009-MTC)

3. **Infracción M05:** Conducir un vehículo con Licencia de Conducir cuya clase o **categoría** no corresponde al vehículo que conduce (Decreto Supremo N° 016-2009-MTC)

4. **Infracción M20:** No respetar los límites máximo o mínimo de velocidad establecidos. (Decreto Supremo N° 016-2009-MTC)

5. **Infracción T1:** Realizar transporte terrestre de materiales y/o residuos peligrosos sin contar con la autorización que señala el presente reglamento. (Decreto Supremo N° 021-2008-MTC)

6. **Infracción T2:** Realizar el transporte de materiales y/o residuos peligrosos con vehículos y/o unidades de carga no habilitados (Decreto Supremo N° 021-2008-MTC)

7. **Infracción F1:** Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto, sin contar con autorización otorgada por la autoridad competente o una modalidad o ámbito diferente al autorizado. (Decreto Supremo N° 017-2009-MTC)

8. **Infracción F7**: Atentar contra la integridad física del inspector durante la realización de sus funciones (Decreto Supremo N° 017-2009-MTC)

9. **Infracción S.4.c:** Utilizar vehículos en los que los neumáticos no cumplen lo dispuesto por el RNV (aplicable sólo para vehículos de la categoría O). (Decreto Supremo N° 017-2009-MTC)

10. **Infracción V.5:** Prestar servicio incumpliendo los lineamientos para la prevención del COVID-19. (Decreto Supremo N° 017-2009-MTC)

Ahora bien, para el caso del servicio de transporte público de pasajeros en vehículos menores, se ha previsto que las municipalidades distritales aprueban el listado de las infracciones que se encuentran dentro del ámbito de los beneficios de la amnistía, excluyendo a aquellas que se encuentren directamente vinculadas con la ocurrencia de accidentes de tránsito y la salud de la población; ello debido a que, de conformidad con lo previsto en el artículo 25 del Reglamento nacional de transporte público especial de pasajeros en vehículos motorizados o no motorizados, aprobado por Derecho Supremo N° 055-2010-MTC, dichas

entidades son las competentes para tipificar, calificar y sancionar las infracciones que se comentan en dicho servicio.

Adicionalmente a ello, es importante señalar que la propuesta normativa, considerando lo desarrollado por el Tribunal Constitucional y lo previsto en Código Penal sobre la institución jurídica de la Amnistía, precisa que la misma tiene por efecto eliminar legalmente el hecho infractor y producir la conclusión y/o archivo del procedimiento administrativo sancionador, incluida la etapa de ejecución coactiva (lo que incluye costas y costos del procedimiento de cobranza coactiva), así como la extinción de la obligación de pago de la multa.

Sobre las Disposiciones complementarias finales

En la Primera Disposición Complementaria Final se establece que la presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano", salvo para el caso del servicio de transporte público de pasajeros en vehículos menores regulado en el marco de la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, y su Reglamento, en cuyo caso entra en vigencia a partir de día siguiente de la aprobación del listado de las infracciones que se encuentran dentro del ámbito de los beneficios de la amnistía. Ello se debe a que, para efectos de la aplicación de la presente Amnistía es necesario que las municipalidades distritales determinen previamente que infracciones se encuentran comprendidas dentro del beneficio.

En esa línea, en la Segunda Disposición Complementaria Final se establece que el referido listado de infracciones que se encuentran comprendidas en el beneficio de la Amnistía debe ser aprobado por las municipalidades distritales mediante Ordenanza Municipal en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados desde la publicación de la presente Ley en el diario oficial "El Peruano".

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La pandemia a consecuencia del COVID-19 ha generado varios impactos negativos en la economía nacional, a causa de la inmovilización nacional causada por la necesidad de emitir medidas sanitarias que detengan la propagación de la enfermedad. En ese contexto, se ha presentado una reducción de la actividad económica que tiene consecuencias sobre la permanencia en el mercado de las empresas prestadoras del servicio de transporte de personas.

Por otra parte, con la aprobación del "Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de Tramitación Sumaria en materia de transporte y tránsito terrestre, y sus servicios complementarios" a través del Decreto Supremo N° 004- 2020-MTC y del "Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas en Materia de Transporte y Tránsito Terrestre", mediante Decreto Supremo N° 001-2020-MTC, se espera dotar de mayor celeridad y eficiencia a la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de las autoridades competentes; sin embargo, para ello resulta necesario adoptar medidas que permitan concluir la carga pasiva de las autoridades competentes respecto de infracciones que no comprometen la seguridad vial ni en la ocurrencia de accidentes de tránsito.

En tal sentido, el objetivo de la propuesta es establecer un programa de amnistía para el servicio de transporte público terrestre de personas y mercancías, que otorgue a los prestadores del servicio de transporte flexibilidad financiera con el fin de reactivar sus operaciones en el marco de la recuperación económica del

país luego de la pandemia. En este caso, se busca introducir el mayor número de vehículos posibles para hacer frente a la demanda incrementada de servicios en el marco de la reactivación económica nacional, limitando las medidas de suspensión de los vehículos autorizados durante el periodo de emergencia.

Tabla 2: Balance de los costos y beneficios.

Actor relevante	**Beneficios (+) o costos (-)**
Empresas prestadoras de servicios de transporte terrestre de personas y mercancías, conductores del servicio público de transporte terrestre de personas y de pasajeros en vehículos menores.	+ Mayor liquidez para reactivar sus operaciones en el contexto de reactivación nacional. + Rápida reinserción de las unidades a la prestación del servicio de transporte.
Autoridad Fiscalizadora (SUTRAN)	+ Reducción de la carga procesal enfrentada.

Elaboración propia.

Como se muestra en la **Tabla 2**, siendo que los transportistas enfrentarán una reducción en sus pasivos por multas adeudadas y provisiones por posibles sanciones firmes, dispondrán de mayores fondos para acelerar el proceso de reinserción en el mercado de prestación de servicios de transporte terrestre. Debe señalarse que se han excluido del ámbito de aplicación de la amnistía a las infracciones directamente relacionadas con temas de seguridad vial, por lo que se espera que no exista un incremento de los accidentes. Asimismo, desde el punto de vista de las autoridades competentes para la fiscalización del servicio público de transporte terrestre, el principal beneficio se refiere a la reducción de su carga procesal.

Por otra parte, si bien existiría un costo del no cumplimiento del fin educativo derivado del pago de la multa para los conductores de los vehículos, este solo aplica a las infracciones que no tienen consecuencias negativas importantes para la seguridad en la prestación del servicio, por lo que su costo es marginal. Además, siendo que la norma no está cambiando el marco normativo sancionador, solo aplica a comportamientos ya realizados, no dejándose de fiscalizar y sancionar infracciones a la normativa realizadas desde la publicación del presente dispositivo.

En suma, se considera que los beneficios superan a los costos, permitiendo la recuperación de los servicios de transporte en un contexto de reactivación económica, asegurando su prestación ininterrumpida por todos los elementos de la cadena productiva del sector (empresario y conductor).

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

La presente Ley no modifica ni deroga ninguna norma del sistema jurídico nacional.