



Proyecto de Ley N° 11785/2024-CR

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres “
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”



**SUMILLA: LEY QUE MODIFICA EL LITERAL F)
DEL ARTICULO 26 DE LA LEY N° 27181.**

Proyecto de Ley

El Congresista **JORGE LUIS FLORES ANCACHI**, que rubrica el presente documento, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 67° 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso de la Republica la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE MODIFICA EL LITERAL F) DEL ARTICULO 26 DE LA LEY N° 27181

Artículo 1. Modificación del literal f) del artículo 26 de la Ley N° 27181

Modifíquese el literal f) del Artículo 26 de la Ley N° 27181 –Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre, la misma que quedara redactado de la siguiente manera:

- f) **Cancelación de la licencia de conducir e inhabilitación del conductor para obtener una nueva licencia de conducir. Dicha inhabilitación deberá ser gradual de acuerdo al principio de razonabilidad de la potestad sancionadora. Prohibiéndose toda forma de aplicación de inhabilitación definitiva directa.**
- La aplicación de la inhabilitación definitiva directa solo procederá cuando el conductor bajo la influencia del alcohol, estupefacientes, narcóticos y/o alucinógenos comprobado con el examen respectivo, haya ocasionado un accidente de tránsito ocasionando la incapacidad permanente o muerte de una persona.**



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres “
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Disposición Complementaria Final

Primera. Derogase o déjense sin efecto todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que se opongan o contradigan lo establecido en la presente ley.

Lima, Junio de 2025



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2025 16:45:21-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **30** de **junio** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11785/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.



GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

i.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

El tránsito terrestre en el Perú constituye una de las áreas más sensibles y críticas de la gestión pública, tanto por su relación directa con la seguridad ciudadana como por su impacto en la vida y bienestar de millones de peruanos. Según datos de la Policía Nacional del Perú, el año 2023 cerró con más de 100,000 accidentes de tránsito, con un saldo de más de 3,200 muertes y 50,000 personas heridas. Este escenario revela una problemática estructural, no solo en la educación vial y la infraestructura, sino también en el marco sancionador vigente.

En particular, el sistema de sanciones administrativas aplicadas a los conductores infractores se ha convertido en motivo de controversia jurídica y social. La Ley N.º 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en su artículo 26, contempla sanciones como la cancelación definitiva de la licencia de conducir. Si bien la finalidad de esta medida es proteger la seguridad pública, su aplicación automática y sin criterios de graduación ha generado una serie de consecuencias adversas: sanciones desproporcionadas, judicialización de procedimientos, percepción de arbitrariedad, y en muchos casos, afectaciones graves a derechos fundamentales como el derecho al trabajo y a la libertad de tránsito.

Múltiples pronunciamientos de organismos técnicos, como la Defensoría del Pueblo y diversos fallos del Poder Judicial, han advertido la necesidad de aplicar el principio de razonabilidad y proporcionalidad en las sanciones impuestas a los conductores. En varios casos, ciudadanos han sido inhabilitados de manera definitiva pese a no haber causado daños a terceros, sin reincidencia ni agravantes, generando una sanción que excede el marco del interés público y que atenta contra la equidad en la potestad sancionadora del Estado.

Ante este panorama, el presente proyecto de ley propone modificar el literal f) del artículo 26 de la Ley N.º 27181 para establecer un régimen de inhabilitación gradual y proporcional, de manera que solo se aplique la inhabilitación definitiva en los casos más graves, es decir, cuando un conductor en estado de ebriedad o bajo efectos de sustancias psicoactivas ocasione la muerte o una incapacidad permanente a una persona.

Este cambio normativo busca fortalecer la seguridad vial, sin renunciar a los estándares de justicia, razonabilidad y equidad que rigen todo acto administrativo y sancionador. A su vez, busca reducir la carga procesal de los tribunales, garantizar el respeto al derecho de defensa y evitar el uso desmedido de sanciones extremas sin análisis individualizado del caso.

1.1. Identificación del problema

El literal f) del artículo 26 de la Ley N.º 27181 establece la sanción de cancelación de la licencia de conducir e inhabilitación del conductor para obtener una nueva licencia, sin definir parámetros de aplicación gradual o proporcional. En la práctica, esta disposición ha sido utilizada por las autoridades administrativas como una facultad sancionadora absoluta y automática, incluso en situaciones en las que el conductor no ha ocasionado daño a terceros ni ha incurrido en reincidencia.

Este diseño normativo presenta una serie de problemas:

- Desconoce el principio de razonabilidad consagrado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444), que obliga a las autoridades a que toda sanción sea proporcional al hecho imputado.
- Vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, al aplicar la misma sanción (inhabilitación definitiva) a casos con niveles de gravedad claramente diferenciados.



- Lesiona el derecho al trabajo y al libre tránsito, especialmente cuando la licencia de conducir constituye el medio de subsistencia de conductores de servicio público, transporte de carga o taxi.
- Disminuye la eficacia del régimen sancionador, al generar percepciones de injusticia que llevan a la impugnación de resoluciones, apelaciones masivas y acciones judiciales de amparo que saturan al Poder Judicial.
- No distingue entre infracciones administrativas y delitos viales, aplicando el mismo tipo de sanción sin diferenciar si el acto fue culposos, doloso, negligente, o resultado de un error leve.
- Debilita la legitimidad de la fiscalización vial, al convertir la sanción en una herramienta punitiva automática, sin espacio para una evaluación del caso concreto.

Asimismo, diversas sentencias del Tribunal Constitucional han señalado que la potestad sancionadora del Estado debe ser ejercida bajo los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad, proporcionalidad y debido procedimiento. Sin embargo, el marco legal actual permite una inhabilitación definitiva sin análisis de contexto, incluso en situaciones en que no se evidencia riesgo social significativo.

Finalmente, la falta de una escalera gradual de sanciones también genera una peligrosa homogeneización de las faltas, lo que impide focalizar los esfuerzos sancionadores en los verdaderos infractores peligrosos: aquellos que, bajo influencia de alcohol o drogas, causan muertes o lesiones graves. En cambio, se termina castigando con igual severidad a conductores sin antecedentes, con buen récord de manejo, o que cometieron faltas de menor gravedad.

En este contexto, se justifica plenamente la modificación legal que permita restringir la inhabilitación definitiva directa a los casos realmente graves, preservando el carácter disuasivo y ejemplar de la sanción, pero dentro de los límites del respeto a los derechos fundamentales, el debido proceso y el interés público.

1.2. Sujetos involucrados

Los principales actores que se ven afectados por la normativa vigente y por la propuesta de modificación son:

- **Conductores a nivel nacional**, especialmente aquellos que han cometido infracciones administrativas sin consecuencias fatales, y que actualmente pueden ser objeto de inhabilitación definitiva sin posibilidad de análisis individualizado del caso.
- **El Ministerio de Transportes y Comunicaciones**, a través de la Dirección General de Autorizaciones en Transportes y la SUTRAN, como responsables de la aplicación del régimen sancionador en materia de licencias.
- **El Poder Judicial**, que ha debido atender procesos de amparo y acciones judiciales por ciudadanos afectados por sanciones que consideran desproporcionadas.
- **Los ciudadanos en general**, en tanto beneficiarios del fortalecimiento de un sistema de tránsito más justo, con sanciones eficaces y disuasivas para las conductas realmente graves.
- **Las víctimas y familias de accidentes viales graves**, para quienes la propuesta mantiene sanciones severas ante casos de conducción en estado de ebriedad o drogadicción que causen muerte o incapacidad permanente.

1.3. Objetivos del proyecto

Objetivo general:

- Establecer un régimen de sanciones más justo y razonable en materia de tránsito terrestre, que incorpore criterios de progresividad y proporcionalidad en la inhabilitación de licencias de conducir.

Objetivos específicos:

- Evitar la aplicación automática de sanciones definitivas en casos de infracciones sin consecuencias graves.

- Establecer legalmente una excepción que mantenga la inhabilitación definitiva solo cuando se ocasionen muertes o incapacidades permanentes bajo efectos de sustancias.
- Fortalecer el sistema sancionador bajo estándares de legalidad, justicia y prevención real.
- Reducir la judicialización de sanciones por falta de proporcionalidad en las decisiones administrativas.
- Reforzar el carácter disuasivo de la ley en casos graves, sin afectar derechos fundamentales en situaciones moderadas.

1.4. Alternativas de solución

Se evaluaron las siguientes opciones:

a) Mantener el marco normativo vigente:

- Implica continuar con la aplicación automática de inhabilitaciones definitivas, incluso en casos no graves. Esta opción perpetúa el problema, desincentiva la confianza ciudadana en el sistema sancionador y genera litigios innecesarios.

b) Regular por vía reglamentaria:

- Si bien se podrían introducir criterios técnicos desde el MTC o mediante directivas de la SUTRAN, la regulación infralegal carece de fuerza normativa suficiente para limitar una sanción dispuesta por ley. Además, mantiene inseguridad jurídica.

c) Modificar la ley (alternativa elegida):

- Permite una regulación clara, con rango de ley, que incorpore el principio de razonabilidad y que establezca explícitamente los límites y excepciones para la inhabilitación definitiva. Asegura mayor transparencia, legalidad y eficacia.

1.5. Indicadores

Para evaluar el impacto de la norma, se proponen los siguientes indicadores:

- Número de sanciones por inhabilitación definitiva aplicadas antes y después de la ley.
- Porcentaje de casos judicializados por sanciones consideradas desproporcionadas.
- Reducción de acciones de amparo relacionadas a la cancelación de licencias.
- Cantidad de resoluciones administrativas ajustadas conforme a la nueva norma.
- Evaluación de reincidencia de conductores con sanciones proporcionales.
- Percepción ciudadana sobre justicia y eficacia del sistema de sanciones viales.

II.- MARCO NORMATIVO.

La presente iniciativa legislativa se enmarca en el marco normativo vigente que regula la emisión, vigencia y revalidación de licencias de conducir en el Perú, así como en principios constitucionales y normativas internacionales que promueven la seguridad vial, la eficiencia administrativa y la protección de derechos ciudadanos. Entre los principales instrumentos normativos que sustentan esta propuesta se encuentran:

- **Constitución Política del Perú**, que en su artículo 2 reconoce el derecho fundamental a la seguridad y a la igualdad ante la ley, y en el artículo 44 establece el deber del Estado de garantizar la seguridad vial y la protección de los usuarios del transporte.
- **Ley N° 27181** – Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre.
- **Decreto Supremo N.° 007-2016-MTC**, que aprueba el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, estableciendo las categorías, requisitos y vigencias de las licencias.
- **Decreto Supremo N.° 016-2009-MTC**, Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito, que regula las infracciones y sanciones aplicables a los conductores.

- **Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, que regula los procedimientos administrativos, incluyendo la firmeza de sanciones y el agotamiento de la vía administrativa.
- **Normativas internacionales y recomendaciones en materia de seguridad vial**, como las emanadas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que promueven sistemas de licencias que incentiven el buen comportamiento vial y reduzcan la burocracia.

III.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La aprobación de la presente ley no genera conflicto ni superposición con otras normas vigentes del ordenamiento jurídico nacional, sino que las complementa y fortalece. Su implementación se sustenta en las competencias ya asignadas al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a las entidades regionales encargadas de la emisión y control de licencias de conducir.

Esta ley modifica el literal f) de la Ley 27181 - Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre, de esta manera se aplicarán sanciones más justas en base a la proporcionalidad y razonabilidad. De esta manera, se fortalece el marco normativo vigente y se promueve un sistema más justo, eficiente y seguro.

No se requiere la creación de nuevas entidades ni la modificación estructural de organismos existentes, sino la adecuación de los procedimientos administrativos y sistemas informáticos para la implementación de la nueva vigencia y criterios de revalidación.

IV. COSTO-BENEFICIO

La implementación de esta ley no implicará gasto para el Estado, ya que su ejecución se realizará con los recursos presupuestarios asignados al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a las entidades regionales competentes.

En suma, la relación costo-beneficio es altamente favorable, ya que la medida reduce costos y tiempos para los usuarios y el Estado, mejora la eficiencia

administrativa y contribuye a la seguridad y formalización del sector transporte.

V.-VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional es un documento que busca establecer políticas y objetivos comunes entre diferentes sectores de la sociedad peruana para abordar problemas estructurales del país. En el contexto del proyecto de ley sobre licencias de conducir, su vinculación con el Acuerdo Nacional se puede analizar desde varios aspectos:

17. Afirmación de la economía social de mercado

Nos comprometemos a sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado, pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo.

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República