



DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

**COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026
Segunda Legislatura Ordinaria**

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el Proyecto de Ley **11037/2024-CR**, presentado por el grupo parlamentario Alianza para el Progreso, a iniciativa del señor congresista Juan Carlos Lizarzaburu Lizarzaburu, por el que propone la "Ley que fortalece la seguridad ciudadana, a través de la incorporación de los artículos 4-B y 4-C en la Ley N° 27181, Ley general de transportes y tránsito terrestre, para la adquisición y responsabilidad de las transacciones de los vehículos menores motorizados"

El presente dictamen fue aprobado por unanimidad, en la decimosexta sesión ordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, celebrada en Lima, el 27 de abril de 2026.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Mori Celis, Lady Mercedes Camones Soriano, Karol Ivett Paredes Fonseca, Segundo Héctor Acuña Peralta, María Antonieta Agüero Gutiérrez, Patricia Rosa Chirinos Venegas, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Jorge Luis Flores Ancachi, Mery Eliana Infantes Castañeda, Auristela Ana Obando Morgan, Alfredo Pariona Sinche, José Bernardo Pazo Nunura, Luis Raúl Picón Quedo, Hilda Marleny Portero López, Wilson Quispe Mamani, María Elizabeth Taipe Coronado, Rosío Torres Salinas, Héctor Valer Pinto, Oscar Zea Choquechambi y Cruz María Zeta Chunga.

Presentaron licencia los congresista Jeny Luz López Morales, Roberto Sánchez Palomino y Norma Martina Yarrow Lumbreras.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley **11037/2024-CR**, fue presentado al Área de Trámite Documentario el 08 de mayo de 2025. En esa misma fecha fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión dictaminadora.

1.2. Admisibilidad del Proyecto de Ley 11037/2024-CR

De la revisión realizada al Proyecto de Ley 11037/2024-CR; de conformidad con lo establecido en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, consideramos que cumplen con las formalidades de los requisitos de admisibilidad, presentan en su contenido fórmulas legales, exposiciones de motivos, efectos de la vigencia de normas, sus relaciones con el Acuerdo Nacional y sección de análisis costo beneficio.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

La materia que pretende regular el Proyecto de Ley se encuentra de acuerdo con la normativa vigente en concordancia con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y está referida a la adquisición y circulación de vehículos menores motorizados para asegurar trazabilidad, responsabilidad y control efectivo en beneficio de la seguridad ciudadana; por lo que su estudio y dictamen corresponde, en efecto a la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

1.3. Antecedentes parlamentarios

La presente iniciativa no cuenta con antecedentes legislativos en el actual Periodo Parlamentario, ni en los anteriores, que versen sobre el objetivo de la ley materia de estudio.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa tiene como objetivo fortalecer la seguridad ciudadana, a través de la incorporación de los artículos 4-B y 4-C en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, para la adquisición y responsabilidad de las transacciones de los vehículos menores motorizados.

El proyecto de ley presenta dos artículos y dos disposiciones complementarias, por los que se propone modificar la Ley N° 27181, "Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre"

"LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS"

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer la seguridad ciudadana, a través de la incorporación de los artículos 4-B y 4-C en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, para la adquisición y responsabilidad de las transacciones de los vehículos menores motorizados.

Artículo 2.- Incorporación de los artículos 4-B y 4-C en la Ley N°27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, sobre la adquisición y responsabilidad de las transacciones de los vehículos menores motorizados.

El presente artículo incorpora los artículos 4-B y 4-C en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, quedando redactados en los siguientes términos:

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

"Artículo 4-B. De la adquisición de los vehículos menores motorizados.

Para la adquisición de los vehículos menores motorizados de la categoría L de la clasificación vehicular contenida en el Anexo I del Decreto Supremo 058-2003-MTC, Reglamento Nacional de Vehículos, serán indispensables los siguientes requisitos:

- *Licencia de conducir.*
- *Copia del Documento Nacional de Identidad (DNI) legalizado.*
- *Antecedentes Penales.*
- *Antecedentes Policiales.*
- *Para el caso de extranjeros, además, condición migratoria habilitante vigente.*

Los mismos requisitos serán necesarios para el alquiler de los citados vehículos menores motorizados, previo registro en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Artículo 4-C. Responsabilidad administrativa de las transacciones de vehículos menores motorizados.

Las personas naturales y jurídicas que, al transferir, alquilar, prestar, donar o permutar vehículos menores motorizados de la categoría L de la clasificación vehicular contenida en el Anexo I del Decreto Supremo 058-2003-MTC, Reglamento Nacional de Vehículos; no hayan cumplido con acreditar ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, lo previsto en el artículo 4-B de la presente Ley, alcanzan responsabilidad administrativa".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación de la Ley

El Poder Ejecutivo aprobará el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de noventa días hábiles contados desde su entrada en vigor.

SEGUNDA. De la creación de Registro de las Adquisiciones de Vehículos Menores Motorizados

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en su calidad de ente rector, crea el Registro de las Adquisiciones de Vehículos Menores Motorizados, para garantizar el cumplimiento de la presente Ley; considerando lo siguiente:

Durante los primeros sesenta (60) días, se implementa el Registro de las Adquisiciones de Vehículos Menores Motorizados y el desarrollo de la plataforma tecnológica correspondiente.

A partir del tercer mes al noveno mes, el mencionado registro se aplica obligatoriamente para las nuevas adquisiciones de vehículos de la categoría L, subcategorías L3, L4 y L5.

Del décimo mes al décimo octavo mes, el citado registro se aplica obligatoriamente para el alquiler y demás transacciones consignadas.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Legislación nacional

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en vehículos Menores.
- Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Decreto Legislativo N° 1216, Decreto Legislativo que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte.
- Decreto Legislativo N° 1316, que modifica la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, aprueba el TUO del Reglamento Nacional de Tránsito-Código de Tránsito.
- Decreto Supremo N° 055-2010-MTC, aprueba el Reglamento Nacional de Transporte Público Especial de Pasajeros en vehículos Motorizados o No motorizados.
- Decreto Supremo N° 011-2014-IN, Reglamento de la Ley N°27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Decreto Supremo N° 035-2019-MTC, Decreto Supremo que precisa disposiciones sobre el Servicio de Transporte Público de Personas en Vehículos Menores No Autorizados y establece disposiciones sobre el bloqueo de aplicativos y/o páginas web.
- Decreto Supremo N° 023-2021-MTC, Decreto Supremo que modifica el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC y el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por el Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, para establecer las reglas de circulación de los vehículos de movilidad personal y otras disposiciones.

3.2. Legislación comparada

- Colombia, el Decreto 035 de 2009 regula la circulación de motocicletas prohibiendo el parrillero en ciertos horarios, pero no condiciona la compraventa.
- México, el Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de agosto de 2025; última reforma publicada el 31 de marzo de 2022.
- Brasil, el Código de Tránsito Brasileño establecido por la Ley N° 9.503 del 23 de septiembre de 1997 y vigente desde 1998.

3.3. Legislación internacional

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966), ratificado por el Perú mediante Decreto Ley N.º 22129.
- la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969), ratificada por el Perú mediante Decreto Ley N.º 2223

IV. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

4.1. Análisis técnico

Objeto de la iniciativa y deber constitucional de seguridad ciudadana

El Proyecto de Ley 11037/2025-CR tiene como objeto fortalecer la seguridad ciudadana, a través de la incorporación de los artículos 4-B y 4-C en la Ley 27181, Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre, para la adquisición y responsabilidad de las transacciones de los vehículos menores motorizados.

Conforme lo señalado por el artículo 44 de nuestra Carta Magna, el Estado tiene como deber primordial garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, protegiendo a la población frente a amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general. Ello implica que la seguridad ciudadana es un deber constitucional del Estado y que las medidas legislativas que se adopten deben ser compatibles con otros derechos fundamentales, respetando los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Enfoque de la propuesta y cuestionamiento general de la constitucionalidad

La iniciativa en estudio propone enfrentar la delincuencia mediante la exigencia de una serie de requisitos para la adquisición y transacción de vehículos menores motorizados. Sin embargo, esta propuesta resulta inconstitucional, pues excede el ámbito normativo de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y vulnera derechos fundamentales como la libertad de empresa (artículo 59) y el derecho de propiedad (artículo 70), al imponer restricciones desproporcionadas que no guardan relación directa con la solución del problema de la inseguridad ciudadana.

Principio de especialidad normativa e incompetencia material

El proyecto de ley excede el ámbito normativo de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, porque esta ley tiene como propósito organizar, regular y fiscalizar el tránsito, la circulación y la seguridad vial en el país. La mencionada ley no tiene por objeto regular actos de naturaleza civil o comercial, tales como la compraventa, donación, permuta o arrendamiento de bienes muebles. La adquisición y transmisión de la propiedad de vehículos constituye un acto jurídico patrimonial regulado por el Código Civil y, en cuanto a su oponibilidad frente a terceros, por el sistema registral administrado por la SUNARP.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

Pretender incorporar requisitos administrativos a dichos actos a través de una ley sectorial de tránsito vulnera el principio de especialidad normativa, genera inseguridad jurídica y configura un vicio de incompetencia material del legislador sectorial. Este aspecto ha sido advertido expresamente por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en sus informes técnicos.

Defectos de diseño normativo respecto de los sujetos obligados

Asimismo, el proyecto de ley no distingue entre los distintos sujetos que pueden adquirir vehículos menores motorizados, tales como personas naturales, sociedades conyugales o personas jurídicas, lo que revela un serio defecto de diseño normativo. En el caso de las personas jurídicas, resulta jurídicamente imposible exigir licencia de conducir o antecedentes penales y policiales, pues tales requisitos solo son exigibles a personas naturales. De igual forma, las sociedades conyugales carecen de antecedentes propios, lo que torna inaplicable la exigencia normativa. Incluso tratándose de personas naturales, el proyecto parte de la premisa errónea de que quien adquiere el vehículo será necesariamente quien lo conduzca. Esta falta de diferenciación entre titularidad del bien y uso efectivo del vehículo impide una aplicación razonable de la norma y afecta gravemente su viabilidad técnica.

Vulneración del principio de legalidad y de tipicidad sancionadora

De igual modo, el artículo 4-C del proyecto establece que las personas que incumplan los requisitos previstos "alcanzan responsabilidad administrativa", sin definir de manera expresa las conductas infractoras, las sanciones aplicables, la autoridad competente, el procedimiento administrativo ni los criterios de graduación. Esta formulación vulnera el principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora, reconocido en el artículo 2, inciso 24, literal d) de la Constitución Política. La potestad sancionadora del Estado se encuentra sujeta a reserva de ley estricta, no siendo posible delegar en el reglamento o en la administración la determinación de infracciones y sanciones. En consecuencia, la cláusula de "responsabilidad administrativa" contenida en la propuesta resulta inconstitucional por sí misma.

Invocación genérica de la seguridad ciudadana

Por otra parte, la invocación genérica de la seguridad ciudadana, si bien la seguridad ciudadana constituye un objetivo legítimo y un deber constitucional del Estado, su invocación no habilita de manera automática la restricción de derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional ha señalado que toda limitación debe sustentarse en un diagnóstico empírico claro, actualizado y específico, así como en una relación directa entre la medida adoptada y la reducción efectiva del riesgo que se pretende combatir. En el caso del Proyecto de Ley 11037/2024-CR, la apelación a la seguridad ciudadana se realiza de forma genérica y declarativa, sin acreditarse que las restricciones impuestas a la adquisición de vehículos menores motorizados contribuyan de manera directa y efectiva a la disminución de la

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

delincuencia.

Opinión de la AAP y la falta de relación causal entre adquisición y delito

De otro lado, la Asociación Automotriz del Perú (AAP) ha advertido que exigir la licencia de conducir, el documento de identidad nacional, los antecedentes penales y policiales, así como la condición migratoria habilitante para extranjeros, no ataca el origen del problema de la inseguridad ciudadana. Su análisis enfatiza que la mayoría de los delitos cometidos con motocicletas provienen del uso de vehículos robados o con placas clonadas, y no de la adquisición formal de unidades nuevas.

Además, la AAP recuerda que, en la práctica internacional, particularmente en países como México, Colombia, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala, el proceso de compra de una motocicleta se limita a tres etapas: venta, registro y circulación. Para la compra y el registro inicial únicamente se exige la identificación oficial vigente (DNI, cédula o pasaporte) y la documentación vehicular correspondiente (factura o contrato de compraventa), sin requerir antecedentes penales, policiales ni licencia de conducir como condición previa. En ese sentido, la AAP sostiene que los requisitos adicionales planteados en el proyecto resultan excesivos y poco razonables, pues podrían convertirse en barreras innecesarias que afectan la formalidad del mercado, restringen la movilidad y limitan la productividad de millones de ciudadanos que dependen de las motocicletas para sus actividades económicas y de servicio.

En conclusión, la AAP recomienda que cualquier medida legislativa se ajuste a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, armonizando con el libre mercado y la protección del consumidor, evitando sobre regular un sector que ya muestra un crecimiento sostenido y que es vital para la movilidad y la economía nacional.

Impacto económico y social según evidencia empírica

Según cifras de la Policía Nacional del Perú, en el año 2024 se robaron más de 10,700 motocicletas, lo que representa menos del 1% de las más de 2 millones que circulan en el país, y que luego fueron utilizadas en actos delictivos. Por ello, la AAP sostiene que la propuesta afectaría a ciudadanos honestos, limitaría su movilidad y productividad perjudicando a cerca de 7 millones de peruanos que dependen directamente de las motocicletas para actividades económicas y de servicio, especialmente en sectores de menores ingresos y zonas rurales sin transporte público eficiente. Además, recordemos que ya se ha implementado medidas de control como el incremento del tamaño de las placas y la incorporación de chips RDIF para mejorar la fiscalización, por lo que se considera más adecuado un enfoque integral que combine operativos policiales, uso obligatorio de cascos, mapas del delito y aplicativos de alerta, en lugar de imponer restricciones desproporcionadas en la adquisición de estos vehículos.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

Por consiguiente, el alto porcentaje de delitos cometidos con motocicletas (61.4%) no implica que se usen motos nuevas adquiridas formalmente, sino que refleja la reincidencia y el aprovechamiento del reducido grupo de vehículos robados. Por lo tanto, el problema central no está en la adquisición formal de motocicletas, sino en el robo y uso ilícito de las mismas.

Opinión de la SUNARP, el registro y la simplificación administrativa

En la misma línea, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) ha señalado que, si bien el Proyecto de Ley 11037/2024-CR es formalmente viable desde el punto de vista registral pues no afecta la estructura ni las competencias técnicas del Sistema Nacional de los Registros Públicos, la medida propuesta no soluciona el problema real de la inseguridad ciudadana. La SUNARP enfatiza que la delincuencia vinculada a motocicletas y vehículos menores proviene principalmente del uso de un reducido grupo de unidades robadas y de placas clonadas, lo que demuestra que el origen del problema no está en la adquisición formal de estos vehículos. En consecuencia, la SUNARP advierte que la creación de un registro administrativo debe justificarse con claridad, pues de lo contrario se convierte en una carga burocrática que no guarda relación con la solución del problema público. Además, cuestiona los requisitos planteados en el proyecto por ser excesivos, redundantes o contrarios a la simplificación administrativa: exigir la licencia de conducir resulta innecesario porque ya es competencia del MTC; solicitar copia legalizada del DNI contradice las normas de simplificación administrativa; y pedir antecedentes penales y policiales es redundante, dado que esa información puede obtenerse directamente en línea de las entidades correspondientes. Por ello, la SUNARP recomienda que cualquier medida legislativa se oriente a enfrentar el verdadero origen de la inseguridad ciudadana el robo de motocicletas y el uso de placas clonadas y que los requisitos administrativos guarden coherencia con ese objetivo. En otras palabras, aunque el proyecto es viable en términos formales, su diseño actual no garantiza impacto real en la reducción de la delincuencia y requiere ajustes sustantivos para ser proporcional, razonable y eficaz.

Observaciones del MTC

Finalmente, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha observado que la compraventa de vehículos es un acto de naturaleza civil y comercial regulado por el Código Civil y normas registrales, por lo que incluir requisitos en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre excedería su objetivo normativo. Además, el artículo 70 de la Constitución Política establece que el derecho de propiedad es inviolable y que nadie puede ser privado de sus bienes sino por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley y previo pago de indemnización.

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional aplicable

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

En la Sentencia con Expediente N° 0008-2003-AI/TC¹: El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 140-2001, que fijaba tarifas mínimas para el transporte terrestre. El Tribunal Constitucional sostuvo que mencionada norma vulneraba derechos fundamentales de contenido económico como la libertad de empresa, la libertad de contratación y el derecho de propiedad, al imponer condiciones contractuales sin una justificación razonable ni proporcional.

El Tribunal enfatizó que la Constitución económica peruana se basa en el modelo de economía social de mercado (artículo 58), que reconoce la iniciativa privada y la libre competencia, pero dentro de un marco de justicia social. Asimismo, precisó que toda restricción a derechos económicos debe superar un test de proporcionalidad y estar fundamentada en una necesidad pública real, no en invocaciones abstractas. También señaló que el artículo 70 de la Constitución Política del Perú protege el derecho de propiedad como inviolable, y que cualquier limitación debe estar vinculada a causas de seguridad nacional o necesidad pública, declaradas por ley y con una indemnización justa.

Al amparo de esta jurisprudencia, el Proyecto de Ley 11037/2024-CR resulta inconstitucional, pues al imponer requisitos como licencia de conducir, antecedentes penales y policiales, y condición migratoria habilitante para la adquisición de motocicletas, incurre en el mismo vicio advertido por el Tribunal Constitucional: impone condiciones contractuales y administrativas desproporcionadas que afectan la libertad de contratación y el derecho de propiedad sin una justificación constitucional válida. El proyecto de ley vulnera el artículo 70 de la Constitución, al restringir la adquisición de un bien mueble sin causa de seguridad nacional ni de necesidad pública acreditada, y excede el ámbito normativo de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre al regular actos de naturaleza civil y comercial como la compraventa. Además, no supera el test de proporcionalidad.

En consecuencia, el Proyecto de Ley 11037/2024-CR debe ser declarado inconstitucional, porque vulnera el principio de proporcionalidad y razonabilidad, afecta derechos fundamentales como la libertad de empresa, la libertad de contratación y el derecho de propiedad, y contradice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En la Sentencia con Expediente N° 0009-2007-PI/TC², el Tribunal Constitucional evaluó diversas disposiciones de la Ley 28295 y de la Ley 28875, que otorgaba a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI facultades de control y registro obligatorio sobre proyectos de cooperación internacional. Los demandantes alegaron vulneración de derechos como la igualdad, la vida privada, la autodeterminación informativa, **la libertad de contratación**, la libertad de asociación y **el derecho de propiedad**.

¹ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

² <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00009-2007-AI%2000010-2007-AI.html>

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

El Tribunal Constitucional reconoció que el Estado puede intervenir para garantizar transparencia y evitar la corrupción, pero advirtió que dicha intervención debe ser razonable, proporcional y no puede desnaturalizar el contenido esencial de los derechos fundamentales. En particular, señaló que:

- La libertad de contratación no puede ser restringida mediante requisitos administrativos excesivos o discrecionales.
- El derecho de la propiedad no puede ser afectado por cargas arbitrarias que limiten la autonomía de los particulares.

El legislador debe respetar el principio de proporcionalidad, evitando medidas que generen más perjuicios que beneficios.

En ese sentido, el Proyecto de Ley 11037/204-CR propone exigir requisitos como la licencia de conducir, antecedentes penales y policiales, y condición migratoria habilitante para la adquisición y alquiler de motocicletas. Esta exigencia reproduce el mismo vicio advertido por el Tribunal Constitucional en la sentencia Expediente N° 0009-2007-PI/TC imponiendo requisitos administrativos desproporcionados que afectan la libertad de contratación y el derecho de propiedad sin una justificación constitucional válida.

Vulneraciones constitucionales identificadas

De lo expuesto se puede señalar algunas vulneraciones a la Constitución Política, como:

- **Vulneración del artículo 2 de la Constitución Política** porque:
 - Genera discriminación (inciso 2).
 - Restringe la libertad de contratar (inciso 14).
 - Limita el derecho al trabajo (inciso 15).
 - Afecta el derecho de propiedad (inciso 16).
 - Contradice la libertad y seguridad personales (inciso 24 literal f), al imponer restricciones arbitrarias bajo el pretexto de seguridad ciudadana.

En consecuencia, se afecta otros derechos fundamentales, lo que contradice el principio de concordancia práctica.

- **Vulneración del artículo 70 de la Constitución Política** porque se restringe la adquisición de un bien inmueble sin causa de seguridad nacional ni de necesidad pública acreditada.
- **Vulneración del artículo 59 de la Constitución Política** porque se limita a la libertad de empresa y de contratación, afectando el mercado de motocicletas y la actividad económica de millones de ciudadanos.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

- **Vulneración del artículo 58 de la Constitución Política** porque se restringe la iniciativa privada y se desnaturaliza el modelo de economía social de mercado al imponer requisitos desproporcionados para la adquisición de motocicletas. En lugar de promover la actividad económica y garantizar seguridad ciudadana con medidas razonables, el proyecto limita la libertad de empresa y de contratación, afectando derechos fundamentales y contradiciendo la función subsidiaria del Estado (en lugar de actuar como regulador, el Estado se convierte en un obstáculo directo para la iniciativa privada condicionando la compraventa de bienes muebles a requisitos desproporcionados),

Sobre el test de proporcionalidad

En ese contexto, corresponde evaluar si la propuesta cumple con el test de proporcionalidad, exigido cuando una ley restringe derechos fundamentales como la propiedad, la libertad de empresa, la libertad contractual, el derecho al trabajo y la igualdad ante la ley. A continuación, se evalúan los componentes de:

Idoneidad: La iniciativa no demuestra que los requisitos exigidos para la adquisición o arrendamiento de vehículos menores motorizados – licencias de conducir, antecedentes penales y policiales y condición migratoria habilitante – resulten idóneos para reducir la delincuencia. La información estadística proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), así como los informes de la Policía Nacional del Perú, evidencian que los delitos cometidos utilizando motocicletas se realizan mayoritariamente con vehículos robados o con placas clonadas, y no con unidades adquiridas formalmente en el mercado.

En esa misma línea, la Asociación Automotriz del Perú y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos han señalado que la adquisición regular de motocicletas no constituye el origen del problema de inseguridad ciudadana, por lo que la medida carece de una relación causal directa con el fin perseguido. En consecuencia, la restricción propuesta no supera el juicio de idoneidad pues no demuestra ser un medio eficaz para alcanzar el fin legítimo invocado. Por tal razón, la medida carece del estándar de idoneidad exigido por el Tribunal Constitucional, al no acreditar una relación directa y proporcional entre el requisito impuesto y la finalidad de fortalecer la seguridad ciudadana.

Necesidad: Aun cuando la finalidad perseguida sea legítima, la medida tampoco resulta necesaria. Existen alternativas menos lesivas y potencialmente más eficaces que ya han sido implementadas o se encuentran en ejecución, tales como el incremento del tamaño y visibilidad de las placas de rodaje, la incorporación obligatoria de tecnología RFID, los operativos policiales focalizados, el fortalecimiento del patrullaje preventivo y el control de la circulación y uso efectivo de los vehículos.

La existencia de estas medidas evidencia que la restricción legislativa planteada no es

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

indispensable para alcanzar el objetivo propuesto, incumpliendo así el principio de necesidad.

Proporcionalidad: El perjuicio generado por la medida es significativamente mayor que cualquier beneficio mínimo que pudiera esperarse. La exigencia de requisitos desproporcionados para la adquisición y transacción de un bien mueble afecta directamente a millones de ciudadanos que utilizan motocicletas como herramientas de trabajo y medio de subsistencia, especialmente en sectores de bajos ingresos y zonas donde no existe transporte público eficiente.

La limitación a la adquisición de vehículos menores motorizados impacta negativamente en el derecho de propiedad (artículo 70 de la Constitución), la libertad de empresa y de comercio (artículo 59 de la CPP), la iniciativa privada en el marco de la economía social de mercado (artículo 58), así como el derecho al trabajo y a la igualdad ante la ley (artículo 2).

Por ello, la medida resulta manifiestamente desproporcionada en sentido estricto. El Proyecto de Ley 11037/2024-CR incurre en un vicio de inconstitucionalidad al imponer requisitos administrativos desproporcionados que vulneran la libertad de contratación y el derecho de propiedad sin una justificación constitucional válida.

Conclusión del análisis técnico

Si bien la seguridad ciudadana es un deber primordial del Estado (Art. 44 de la CPP), esta debe garantizarse mediante medidas integrales y eficaces que no sacrifiquen arbitrariamente los derechos fundamentales de millones de ciudadanos que dependen legítimamente de los vehículos menores para su sustento económico y movilidad. Por consiguiente, **al no superar el test de proporcionalidad, la iniciativa legislativa resulta inviable en nuestro ordenamiento jurídico.**

4.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

Análisis de necesidad

La iniciativa carece de necesidad objetiva, al sustentarse en un diagnóstico incorrecto del problema público. La evidencia disponible demuestra que la adquisición formal de motocicletas no constituye la causa de la inseguridad ciudadana vinculada a su uso, sino el robo y la reutilización de un reducido número de vehículos en múltiples actos delictivos. Por ello, la regulación propuesta no resulta indispensable para alcanzar el fin perseguido.

Las opiniones de MTC, del MININTER, de la SUNARP y de la AAP coinciden en que el proyecto no responde a una necesidad pública real, pues el problema identificado, como es la comisión de delitos con motocicletas, no tiene como causa la adquisición formal, sino el robo y uso ilícito de vehículos.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

Análisis de viabilidad

El proyecto no es jurídica ni técnicamente viable. Excede el objeto de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, invade competencias propias de la legislación civil y registral, vulnera derechos fundamentales y establece un régimen sancionador inconstitucional. Asimismo, presenta serias dificultades de aplicación práctica que impiden su ejecución razonable.

Análisis de oportunidad

La propuesta resulta inoportuna, pues desplaza la carga regulatoria hacia los ciudadanos y los agentes económicos formales, afecta actividades lícitas esenciales para la movilidad y el trabajo.

La oportunidad de la norma también debe evaluarse en relación con las medidas ya adoptadas por el Estado en materia de control vehicular y seguridad ciudadana, tales como la mejora de la identificación de vehículos, el uso de tecnología para la fiscalización y el fortalecimiento de la acción policial. La propuesta no solo resulta redundante frente a dichas medidas, sino que puede generar efectos contraproducentes, como el incentivo a la informalidad y la restricción injustificada para trabajar y para desplazarse.

4.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

El Proyecto de Ley 11037/2024-CR resulta jurídicamente inviable porque excede el ámbito de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, cuyo objeto es regular el tránsito y la seguridad vial, no la compraventa de vehículos, que constituye un acto de naturaleza civil y comercial regulado por el Código Civil (Decreto Legislativo 295) y las normas registrales administradas por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Desde la perspectiva constitucional, la iniciativa vulnera derechos fundamentales reconocidos en el artículo 2 de la Constitución política, al afectar la igualdad ante la ley, restringir la libertad de contratar, limitar el derecho al trabajo, condicionar la propiedad y contradecir la libertad y seguridad personales; desnaturaliza el modelo de economía social de mercado y la función subsidiaria del Estado prevista en el artículo 58, restringe la libertad de empresa garantizada en el artículo 59, y afecta el núcleo esencial del derecho de propiedad protegido por el artículo 70, al imponer requisitos desproporcionados sin causa legítima de seguridad nacional ni necesidad pública acreditada. La vigencia de esta norma generaría un efecto restrictivo sobre la movilidad y productividad de cerca de 7 millones de ciudadanos que dependen de las motocicletas para actividades económicas y de servicio, especialmente en sectores de menores ingresos y zonas rurales, configurando un vicio de inconstitucionalidad que compromete la seguridad jurídica y la estabilidad del mercado.

El Perú está obligado a respetar los tratados de derechos humanos que forman parte de su

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

ordenamiento conforme al artículo 55 de la Constitución. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966), ratificado por el Perú mediante Decreto Ley N.º 22129, reconoce en su artículo 26 el principio de igualdad y no discriminación, y en su artículo 17 la protección contra injerencias arbitrarias en la vida privada y la propiedad. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969), ratificada por el Perú mediante Decreto Ley N.º 22231, garantiza en su artículo 21 el derecho de propiedad y en su artículo 24 la igualdad ante la ley. La imposición de requisitos desproporcionados para la adquisición de motocicletas vulnera estos estándares internacionales, pues restringe arbitrariamente el acceso a un bien mueble esencial para el trabajo y la movilidad.

En cuanto a la **legislación comparada**:

En **Colombia**, las medidas frente a la delincuencia vinculada a motocicletas se han orientado hacia la restricción de circulación en determinados municipios (Decreto 035 de 2019 en Medellín, que prohíbe el parrillero en moto en horarios críticos), pero no se condiciona la adquisición formal de estos vehículos.

En **México**, la regulación se centra en el Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México (2019), que establece el uso obligatorio de casco, el registro vehicular y sanciones por incumplimiento, sin imponer requisitos adicionales para la compraventa.

En **Brasil**, el control se realiza mediante el Registro Nacional de Vehículos Automotores, que garantiza la trazabilidad de las motocicletas y permite la fiscalización policial, pero tampoco limita la adquisición formal.

Estos ejemplos evidencian que la tendencia regional es fortalecer la fiscalización y el control del uso y circulación, sin restringir la adquisición formal de vehículos menores, lo que confirma que la propuesta peruana se aparta de estándares razonables y proporcionales.

En consecuencia, el Proyecto de Ley 11037/2024-CR no solo carece de sustento normativo y constitucional, sino que también contraviene obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en materia de derechos humanos y se aparta de la legislación comparada regional. Su vigencia resultaría ineficaz para enfrentar la inseguridad ciudadana y contraproducente para la economía y los derechos fundamentales de millones de peruanos, configurando un vicio de inconstitucionalidad que impide su incorporación al ordenamiento jurídico.

4.4 Análisis de las opiniones e información solicitadas

Opiniones solicitadas

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

Para la elaboración del presente dictamen, conforme a lo establecido en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con lo dispuesto en los artículos 22, literal b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, esta Comisión solicitó opinión especializada a las entidades competentes, con la finalidad de contar con fundamentos técnicos y jurídicos que contribuyan al análisis integral de la iniciativa legislativa:

OFICIO	ENTIDAD	FECHA
Oficio N° 2575-2024-2025-CTC-HMPL-CR	Defensoría del Pueblo	02.06.2025
Oficio N° 2576-2024-2025-CTC-HMPL-CR	Ministerio del Interior	02.06.2025 07.10.2025
Oficio N° 2577-2024-2025-CTC-HMPL-CR	Ministro de Transportes y Comunicaciones	02.06.2025 10.12.2025
Oficio N° 1523 – 2025-2026-CTC – JCMC – CR	Registros Públicos – MINJUS	05.02.2026 17.02.2026

4.5. Opiniones recibidas

La Comisión de Transportes y Comunicaciones, a la fecha de la elaboración del dictamen, ha recibido las siguientes opiniones:

- La Asociación Automotriz del Perú, mediante Carta N° 046-2026/AAP-GG del 19 de febrero de 2026, suscrito por su Gerente General, acompañado del:
 - Anexo 1: Estadística de ventas de vehículos categoría L (2021-2025) -archivo Excel.
 - Anexo 2: Requisitos en países de Latinoamérica para la compra de vehículos menores-documento de Word.
- La Asociación Automotriz del Perú, mediante Carta N° 112-2025/AAP-GG del 02 de octubre de 2025, suscrito por su Gerente General.
- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante Oficio N° 300-2025-MTC/01 del 10 de diciembre de 2025, suscrito por el señor Aldo Prieto Barrera, Ministro de Transportes y Comunicaciones, acompañado del Memorando N° 2219-2025-MTC/18 de fecha 05 de septiembre de 2025, suscrito por su Director General de Políticas y Regulaciones en Transporte Multimodal.
- El Ministerio del Interior, mediante Oficio N° 002918-2025-IN-SG-PCR de fecha 07 de octubre de 2025, suscrito por el señor Erick Fernando Caso Giraldo, Secretario General, acompañado del:
 - Informe N° 002810-2025-IN-OGAJ de fecha 30 de septiembre de 2025, suscrito por su Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

e) El Ministerio del Interior, mediante el Oficio N° 003986-2025-IN-SG-PCR de fecha 23 de diciembre de 2025, suscrito por el señor Pedro Antonio Hernández Carrizales, Secretario General, acompañado del:

- Informe N° 003317-2025-IN-OGAJ de fecha 27 de noviembre de 2025, suscrito por su Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica.

4.6. Análisis de las opiniones recibidas

1. **La Asociación Automotriz del Perú - AAP**, a través del señor Jaime Graña Belmont, Gerente General de la Asociación Automotriz del Perú, mediante Carta N° 112-2025/AAP-GG de fecha 02 de octubre de 2025, emite opinión técnica:

(...)

Entendemos la intención de combatir la inseguridad, pero exigir licencia, DNI, antecedentes y condición migratoria para adquirir o alquilar motocicletas no ataca el origen del problema, afecta a ciudadanos honestos y limita su movilidad y productividad.

Debe considerarse que el 100% de los delitos cometidos en motocicletas se realizan con vehículos robados; siendo el primer perjudicado el propietario, quien además podría ser injustamente señalado como sospechoso. Según cifras de la PNP, en 2024 se robaron más de 10,700 motocicletas (menos del 1% de los 2 millones que circulan en el país), usadas luego en actos delictivos. El problema no son las motos, sino la impunidad de los delincuentes.

En el Perú existen más de 2 millones de motocicletas y cerca de 7 millones de ciudadanos dependen directamente de ellas para actividades económicas y de servicio (delivery, mensajería, seguridad, bomberos, etc.). Este vehículo constituye el primer y único medio de transporte de miles de familias, especialmente en los sectores de menores ingresos y en zonas rurales sin transporte público eficiente.

Cabe resaltar que ya se avanzó en medidas de control: la Ley N.º 32184, publicada el 11 de diciembre de 2024, dispuso el incremento del tamaño de las placas de rodaje de estas unidades, y que además tengan las letras negras con fondo blanco tal como se usa en Europa y la zona del Mercosur. Adicionalmente se incorporará en las motos un chip con tecnología RFID (identificación por radiofrecuencia), lo cual permitirá que las autoridades competentes, a través de la identificación por radiofrecuencia en forma remota e inalámbrica, optimicen su labor fiscalizadora; cuyo cronograma de adecuación inicia en breve.

Además, proponemos un enfoque integral:

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

- *Uso obligatorio de cascos con visera transparente.*
- *Mapas del delito que orienten el patrullaje policial.*
- *Operativos coordinados contra portadores de armas sin licencia en vehículos menores, con sanción de prisión efectiva.*
- *Aplicativo policial para reportar en tiempo real motos robadas y activar alertas.*

La experiencia internacional demuestra que estrategias como el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) en Colombia han sido más efectivas que medidas restrictivas para la adquisición de vehículos. Esta es la principal estrategia operativa de la Policía Nacional de Colombia que busca la optimización del servicio, mediante la asignación de responsabilidades concretas a los policías que prestan su servicio en un territorio pequeño, denominado cuadrante.

Exhortamos a que las decisiones se basen en evidencia técnica y en diálogo con los sectores involucrados, para no vulnerar derechos ni perjudicar a millones de ciudadanos que usan la motocicleta como herramienta de trabajo y sustento.

(...)

[Resaltado y subrayado es nuestro]

2. **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP**, a través del señor Manuel Augusto Montes Boza, Superintendente Nacional de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, mediante el Oficio N° 00077-2026-SUNARP/SN de fecha 23 de febrero de 2026, emite opinión técnica con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

(...)

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto en el análisis del presente informe, esta Oficina considera que es viable el Proyecto de Ley 11037/2024-CR, "Ley que fortalece la seguridad ciudadana, a través de la incorporación de los artículos 4-B y 4-C en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, para la adquisición y responsabilidad de las transacciones de los vehículos menores motorizados", con la recomendación que a continuación se detalla.

V. RECOMENDACIÓN

En atención a las conclusiones y sugerencias desarrolladas por la Dirección Técnica Registral, se recomienda:

- a) *La creación de un registro administrativo, el mismo que debe responder adecuadamente a la solución del problema público, por lo que, se debe justificar de qué*

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

manera la creación de un registro administrativo soluciona el problema de inseguridad si las acciones delictivas son producidas con vehículos robados y/o utilizan placas clonadas.

b) Los requisitos deben guardar coherencia con la solución del problema público (inseguridad ciudadana), razón por la cual, es importante justificar la necesidad:

- i. De la licencia de conducir, si el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene a su cargo el otorgamiento de dicha licencia.*
- ii. De la copia del documento nacional de identidad legalizada, si por mandato legal está prohibido acompañar copia de dichos documentos en los procedimientos administrativos (conforme a las normas de simplificación administrativa).*
- iii. De los antecedentes penales y policiales, si dicha información puede obtener mediante los servicios en línea de las entidades respectivas.*

(...)

3. **El Ministerio de Transportes y Comunicaciones**, a través de la señora Ofelia Doris Soriano Ramos, Directora de Políticas y Normas en Transporte Vial, mediante Oficio N° 300-2025-MTC/01 de fecha 10 de diciembre de 2025, emite opinión técnica con las siguientes conclusiones:

(...)

IV. CONCLUSIÓN:

*Teniendo en cuenta lo señalado en el análisis del presente informe, el Proyecto de Ley 11037/2024-CR "Ley que fortalece la seguridad ciudadana, a través de la incorporación de los artículos 4-B y 4-C en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, para la adquisición y responsabilidad de las transacciones de los vehículos menores motorizados, se considera **OBSERVADO**, por las siguientes razones:*

- 3.1. El artículo 2 del proyecto de ley, pretende incorporar artículos los 4-B y 4-C en la LGTT, sobre la adquisición y responsabilidad de las transacciones de los vehículos menores motorizados, enfocando en aspectos económicos relacionados con la adquisición o arrendamiento de un bien mueble (vehículo menor), sin establecer competencias o implicancias vinculadas directamente al sector de transporte y tránsito terrestre. Por otro lado, se establece la responsabilidad administrativa para personas naturales y jurídicas por las transacciones del bien mueble, sin embargo, dicha responsabilidad no se encontraría relacionada al tránsito terrestre.*
- 3.2. El Proyecto de Ley, no ha tenido en cuenta que la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre establece los marcos normativos orientados a organizar, regular y*

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

fiscalizar el tránsito y el transporte terrestre en el Perú, siendo su eje central la seguridad vial, la movilidad urbana y el adecuado uso de la infraestructura vial, no la regulación de actos de comercio como la compraventa de vehículos.

- 3.3. *El proyecto de Ley pretende incluir requisitos para la compra y venta de vehículos menores que excederían el objeto y la competencia de la LGTT, debido a que las transacciones de compra y venta de bienes muebles (motocicletas, mototaxis o similares) son consideradas como actividades de carácter civil y comercial, contando con su propia normativa.*
- 3.4. *La exposición de motivos del Proyecto de Ley señala que casi el 60% de los robos se realizan en motos lineales, sin embargo, no señalan que porcentaje de los delitos cometidos en motos lineales se realizan en los vehículos propios de los delincuentes, no sustentan técnicamente si las restricciones o requisitos establecidos en el proyecto de Ley coadyuvaran en la disminución de la comisión de delitos.*
- (...)

[El resaltado es del Ministerio de Transportes y Comunicaciones]

4. **El Ministerio del Interior**, a través del señor Pedro Antonio Hernández Carrizales, Secretario General del Ministerio del Interior, mediante Oficio N° 003986-2025-IN-SG-PCR de fecha 23 de diciembre del 2025, emite opinión técnica con las siguientes conclusiones:

(...)

IV. CONCLUSIÓN

*Por lo anteriormente expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica concluye señalando que el Sector Interior **NO ES COMPETENTE** sobre la materia que se pretende regular mediante el Proyecto de Ley 11037/2024-CR, "Ley que fortalece la seguridad ciudadana, a través de la incorporación de los artículos 4-B y 4-C en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, para la adquisición y responsabilidad de las transacciones de los vehículos menores motorizados", debiendo tomarse en cuenta lo señalado en los numerales 3.12 al 3.29 del presente informe.*

(...)

[El resaltado es del Ministerio de Transportes y Comunicaciones]

5. **El Ministerio del Interior**, a través del señor Erick Fernando Caso Giraldo, Secretario General del Ministerio del Interior de fecha 07 de octubre del 2025, emite opinión técnica con las siguientes conclusiones:

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

(...)

IV. CONCLUSIÓN

*Por lo anteriormente expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica concluye señalando que el Sector Interior **NO ES COMPETENTE** sobre la materia que se pretende regular mediante el Proyecto de Ley 11037/2024-CR, “Ley que fortalece la seguridad ciudadana, a través de la incorporación de los artículos 4-B y 4-C en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, para la adquisición y responsabilidad de las transacciones de vehículos menores motorizados”, debiendo tomarse en cuenta lo señalado en los numerales 3.16 al 3.30 del presente informe.*

(...)

[El resaltado es del Ministerio del Interior]

4.7 Análisis costo – beneficio

El Proyecto de Ley 11037/2024-CR evidencia que los costos superan ampliamente cualquier beneficio esperado. En cuanto al plano económico, la norma impondría barreras de acceso a la adquisición de motocicletas, afectando directamente a un mercado que moviliza más de 400 mil unidades anuales y del cual dependen cerca de 7 millones de ciudadanos para actividades productivas (delivery, mensajería, transporte rural, seguridad, bomberos, etc.). Esto generaría una contracción del sector, pérdida de empleos y reducción de ingresos fiscales por menor dinamismo comercial.

En cuanto al plano social, los costos recaen sobre los sectores más vulnerables, pues la motocicleta constituye el primer y único medio de transporte en zonas rurales y de bajos ingresos. Al exigir requisitos como licencia, antecedentes penales o condición migratoria habilitante, se restringe injustificadamente la movilidad y el derecho al trabajo, generando exclusión y desigualdad.

En el aspecto jurídico – constitucional, la iniciativa legislativa vulnera derechos fundamentales como la igualdad ante la ley, la libertad de contratación, la libertad de empresa y el derecho de propiedad, configurando un vicio de inconstitucionalidad que compromete la seguridad jurídica y expone al Estado a litigios y posibles responsabilidades internacionales.

En cuanto a la seguridad ciudadana, el supuesto beneficio es mínimo o inexistente, pues las estadísticas demuestran que la mayoría de los delitos cometidos en motocicletas se realizan con vehículos robados y no con unidades para reducir la delincuencia, y en



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 11:45:50-0500

Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2026 16:18:06-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 16:00:43-0500

Comisión de Transportes y Comunicaciones

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2026 13:04:09-0500

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11037/2024-CR QUE PROPONE LA LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4-B Y 4-C EN LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, PARA LA ADQUISICIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES DE LOS VEHÍCULOS MENORES MOTORIZADOS

cambio desvía recursos y atención de políticas más efectivas como el control de placas chips RFID, patrullaje focalizado y aplicativos de alerta.



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 15:50:20-0500

Finalmente, desde la perspectiva de la legislación comparada, países como Colombia, México y Brasil regulan la circulación y registro de motocicletas, pero no condicionan su compraventa con requisitos desproporcionados. Esto confirma que el proyecto se aparta de estándares razonables y generaría un costo reputacional al país por adoptar medidas restrictivas contrarias a la práctica regional y a los tratados internacionales de derechos humanos.

En conclusión, el balance costo – beneficio de la iniciativa legislativa **es negativo**, pues los costos económicos, sociales, jurídicos y constitucionales superan ampliamente cualquier beneficio potencial en materia de seguridad ciudadana.



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 10:34:26-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2026 15:38:54-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/05/2026 15:38:54-0500

V CONCLUSION

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Transporte y Comunicaciones, de conformidad con el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **no aprobación y su remisión al archivo** del Proyecto de Ley 11037/2024-CR que propone la "Ley que fortalece la seguridad ciudadana, a través de la incorporación de los artículos 4-B Y 4-C en la Ley N° 27181, Ley general de transportes y tránsito terrestre, para la adquisición y responsabilidad de las transacciones de los vehículos menores motorizados".



Firmado digitalmente por:
ACUNA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 15:27:09-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2026 16:25:14-0500

Dase cuenta.
Sala de la Comisión
Lima, 27 de abril de 2026.



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2026 11:58:14-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHÉ Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2026 12:23:36-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2026 14:28:44-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2026 15:30:07-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2026 11:09:39-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2026 16:40:22-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2026 10:06:51-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonietta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2026 13:22:18-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2026 17:09:25-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2026 15:15:00-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2026 17:09:14-0500