CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00185-2026-2031-CD
RU 20100-CD
10 SEPTIEMBRE 2026 04:09 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

Roxana Maria Rocha Gallegos
Diputada de la República

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA FORTALECER LA SEGURIDAD VIAL Y SANCIONAR LA CONDUCCIÓN DE VEHÍCULOS SIN HABILITACIÓN PARA CONDUCIR QUE GENERE PELIGRO PARA LAS PERSONAS

La Diputada de la República, que suscribe **ROXANA MARIA ROCHA GALLEGOS**, integrante del Grupo Parlamentario Renovación Popular, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente proposición legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA FORTALECER LA SEGURIDAD VIAL Y SANCIONAR LA CONDUCCIÓN DE VEHÍCULOS SIN HABILITACIÓN PARA CONDUCIR QUE GENERE PELIGRO PARA LAS PERSONAS

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto fortalecer la protección de la vida, la salud y la integridad física de las personas en el sistema de tránsito terrestre, mediante la modificación e incorporación de disposiciones en el Código Penal destinadas a sancionar la conducción de vehículos motorizados sin habilitación legal para conducir cuando dicha conducta genere un peligro concreto para las personas.

Artículo 2. Modificación del artículo 273-A del Código Penal
Se modifica el artículo 273-A del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, en los siguientes términos:

"**Artículo 273-A. Producción de peligro en el servicio público de transporte**
El que presta el servicio de transporte público de pasajeros, mercancías o carga, o conduce un vehículo destinado a dichos servicios, contando con habilitación otorgada por la autoridad competente*, y genera un peligro concreto para la vida, la salud o la integridad física de las personas,* encontrándose en cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) **no cuenta con licencia de conducir vigente o conduce con una licencia cuya clase o categoría no corresponde al vehículo que conduce;**
b) **el vehículo no cuenta con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito vigente; o,**
c) **el vehículo no cuenta con el certificado de inspección técnica vehicular vigente, cuando corresponda;**

será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años e inhabilitación conforme al numeral 7 del artículo 36.

El que presta el servicio público de transporte de pasajeros, mercancías o carga, o conduce un vehículo destinado a dicho servicio *sin contar con habilitación*

***otorgada por la autoridad competente y genera un peligro concreto para la vida, la salud o la integridad física de las personas*, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años e inhabilitación conforme al numeral 7 del artículo 36."**

Artículo 3. Incorporación del artículo 273-B al Código Penal
Se incorpora el artículo 273-B al Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, en los siguientes términos:

"Artículo 273-B. Conducción de vehículo motorizado sin habilitación personal para conducir que genera peligro
Fuera de los supuestos previstos en el artículo 273-A, el que conduce un vehículo motorizado y, mediante dicha conducción, *genera un peligro concreto para la vida, la salud o la integridad física de las personas*, encontrándose en cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. No haber obtenido licencia de conducir o permiso provisional vigente expedido conforme a la normativa correspondiente.
2. Conducir con licencia de conducir vencida, suspendida o cancelada.
3. Encontrarse inhabilitado temporal o definitivamente para conducir vehículos motorizados.
4. Conducir un vehículo cuya clase o categoría no corresponda a la licencia de conducir que posee.

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis meses ni mayor de dos años o con prestación de servicios comunitarios de cincuenta y dos a ciento cuatro jornadas, e inhabilitación conforme al numeral 7 del artículo 36.

No están comprendidas en los alcances del presente artículo las personas que conduzcan vehículos durante evaluaciones, prácticas de conducción o actividades expresamente autorizadas por la normativa del Sistema Nacional de Emisión de Licencias de Conducir, siempre que dichas actividades se realicen bajo las condiciones, requisitos y supervisión previstos por la normativa correspondiente."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Responsabilidad penal personal
La determinación de responsabilidad penal por las conductas previstas en los artículos 273-A y 273-B del Código Penal se rige por los principios de culpabilidad y responsabilidad personal establecidos en el ordenamiento penal.

La propiedad, titularidad, arrendamiento, préstamo o cesión de un vehículo motorizado no genera por sí misma responsabilidad penal por los hechos realizados por quien lo conduce, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda conforme a las reglas de autoría y participación previstas en el Código Penal.

Segunda. Concurrencia con infracciones administrativas
La imposición de las sanciones administrativas previstas en la normativa de tránsito y transporte y la aplicación de las disposiciones penales modificadas o incorporadas

mediante la presente ley se realizan con observancia del principio ne bis in idem, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Tercera. Adecuación normativa
El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, adecúa, de ser necesario, las disposiciones reglamentarias vinculadas a la presente ley, dentro de los noventa días calendario siguientes a su publicación, sin alterar el contenido ni los elementos constitutivos de los tipos penales establecidos por la presente ley.

Cuarta. Vigencia
La presente ley entra en vigor a los seis meses contados desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

La inseguridad vial constituye un problema público que afecta directamente la vida, la salud y la integridad física de las personas que utilizan las vías terrestres. La magnitud de los siniestros de tránsito registrados en el país evidencia que las medidas preventivas, educativas, administrativas y de fiscalización existentes deben complementarse frente a aquellas conductas que, por su especial peligrosidad, superan el ámbito de una mera infracción administrativa.

Uno de los factores que merece particular atención es la conducción de vehículos por personas que no cuentan con la habilitación necesaria para hacerlo, sea porque nunca obtuvieron licencia de conducir, porque esta se encuentra vencida, suspendida o cancelada, porque están inhabilitadas temporal o definitivamente para conducir o porque poseen una licencia cuya clase o categoría no corresponde al vehículo que conducen.

La licencia de conducir no constituye una simple formalidad administrativa. Su otorgamiento acredita que una persona ha cumplido requisitos vinculados con su aptitud para conducir. La Dirección de Circulación Vial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha señalado que para la emisión, revalidación o recategorización de las licencias de conducir se requiere, entre otros aspectos, certificado de salud, aprobación del examen de conocimientos y aprobación del examen de habilidades en la conducción. Tales exigencias buscan garantizar la aptitud de los conductores, mejorar el funcionamiento del tránsito y proteger la vida y seguridad de las personas.[1]

La información oficial revela, además, que la falta de habilitación para conducir está presente en un porcentaje significativo de los conductores fallecidos involucrados en siniestros de tránsito fatales. Según información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial recogida por el MTC, entre 2021 y 2023, en promedio, el 35,8 % de los conductores fallecidos involucrados en siniestros viales fatales no tenía licencia de conducir y el 6,6% tenía la licencia vencida.[2]

Esta problemática adquiere una relevancia adicional cuando la conducción se desarrolla dentro de un servicio público de transporte. Quien presta o conduce un vehículo destinado al transporte de pasajeros, mercancías o carga desarrolla una actividad que puede comprometer no solamente su propia seguridad, sino también la de pasajeros, trabajadores, otros conductores, peatones y demás usuarios de la vía.

La presente iniciativa parte, sin embargo, de una premisa fundamental: no toda conducción irregular debe ser automáticamente considerada delito. El ordenamiento administrativo ya contempla infracciones y sanciones frente a conductores que carecen de licencia o conducen encontrándose suspendidos o inhabilitados. Por ello, la propuesta incorpora como elemento diferenciador la existencia de un peligro concreto para la vida, la salud o la integridad física de las personas.

---

[1] Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Dirección de Circulación Vial, Informe N° 0261-2025-MTC/17.03, opinión sobre el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 6676/2023-CR y 8791/2024-CR.

[2] Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Dirección de Seguridad Vial, Informe ° 0152-2025-MTC/18.04, numeral 2.18.

Esta exigencia permite diferenciar claramente dos niveles de intervención estatal. La sola infracción de las normas que regulan la habilitación para conducir se mantiene en el ámbito administrativo; la intervención penal se reserva para aquellos casos en los cuales, además del incumplimiento de las condiciones legales para conducir, la conducta produce una situación concreta de peligro para bienes jurídicos de especial importancia.

Asimismo, la iniciativa aborda la prestación de servicios públicos de transporte sin habilitación otorgada por la autoridad competente. En estos casos, cuando a la informalidad de la actividad se añade una situación concreta de peligro para las personas, existe una afectación que justifica una respuesta penal diferenciada.

En consecuencia, la proposición legislativa propuesta busca fortalecer la seguridad vial sin recurrir a una criminalización indiscriminada, estableciendo tipos penales claramente delimitados y compatibles con los principios de lesividad, proporcionalidad, culpabilidad, responsabilidad personal y ne bis in idem.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

La información oficial disponible evidencia que los siniestros de tránsito continúan representando un problema de considerable magnitud para el país.

Según información proporcionada por la Policía Nacional del Perú y recogida por la Dirección de Seguridad Vial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre enero de 2021 y marzo de 2024 se registraron más de 266 mil siniestros de tránsito, los cuales ocasionaron el fallecimiento de 10 226 personas y dejaron lesionadas a más de 175 mil personas. En el año 2023 se produjo, además, un incremento de 4 % en los siniestros y de 8 % en el número de personas lesionadas respecto del año anterior.[3]

Durante el año 2023 se registraron 87 083 siniestros de tránsito a nivel nacional. Como consecuencia de ellos fallecieron 3 316 personas y aproximadamente 58 000 resultaron lesionadas. En 2022 se habían registrado 83 897 siniestros, lo que representa un incremento aproximado de 3,8 % entre ambos períodos.[4]

La información sobre las causas de los siniestros demuestra la especial incidencia del comportamiento humano. En 2023, la imprudencia del conductor estuvo asociada a 24 513 siniestros, equivalentes al 28,1 % del total; el exceso de velocidad a 22 996 siniestros, equivalentes al 26,4 %; y la ebriedad del conductor a 6 144 siniestros, equivalentes al 7,1 %.[5]

En ese mismo período, el factor humano estuvo presente en 60 782 siniestros, equivalentes al 69,8 % del total nacional. Dentro de este grupo, los conductores

[3] Ibíd., numerales 2.10 y 2.11.

[4] Observatorio Nacional de Seguridad Vial, Boletín Estadístico de Siniestralidad Vial 2023, información proporcionada por DIVEST/DIRTIC-PNP.

[5] Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Dirección de Seguridad Vial, Informe N° 0152-2025-MTC/18.04, numeral 2.14.

estuvieron involucrados como factor en 57 143 casos, equivalentes al 94 % de los siniestros atribuidos al factor humano.[6]

Especial importancia tiene la situación relativa a la habilitación para conducir. El Observatorio Nacional de Seguridad Vial estableció que, durante el período comprendido entre 2021 y 2023, en promedio, el 35,8 % de los conductores fallecidos involucrados en siniestros fatales no tenía licencia de conducir, mientras que el 6,6 % tenía una licencia vencida.[7] Estas cifras no permiten afirmar que la ausencia o vencimiento de la licencia haya sido necesariamente la causa directa de cada accidente, pero sí demuestran la significativa presencia de conductores no habilitados dentro de los siniestros fatales.

La problemática también alcanza al transporte de mercancías y carga. El dictamen recaído en los Proyectos de Ley 6676/2023-CR y 8791/2024-CR recoge información de SUTRAN correspondiente al año 2022, según la cual, de 14 959 vehículos involucrados en siniestros en la red vial nacional, 4 953 correspondieron a vehículos de carga.[8] Este elemento resulta relevante para la fórmula actualmente propuesta, que amplía expresamente la protección penal al transporte público de pasajeros, mercancías y carga.

La inseguridad vial genera también consecuencias económicas y sociales. Según la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Vial 2023-2030, recogida en el informe del MTC, el costo social asumido desde 2012 por las personas fallecidas en siniestros viales ha significado una pérdida estimada de entre 0,27 y 0,35 puntos porcentuales del producto bruto interno.[9]

Asimismo, la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad del INEI señaló que el 3,1 % de las personas con discapacidad adquirieron dicha condición como consecuencia de un siniestro de tránsito, situación que genera efectos personales, familiares y económicos que trascienden a la propia víctima.[10]

La evidencia expuesta sustenta la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención y sanción frente a conductores que incumplen las reglas básicas para participar en el sistema vial, reservando la intervención penal para aquellas conductas que generan un peligro concreto para las personas.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

3.1 Objetivo general

Fortalecer la protección de la vida, la salud y la integridad física de las personas dentro del sistema de tránsito terrestre mediante una respuesta penal proporcional frente a la conducción de vehículos motorizados sin habilitación legal o en incumplimiento de

---

[6] Ibíd., numerales 2.15 a 2.17.

[7] Ibíd., numeral 2.18.

[8] Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN, Reporte Estadístico de Siniestros Viales 2022, información recogida en el dictamen de los Proyectos de Ley 6676/2023-CR y 8791/2024-CR

[9] Política Nacional Multisectorial de Seguridad Vial 2023-2030, información recogida por la Dirección de Seguridad Vial del MTC en el Informe N° 0152-2025-MTC/18.04.

[10] Instituto Nacional de Estadística e Informática, Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012 - ENEDIS 2012.

condiciones esenciales para conducir, cuando dichas conductas generen un peligro concreto para las personas.

3.2 Objetivos específicos

La proposición legislativa tiene como objetivos específicos incorporar expresamente dentro del artículo 273-A del Código Penal los servicios públicos de transporte de pasajeros, mercancías y carga; incorporar como circunstancias relevantes la falta de licencia vigente, la utilización de una licencia cuya clase o categoría no corresponde al vehículo, la ausencia de SOAT vigente y la falta de inspección técnica vehicular; sancionar de manera diferenciada la prestación de servicios públicos de transporte sin habilitación de la autoridad competente cuando se genere peligro concreto; y establecer un tipo penal aplicable a otros conductores que, fuera de los supuestos del artículo 273-A, conduzcan sin licencia, con licencia vencida, suspendida o cancelada, estando inhabilitados o utilizando una licencia que no corresponda al vehículo.

Asimismo, se busca diferenciar con claridad la infracción administrativa del ilícito penal mediante la exigencia del peligro concreto; garantizar que la responsabilidad penal sea personal y no derive automáticamente de la propiedad, préstamo, alquiler o cesión del vehículo; excluir expresamente las evaluaciones y prácticas de conducción legalmente autorizadas; y asegurar el respeto del principio ne bis in idem en la concurrencia de sanciones administrativas y penales.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

4.1 Idoneidad de la vía legislativa

La vía legislativa resulta necesaria porque la propuesta modifica el artículo 273-A e incorpora el artículo 273-B en el Código Penal. Conforme al principio de legalidad penal, solamente una norma con rango de ley puede determinar las conductas constitutivas de delito y las consecuencias jurídicas aplicables.

La iniciativa no sustituye la normativa administrativa de tránsito ni pretende trasladar automáticamente al ámbito penal las infracciones actualmente sancionadas administrativamente. Su finalidad es establecer una respuesta adicional únicamente cuando el comportamiento reúne un elemento de mayor gravedad: la generación de un peligro concreto para la vida, la salud o la integridad física.

Esta delimitación responde directamente a las observaciones formuladas durante la evaluación de los proyectos legislativos que anteceden a la presente iniciativa.

4.2 Del peligro concreto como elemento diferenciador

El Informe Técnico N° 113-2024-JUS/DGAC del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos analizó el artículo 273-A desde la perspectiva de los delitos de peligro y señaló que este tipo penal protege bienes jurídicos como la seguridad pública y la integridad física, destacando la necesidad de respetar el principio de lesividad.[11]

El mismo informe consideró viable incorporar la licencia de conducir como un elemento adicional dentro del artículo 273-A, señalando que constituye un elemento claro y

[11] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Asuntos Criminológicos, Informe Técnico N° 113-2024-JUS/DGAC, 1 de abril de 2024.

taxativo que amplía el alcance de protección del tipo penal, manteniendo las condiciones asociadas al peligro de los usuarios del servicio público de transporte.[12]

La nueva fórmula profundiza este criterio al exigir expresamente que la conducta genere un peligro concreto. De esta manera, la sola ausencia de una licencia o el incumplimiento de una formalidad administrativa no determina automáticamente la comisión de un delito.

4.3 Diferenciación respecto del régimen administrativo

Una de las principales observaciones formuladas por la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial del MTC fue que la conducción sin licencia ya se encuentra tipificada como infracción administrativa y que una criminalización autónoma de la misma conducta debía ser suficientemente diferenciada para evitar una superposición sancionadora contraria al principio non bis in idem.[13]

La fórmula propuesta atiende dicha observación mediante dos mecanismos. Primero, incorpora como elemento típico la existencia de un peligro concreto. Segundo, establece expresamente en la Segunda Disposición Complementaria Final que la aplicación concurrente de las disposiciones administrativas y penales debe efectuarse respetando el principio ne bis in idem.

Con ello, la propuesta evita equiparar una infracción administrativa con un delito y reserva la intervención penal para comportamientos de mayor gravedad.

4.4 Incorporación del transporte público de pasajeros, mercancías y carga

Una modificación importante respecto del texto inicialmente planteado en el Proyecto de Ley 6676/2023-CR consiste en que el nuevo artículo 273-A no se circunscribe únicamente al transporte público de pasajeros, sino que comprende también los servicios de transporte de mercancías y carga.

La ampliación guarda relación con el Proyecto de Ley 8791/2024-CR y con las observaciones formuladas durante su evaluación, que contemplaron expresamente el transporte público de pasajeros, mercancías y carga dentro de los supuestos que requerían una respuesta diferenciada. El propio texto sustitutorio aprobado por la Comisión de Justicia contempló dichos servicios.[14]

La incorporación encuentra sustento adicional en la siniestralidad vinculada con vehículos de carga. Como se ha señalado, información de SUTRAN correspondiente al año 2022 muestra que 4 953 vehículos de carga estuvieron involucrados en siniestros registrados en la red vial nacional. [15]

Por ello, no existe razón para restringir la tutela únicamente a los pasajeros cuando la conducción irregular de vehículos destinados al transporte de mercancías o carga también puede generar un peligro concreto para los demás usuarios de las vías.

---

[12] Ibíd., numeral 4.12.

[13] Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial, Informe N° 464-2025-MTC/18.01, numerales 3.30 y siguientes.

[14] Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 6676/2023-CR y 8791/2024-CR, 2025.

[15] SUTRAN, Reporte Estadístico de Siniestros Viales 2022.

4.5 Licencia vigente, suspensión, cancelación y categoría correspondiente
La fórmula legal incorpora expresamente diferentes situaciones relacionadas con la habilitación del conductor: no haber obtenido licencia, tenerla vencida, suspendida o cancelada, encontrarse inhabilitado para conducir o poseer una licencia cuya clase o categoría no corresponde al vehículo.

Esta precisión recoge directamente una recomendación de la Dirección de Seguridad Vial del MTC. Dicha Dirección consideró viable fortalecer la sanción aplicable a quienes conducen sin licencia o estando inhabilitados y recomendó que se incluyera expresamente al conductor que no cuenta con licencia vigente y a aquel cuya licencia no corresponde a la clase y categoría del vehículo conducido.[16]

La medida contribuye a dotar al tipo penal de mayor precisión y evita interpretaciones restrictivas respecto de situaciones que objetivamente implican la ausencia de una habilitación adecuada.

4.6 Responsabilidad penal personal
El texto sustitutorio anterior contemplaba imponer la misma pena a quien alquilara o prestara un vehículo a una persona sin licencia o inhabilitada. Este extremo fue objeto de observaciones.

La Policía Nacional del Perú señaló que la responsabilidad penal es personalísima y debe recaer sobre el autor del hecho delictivo.[17] Asimismo, el MTC advirtió que atribuir responsabilidad penal al propietario sin exigir conocimiento o control efectivo sobre la conducta podía afectar los principios de culpabilidad y responsabilidad personal, además de generar problemas de taxatividad.[18]

La fórmula actual atiende estas observaciones. La Primera Disposición Complementaria Final establece expresamente que la propiedad, titularidad, arrendamiento, préstamo o cesión de un vehículo no genera por sí misma responsabilidad penal, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera corresponder conforme a las reglas generales de autoría y participación establecidas en el Código Penal.

De esta manera, se elimina cualquier posibilidad de responsabilidad penal objetiva.

4.7 Evaluaciones y prácticas de conducción autorizadas
El MTC observó también que el texto anterior no contemplaba excepciones para postulantes que rindieran su examen de manejo o alumnos de escuelas de conducción que efectuaran prácticas bajo supervisión, pese a que dichas actividades se realizan dentro de un marco normativo autorizado.[19]

Por ello, el artículo 273-B propuesto excluye expresamente a quienes conducen durante evaluaciones, prácticas u otras actividades autorizadas por la normativa del Sistema

---

[16] Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Dirección de Seguridad Vial, Informe N° 0152-2025-MTC/18.04, numerales 2.21 y 2.22.
[17] Policía Nacional del Perú, Oficio N° 316-2024-COMOPPOL PNP-DIRNOS-DIRTTSV-SEC/TRANSPAR.
[18] Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial, Informe N° 464-2025-MTC/18.01, numerales 3.32 y 3.33.
[19] Ibíd., numeral 3.34.

Nacional de Emisión de Licencias de Conducir, siempre que se respeten las condiciones y supervisión establecidas.

La modificación brinda seguridad jurídica y evita que actividades lícitas puedan quedar comprendidas indebidamente dentro del tipo penal.

4.8 Compatibilidad constitucional

La propuesta guarda concordancia con los artículos 1 y 2 de la Constitución Política del Perú, que reconocen como fin supremo de la sociedad y del Estado la defensa de la persona humana y garantizan los derechos a la vida y a la integridad física, psíquica y moral.

Asimismo, guarda relación con el artículo 44 de la Constitución, que impone al Estado el deber de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y proteger a la población frente a las amenazas contra su seguridad.

Desde la perspectiva penal, la fórmula respeta el principio de lesividad al requerir una situación concreta de peligro; el principio de legalidad y taxatividad mediante la identificación expresa de las circunstancias que configuran el delito; el principio de culpabilidad y responsabilidad personal al eliminar la responsabilidad automática de propietarios o cedentes; y el principio ne bis in idem mediante una disposición específica destinada a evitar duplicidad sancionadora.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

5.1 Proyecto de Ley 6676/2023-CR

El antecedente principal de la propuesta es el Proyecto de Ley 6676/2023-CR, "Ley que modifica el artículo 273-A del Código Penal", presentado el 15 de diciembre de 2023 por la entonces congresista María del Carmen Alva Prieto. La iniciativa proponía modificar el artículo 273-A del Código Penal para incorporar la falta de licencia de conducir vigente junto con la ausencia de SOAT y certificado de inspección técnica vehicular, así como establecer una respuesta penal diferenciada cuando el servicio público de transporte de pasajeros se realizará sin habilitación de la autoridad competente.[20]

El proyecto fue decretado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 19 de diciembre de 2023. Posteriormente fue acumulado al Proyecto de Ley 8791/2024-CR, presentado por el congresista Raúl Huamán Coronado. El 14 de mayo de 2025, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos acordó por mayoría aprobar el dictamen recaído en ambos proyectos.[21]

Durante el debate en Comisión se aceptó expresamente la acumulación del Proyecto de Ley 6676/2023-CR al Proyecto 8791/2024-CR debido a la vinculación existente entre ambas propuestas.[22]

---

[20] Congreso de la República, Proyecto de Ley 6676/2023-CR, "Ley que modifica el artículo 273-A del Código Penal", presentado el 15 de diciembre de 2023.

[21] Comisión de Justicia y Derechos Humanos, dictamen recaído en los Proyectos de Ley 6676/2023-CR y 8791/2024-CR, aprobado por mayoría en sesión de 14 de mayo de 2025.

[22] Ibíd., apartado correspondiente al debate y acumulación del Proyecto de Ley 6676/2023-CR.

Posteriormente, el Consejo Directivo tomó conocimiento del dictamen y lo incluyó en el Orden del Día el 19 de agosto de 2025. De acuerdo con la documentación remitida por el MTC, este era el estado alcanzado por el dictamen, sin que hubiera sido aprobado por el Pleno.[23]

La presente proposición recoge como antecedente directo la fórmula legislativa desarrollada y dictaminada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, pero no la reproduce literalmente. A partir de las opiniones institucionales emitidas durante y después de su evaluación se introducen modificaciones destinadas a perfeccionar la delimitación del tipo penal y garantizar su compatibilidad con los principios del derecho penal.

5.2 Proyecto de Ley 8791/2024-CR

El Proyecto de Ley 8791/2024-CR propuso incorporar al Código Penal un nuevo artículo destinado a sancionar a quien condujera, operara o maniobrara un vehículo motorizado sin haber obtenido licencia de conducir o permiso provisional vigente o encontrándose inhabilitado.

Asimismo, contemplaba una respuesta más severa cuando el agente prestara servicios de transporte público de pasajeros, mercancías o carga, atribuía la misma pena a quien alquilara o prestara el vehículo y establecía una pena agravada cuando se produjeran lesiones graves o muerte.[24]

La fórmula actualmente planteada conserva la finalidad preventiva de dicho proyecto, pero elimina los elementos que generaron cuestionamientos técnicos, particularmente la responsabilidad automática de terceros y la criminalización basada únicamente en la falta de licencia.

5.3 Otros antecedentes legislativos

El dictamen aprobado en 2025 identificó como antecedentes parlamentarios el Proyecto de Ley 4393/2018-CR, relativo a conducción temeraria; el Proyecto de Ley 3917/2018-GL, presentado por la Municipalidad Metropolitana de Lima; y el Proyecto de Ley 456/2016-CR, referido a la sanción penal de conductores por delitos de peligro común.

Estos proyectos no llegaron a ser dictaminados ni debatidos en el Pleno y fueron remitidos al archivo mediante Acuerdo del Consejo Directivo 19-2021-2022/CONSEJO-CR, de 17 de agosto de 2021.[25][25]

5.4 Resumen de las opiniones institucionales

Las opiniones recibidas sobre los proyectos precedentes han sido consideradas para la elaboración de la presente fórmula.

---

[23] Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Informe N.° 464-2025-MTC/18.01, apartado "Situación del Dictamen".

[24] Comisión de Justicia y Derechos Humanos, dictamen citado, apartado correspondiente al contenido del Proyecto de Ley 8791/2024-CR.

[25] Ibíd., apartado 1.2, "Antecedentes parlamentarios".

Entidad	Opinión y forma en que se recoge
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Proyecto 6676/2023-CR	El Informe Técnico N° 113-2024-JUS/DGAC consideró viable incorporar la licencia de conducir al artículo 273-A, calificándola como un elemento claro y taxativo. La propuesta conserva dicho criterio y exige, además, peligro concreto.
MINJUSDH – Proyecto 8791/2024-CR	Consideró no viable la propuesta en los términos originales, señalando la existencia de regulación administrativa y la necesidad de considerar el *ne bis in idem*. La fórmula actual distingue expresamente la infracción administrativa del delito mediante el peligro concreto.
Policía Nacional del Perú	Consideró viable fortalecer el marco penal frente a la conducción sin licencia, pero observó la responsabilidad atribuida a terceros. La nueva fórmula elimina la responsabilidad automática del propietario.
Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE	Emitió opinión favorable, destacando la necesidad de reforzar las sanciones frente a conductas que afectan la seguridad vial.
Ministerio del Interior	Señaló que el contenido de la propuesta no correspondía a su competencia sectorial.
Dirección de Circulación Vial del MTC	Consideró necesario contar con un dispositivo penal que incremente el efecto disuasivo, pero observó que no debía imponerse automáticamente la misma pena al propietario que no ejecutó la conducta.
Dirección de Seguridad Vial del MTC	Consideró viable fortalecer la sanción y recomendó incluir licencia no vigente, licencia cuya clase o categoría no corresponde al vehículo y servicios de transporte sin habilitación. Estas recomendaciones han sido incorporadas.
Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial del MTC	Observó el texto sustitutorio por posibles problemas de *non bis in idem*, proporcionalidad, responsabilidad personal, taxatividad y ausencia de excepciones. La fórmula actual ha sido estructurada para atender dichas observaciones.

La opinión institucional final del MTC respecto del texto sustitutorio señalaba que este presentaba observaciones, por lo que la actual iniciativa no se presenta como una reproducción de aquel texto, sino como una propuesta reformulada que incorpora las recomendaciones técnicas que resultan compatibles con su finalidad.[26]

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

La aplicación de la iniciativa comprende principalmente al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como ente rector en materia de transporte y tránsito terrestre y

[26] Ministerio de Transportes y Comunicaciones, opinión institucional sobre el texto sustitutorio de los Proyectos de Ley 6676/2023-CR y 8791/2024-CR, 2026.

responsable de la regulación vinculada con licencias de conducir, habilitaciones y seguridad vial; a la Policía Nacional del Perú, en el ámbito de la fiscalización y control de tránsito; al Ministerio Público, como titular del ejercicio de la acción penal; y al Poder Judicial, encargado de determinar la responsabilidad penal en los casos concretos.

Asimismo, comprende a los gobiernos regionales y locales en aquellas materias de transporte y tránsito que la legislación vigente les atribuye, así como a las autoridades competentes para otorgar habilitaciones a los servicios públicos de transporte de pasajeros, mercancías y carga.

La propuesta no modifica la distribución de competencias existente entre estas entidades ni crea nuevos organismos administrativos.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O INCORPORAN

La iniciativa modifica el artículo 273-A del Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo 635, e incorpora un nuevo artículo 273-B.

La principal modificación al artículo 273-A consiste en ampliar expresamente su ámbito a los servicios de transporte público de pasajeros, mercancías o carga; incorporar la licencia de conducir vigente y la correspondencia entre clase o categoría y vehículo; mantener como circunstancias relevantes el SOAT y la inspección técnica vehicular; y exigir en todos los casos la generación de un peligro concreto.

Cuadro comparativo

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 273-A. Producción de peligro en el servicio público de transporte de pasajeros El que presta el servicio público de transportes de pasajeros y/o el que conduce vehículos de dicho servicio, con o sin habilitación otorgada por la autoridad competente, que pueda generar un peligro para la vida, la salud o la integridad física de las personas al no cumplir con los requisitos de ley para circular y que, además, dicho vehículo no cuente con el correspondiente Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito vigente o no haya pasado la última inspección técnica vehicular, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno (1) ni mayor de tres (3) años e inhabilitación conforme al artículo 36, inciso 7.”	“**Artículo 273-A. Producción de peligro en el servicio público de transporte de pasajeros** **El que presta el servicio de transporte público de pasajeros, mercancías o carga, o conduce un vehículo destinado a dichos servicios, contando con habilitación otorgada por la autoridad competente*, y genera un peligro concreto para la vida, la salud o la integridad física de las personas,* encontrándose en cualquiera de las siguientes circunstancias:** **a) no cuenta con licencia de conducir vigente o conduce con una licencia cuya clase o categoría no corresponde al vehículo que conduce;** **b) el vehículo no cuenta con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito vigente; o,**

	c) el vehículo no cuenta con el certificado de inspección técnica vehicular vigente, cuando corresponda; **será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años e inhabilitación conforme al numeral 7 del artículo 36.** **El que presta el servicio público de transporte de pasajeros, mercancías o carga, o conduce un vehículo destinado a dicho servicio *sin contar con habilitación otorgada por la autoridad competente y genera un peligro concreto para la vida, la salud o la integridad física de las personas*, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años e inhabilitación conforme al numeral 7 del artículo 36."**

Además, se incorpora el artículo 273-B, que regula los supuestos que se producen fuera de los previstos en el artículo 273-A, comprendiendo a quien no obtuvo licencia o permiso provisional, conduce con licencia vencida, suspendida o cancelada, se encuentra inhabilitado o posee una licencia cuya clase o categoría no corresponde al vehículo. En todos los casos se exige que la conducción genere un peligro concreto.

Finalmente, se incorporan cuatro disposiciones complementarias finales referidas a responsabilidad penal personal, concurrencia con infracciones administrativas, adecuación normativa y entrada en vigor de la ley.

Es importante precisar que la propuesta establece ámbitos diferenciados de responsabilidad penal. Así el artículo 273-A regula la producción de peligro en el marco de la prestación de servicios públicos de transporte, actividad respecto de la cual existe un deber reforzado de seguridad debido a la exposición de pasajeros y demás usuarios de las vías. Por dicha razón, además de la habilitación del conductor, se consideran como circunstancias relevantes la ausencia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y del certificado de inspección técnica vehicular vigente.

Por su parte, el artículo 273-B se circunscribe a la habilitación personal para conducir y resulta aplicable, fuera de los supuestos del artículo 273-A, a quien conduce sin haber obtenido licencia, con licencia vencida, suspendida o cancelada, estando inhabilitado o utilizando una licencia cuya clase o categoría no corresponde al vehículo. La ausencia de SOAT o de inspección técnica vehicular en vehículos no destinados a los servicios comprendidos en el artículo 273-A mantiene el tratamiento previsto por la normativa administrativa correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que pudieran derivarse de otros hechos.

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La iniciativa tiene como principales beneficiarios a los pasajeros del transporte público, peatones, ciclistas, conductores y demás usuarios de las vías, así como a las personas y empresas cuyas actividades dependen de un sistema de transporte seguro.

También comprende a los prestadores y conductores de servicios públicos de transporte de pasajeros, mercancías y carga, quienes deberán observar las condiciones legales de habilitación, licenciamiento, seguro e inspección técnica que ya exige el ordenamiento vigente.

8.1 Impacto presupuestal

La propuesta no crea entidades, programas presupuestales, fondos, subvenciones, transferencias ni beneficios económicos; tampoco ordena contratar personal, adquirir bienes o ejecutar obras.

La actuación de la Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial y autoridades de transporte se realizará dentro de las competencias que actualmente ejercen.

Naturalmente, toda modificación penal puede generar actuaciones de investigación y procesamiento en casos concretos; sin embargo, ello no significa que la ley esté creando una obligación presupuestal específica ni disponiendo una nueva asignación de recursos.

Por tanto, la iniciativa no contiene iniciativa de gasto público y no contraviene la prohibición prevista en el artículo 107, inciso a), del Reglamento de la Cámara de Diputados.

8.2 Beneficios económicos

Los siniestros de tránsito generan costos vinculados con atención médica, emergencias, rehabilitación, discapacidad, pérdida de productividad, daños materiales y fallecimiento prematuro.

Según la información utilizada por el MTC, el costo social asociado a los fallecimientos en siniestros viales ha significado desde 2012 una pérdida estimada de entre 0,27 y 0,35 puntos porcentuales del PBI.[27]

En tal sentido, cualquier reducción efectiva de conductas de alto riesgo puede contribuir a disminuir costos económicos y sociales. No obstante, no corresponde atribuir anticipadamente a esta modificación penal un monto específico de ahorro, pues la siniestralidad es un fenómeno multicausal y requiere medidas concurrentes de fiscalización, educación, infraestructura y prevención.

8.3 Beneficios no monetarios

El principal beneficio consiste en una mayor protección de la vida, salud e integridad física de las personas. A ello se suma el fortalecimiento de la cultura de cumplimiento de las reglas de tránsito, la mayor seguridad para los usuarios de los servicios de

[27] Política Nacional Multisectorial de Seguridad Vial 2023-2030, citada por el MTC en el Informe N.° 0152-2025-MTC/18.04.

transporte de pasajeros, mercancías y carga y una delimitación más precisa de las conductas que merecen respuesta penal.

La exigencia de peligro concreto produce, asimismo, un beneficio institucional: evita utilizar el derecho penal frente a meras infracciones administrativas y concentra su aplicación en conductas de mayor gravedad.

La regulación expresa de la responsabilidad personal y del principio ne bis in idem reduce además el riesgo de procesos penales injustificados y fortalece la seguridad jurídica.

8.4 Relación costo-beneficio

La relación costo-beneficio de la iniciativa resulta favorable. No genera un gasto presupuestal directo y utiliza las estructuras institucionales existentes, mientras que busca reducir situaciones que ponen en peligro bienes constitucionales de máximo valor.

El beneficio de la propuesta no reside únicamente en el eventual efecto disuasivo de las penas, sino también en contar con un marco penal más claro, que diferencie correctamente la infracción administrativa del delito y permita concentrar la intervención estatal en los comportamientos de mayor gravedad.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

La iniciativa tiene naturaleza penal y está orientada a fortalecer la seguridad vial mediante la regulación de conductas relacionadas con la conducción de vehículos motorizados.

No crea infraestructura, no regula emisiones, residuos, aprovechamiento de recursos naturales ni modifica estándares ambientales.

En consecuencia, la proposición legislativa no genera impactos ambientales directos y no corresponde efectuar un análisis ambiental específico.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAELLA MALCA Jose Isidro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2026 12:34:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROCHA GALLEGOS Roxana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2026 11:23:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROCHA GALLEGOS Roxana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2026 11:24:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CIPRIANI THORNE Javier Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2026 11:44:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHANG APUY Felix See Hung FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2026 12:02:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KRKLEC TORRES Frank FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2026 12:21:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DE PAZ LANCHO Leo Miguel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2026 15:35:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YONZ NUÑEZ Mady Veronica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2026 15:39:18-0500