



ILICH FREDY LÓPEZ UREÑA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra
independencia, y de la conmemoración de las Heroicas Batallas de
Junín y Ayacucho”

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY
N°31096, LEY QUE ESTABLECE LA
FORMALIZACIÓN DEL TRANSPORTE TERRESTRE
DE PASAJEROS EN AUTOMÓVILES COLECTIVOS.**

El Congresista de la República **Ilich Fredy López Ureña**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA LA LEY N°31096, LEY QUE ESTABLECE LA FORMALIZACIÓN
DEL TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS EN AUTOMÓVILES
COLECTIVOS.**

Artículo 1. – Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 1 y la segunda y quinta disposiciones complementarias de la Ley N° 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.

Artículo 2. – Modificación del artículo 1 de la Ley N° 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.

Artículo 1. Precisión de la formalización de automóviles colectivos

Precítese que los automóviles colectivos a los que se refiere la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, son:

1.1 Para ámbito provincial: Los de la clasificación vehicular M1, con carrocería sedán, station wagon, Multipropósito, suv, hatchback, con motores de cilindrada mínima de 1300 cc, con motores híbridos, eléctricos, cualquier motor que sea amigable con el medio ambiente, peso mínimo 1000 kilogramos.

Para tal efecto, todas las Municipalidades Provinciales debe adecuar sus Ordenanzas Municipales, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendarios.

1.2 Para ámbito interregional o nacional: Los de la clasificación vehicular M1, con carrocería sedán, station wagon, suv, con motores de cilindrada mínima de 1600 cc, con motores híbridos, eléctricos, cualquier motor que sea amigable con el medio ambiente, peso mínimo 1100 kilogramos.

Artículo 2. Modifíquese la quinta disposición complementaria de la ley 31096.

Quinta. El plazo de formalización establecido en la presente ley será ampliado por cuatro (4) años adicionales, contados desde el vencimiento del plazo original. Al término de este nuevo periodo, se podrá otorgar una prórroga de tres (3) años adicionales, siempre y cuando el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) o la autoridad competente emita una opinión favorable respecto a la necesidad de continuar con la formalización del servicio de transporte de pasajeros interregional e interprovincial, determinando el plazo y el número de vehículos requeridos para cubrir el déficit del servicio.

Artículo 3.- Establecimiento de día nacional

Declárese "Día Nacional del Trabajador independiente del transporte público de pasajeros" el 9 del mes de julio de cada año.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS FINAL Y DEROGATORIA

Primera. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en el plazo de veinte (20) días calendario adecue el reglamento de la presente Ley.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra
independencia, y de la conmemoración de las Heroicas Batallas de
Junín y Ayacucho"



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2024 18:38:54-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2024 18:39:17-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2024 18:46:08-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA Ilich Fredy
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2024 11:12:32-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft.
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2024 17:29:40-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/10/2024 14:07:55-0500

ILICH FREDY LÓPEZ UREÑA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/10/2024 18:14:10-0500

Lima, 25 de julio de 2024

www.congreso.gob.pe

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

En febrero de 2004, se aprobó la Ley N°28172, la cual declaró de interés general la formalización del servicio de transporte público terrestre interprovincial de personas, de ámbitos regional y nacional, en automóviles – colectivos. Esta ley otorgó un plazo de tres años a los propietarios de dichos vehículos automotores para adecuar sus unidades a las normas de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, además de establecer un plazo de treinta días hábiles para que el Poder Ejecutivo reglamente los procedimientos de adecuación correspondientes.

En 2006, se presentó el Proyecto de Ley 387/2006-CR, propuesto por el Congresista Franklin Sánchez Ortiz y la Célula Parlamentaria Aprista. Este proyecto buscaba convertir el servicio de Comités de Transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, en empresas de transporte, y proponía un plazo de cinco años para que los transportistas adecuen sus unidades a las normas de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Posteriormente, en enero de 2007, el Congreso de la República aprobó la Ley N°28972, la cual estableció la Formalización del Transporte de Pasajeros en Automóviles-Colectivos. Ya para el 24 de diciembre de 2020, el Congreso de la República aprobó por insistencia la Ley N°31096, la cual precisó los alcances de la Ley N°28972 y dispuso que el Poder Ejecutivo, en el plazo de 30 días calendarios, reglamente la citada norma. Finalmente, en el año 2022, se aprobó el Decreto Supremo N° 003-2022-MTC, el cual estableció el "Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo.

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

De acuerdo con los preceptos constitucionales que rigen el ordenamiento jurídico peruano, resulta justificable la formalización de la actividad económica desarrollada por los operadores de autos colectivos. En ese sentido, el artículo 59° de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que "El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria." Los autos colectivos representan un claro ejemplo de iniciativa empresarial privada que ha surgido para satisfacer las necesidades de movilidad de la población, en ejercicio de esa libertad de emprender que la Carta Magna consagra. Asimismo, el Artículo 58° dispone que "La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado." Los conductores y propietarios de autos colectivos han desarrollado de manera autónoma una actividad económica que se enmarca plenamente en este modelo de economía social de mercado, el cual debe ser respaldado por el Estado.

En ese mismo sentido, el propio Artículo 59° señala que "El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades." Los autos colectivos constituyen, en su mayoría, pequeñas iniciativas empresariales que requieren ser integradas formal y legalmente al sistema de transporte público, brindándoles así mayores posibilidades de desarrollo y crecimiento.

Además, el Artículo 22° dispone que "El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona." Los conductores y propietarios de autos colectivos, así como quienes se desempeñan en esta actividad, ejercen su derecho al trabajo, el cual debe ser protegido y promovido por el Estado. Por otra parte, el Artículo 23° señala que "El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan." Los autos colectivos, como modalidad de trabajo informal, deben ser integrados al sistema formal, a fin de garantizar condiciones laborales dignas y el acceso a los beneficios y derechos que la Constitución reconoce.

Los autos colectivos son un sistema de transporte público fundamental para la movilidad urbana en muchas ciudades del Perú. A diferencia de otros modos de transporte, estos vehículos particulares que siguen rutas definidas brindan una conectividad esencial entre barrios y distritos que no siempre es cubierta por otros medios. Lamentablemente, este valioso sistema ha operado históricamente en un entorno predominantemente informal, con deficiencias que deben ser abordadas a través de su formalización.

De esa manera, la formalización de los autos colectivos, se configura como una tarea crucial que permitiría aprovechar todo el potencial de este modo de transporte. En primer lugar, establecer estándares de seguridad y calidad a través de la regulación contribuiría a salvaguardar la integridad de pasajeros, conductores y peatones. La capacitación de los conductores y el mantenimiento adecuado de los vehículos reducirían significativamente los riesgos de accidentes. Esto beneficiaría directamente a los usuarios, quienes podrían viajar con mayor tranquilidad. En segundo lugar, la formalización posibilitaría una mejor organización y planificación de las rutas y frecuencias de los autos colectivos. Esto no solo mejoraría la eficiencia del sistema de transporte en su conjunto, al reducir la congestión vehicular, sino que también facilitaría el acceso de los usuarios a sus destinos. Una red de rutas y horarios optimizada sería un avance significativo para la movilidad de la población.

Asimismo, la formalización permitiría generar los recursos necesarios para reinvertir en la mejora continua de este sistema de transporte. A través de la recaudación de impuestos y la implementación de un esquema tarifario justo y transparente, se podrían destinar fondos a la actualización de la infraestructura, la adquisición de vehículos más modernos y seguros, y el desarrollo de mejores condiciones laborales para los conductores. Cerrar estas brechas en el sector del transporte tendría un impacto positivo significativo en la economía peruana. Esto generaría más empleo, reduciría los accidentes, mejoraría las condiciones ambientales y permitiría a los ciudadanos tener un mejor acceso a servicios básicos. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sostiene que la falta de infraestructura adecuada obliga a los habitantes de América Latina y el Caribe a gastar más en servicios básicos como agua, electricidad y transporte, en comparación con los gastos en economías desarrolladas. A pesar de estos desafíos, Perú se destaca por tener una de las mayores inversiones promedio en infraestructura en relación a su Producto Interno Bruto (PIB) en la región sudamericana, superando a países como Argentina y Brasil. Según Infralatam, un proyecto del BID, la CAF y la CEPAL, el Gobierno peruano

invirtió el equivalente al 2.10% de su PIB en infraestructura de transporte durante 2019, mientras que otros países como Argentina, Colombia, Ecuador y Brasil invirtieron menos. Sin embargo, estos esfuerzos siguen siendo insuficientes. El BID señala que el 28.8% de las empresas que operan en Perú identificaron el transporte como una de las principales dificultades para lograr mejores resultados en 2017.

En definitiva, la formalización de los autos colectivos en Perú representa una oportunidad única para potenciar un sistema de transporte público que ya desempeña un rol clave en la movilidad urbana. Al garantizar la seguridad, eficiencia y sostenibilidad de este modo de transporte, se estaría dando un paso importante hacia la construcción de ciudades más inclusivas y con mejor calidad de vida para todos. En ese sentido, la formalización de los autos colectivos impactaría positivamente en las condiciones de trabajo de los conductores y demás personal involucrado. Por ello, fortalecer su marco regulatorio promovería que se proteja sus derechos y garantice condiciones laborales adecuadas para mejorar su calidad de vida y, de manera indirecta, la calidad del servicio brindado a los usuarios.

La Ley 28972, promulgada en el 2007, tuvo como objetivo formalizar el transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos a nivel interprovincial e interregional. Sin embargo, esta normativa ha generado diversos problemas para los transportistas, limitando el pleno desarrollo de este sector. Uno de los principales problemas es la restricción establecida en el artículo 1° de la ley, la cual solo permite el uso de vehículos de tipo station wagon y sedán. Muchos transportistas ya habían adquirido otro tipo de vehículos, como multipropósitos, SUV y hatchback, con el fin de solventar su economía a través de este servicio de transporte autogestionado. Al limitarse la normativa solo a dos tipos de carrocería, los gobiernos locales no han podido registrar estos otros vehículos adquiridos por los transportistas, generando graves problemas. Esto ha afectado el pago a las entidades financieras y ha puesto en riesgo la pérdida de los bienes de estas familias transportistas, debilitando aún más su situación económica, la cual ya se vio severamente impactada por la pandemia.

Cabe resaltar que esta restricción de tipos de carrocería no parece tener un criterio técnico que la respalde, por lo que podría ser considerada como una medida discriminatoria hacia los transportistas que no cuentan con los vehículos específicamente señalados en la ley. Dicha ley estableció una vigencia de cuatro (4) años, prorrogables por un plazo máximo de tres (3) años, solo si al vencimiento del plazo original, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) o la autoridad competente emite opinión positiva respecto a la prórroga para cubrir el déficit del servicio de pasajeros interregional e interprovincial, señalando el plazo y el número de vehículos necesarios para dicho fin. Es importante considerar que para la salida de la norma, los transportistas invirtieron, como todo colectivo informal, entre 10 mil y 20 mil dólares en la compra de un vehículo, M1 y un mínimo de 20 mil a 60 mil dólares en la compra de un vehículo M2, montos que en cuatro años de plazo que da la norma no lograría ser suficiente para que puedan llegar a recuperar su inversión.

Es en este contexto que se presenta la iniciativa legislativa, la cual busca atender las necesidades y problemáticas que aún persisten para lograr una efectiva formalización y

ordenamiento del transporte en automóviles colectivos a nivel nacional. La modificación de la Ley 31096 permitiría flexibilizar los tipos de carrocería permitidos, brindando a los transportistas la oportunidad de recuperar las inversiones realizadas en la adquisición de sus vehículos en un plazo razonable.

2.1. Marco normativo:

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- Ley 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores.
- Decreto Supremo, N° 003-2022-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo
- Ley 27972, Ley Orgánica de municipalidades.
- Ley N° 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.
- Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.
- Decreto Supremo N° 007-2016-1VITC, que aprueba el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir y modifica el Texto único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-1VITC y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017- 2009-1VITC.
- Decreto Supremo N° 034-2019-1VITC, que modifica el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir y establece otras disposiciones.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Luego del análisis de la normativa relacionada, se advierte la necesidad de facilitar la adecuada ejecución de un proceso que podría quedar trunco por el vencimiento de los plazos y por razones ajenas a los transportistas que brindan este servicio, buscando que se cumplan los objetivos de la formalización de transporte que la Ley y la Realidad exigen.

liberalizar dichas tasas a que se regule por las fuerzas del mercado, de manera que se permita dar una solución a un problema que aqueja a los agentes económicos en el país, el cual es la inclusión financiera.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Al respecto, se puede afirmar lo siguiente (*ver cuadro N°3*)

Cuadro 3.- Análisis Costo - Beneficio

Costos	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de regulación y establecimiento de estándares de seguridad y calidad para los vehículos y conductores. - Capacitación y certificación de conductores. - Implementación de un sistema de recaudación de impuestos y tarifas. - Inversión en infraestructura y adquisición de vehículos más modernos. - Posibles resistencias y oposición de transportistas informales. - Costo administrativo y de fiscalización del cumplimiento de la normativa.
Beneficios	<ul style="list-style-type: none"> - Mayores niveles de seguridad y calidad del servicio de transporte para los pasajeros. - Reducción de riesgos de accidentes y siniestros. - Mejora de la eficiencia y organización del sistema de transporte mediante la planificación de rutas y frecuencias. - Menor congestión vehicular y mejor accesibilidad de los usuarios a sus destinos. - Generación de recursos para reinvertir en la mejora continua del sistema de transporte. - Formalización y mejores condiciones laborales para los conductores. - Mayor bienestar y movilidad de la población.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se enmarca en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023 – 2024, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR¹, en lo referido su objetivo N°III. Competitividad en el país y su Política de Estado N° 18. "Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica". Asimismo, se encuentra vinculado con las Política de Estado N°14 y 18 del Acuerdo Nacional que señalan lo siguiente:

"14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar

el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo."

"18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; (c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales; (h) garantizará el acceso a la información económica; (i) fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica; (j) facilitará la capacitación de los cuadros gerenciales y de la fuerza laboral; y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales."