



Proyecto de Ley N° 1107 / 2024-CR

CARLOS ENRIQUE ALVA ROJAS

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 31886, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA PROMOVER LA COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE, PARA INCORPORAR LA REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS

El congresista de la República que suscribe, **CARLOS ENRIQUE ALVA ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario Acción Popular**, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31886, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA PROMOVER LA COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE, PARA INCORPORAR LA REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS

Artículo único. Modificación de artículos de la Ley 31886, Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre

Se modifican los artículos 1, 2, 3, 4 y 5, párrafo 5.2, de la Ley 31886, Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre, en los siguientes términos:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover la competencia en el servicio de transporte terrestre de **personas y** mercancías, para el desarrollo sostenible del mercado formal en condiciones de seguridad, salud, **eficiencia, transparencia y accesibilidad para** los usuarios de **dichos servicios**.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad prevenir y mitigar las distorsiones que afecten el mercado formal en el transporte terrestre de **personas y** mercancías a través de la implementación de un observatorio que recopila, procesa, genera y presenta información para promover la competencia **y garantizar un mercado, transparente, competitivo y eficiente que beneficie tanto a las personas como a las empresas formales**, siendo **el observatorio** un instrumento para combatir prácticas ilegales, conductas anticompetitivas, de competencia desleal y la erradicación de la informalidad en el sector.

Artículo 3. Observatorio de Transporte Terrestre (OTT)

3.1. Se crea el Observatorio de Transporte Terrestre (OTT), a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, **como instrumento para asegurar que todo agente económico que opere en el mercado formal directa o indirectamente a través de la prestación de servicios complementarios no enfrenten competencia desleal y cumplan con los estándares de seguridad, transparencia y calidad. El OTT tiene como base de datos primaria la información relevante de las diferentes entidades públicas y privadas de ámbito nacional, regional y local, así como la información generada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.**



- 3.2. La información de las tarifas, precios, fletes, modo y/o condición de la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de **personas y** mercancías es recopilada, procesada, generada y presentada por el Observatorio de Transporte Terrestre. Las entidades públicas **y privadas** que cuenten con la referida información la entregan al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- 3.3. A partir de la información presentada por el OTT, referida en el párrafo 3.2, el sector y las entidades involucradas adoptan las acciones necesarias para corregir las distorsiones anticompetitivas de forma integral el mercado del transporte terrestre de pasajeros considerando la seguridad de estos, en el marco de la transparencia y respeto a los derechos del consumidor y las acciones que eviten la comisión de prácticas ilegales y anticompetitivas.
- 3.4. Las disposiciones de las características y el funcionamiento del Observatorio de Transporte Terrestre son establecidas en el reglamento de la presente ley.

Artículo 4. Contenido de la información del Observatorio

- 4.1. El Observatorio de Transporte Terrestre contiene, como parte integrante de su plataforma virtual, un aplicativo técnico, **completo y fácil de usar**, para consulta **de los usuarios y de las empresas del sector** sobre información del servicio de transporte terrestre de **personas y** mercancías.
- 4.2. Este aplicativo contiene, como mínimo, funcionalidades prácticas para información sobre tarifas, precios, rutas, frecuencias y horarios; estaciones y terminales; normativas y regulaciones; seguros, protocolos de seguridad y contactos para emergencias; accesibilidad del servicio; precios y tarifas; sistemas de compra de pasajes y reserva de carga; y, seguimientos en tiempo real de los



CARLOS ENRIQUE ALVA ROJAS

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

viajes, tanto de personas como de mercancías. Asimismo, permite recabar y consolidar la información que los agentes del mercado formal remitan para su análisis y las acciones que se requiera para combatir las prácticas ilegales y anticompetitivas.

Artículo 5. Fiscalización y sanción

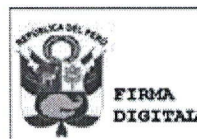
[...]

5.2. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), en el marco de sus acciones de monitoreo y supervisión de mercados, realiza investigaciones en el mercado de transporte terrestre de **personas**, mercancías y sectores vinculados, cuando existan afectaciones a las condiciones de competencia en tales sectores, en virtud de la información generada por el Observatorio del Servicio de Transporte Terrestre, conforme lo establezca el reglamento de la presente ley.

[...]



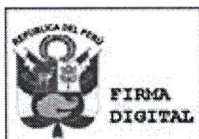
Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/04/2025 18:13:32-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZAFACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2025 11:35:40-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 15:08:57-0500



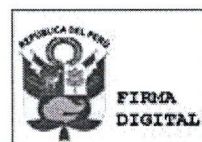
Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 15:09:04-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/05/2025 16:19:44-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/05/2025 16:18:31-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2025 16:29:11-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **13** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11107/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA;**
- 2. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El transporte terrestre de personas es, sin lugar a duda, la columna vertebral que sostiene la movilidad de nuestro país. Cada día, millones de peruanos confían en este servicio para realizar sus actividades cotidianas: ir al trabajo, asistir a clases, visitar a familiares, acceder a servicios de salud, entre otros. Este desplazamiento constante refleja no solo el dinamismo de nuestra economía, sino también la esencia misma de nuestra sociedad, que está en movimiento, que avanza y que busca oportunidades. De igual forma, esta modalidad permite que miles de peruanos puedan trasladarse a otras localidades con la finalidad de realizar negocios, asistir a diligencias profesionales o laborales y otras que requieren su presencia física debido a las limitaciones de conectividad o la exigencia de cada caso. Por ello, resulta vital que, al ser el transporte de pasajeros un servicio público, se recopile y acopie la mayor cantidad de información actualizada sobre cómo se ejecuta y las condiciones en las que se prestan los servicios.

Sin embargo, detrás de esta realidad vibrante, existen desafíos profundos que afectan tanto a los usuarios como a las empresas que ofrecen estos servicios esenciales de transporte. La informalidad se ha convertido en un problema arraigado, con operadores que no cumplen con las normativas y que ponen en riesgo la seguridad de las personas. A esto se suman las prácticas anticompetitivas y la competencia desleal, donde algunas empresas, al evadir responsabilidades y obligaciones, ofrecen tarifas artificialmente bajas, distorsionando el mercado y perjudicando a aquellos que cumplen con la ley. Todo esto repercute en una deficiencia en la calidad y seguridad del servicio, generando desconfianza y preocupación entre los usuarios. Lo anterior erosiona el principal aspecto que se debe salvaguardar y que se traduce en garantizar la seguridad de los pasajeros durante la prestación de los servicios debido a que se trata de una actividad de alto riesgo por las características propias del sector y por la situación de la infraestructura vial del país, sobre todo en las provincias en las cuales la presencia del regulador no

es visible ni concreta.

Es en este contexto que surge la imperiosa necesidad de tomar acciones concretas que aborden estas problemáticas de manera integral. Por ello, se propone la modificación de la Ley 31886, Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre, para que de ese modo el Observatorio de Transporte Terrestre (OTT) incluya dentro de sus funciones prevenir y mitigar las distorsiones que afecten el transporte terrestre de personas, bajo la supervisión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Este observatorio no es una mera entidad administrativa más; es una herramienta estratégica diseñada para prevenir y mitigar las distorsiones que afectan al mercado del transporte terrestre de personas. Su objetivo es claro: promover una competencia justa, garantizar condiciones óptimas de seguridad y salud para los usuarios y contribuir al desarrollo sostenible de este sector tan vital para el Perú.

1.1. Identificación de la problemática actual

El sector del transporte terrestre de personas enfrenta diversos desafíos:

La informalidad: un gran número de operadores ofrecen servicios sin contar con las autorizaciones correspondientes ni cumplir con las regulaciones establecidas. Esto genera inseguridad y pone en riesgo la vida de los usuarios.

Las prácticas anticompetitivas y competencia desleal: algunos operadores evaden obligaciones tributarias y laborales, permitiéndoles ofrecer tarifas más bajas de manera artificial. Esto perjudica a las empresas formales y distorsiona el mercado.

Deficiencias en seguridad y calidad: La falta de cumplimiento de estándares mínimos resulta en vehículos en mal estado, conductores sin la capacitación adecuada y servicios que no garantizan la integridad y seguridad de los pasajeros.

Desinformación: los usuarios carecen de acceso a información fiable sobre las opciones disponibles, limitando su capacidad para tomar decisiones informadas y favoreciendo la persistencia de operadores informales.

Entorno de inseguridad: El contexto actual ha permitido visibilizar el constante crecimiento de las tasas de inseguridad que no solo alcanza a los ciudadanos, sino que se ha extendido a los empresarios mediante las amenazas de extorsiones y puesta en riesgo de la integridad y seguridad de los propios empresarios y

trabajadores. Lo anterior ha mostrado que los mecanismos de prevención no han funcionado y la ola de criminalidad que afecta al país repercute en los servicios que los empresarios de este sector garantizan a los pasajeros que hacen uso de sus servicios. El OTT ayudará a canalizar la información sobre los diversos hechos y eventos que afectan la industria y proporcionará data relevante a las autoridades para actuar en aquellas situaciones en las cuales el empresario se ve afectado repercutiendo ello en la calidad del servicio ofrecido.

1.2. Aprendizajes de experiencias internacionales

Otros países han implementado iniciativas similares con resultados positivos:

- España: El Observatorio Nacional de Seguridad Vial ha contribuido significativamente a la reducción de accidentes y mejora de la seguridad en las carreteras.
- Colombia: El Observatorio Nacional de Transporte y Tránsito ha permitido implementar políticas eficaces, mejorar la fiscalización y fomentar prácticas responsables entre los operadores.

Estas experiencias evidencian que la ampliación de funciones de este observatorio es una estrategia efectiva para abordar las problemáticas del sector y mejorar la calidad del servicio.

1.3. Marco normativo

Para entender la relevancia y fundamentación de esta propuesta, es esencial situarnos en el marco jurídico que rige nuestro país. Este proyecto no surge de un vacío, sino que se asienta sobre principios y normas que han sido establecidos para proteger a la ciudadanía y garantizar el correcto funcionamiento de los servicios públicos.

- **Constitución Política del Perú.** Nuestra Constitución es el pilar fundamental que sostiene el ordenamiento jurídico peruano. En su artículo 1 se establece que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". Este principio nos recuerda que todas las acciones del Estado deben orientarse a proteger y garantizar el bienestar de sus ciudadanos.

El artículo 2, inciso 5, consagra el derecho de toda persona al acceso a la información pública. Este derecho es esencial para promover la transparencia y permitir que los ciudadanos tomen decisiones informadas, particularmente en servicios tan trascendentales como el transporte público.

Asimismo, el artículo 58 señala que la iniciativa privada es libre dentro de una economía social de mercado, pero subraya que el Estado tiene un rol orientador en áreas como la seguridad y los servicios públicos. Esto implica que, aunque exista libertad empresarial, el Estado debe garantizar que las actividades económicas no vulneren los derechos de las personas ni afecten el bienestar común.

El artículo 61 establece que el Estado facilita y vigila la libre competencia, combatiendo cualquier práctica que la limite o restrinja. En el contexto del transporte terrestre de personas, esto significa que es responsabilidad del Estado intervenir cuando haya distorsiones en el mercado que afecten a los usuarios y a las empresas que cumplen con la normativa.

- **Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.** Esta ley regula el transporte terrestre en todo el territorio nacional, estableciendo las responsabilidades y competencias del MTC y otras entidades.
- **Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.** Esta ley define el rol del MTC, otorgándole facultades para regular y supervisar el transporte terrestre de personas.

- **Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.** Establece las bases de la organización y funciones del Poder Ejecutivo, dentro del cual se enmarca el MTC.
- **Decretos Legislativos 1034 y 1044.** Aprueban las leyes de Represión de Conductas Anticompetitivas y de la Competencia Desleal, respectivamente, proporcionando herramientas legales para combatir prácticas que distorsionen el mercado.
- **Decreto Legislativo 1216.** Esta norma fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte, subrayando la importancia de proteger a los usuarios.
- **Decreto Supremo 017-2009-MTC.** Mediante la cual se aprueba el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, estableciendo normas técnicas y operativas para los prestadores de servicios.

Este marco jurídico no solo legitima, sino que exige la implementación de medidas como la de modificación del marco legal del Observatorio (OTT), para garantizar que el transporte terrestre de personas opere bajo principios de seguridad, calidad y competencia justa.

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

La propuesta se enmarca en las facultades que la Constitución y las leyes otorgan al Estado. No contraviene ninguna disposición legal, sino que fortalece el cumplimiento de las responsabilidades estatales en cuanto a protección ciudadana y promoción de una competencia justa.

Respecto al artículo 79 de la Constitución, que prohíbe la creación de gastos públicos sin indicar la fuente de financiamiento, se prevé que la implementación de la modificación de la ley se realice optimizando los recursos actuales del MTC y fomentando la colaboración interinstitucional, sin generar un gasto adicional significativo.

La regularización del mercado: al combatir la informalidad y prácticas desleales, se promueve un mercado más equilibrado y competitivo.

La mejora en la calidad y seguridad: las acciones focalizadas permitirán elevar los estándares del servicio, beneficiando directamente a los usuarios.

Empoderamiento de los Usuarios: con acceso a información transparente, los ciudadanos podrán tomar decisiones informadas, incentivando a los operadores a mejorar.

Fortalecimiento del Estado de Derecho: al asegurar el cumplimiento de las normas y promover la legalidad, se refuerza la confianza en las instituciones.

Por estas consideraciones, la presente propuesta de ley se inserta armónicamente en el ordenamiento jurídico nacional, complementando el actual marco normativo sobre el transporte terrestre sin contravenir sus principios fundamentales ni la Constitución Política del Perú. Su aprobación generará los siguientes efectos en la legislación nacional:

2.1. Participación del Estado

Ante este panorama, es imperativo que el Estado tome medidas efectivas. La modificación e inclusión del transporte de personas en el Observatorio (OTT) permitirá recopilar y analizar información, centralizando datos sobre operadores, rutas, tarifas y cumplimiento normativo, se obtendrá una visión clara y actualizada del sector.

Promover la transparencia; al facilitar el acceso a información relevante, los usuarios podrán comparar opciones y elegir servicios que satisfagan sus necesidades y garantías de seguridad.

Fortalecer la fiscalización; las autoridades podrán dirigir sus esfuerzos de supervisión de manera más eficiente, focalizando acciones en aquellos operadores que incumplen la normativa.

Fomentar la competencia leal; al combatir prácticas desleales, se nivelan las condiciones para todos los actores del mercado, incentivando la formalización y mejora continua.

2.2. Beneficios y funciones del Observatorio de Transporte Terrestre (OTT)

El Observatorio (OTT) no solo recopilará datos, sino que desempeñará funciones esenciales para transformar el sector en materia de transporte terrestre de personas, llevándose a cabo las siguientes acciones:

- Generación de Información Estratégica: Producirá informes y análisis que servirán de base para políticas públicas y decisiones empresariales.
- Monitoreo Continuo: Identificará tendencias y patrones, permitiendo una respuesta ágil ante problemáticas emergentes.
- Espacio de Colaboración: Facilitará la cooperación entre entidades públicas y privadas, potenciando recursos y esfuerzos.
- Educación y Sensibilización: Desarrollará campañas orientadas a promover la cultura de seguridad y el cumplimiento de normas entre operadores y usuarios.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El costo beneficio de la presente propuesta se realiza sobre la base de los siguientes criterios:

Necesidad; la propuesta es necesaria porque aborda problemas críticos que afectan directamente a la población. La inseguridad en el transporte, la competencia desleal y la falta de información no son meras inconveniencias, sino amenazas reales al bienestar de los ciudadanos y al desarrollo económico del país. Sin intervención, estas problemáticas pueden agravarse, generando mayores riesgos y costes sociales.

Tecnología disponible; las herramientas tecnológicas actuales facilitan la recopilación, análisis y difusión de la información de manera eficiente y accesible.

Oportunidad; es el momento adecuado para actuar debido a la demanda ciudadana. Existe una creciente exigencia por servicios de transporte seguros y de calidad.

Disponibilidad de recursos; se pueden optimizar los recursos existentes y aprovechar las tecnologías emergentes para una implementación exitosa.

Contexto internacional; las experiencias positivas en otros países ofrecen modelos que pueden adaptarse al contexto peruano, permitiendo acelerar el proceso y evitar errores comunes.

Sobre los costos:

La implementación de esta ley, destinada a regular la competencia en el servicio de transporte terrestre de personas, implica costos asociados a su desarrollo y ejecución. Estos costos abarcarían actividades como la elaboración de estudios técnicos, la creación de sistemas de monitoreo, campañas de sensibilización, capacitación de personal y fortalecimiento de las entidades encargadas de la regulación y fiscalización del sector. Y aun cuando estos costos podrían representar costos financieros, son necesarios y fundamentales para conocer el alcance específico de la ley, los recursos humanos y tecnológicos requeridos, así como las estrategias de implementación y seguimiento.

Sobre los beneficios:

Los potenciales beneficios de la ley son:

- Protección de la vida y bienestar de los usuarios, garantizando servicios seguros y de calidad.
- Fomento de un mercado justo, donde las empresas compitan en igualdad de condiciones y se valore el cumplimiento de las normas.
- Fortalecimiento de las instituciones, mejorando la capacidad del Estado para regular y supervisar eficientemente.
- Promoción de la innovación y mejora continua, incentivando a los operadores a elevar sus estándares y adaptarse a las expectativas de los usuarios.

En última instancia, este proyecto refleja un compromiso con el desarrollo sostenible y el progreso social, reconociendo que el transporte no es solo un medio de movilidad, sino un elemento clave en la construcción de un país más justo y próspero.

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

El presente proyecto de ley se alinea con múltiples políticas de Estado establecidas en la Agenda Legislativa 2024-2025 y en el Acuerdo Nacional, contribuyendo de manera directa e indirecta a su implementación efectiva:

4.1. Agenda Legislativa 2024-2025:

Objetivo I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Política de Estado 7. ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL CIVISMO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Tema: 21. MEDIDAS DE SEGURIDAD CIUDADANA REFERIDAS A VEHÍCULOS Y TRANSPORTE.

Objetivo III. COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS

Política de Estado 18. BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Tema 75. NORMATIVA REFERIDA AL TRANSPORTE.

4.2. Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

TERCER OBJETIVO: COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

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

19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental