– TRANSPORTES

PL 2124/2021-CR
Y OTROS

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00309-2026-2031-CD RU
22709-CD ACTUALIZADA
17 SEPTIEMBRE 2026 02:27 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
17 ENE 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 5:08

Lima, 17 de enero de 2025

OFICIO N° 026 -2025 –PR

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que prorroga la vigencia de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley presenta la siguiente fórmula legal:

> *"**Artículo único. Prórroga de la vigencia de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos***
> *Se prorroga por cuatro años la vigencia de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, contados a partir del vencimiento del plazo original establecido en la quinta disposición complementaria de la citada ley, manteniéndose subsistentes las condiciones y el plazo para la prórroga adicional a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o autoridad competente.*
>
> ***DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES***
>
> ***PRIMERA. Adecuación del Reglamento***
> *El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 31096, aprobado por Decreto Supremo 003-2022-MTC, a la prórroga y a las modificaciones dispuestas por esta ley, en un plazo de sesenta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.*
>
> ***SEGUNDA. Informe a la Comisión de Transportes y Comunicaciones***
> *El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Pasajeros, Carga y Mercancía, y la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, así como los gobiernos regionales y gobiernos locales, en el marco de sus respectivas competencias, informan semestralmente a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, sobre el cumplimiento y avances del proceso de formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, bajo responsabilidad de su titular.*
>
> ***DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA***
>
> ***ÚNICA. Modificación de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos***
> *Se modifican el artículo 1 y la sexta disposición complementaria de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, en los siguientes términos:*

1 Sobre la base del Informe N° 2364-2024-MTC/08.

*"**Artículo 1. Precisión de la formalización de automóviles colectivos***
Se precisa 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 los de la clasificación vehicular M1, cuyas carrocerías, peso neto, cilindrada mínima, potencia del motor y demás características técnicas se establecen en el Reglamento de la presente ley, en concordancia con el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por el Decreto Supremo 058-2003-MTC. Para dicho efecto, se consideran como criterios la seguridad, la sostenibilidad ambiental y otros que garanticen la idoneidad del servicio".

*"**Sexta. Para los efectos de la presente ley, quedan excluidas las circunscripciones de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.***
En el plazo máximo de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao realiza la evaluación técnica de la oferta, la demanda y las condiciones de infraestructura vial mínima, en las rutas concesionadas y no concesionadas, la que debe ser remitida a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, bajo responsabilidad del titular del sector.

La evaluación técnica considera las zonas o áreas de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional de Callao en las que la población residente no se encuentra dentro del área de cobertura y de acceso al servicio de transporte público regular de personas o en las que exista insuficiencia de oferta del servicio".

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que la Autógrafa de Ley busca otorgar una prórroga adicional a la vigencia de la Ley Nº 31096, señalando que tiene una vigencia de 4 años adicionales a los 4 años ya transcurridos y mantiene la prórroga adicional por 3 años establecida en la Quinta Disposición Complementaria.

   Sobre el particular, es pertinente manifestar que el objetivo de la Ley N° 31096, fue formalizar por un tiempo específico un servicio que se venía brindando de manera irregular a nivel nacional. Uno de los aspectos que se consideró para su aprobación, fue que el Servicio en Automóvil Colectivo sería brindado de manera temporal a causa de la necesidad por insuficiencia de vehículos (M3) que no cubren ciertas rutas a nivel nacional. Al extender la vigencia de la Ley N° 31096 por un plazo de 4 años adiciones y dejando la posibilidad de ampliación de 3 años a través de la quinta disposición complementaria, se estaría desnaturalizando la temporalidad de la Ley, estableciendo un plazo de 11 años; asimismo, el Congreso estaría introduciendo indirectamente a la sociedad un tipo de servicio temporal durante más de una década.

   Asimismo, precisan que el servicio en auto colectivo no se encuentra alineado a la Política Nacional de Transporte ni a la Política Nacional de Transporte Urbano que buscan mejorar el desplazamiento de las personas en medios de transporte seguros, sostenibles y de gran capacidad ello con el fin de trasladar a los pasajeros de forma segura y responsable con el medio ambiente y las condiciones de la infraestructura.

   En esa misma línea, el plazo total de vigencia que se está proponiendo en la Autógrafa de Ley, sería superior a los años de autorización permitidos por el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC (en adelante, **RNAT**), el cual regula los servicios de transporte permitidos en el sector transportes terrestre y que son de manera permanente, transgrediendo

así la propia eventualidad otorgada por la Ley N° 31096.

Adicionalmente, es pertinente tener en cuenta que mediante Oficio Nº 223-2024-MTC/01, dirigido a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha cumplido con emitir el informe de ampliación en el marco de lo dispuesto en la quinta Disposición Complementaria de la Ley N° 31096. En el referido Informe se emite opinión favorable para la prórroga por el plazo máximo de tres (3) años, al vencimiento del plazo original. Por lo tanto, resultaría innecesaria la aprobación de la Autógrafa de Ley; dado que el régimen ya fue ampliado, cumpliéndose la misma finalidad.

En ese sentido, no resulta viable mantener la prórroga adicional de 3 años por parte del MTC, puesto que la naturaleza del servicio en automóvil colectivo es un régimen temporal que no se encuentra acorde con las Políticas de Transporte. Por lo tanto, al desvirtuar la Autógrafa dicha temporalidad y añadir 4 años más, esta debe ser observada.

3. Por otro lado, con relación a la ampliación de la esfera de vehículos M1, se señala que la Autógrafa de Ley busca retirar no solo la restricción de las carrocerías sino adicionar modificaciones a las caracteristicas de peso neto, potencia o cilindradas ya establecidos en el Reglamento de la Ley Nº 31096, requisitos que fueron analizados con los criterios propuestos en la Autógrafa de Ley y siempre priorizando la seguridad vial puesto que se debe tener en cuenta que el servicio de auto colectivo no es un servicio que solo se presta en la ciudad de forma urbana sino que puede prestarse también en el ámbito rural.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el RNV establece los requisitos y características técnicas que deben cumplir los vehículos para que ingresen, se registren, transiten, operen y se retiren del Sistema Nacional de Transporte Terrestre. Así, el referido reglamento no indica si estos vehículos son adecuados para la prestación del servicio de pasajeros de ámbito nacional que involucra distancias, velocidades, geografía e incluso climas diversos.

A modo de ejemplo, podemos especificar en la gama de carrocerías para la prestación de un servicio público, los multipropósitos, SUV de tres filas (asientos rebatibles, carrocería que tiene puertas que dificultan la salida de los ocupantes, entre otros). Además, presentan desafíos de estabilidad y maniobrabilidad, especialmente en curvas, lo que no es favorable, toda vez que incrementa el riesgo de siniestros y va contra la seguridad vial. El Hatchback carece de una zona deformable trasera, por lo que expone a los pasajeros de la segunda fila en caso de impacto.

Del mismo modo, no se ha tenido en cuenta que ciertas carrocerías de la clasificación M1 presentan bajos estándares de seguridad vehicular (vehículos usados son los más peligrosos) y la mayor participación de los vehículos M1 en siniestros de tránsito; implican que la prestación de servicios en este tipo de vehículos incrementaría el riesgo de mayores muertes, lesiones y desprotección de víctimas.

Además es preciso señalar que dichos vehículos presentan un alto grado de probabilidad de participación en siniestros de tránsito y la gravedad de las consecuencias, se tiene que, según el registro de la Policía Nacional del Perú en el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, en el 2021-2022, más del 73% de los vehículos involucrados en siniestros fatales fueron vehículos de 4 ruedas a más, siendo el sedán (49.8%) y el SUV (20.0%) los que tienen mayor porcentaje en los siniestros fatales, seguido de los vehículos de categoría M1 con carrocería multipropósito, coloquialmente conocido como miniván, (7.8%) y station wagon (7.3%), todos vehículos de categoría M1.

Es así como los bajos estándares de seguridad vehicular (vehículos usados son los más peligrosos) y la mayor participación de los vehículos M1 en siniestros de tránsito, desarrollados en los párrafos precedentes; implican que la prestación de servicios en este tipo de vehículos incrementaría el riesgo de mayores muertes, lesiones y desprotección de víctimas.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley permite que todas las carrocerías de los vehículos de la categoría M1 puedan ser usadas como medio de transporte de pasajeros en automóviles colectivos, lo cual estaría contraviniendo los objetivos prioritarios de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Vial 2023-2030 referidos a lograr estándares óptimos de seguridad de las principales causas que generan pérdida de vidas y capacidades humanas por la inseguridad vial y, por ende, reducir la alta tasa de siniestralidad vial y que se encuentran en proceso de implementación desde la aprobación de la citada Política.

4. Sobre la exclusión de los efectos a Lima Metropolitana y a la Provincia Constitucional del Callao, la Autógrafa de Ley no ha tenido en cuenta que la oferta y demanda se determina y analiza en el Plan Regulador de Rutas (PRR) aprobado recientemente por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), por lo cual crea una carga innecesaria, ya que el PRR analiza la movilidad en todos los modos de transporte de Lima y Callao especialmente en los que hay demanda de servicio no atendido, y conforme a la Política Nacional de Transporte Urbano se debe mejorar el servicio de transporte urbano público masivo con adecuada infraestructura.

5. Por otro lado, con la relación a la propuesta de modificación de la Sexta Disposición Complementaria de la Ley N° 31096, se advierte que se mantiene la exclusión de su ámbito de aplicación a las circunscripciones de Lima y Callao; sin embargo, se incorpora un párrafo en donde se establece la obligación de la ATU de realizar una evaluación técnica de la oferta, la demanda y las condiciones de la infraestructura vial mínima, en las rutas concesionadas y no concesionadas, precisando que el mismo debe ser remitido a la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

   Sobre el particular, se debe señalar que la referida propuesta normativa resulta contradictoria, toda vez que, en primer término, excluye a Lima y Callao de su ámbito de aplicación, pero, por otro lado, impone obligaciones a la ATU, la cual es una entidad que, precisamente, ejerce sus competencias y funciones en las ciudades de Lima y Callao.

En ese sentido, en la medida que la Ley N° 31096 excluye expresamente de su ámbito de aplicación a las ciudades de Lima y Callao, en línea de principio, no correspondería incluir en la Autógrafa de Ley obligaciones a la ATU.

Sin perjuicio de ello, debemos señalar que la propuesta legislativa no precisa cuales serían los objetivos de incluir la obligación de la ATU ni como esta se vincula con las demás disposiciones de la Autógrafa de Ley.

6. Complementariamente a lo señalado se advierte que, a través de la segunda disposición complementaria final de la Autógrafa de Ley, se estaría imponiendo a este Ministerio y otras entidades del Poder Ejecutivo la obligación de informar a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República de manera semestral, sobre los avances del proceso de formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, lo cual se realiza bajo responsabilidad del titular de dicha entidad.

   Sobre el particular, se debe señalar que de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, el Estado peruano es uno e indivisible y su gobierno se organiza según el principio de la separación de poderes, el cual implica la existencia de mecanismos de control y colaboración entre entidades detentadoras de poder, sin que ello devenga en la subordinación de una entidad respecto de la otra[2].

   En ese marco, Constitución Política del Perú establece los mecanismos a través de los cuales el Congreso de la República ejerce sus funciones de control sobre las demás entidades del Estado, siendo una de ellas la facultad de solicitar información a las entidades públicas prevista en el artículo 96 de dicho texto constitucional, en virtud de la cual, *"(...) Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley"*.

   En ese sentido, en la medida que el Congreso de la República actualmente ya cuenta con la facultad de solicitar a las diversas entidades públicas los informes que estime pertinentes, no se advierte la necesidad de la aprobación de la segunda disposición complementaria final de la Autógrafa de Ley.

   Además de ello, la segunda disposición complementaria final de la Autógrafa de Ley no precisa cual sería el objeto o finalidad de la remisión de la referida información; así como tampoco señala las condiciones en que dicha información debería ser remitida, esto es, a partir de qué fecha se debe empezar a enviar la información, el detalle de la información que debe ser remitida, entre otros, aspectos que, al no haber sido precisado, dificultan su cumplimiento.

---

2 Expediente 0006-2019-CC/TC.

En consecuencia, siendo que los congresistas actualmente cuentan con la potestad de requerir a las diversas entidades del Estado, los informes que estimen pertinente, no se justifica la aprobación de la segunda disposición complementaria final de la Autógrafa de Ley, siendo que, de aprobarse implicaría una sobrerregulación y la imposición, sin mayor justificación, de mayores cargas en el Poder Ejecutivo.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZEN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LA LEY 31096, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28972, LEY QUE ESTABLECE LA FORMALIZACIÓN DEL TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS EN AUTOMÓVILES COLECTIVOS

Artículo único. Prórroga de la vigencia de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos

Se prorroga por cuatro años la vigencia de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, contados a partir del vencimiento del plazo original establecido en la quinta disposición complementaria de la citada ley, manteniéndose subsistentes las condiciones y el plazo para la prórroga adicional a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o autoridad competente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 31096, aprobado por Decreto Supremo 003-2022-MTC, a la prórroga y a las modificaciones dispuestas por esta ley, en un plazo de sesenta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

SEGUNDA. Informe a la Comisión de Transportes y Comunicaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Pasajeros, Carga y Mercancía, y la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, así como los gobiernos regionales y gobiernos locales, en el marco de sus respectivas competencias, informan semestralmente a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, sobre el cumplimiento y avances del proceso de formalización

del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, bajo responsabilidad de su titular.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos

Se modifican el artículo 1 y la sexta disposición complementaria de la Ley 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, en los siguientes términos:

*"**Artículo 1. Precisión de la formalización de automóviles colectivos***

Se precisa 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 los de la clasificación vehicular M1, cuyas carrocerías, peso neto, cilindrada mínima, potencia del motor y demás características técnicas se establecen en el Reglamento de la presente ley, en concordancia con el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por el Decreto Supremo 058-2003-MTC. Para dicho efecto, se consideran como criterios la seguridad, la sostenibilidad ambiental y otros que garanticen la idoneidad del servicio".

*"**Sexta.** Para los efectos de la presente ley, quedan excluidas las circunscripciones de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.*

En el plazo máximo de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao realiza la evaluación técnica de la oferta, la demanda y las condiciones de infraestructura vial mínima, en las rutas concesionadas y no concesionadas, la que debe ser remitida a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, bajo responsabilidad del titular del sector.

La evaluación técnica considera las zonas o áreas de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional de Callao en las que la población residente no se encuentra dentro del área de cobertura y de acceso al servicio de transporte público regular de personas o en las que exista insuficiencia de oferta del servicio".

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los diecinueve días del mes de diciembre de dos mil veinticuatro.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA