Proyecto de Ley N° 2773/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

SIGRID BAZÁN NARRO

"Decenio de la igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
*"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
08 AGO. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 3:18pm

**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA JORNADA LABORAL EN EL TRANSPORTE TERRESTRE**

El Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho 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, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

## FÓRMULA LEGAL

## LEY QUE REGULA LA JORNADA LABORAL EN EL TRANSPORTE TERRESTRE

**Artículo 1. Objeto de la ley**

La presente ley tiene por objeto regular la jornada laboral en el transporte terrestre de personas y mercancías, en los ámbitos regional y nacional.

**Artículo 2. Finalidad de la ley**

La presente ley tiene por finalidad establecer la jornada máxima de trabajo y períodos máximos de conducción en el transporte terrestre de personas y mercancías, en los ámbitos regional y nacional, a efectos de garantizar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores involucrados y mejorar sus niveles de protección social.

**Artículo 3. Ámbito de aplicación**

La presente ley se aplica al conductor y al personal auxiliar que presta servicios en la actividad de transporte terrestre de personas, mercancías o ambos, en los ámbitos regional y nacional.

**Artículo 4. Jornada de Trabajo**

4.1. Se considera como jornada de trabajo el tiempo durante el cual el conductor, o el personal auxiliar, está a disposición del empleador.

4.2. Son parte de la jornada de trabajo, el período de circulación del vehículo, los trabajos auxiliares, el trayecto desde el ingreso al centro de trabajo hasta el vehículo y desde la entrega del vehículo hasta la salida del centro de trabajo.

4.3. La jornada de trabajo es de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales como máximo.

4.4. Excepcionalmente, es posible sobrepasar los límites a la jornada de trabajo mediante la realización de horas extras, siempre que éstas no impliquen una contravención a las reglas y límites establecidos en la presente ley sobre períodos máximos de conducción y descanso continuo mínimo.

4.5. El trabajo en horas extras es voluntario, tanto en su otorgamiento como en su prestación.

**Artículo 5. Período máximo de conducción**

5.1. El conductor no debe realizar periodos de conducción continua diurna que superen las cinco (5) horas, ni periodos de conducción continua nocturna que superen las cuatro (4) horas. Cumplidos los límites señalados, el conductor debe gozar de un descanso efectivo no menor a una (1) hora.

5.2. Se entiende por jornada de conducción diurna la que se realiza entre las 06:00 y las 21:59 horas y por jornada de conducción nocturna la que se realiza entre las 22:00 y las 05:59 horas.

5.3. Los periodos acumulados de conducción no deberán exceder de nueve (9) horas por día.

**Artículo 6. Descanso continuo mínimo**

6.1. Los conductores y el personal auxiliar tienen derecho a disfrutar de un descanso continuo de diez (10) horas por cada periodo de veinticuatro (24) horas, contando a partir del inicio de la jornada de trabajo.

6.2. El descanso continuo debe efectuarse en el lugar de residencia habitual del conductor o del personal auxiliar.

6.3 En los casos que, a consecuencia de la jornada de trabajo, el trabajador, al momento del goce del descanso, se encuentre en una circunscripción territorial ajena a la de su domicilio, el empleador determina el lugar de descanso continuo. A tal efecto, el empleador proporciona hospedaje y alimentación adecuados a la dignidad, comodidad y seguridad del trabajador, o cubre los costos mediante la asignación dineraria correspondiente.

6.4. Está prohibido considerar como hospedaje el interior del vehículo.

**Artículo 7. Acumulación de horas de trabajo realizadas en territorio internacional**

Las horas de trabajo, conducción continua y descansos, que se hayan producido fuera del territorio nacional se acumulan a las que se realicen dentro del territorio nacional.

**Artículo 8. Prohibición de remuneración a destajo**

Se encuentra prohibido todo pacto de remuneraciones a destajo en la actividad de transporte terrestre en los ámbitos regional y nacional.

**Artículo 9. Seguridad y salud en el trabajo**

Los trabajadores comprendidos en la presente ley tienen derecho a trabajar en un ambiente seguro y saludable. Se rigen por la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, atendiendo a las especiales características presentes en su trabajo.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA. - Vigencia**

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

**SEGUNDA. - Reglamentación**

El Poder Ejecutivo emite disposiciones reglamentarias de la presente Ley en un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de su entrada en vigencia.

**TERCERA. – Capacitación laboral**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprueban un Plan de Acción destinado a promover y fortalecer la formación y capacitación laboral, la certificación de competencias laborales, así como los servicios brindados por las escuelas de conductores profesionales y los procedimientos destinados a la obtención de licencias de conducir, dentro de noventa (90) días calendario de la entrada en vigencia de la presente ley.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**ÚNICA**.- Deróganse las normas que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

Lima, agosto de 2022.

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El artículo 23 de la Constitución Política del Perú señala que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, y que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Asimismo, el artículo 25 dispone que la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales, como máximo.

Por su parte, el Reglamento Nacional de Administración del Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC (en adelante, RENAT), define al servicio de transporte terrestre como la actividad económica, realizada por una persona natural o jurídica debidamente autorizada, cuyo fin primordial es la satisfacción de la necesidad de traslado por vía terrestre de personas o mercancías. La presente ley se enfoca en el servicio realizado en los ámbitos regional y nacional, esto es, aquel que se produce entre provincias distintas de una misma región o entre provincias pertenecientes a distintas regiones.

El RENAT define al conductor como la persona natural, titular de una licencia de conducir vigente que, de acuerdo a las normas establecidas, se encuentra habilitado para conducir un vehículo destinado al servicio de transporte terrestre de personas, mercancías o ambos.

Asimismo, el artículo 30 del RENAT regula las jornadas máximas de conducción, las cuales tienen por fin establecer estándares de seguridad. Así, el numeral 30.2 establece que los conductores de vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte público de personas, de ámbito nacional y regional, no deberán realizar jornadas de conducción continuas de más de cinco (5) horas en el servicio diurno o más de cuatro (4) horas en el servicio nocturno. Repárese que, en este caso, hace referencia únicamente al transporte de personas, mas no al transporte de mercancías.

Igualmente, el mismo numeral 30.2 regula que la duración acumulada de jornadas de conducción no deberá exceder de diez (10) horas en un periodo de veinte y cuatro (24) horas, contadas desde la hora de inicio de la conducción en un servicio.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 2 del Decreto Supremo N° 025-2017-MTC, publicado el 28 diciembre 2017, se suspende hasta el 31 de diciembre de 2018, la aplicación del numeral 30.2, relacionado a la jornada máxima diaria acumulada de conducción, la misma que hasta esa fecha quedará establecida en doce (12) horas en un periodo de veinticuatro (24) horas.

La mencionada disposición ha sido prorrogada durante varios años, de manera continua y sin excepciones. La última prórroga es regulada por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 002-2022-MTC, publicado el 31 marzo 2022, según la cual, se mantiene, hasta el 28 de agosto de 2022, en doce (12) horas la jornada máxima diaria acumulada de conducción.

La extensa jornada diaria de conducción (12 horas en un periodo de 24 horas) conlleva a un estado de cansancio y somnolencia constante en los trabajadores de la actividad de transporte terrestre, sobre todo en los conductores, tal como se detalla más adelante. Por estas razones, ha sido una demanda justa de los trabajadores la regulación de una

jornada máxima de conducción acorde a las necesidades de seguridad y salud en el trabajo. En esa línea, a continuación, se presenta un diagnóstico sociolaboral de los trabajadores que prestan servicios en la actividad de transporte terrestre, así como estadísticas referidas a accidentes de tránsito y su vinculación con jornadas extensas y atenuantes de los conductores.

Finalmente, debemos indicar que la presente iniciativa legislativa toma como base la Resolución Ministerial N° 154-2015-TR, la misma que dispuso la prepublicación del "Proyecto de decreto supremo que regula la jornada laboral en el transporte terrestre, en los ámbitos regional y nacional, y establece otras normas conexas" en su portal institucional.

## 1. Diagnóstico sociolaboral de los trabajadores del sector de transporte terrestre a nivel nacional

Las cifras presentadas a continuación en torno al diagnóstico sociolaboral en la actividad del transporte terrestre son recogidas del Oficio N° 0854-2022-MTPE/1 de fecha 27 de julio de 2022. Asimismo, toma como base el Informe N° 153-2019-MTPE/2/14.1, de fecha 20 de diciembre de 2019, elaborado por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

### a) Población ocupada en el sector de transporte terrestre

De acuerdo con la ENAHO 2021, la población ocupada en actividades de transporte terrestre de carga y pasajeros a nivel nacional fue de 209 735 personas, distribuyéndose la población conforme a las siguientes categorías:

**Tabla N° 1**
**Perú: Población ocupada en el servicio de transporte terrestre a nivel nacional, según categoría ocupacional, 2021**

| Categoría Ocupacional | Transporte urbano y suburbano de pasajeros por vía terrestre 4/ | Transporte de carga por carretera 5/ | Total | Total relativo |
|---|---|---|---|---|
| Trabajador dependiente 1/ | 60,115 | 67,476 | 127,591 | 60.8% |
| Trabajador independiente 2/ | 31,258 | 30,882 | 62,140 | 29.6% |
| Empleador 3/ | 8,108 | 4,702 | 12,811 | 6.1% |
| Familiar no remunerado 3/ | 5,652 | 1,541 | 7,193 | 3.4% |
| **Total** | **105,133** | **104,602** | **209,735** | **100.0%** |
| **Total relativo** | **50.1%** | **49.9%** | **100.0%** | |

**Nota:** Clasificación de sector económico basado en el CIIU Rev. 4 y las ocupaciones corresponden al CNO 2015

1/ Considera a los asalariados del sector privado

2/ Cifra referencial para transporte de carga por carretera

3/ Otras referenciales

4/ Considera los trabajadores con código de ocupación conductores de autobuses y cobradores de los transportes públicos

5/ Considera los trabajadores con código de ocupación conductores de automóviles, taxis y camionetas; conductores de camiones pesados y peones de carga

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2021

**Elaboración:** MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

Conforme a los datos presentados, se evidencia que, de cada diez personas dedicadas a la actividad de transporte terrestre, cinco pertenecen al servicio de transporte de pasajeros y cinco pertenecen al servicio de transporte de carga. Asimismo, de cada diez personas dedicadas a la actividad de transporte terrestre, seis son trabajadores dependientes, tres son trabajadores independientes, y uno es empleador.

### b) Trabajadores dependientes en el sector de transporte terrestre

La cantidad de trabajadores dependientes en el sector de transporte terrestre en el año 2021 fue de 127 591 trabajadores, cuya distribución de acuerdo con los criterios de sexo, edad, rol familiar, estudios y residencia presentamos a continuación:

**Tabla N° 2**
**Perú: Trabajadores dependientes en el servicio de transporte terrestre según sexo, 2021**

| Sexo | Total | Total relativo |
|---|---|---|
| Hombre | 120,703 | 94.6% |
| Mujer 1/ | 6,888 | 5.4% |
| **Total** | **127,591** | **100.0%** |

1/ Cifras referenciales

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2021

**Tabla N° 3**
**Perú: Trabajadores dependientes en el servicio de transporte terrestre según grupo de edad, 2021**

| Grupo de edad | Total | Total relativo |
|---|---|---|
| Hasta 14 años | 1,231 | 1.0% |
| De 15 a 24 años 1/ | 25,355 | 19.9% |
| De 25 a 44 años | 67,835 | 53.2% |
| De 45 a 64 años | 31,533 | 24.7% |
| De 65 a más 1/ | 1,637 | 1.3% |
| **Total** | **127,591** | **100.0%** |

1/ Cifras referenciales

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2021

**Elaboración:** MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

**Tabla N° 4**
**Perú: Trabajadores dependientes en el servicio de transporte terrestre según relación de parentesco, 2021**

| Relación de parentesco | Total | Total relativo |
|---|---|---|
| Jefe del hogar | 67,244 | 52.7% |
| Esposo/a 1/ | 13,710 | 10.7% |
| Hijo/Hija 1/ | 33,000 | 25.9% |
| Yerno/Nuera 1/ | 5,576 | 4.4% |
| Otros parientes 2/ | 6,926 | 5.4% |
| Otros no parientes 1/ | 1,135 | 0.9% |
| **Total** | **127,591** | **100.0%** |

**Nota:** Se refiere a la relacion de parentesco respecto al jefe de hogar

1/ Cifras referenciales

2/ Incluye hermanos(as), nietos(as) y padres o suegros. Cifras referenciales

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2021

**Elaboración:** MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

**Tabla N° 5**
**Perú: Trabajadores dependientes en el servicio de transporte terrestre según nivel educativo culminado, 2021**

| Nivel educativo culminado | Total | Total relativo |
|---|---|---|
| Sin nivel 1/ | 2,427 | 1.9% |
| Primaria 1/ | 22,274 | 17.5% |
| Secundaria | 94,596 | 74.1% |
| Superior no universitaria 1/ | 6,065 | 4.8% |
| Superior universitaria 1/ | 2,229 | 1.7% |
| **Total** | **127,591** | **100.0%** |

1/ Cifras referenciales

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2021

**Elaboración:** MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

**Tabla N° 6**
**Perú: Trabajadores dependientes en el servicio de transporte terrestre según dominio geográfico, 2021**

| Dominio geográfico | Total | Total relativo |
|---|---|---|
| Costa | 28,352 | 22.2% |
| Sierra | 34,251 | 26.8% |
| Selva 1/ | 3,624 | 2.8% |
| Lima Metropolitana | 61,365 | 48.1% |
| **Total** | **127,591** | **100.0%** |

1/ Cifras referenciales

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2021

**Elaboración:** MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

En virtud de los datos contenidos en los cuadros anteriores se evidencian las siguientes características de los trabajadores dedicados a la actividad de transporte terrestre:

- El 94% de los trabajadores son de sexo masculino.
- El 53% de los trabajadores tiene entre 25 y 44 años.
- El 52% de los trabajadores son jefes de hogar.
- El 74% tiene un nivel de estudios máximo de secundaria completa.
- El 48% de los trabajadores reside en Lima Metropolitana.

**c) Informalidad laboral en la población ocupada**

En el 2021, el 78% del total de la población ocupada en el servicio de transporte terrestre a nivel nacional trabaja en condiciones de informalidad y, por consiguiente, solo el 22% se encuentra trabajando bajo condiciones formales.

**Tabla N° 7**
**Perú: Población ocupada en el servicio de transporte terrestre a nivel nacional según tipo de empleo y categoría ocupacional, 2021**

| Tipo de empleo | Trabajador independiente | Trabajador dependiente | Total | Total relativo |
|---|---|---|---|---|
| Formal 1/ | 10,108 | 31,657 | 41,765 | 22.0% |
| Informal | 52,032 | 95,934 | 147,966 | 78.0% |
| **Total** | **62,140** | **127,591** | **189,731** | **100.0%** |

**Nota:** La informalidad se calcula en base a la Metodología de la OIT, donde comprende aquellos trabajadores que laboraron en unidades productivas que no cuentan con RUC registrado en la SUNAT o aquellos asalariados que no cuentan con beneficios sociales como seguro de salud

1/ Cifras referenciales

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2021

**Elaboración:** MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

## d) Ingreso laboral mensual de trabajadores dependientes

En cuanto al análisis del ingreso laboral mensual, la ENAHO 2021 nos muestra que: (i) el 18.6% de los trabajadores dependientes percibe menos de S/ 850.00, (ii) el 7.8% percibe entre S/ 850.00 y S/. 950.00, y, (iii) el 73.6% percibe más de S/ 950.00:

**Tabla N° 8**
**Perú: Trabajadores dependientes en el servicio de transporte terrestre según rango de ingreso mensual, 2021**

| Rango de ingreso mensual | Total | Total relativo |
|---|---|---|
| Menos de 850 soles 1/ | 23,725 | 18.6% |
| De 850 a 950 soles 1/ | 9,963 | 7.8% |
| Más de 950 soles | 93,904 | 73.6% |
| **Total** | **127,591** | **100.0%** |

1/ Cifras referenciales

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2021.

**Elaboración:** MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

A continuación, se muestran los promedios de remuneraciones del sector de transporte terrestre, observándose que el promedio es mayor en el caso de los trabajadores formales con respecto de los informales (S/ 1 917 versus S/ 1 259). De la misma forma, se observa un promedio mayor de ingresos en el caso de los trabajadores dependientes con respecto del de los independientes (S/ 1 438 versus S/ 1 335). En todos los casos se tiene un ingreso superior a la Remuneración Mínima Vital (RMV).

**Tabla N° 9**
**Perú: Ingreso promedio mensual de la población ocupada en el servicio de transporte terrestre, por categoría ocupacional, según tipo de empleo, 2021**

| Tipo de empleo | Independiente | Asalariado privado | Ingreso promedio mensual |
|---|---|---|---|
| Formal 1/ | 1,611 | 2,015 | 1,917 |
| Informal | 1,281 | 1,246 | 1,259 |
| **Total** | **1,335** | **1,438** | **1,404** |

**Notas:** Considera el ingreso promedio mensual de la ocupación principal y secundaria

La informalidad se calcula en base a la Metodología de la OIT, donde comprende aquellos trabajadores que laboraron en unidades productivas que no cuentan con RUC registrado en la SUNAT o aquellos asalariados que no cuentan con beneficios sociales como seguro de salud

1/ Cifras referenciales

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2021

**Elaboración:** MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

**2. Elevado número de horas trabajadas a la semana y su vinculación con accidentes de tránsito en carretera**

Con respecto al número de horas trabajadas por la población ocupada en el servicio de transporte terrestre, la ENAHO 2021 reporta lo siguiente:

- En la actividad de transporte terrestre de pasajeros, solo el 31.7% labora cuarenta y ocho (48) horas o menos a la semana, siendo que la gran mayoría, esto es, un **68.3% realiza actividades por más de cuarenta y ocho (48) horas en cada semana**.

- Asimismo, en la actividad de transporte terrestre de carga, quienes laboran hasta cuarenta y ocho (48) horas a la semana representan un 52.9%, y **quienes trabajan por más de cuarenta y ocho (48) horas a la semana el porcentaje de 47.1%**.

A continuación, se detalla el rango de horas normales de trabajo semanal de los trabajadores dependientes en el servicio de transporte terrestre, donde resulta preocupante que el 45.5% de trabajadores labora 60 o más horas a la semana.

**Tabla N° 10**
**Perú: Trabajadores dependientes en el servicio de transporte terrestre, según rango de horas de trabajo semanal, 2021**

| Rango de horas normales de trabajo semanal | Total | Total relativo |
|---|---|---|
| Menos de 15 hrs a/ | 5,459 | 4.3% |
| 15 a 34 hrs a/ | 12,326 | 9.7% |
| 35 a 47 hrs a/ | 17,231 | 13.5% |
| 48 hrs a/ | 18,570 | 14.6% |
| 49 a 59 hrs a/ | 15,968 | 12.5% |
| 60 a más hrs | 58,037 | 45.5% |
| **Total** | **127,591** | **100.0%** |

a/ Cifras referenciales

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2021

**Elaboración:** MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

Por lo anterior, se puede observar que, en promedio, aproximadamente el 58% de los trabajadores dependientes labora más de cuarenta y ocho (48) horas por semana.

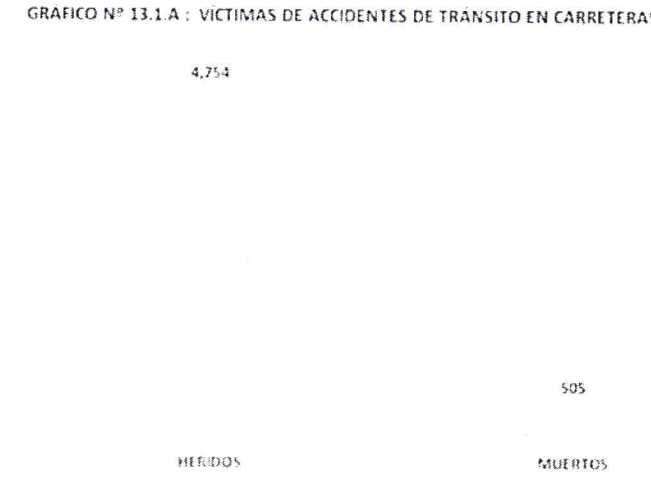
***Elevado número de accidentes de tránsito en carretera***

Según información de la Dirección de Protección de Carreteras de la Policía Nacional del Perú (DIRPRCAR-PNP), sobre accidentes de tránsito en carreteras, durante el año 2020 se han registrado 3 521 intervenciones en accidentes de tránsito, observándose una disminución de 640 intervenciones, con relación al año anterior en el que se registraron 4 161 casos (téngase en cuenta la pandemia durante el año 2020).

Entre los tipos de accidentes registrados, se encuentran los choques con 1 342 casos que representan el (38.11%), seguido de los despistes con 1 157 casos (32.86%), despiste y volcadura con 640 casos (18.18%), atropello con 136 casos (3.86%), choque y fuga con 59 casos (1.68%), volcadura con 53 casos (1.51%).

Como consecuencia de estos accidentes se han registrado 5 259 víctimas de los cuales 4 754 resultaron heridos (90.40%) y 505 fallecidos (9.60%).

**Gráfico N° 1**
**Perú: Víctimas de accidentes de tránsito en carreteras, 2020**




Fuente: Anuario Estadistico 2020 - Policia Nacional del Perú
Elaboración: Dirección de Estadistica - PNP

Al respecto, existen diversos estudios indican que "**el cansancio y la somnolencia de los conductores durante la conducción han sido descritas como causa de accidentes de tránsito en la ciudad y las carreteras**. (...) Un conductor fatigado o somnoliento disminuye progresivamente su capacidad de atención y concentración durante el manejo y pierde capacidad de respuesta ante condiciones específicas que exigen reacciones inmediatas cuando se circula por la ciudad o la carretera; pestañear y dormitar durante la conducción expresan un nivel extremo de fatiga y deuda de sueño. Habitualmente, los accidentes producidos en estas circunstancias tienen altísima siniestralidad en términos de pasajeros muertos, heridos y pérdidas materiales" [1].

Según el *National Center on Sleep Disorders Research / U.S. Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration* (NCSDR/NHTSA) de Estados Unidos, las condiciones específicas que hacen sospechar si un accidente de tránsito en carretera fue provocado por somnolencia durante la conducción son: privación aguda del sueño, **hábitos del conductor durante su trabajo como manejar durante la noche y/o en horario vespertino o jornadas prolongadas sin el descanso requerido**, uso de medicación como sedantes o hipnóticos o antidepresivos tricíclicos y antihistaminicos, consumo de alcohol, desórdenes del sueño no tratados o no identificados como el síndrome de apnea-hipopnea del sueño (SAHS) y la narcolepsia[2].

Según un Estudio de Viabilidad de una Red nacional de Centros de Servicios al Transportista – Truck Centers, elaborado para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, "el tiempo es el principal factor en temas de transporte, por lo que es

---

[1] Rey de Castro Mujica, Jorge, Edmundo Rosales Mayor y Martha Egoavil Rojas. "Somnolencia y cansancio durante la conducción: accidentes de tránsito en las carreteras del Perú". En: Acta Med Per, 26 (1), 2009, p. 48.

[2] *Ibidem.*

frecuente que los transportistas conduzcan largos períodos de tiempo, según información recogida en las entrevistas hasta 10 y 15 horas, con la consecuente fatiga, causa frecuente de accidentes. El cansancio acumulado es responsable de que los conductores se desorienten y tomen malas decisiones de manejo. En el peor de los casos hace que el conductor se quede dormido en el camino, especialmente si está en una zona recta.

La solución de este escenario implica, por un lado, acciones regulatorias; establecer normativas que limiten las horas de conducción del transporte (en el sector están generalizadas jornadas de unas 6 horas de conducción máxima), y por otro, proveer de una oferta adecuada de áreas de descanso al transportista, que integre los servicios e instalaciones adaptadas a la demanda actual del sector"[3].

En el caso peruano, un estudio cualitativo sobre estilos de vida de conductores de transporte interprovincial en Lima Norte[4], señala que dichos trabajadores realizaban jornadas prolongadas sin programación sistemática que permitiera un adecuado descanso, se alternaban desordenadamente turnos diurnos y nocturnos, y descansaban un promedio de 4-5 horas al día. Empleaban una serie de maniobras para evitar quedarse dormidos como: fumar, beber café, escuchar música, abrir la ventana para refrescarse, comer frutas, mojarse la cara, beber mezclas de alcohol con hoja de coca, mezclas de gaseosas a base de cafeína con café. Un conductor había usado metilfenidato mezclado con café en su intento por controlar la somnolencia y el cansancio.

Asimismo, los conductores describieron eventos de micro-sueños que fueron expresamente identificados como espejismos, particularmente frecuentes en las horas de madrugada, así como relatos de pestañeo durante la conducción. Todos los conductores que participaron en los grupos focales reconocieron que alguna vez se habían quedado dormidos durante la conducción y cuatro tuvieron experiencias de haber estado cerca de accidentarse.

Conforme a la información económica y social expuesta, llama especialmente la atención el hecho que **aproximadamente el 58% de personas ocupadas en la actividad de transporte terrestre labora más de cuarenta y ocho (48) horas a la semana**, máxime si una gran proporción de estas personas tienen la condición de jefes de hogar y deben realizar viajes a provincias distintas a las de su lugar de residencia.

Igualmente, resulta preocupante que el **78% del total de la población ocupada en el servicio de transporte terrestre, a nivel nacional, trabaje en condiciones de informalidad**, por lo que existe falta de conocimiento y certeza acerca de las condiciones que rigen sus relaciones laborales, dificultando la posibilidad de reclamar sus derechos.

De ahí la necesidad y relevancia de regular límites a los tiempos de trabajo en el transporte terrestre, así como establecer lapsos de descansos necesarios, asegurando la vida y salud de los trabajadores dedicados a esta actividad, de los usuarios del transporte y de la población en general.

---

[3] Estudio de Viabilidad de una Red nacional de Centros de Servicios al Transportista – Truck Centers, elaborado por ALG Transportation Infrastructure & Logistics para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. <http://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/TC_Peru_Informe_Final.pdf>. p. 83.

[4] Rey de Castro Mujica, Jorge, Edmundo Rosales Mayor y Martha Egoavil Rojas. Op. Cit. p. 50.

### 3. Sobre el Convenio OIT N° 153

El Convenio N° 153 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera) constituye el marco normativo a nivel internacional sobre el cual se construye la presente iniciativa legislativa.

En efecto, el artículo 4 de dicho instrumento internacional regula la expresión "duración del trabajo" como el tiempo dedicado por los conductores asalariados a la conducción y a otros trabajos durante el tiempo de circulación del vehículo y a los trabajos auxiliares que se efectúen en relación con el vehículo, sus pasajeros o su carga.

Asimismo, en su artículo 5 dispone que no deberá autorizarse a ningún conductor a conducir ininterrumpidamente durante más de cuatro horas como máximo sin hacer una pausa, pudiendo las autoridades de cada país autorizar que se sobrepase en una hora como máximo el período mencionado.

Por su parte, el artículo 6 estipula que la duración total máxima de conducción, comprendidas las horas extraordinarias, no deberá exceder de nueve horas por día ni de cuarenta y ocho horas por semana, mientras que el artículo 8 señala que el descanso diario de los conductores deberá ser por lo menos de diez horas consecutivas por cada período de veinticuatro horas, contando a partir del comienzo de la jornada de trabajo.

### 4. Sobre el contenido de la propuesta normativa

Teniendo como base el Convenio N° 153 de la OIT y atendiendo a la necesidad de regular una jornada máxima de conducción y períodos de descanso mínimo a favor de los trabajadores de la actividad de transporte terrestre, tanto de personas como de mercancías, la presente iniciativa de ley se aplica al conductor y al personal auxiliar.

Asimismo, define la jornada de trabajo como el tiempo durante el cual el conductor, o el personal auxiliar, está a disposición del empleador. Con ello, se busca evitar, por ejemplo, que los tiempos en los cuales el trabajador no se encuentra efectivamente a disposición del empleador sean considerados como tiempo de trabajo o que, siendo tiempos de trabajo, sean comprendidos dentro de una categoría incorrecta.

Entre otros, considera como parte de la jornada de trabajo, al período de circulación del vehículo, los trabajos auxiliares, el trayecto desde el ingreso al centro de trabajo hasta el vehículo y desde la entrega del vehículo hasta la salida del centro de trabajo.

Por su parte, regula los períodos máximos de conducción diurna y nocturna al señalar que el conductor no debe realizar periodos de conducción continua diurna que superen las cinco (5) horas, ni periodos de conducción continua nocturna que superen las cuatro (4) horas. Cumplidos estos límites debe gozar de un descanso efectivo no menor a una (1) hora tal como lo establece el Convenio N° 153.

Por tanto, los periodos acumulados de conducción no deberán exceder de nueve (9) horas por día, así como el tiempo de descanso continuo, tanto para conductores y el personal auxiliar, es de diez (10) horas por cada periodo de veinticuatro (24) horas, como mínimo.

Asimismo, se establecen condiciones mínimas y adecuadas para efectuar el descanso del trabajador cuando, de manera excepcional, se encuentre en una circunscripción

territorial ajena a la de su domicilio. En esa línea, está prohibido considerar como hospedaje el interior del vehículo.

De igual manera, dispone que la jornada de trabajo es de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales como máximo, siendo posible la realización de horas extras, siempre que éstas no impliquen una contravención a las reglas y límites establecidos en la presente ley sobre períodos máximos de conducción y descanso continuo mínimo.

De ese modo, se busca que las demandantes actividades de conducción se sujeten a plazos razonables, a fin de garantizar niveles adecuados de vida y salud de los trabajadores transportistas y reducir el riesgo de accidentes de tránsito.

Cabe resaltar la importancia de la disposición comentada, ya que el cansancio y la somnolencia de los conductores durante la conducción constituyen causa de accidentes de tránsito en la ciudad y carreteras conforme a la evidencia existente a nivel internacional. Además, de acuerdo con estudios realizados en el país, existe relación estadísticamente significativa entre el pestañeo y cansancio del conductor y la variable de haber estado a punto de accidentarse o haber tenido un accidente[5]. De ahí la especial importancia de poner límites a la duración de la conducción continua, así como a las horas de trabajo y de descanso en general.

De otro lado, cabe destacar que la ley regula la prohibición de toda forma de remuneración a destajo por constituir un riesgo grave para la seguridad y salud de los trabajadores de transporte terrestre, en los ámbitos regional y nacional. Así como representa un incentivo perverso condicionar el salario de un trabajador al cumplimiento del número de pasajeros, cantidad de tiempo laborado o dinero recaudado.

Finalmente, a través de la Tercera Disposición Complementaria Final, la norma plantea que el Poder Ejecutivo cuente con un plan de acción en materia de capacitación y certificación de competencias laborales, a fin de atender el déficit del número de conductores profesionales necesario para cubrir la demanda existente de vehículos habilitados a brindar servicios de transporte terrestre en los ámbitos regional y nacional.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley tiene por objeto regular la jornada laboral en el transporte terrestre de personas y mercancías, en los ámbitos regional y nacional. Sus disposiciones son de aplicación para los conductores, así como para el personal auxiliar que presta servicios en los recorridos del vehículo.

Lo regulado por la presente iniciativa legislativa toma como base el Convenio N° 153 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera).

## III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

[5] Al respecto, puede verse el estudio realizado respecto de 238 conductores de un terminal terrestre del norte de Lima, conforme a lo siguiente: Rey de Castro Mujica, Jorge, Edmundo Rosales Mayor y Martha Egoavil Rojas. Op. Cit.

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos adicionales al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto económico de las entidades públicas.

La finalidad de la iniciativa legislativa consiste en atender el elevado nivel de desprotección social que padecen las personas dedicadas a la actividad de transporte terrestre en los ámbitos regional y nacional; lo cual se evidencia en las pobres condiciones laborales de dichos trabajadores, el gran número de horas de trabajo de las personas en este sector, los accidentes de tránsito, entre otros. Todo ello afecta no solamente a los trabajadores de la actividad de transporte, sino igualmente a los usuarios del transporte y a la ciudadanía en general.

Por tanto, se busca establecer disposiciones particulares a esta actividad económica, que permitan contar con reglas de juego claras para las partes laborales y, relacionado a ello, contribuir con el mejor funcionamiento del sistema de transporte, reduciendo el riesgo de accidentes con consecuencias materiales, fatales, lesiones y demás.

Los beneficiarios de la presente norma son los trabajadores y empleadores de la actividad de transporte terrestre, así como los usuarios del servicio, en tanto se mejoran los niveles de seguridad en el transporte y se evita el riesgo de accidentes a raíz de la somnolencia y el cansancio de los conductores producto de extenuantes horas de conducción y el nulo respeto a periodos de descanso mínimo y a condiciones de seguridad y salud en el trabajo básicas.

Finalmente, cabe resaltar los costos económicos que acarrean los accidentes de tránsito en el país. En efecto, la valorización económica que puede realizarse de los accidentes de tránsito en carretera para el año 2015 asciende aproximadamente a S/ 1 412 millones de Soles, de acuerdo con el Modelo de Evaluación Económica del International Road Assessment Programme (IRAP)[6]. En esa línea, sumados a los beneficiarios directos de la presente norma, se encuentran los costos económicos que se verían ahorrados por el Estado.

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

La presente iniciativa legislativa se vincula con la 14° Política de Estado del Acuerdo Nacional, relativa al Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, la misma que señala:

> "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[7].

---

[6] Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024 elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Vial, p. 102.

[7] Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/

Asimismo, guarda relación con el tema N° 35 "Modernización de la normativa laboral y reconocimiento de los derechos laborales" de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR.