



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 12 de octubre de 2022

OFICIO N° 323 -2022 -PR

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley del Conductor y Conductora Profesional.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovar los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,


JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República


ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros



PROYECTO DE LEY DEL CONDUCTOR Y CONDUCTORA PROFESIONAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto regular medidas a favor de los conductores y conductoras profesionales.

Artículo 2.- Definición

Para efectos de la aplicación de la presente Ley, entiéndase por:

- a) **Conductor y conductora profesional:** Persona natural titular de cualquiera de las licencias de conducir de las clases y categorías referidas en el numeral 10.2 del artículo 10 del Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2016-MTC.
- b) **Jornada laboral:** Tiempo que duración del trabajo realizado por el conductor y conductora profesional de manera diaria o semanal.
- c) **Jornada de conducción continua:** Tiempo de duración de la conducción de un vehículo de transporte de manera ininterrumpida.
- d) **Transportista:** Persona natural o jurídica que presta servicio de transporte terrestre público de personas y/o mercancías de conformidad con la autorización correspondiente.

Artículo 3.- Finalidad

La presente Ley tiene como finalidad establecer condiciones mínimas para la protección de los conductores y conductoras profesionales, durante la prestación de sus servicios.

Artículo 4.- Ámbito de aplicación

La presente Ley es aplicable a los conductores y conductoras profesionales de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2016-MTC o la norma que la reemplace, así como a los empleadores transportistas.





Artículo 5.- Jornada laboral de los conductores y conductoras profesionales

5.1. La jornada laboral realizada por los conductores y conductoras profesionales debe contener la jornada de conducción continua, y no puede exceder las cuarenta y ocho (48) horas semanales, incluyéndose como mínimo el tiempo dedicado a las siguientes acciones:

- a) A la conducción y a otros trabajos realizados durante el tiempo de circulación del vehículo.
- b) A los trabajos auxiliares que se efectúen en relación con el vehículo, sus pasajeros o su carga.

5.2. Los períodos de simple presencia, de espera o de disponibilidad, transcurridos en el vehículo o en el lugar de trabajo y durante los cuales los conductores no disponen libremente de su tiempo, deben considerarse parte de la duración del trabajo en la proporción que se determine en el reglamento, previa opinión favorable del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

5.3. El reglamento precisa la jornada de conducción continua en función de cada modalidad de transporte terrestre regulado.

Artículo 6.- Controles de la jornada laboral del conductor y conductora profesional

El control de la jornada laboral y los descansos efectivos entre llegada y salida de los conductores y conductoras profesionales se realiza por medios electrónicos que permitan su registro, el cual está a cargo de los empleadores transportistas, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Adecuación normativa y reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, adecúa, de corresponder, sus respectivos reglamentos a las disposiciones de la presente Ley, en el plazo de ciento veinte (120) días calendarios contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma.



Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, se aprueba el reglamento de la presente Ley en el plazo de ciento veinte (120) días calendarios contados a partir de su entrada en vigencia.

Segunda.- Día del Conductor y Conductora Profesional

Se establece el día 23 de junio de cada año como el día del conductor y conductora profesional.

Tercera.- Aplicación más favorable

La presente norma no afecta disposiciones más favorables contenidas en otras normas que sean aplicables al conductor y conductora profesional.

Cuarta.- Actividad Económica de Alto Riesgo

Declárese que la actividad realizada por los conductores y conductoras profesionales es considerada como una Actividad Económica de Alto Riesgo en concordancia con la Ley N° 26790, "Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud" y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 009-97-SA.

Quinta.- De la fiscalización laboral

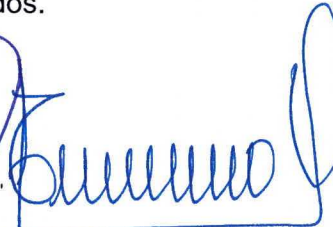
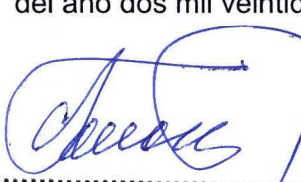
La Autoridad Inspectiva del Trabajo ejerce las potestades fiscalizadoras y sancionadoras del presente régimen conforme a la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de del año dos mil veintidós.



.....
JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República



.....
ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

.....
RICHARD WASHINGTON TINEO QUISPE
Ministro de Transportes y Comunicaciones

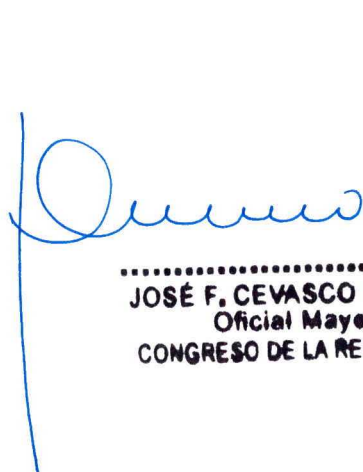


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

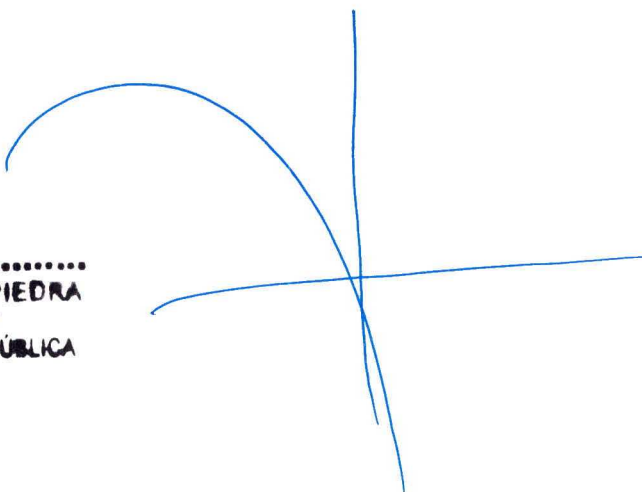
Lima, **14** de **octubre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3286-2022-PE** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.**
- 2. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY DEL CONDUCTOR Y CONDUCTORA PROFESIONAL

I. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

De acuerdo con el artículo 23 de la Constitución Política del Perú 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. De la misma forma, agrega que el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo y que Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Asimismo, el Tribunal Constitucional señala que, “[...] El juez debe buscar, en todos los casos, la verdad real y aplicar el principio de la primacía de la realidad, definido por el Tribunal Constitucional como aquel que aconseja que, en caso de discordia entre lo que ocurre en la práctica y lo que indican los documentos, debe otorgarse preferencia a lo primero; es decir, la integración prefiere lo que sucede en el ámbito de los hechos y descartar la proscrita verdad legal [...]”. (STC Exp. N° 2132-2003-AA).

Asimismo, en referencia a normativa internacional tenemos que la Recomendación 161 - Recomendación sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979 (núm. 161), señala que el campo de aplicación de dicha Recomendación recae sobre el personal asalariado de vehículos automóviles dedicados profesionalmente al transporte por carretera, interior o internacional, de mercancías o personas, tanto en el caso de que dicho personal esté empleado en empresas de transporte por cuenta ajena o en empresas que efectúan transportes de mercancías o de personas por cuenta propia, es decir, al trabajo: (a) de los conductores; (b) de los acompañantes, ayudantes, cobradores y otras personas que viajan en un vehículo de transporte por carretera y encargadas de trabajos relacionados con el vehículo, sus pasajeros o su carga.

En ese sentido, para el establecimiento de un marco regulatorio para los trabajadores se debe tomar en cuenta el principio de primacía de la realidad, prefiriendo la verdadera naturaleza de la condición laboral que lo señalado en las normas o documentos del contrato.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional señala que “[...] El principio de igualdad, plasmado en la Constitución, no solo exige, para el tratamiento desigual en la aplicación de la ley a las personas, que la finalidad legislativa sea legítima, sino que los que reciban el trato desigual sean en verdad desiguales; que los derechos personales a la dignidad, a la integridad física, psíquica y moral, al libre desarrollo y bienestar, al honor y buena reputación, a la vida en paz, al goce de un ambiente adecuado, al desarrollo de la vida y a no ser víctima de violencia ni sometido a tratos humillantes, son derechos constitucionales aplicables a todo ser humano, sin que interese su grado de educación, sus costumbres, su conducta o su identidad cultural. En lo que respecta a estos derechos fundamentales, todas las personas son iguales, y no debe admitirse, en algunas personas y en otras no, la violación de estos derechos [...]”. (STC Exp. N° 0018-1996-AI/TC).

Por tanto, para establecer el marco regulatorio para los trabajadores conductores y conductoras profesionales, debemos tomar en cuenta que el principio de

igualdad dispone que los mismos deben ser tratados de forma diferente en atención a los riesgos y cuidados que supone la propia condición de conductores y conductoras profesionales, condiciones que no sufren la mayoría de trabajadores en el país.

En ese sentido, las Políticas del Acuerdo Nacional señalan en su Apartado II. "Equidad y Justicia", la Política N° 14 "Acceso a Empleo Pleno, digno y Productivo", la cual señala que:

"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: (...) (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; (...) (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."

Por otro lado, la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la LGTT), señala en su artículo 3 que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

En ese sentido, debemos señalar que la presente Ley se enmarca dentro de los postulados establecidos en la Constitución Política del Perú sobre la igualdad y dignidad en el trabajo y de las leyes vinculadas con la actividad de transporte y tránsito terrestre.

II. PROBLEMÁTICA

Sobre la labor del conductor y conductora profesional como actividad de alto riesgo

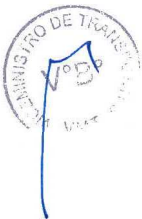
Ahora bien, debemos advertir que las reformas llevadas a cabo en nuestro país en el curso de los últimos años, con relación al transporte terrestre y el régimen de habilitación de conductores y conductoras profesionales, así como, a la legislación laboral, han generado fallas regulatorias en la situación laboral de los dichos conductores, especialmente lo relacionado a las condiciones de trabajo y derechos sociales, a lo cual se puede agregar la falta de supervisión y control por parte de las autoridades laborales competentes.

Es así que existen reformas que se han dado en el régimen jurídico de los conductores y conductoras profesionales y que vienen desde la publicación del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante el RNAT), ya que en su Séptima Disposición Complementaria Transitoria, dispuso la suspensión de los numerales 30.2 y 30.9 del artículo 30 de la citada norma, en cuanto a la jornada máxima diaria acumulada de conducción, la misma que hasta el 31 de diciembre del 2011 quedó establecida en doce (12) horas en un período de veinticuatro (24) horas. Sin embargo, dicho plazo fue prorrogado por el artículo del Decreto Supremo N° 040-2011-MTC, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 020-2012-MTC, Decreto Supremo N° 018-2013-MTC, el artículo 5 del Decreto Supremo N° 013-2015-MTC, el artículo 4 del Decreto Supremo N° 026-2016-MTC, el artículo 2 del Decreto Supremo N° 025-2017-MTC y la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 001-2019-MTC.

Los numerales 30.2 y 30.9 del artículo 30 del RNAT fueron suspendidos nuevamente mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 034-2019-MTC y artículo 6 del Decreto Supremo N° 016-2020-MTC relacionada a la jornada máxima diaria acumulada de conducción, la misma que hasta el 30 de abril de 2020 y 9 de septiembre de 2020, respectivamente, quedaría establecida en doce (12) horas en un periodo de veinticuatro (24) horas.

Dichos plazos fueron prorrogados por el artículo 3 del Decreto Supremo N° 018-2020-MTC, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 028-2020-MTC, el artículo 4 del Decreto Supremo N° 014-2021-MTC, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 027-2021-MTC, el artículo 2 del Decreto Supremo N° 030-2021-MTC y artículo 1 del Decreto Supremo N° 002-2022-MTC.

En ese sentido, hemos de apreciar que existe diversa normativa emitida con la finalidad de incrementar el horario laboral de los conductores y conductoras profesionales a doce (12) horas en un periodo de veinticuatro (24) horas contadas



desde el inicio de la conducción cuando en el RNAT está previsto en diez (10) horas en un periodo de veinticuatro (24) horas. Es decir, la mitad del día los conductores profesionales pueden mantenerse en la conducción del vehículo en horarios atípicos que pueden ser diurnos o nocturnos dependiendo de las necesidades del servicio.

Esto puede entrar en contravención con lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política del Perú el cual señala que la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (08) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales, como máximo y que, en caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.

Por otra parte, como es ya conocido, la declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria y Emergencia Nacional supusieron la entrada en vigencia de determinadas reglas incorporadas mediante Decreto Supremo N° 016-2020-MTC relacionadas a obligaciones que tiene el conductor en atención a la vigencia del Estado de Emergencia Sanitaria y Emergencia Nacional, lo cual no hace más que confirmar la gran importancia y necesidad del conductor y conductora profesional en la actividad económica del transporte terrestre y de la existencia de incentivos para su sobreexplotación por parte de los transportistas empleadores.

Asimismo, otra legislación que evidencia la falla regulatoria en la situación de los conductores y conductoras profesionales se encuentra en el artículo 56, numeral 5, del Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos aprobado por Decreto Supremo N° 021-2008-MTC (en adelante, el RMATPEL), los conductores durante el transporte de materiales y residuos peligrosos deben aplicar el plan de contingencia en caso de derrame, fuga o pérdida u otra situación de emergencia. Asimismo, de acuerdo con el artículo 56, numeral 7, de la citada normativa, los conductores durante el transporte de materiales y residuos peligrosos deben:

“(…)

7. Interrumpir el viaje, estacionándose en lugar seguro, absteniéndose de hacerlo en lo posible en pendientes pronunciadas o curvas y, en ningún caso, en puentes, túneles, cruces de vías o cruces de ferrocarril, en las siguientes circunstancias:

a) Cuando verifique fugas de los materiales o residuos peligrosos, desperfectos mecánicos del vehículo y/o unidad de carga o de sus respectivos equipos capaces de poner en riesgo la salud humana, el ambiente y/o la propiedad, debiendo aplicar inmediatamente el plan de contingencia y;

b) Si durante el transporte terrestre de materiales y/o residuos peligrosos se presenten condiciones meteorológicas adversas que impidan la visibilidad del conductor.

“(…)”

En ese sentido, es preciso señalar que para que los conductores y conductoras profesionales puedan estar a cargo de dichas obligaciones deben estar en constante capacitación de acuerdo a lo establecido en el RMATPEL, tomando en cuenta el gran riesgo en la manipulación de los materiales y/o residuos peligrosos.

Por tanto, al no existir un marco normativo con rango de ley que permita evitar este tipo de consecuencias que se generan del acuerdo con los principales actores de la industria del servicio de transporte terrestre, se genera un mayor riesgo de afectación a las condiciones laborales de los conductores profesionales. En ese

sentido, resulta necesario establecer medidas de incentivo para que los conductores y conductoras profesionales puedan superar dichas condiciones.

Asimismo, debemos señalar que actualmente existen conductores profesionales de determinadas empresas de transporte que ignoran la jornada de conducción continua poniendo en riesgo la integridad y salud de los conductores profesionales, generando un desgaste físico y mental que propicia que se deba tener especial cuidado al momento de la circulación del vehículo, representando un gran riesgo, sobre todo en horario nocturno, ya que no existen controladores que permitan advertir de una posible interferencia entre vehículos durante determinado horario como si existe, por ejemplo, en el transporte aéreo.

El Proyecto de Ley en su artículo 5, establece que *“la jornada laboral realizada por los conductores profesionales debe contener la jornada de conducción continua y no pueden exceder las cuarenta y ocho (48) horas semanales...”*, lo cual se contrasta con lo que existe en la actualidad en la que un conductor y conductora profesional puede trabajar hasta doce (12) horas diarias en horarios no fijos de acuerdo a las necesidades de su empleador. Esto es un hecho de conocimiento público que puede ser confirmado de acuerdo a lo establecido en el RNAT y con la evidencia de que no existen conductores profesionales en una cantidad adecuada que permita cubrir su demanda, con lo cual, son sobreexplotados. Se debe precisar que el reglamento de la norma desarrollará a profundidad las jornadas de conducción continua en función a la modalidad de transporte terrestre regulado.

En ese sentido, podemos advertir que ya es conocido mediante diversa información de carácter pública que existen determinados riesgos laborales para los conductores profesionales por carretera^{1 2}:

Riesgos	Agravantes
- Exposición a vibraciones (del vehículo) - Posturas estáticas prolongadas en la misma posición - Manipulación Manual de cargas - Exposición al ruido - Inhalación de vapores y gases tóxicos (combustibles) - Exposición al polvo (de carreteras y caminos) - Condiciones climáticas adversas - La fatiga física y mental - La violencia y el acoso laboral	- Los riesgos ergonómicos (posturales) - Los factores relativos a la organización en el trabajo - El ruido continuado - Las sustancias peligrosas - La vibración - Horarios y turnos de trabajo atípicos - Responsabilidades laborales lejos del hogar y de un centro de trabajo fijo - Falta de instalaciones - Situación de trabajo compleja - Necesidad de adaptación permanente

En esa misma línea, de acuerdo con Alex Caso, Jorge Rey de Castro, Edmundo Rosales-Mayor en una investigación relacionada con los hábitos de sueño y los

¹ <https://www.prevensystem.com/internacional/234/noticia-peligros-y-riesgos-para-los-conductores-en-el-transporte-por-carretera.html>.

² <http://blog.sitrack.com/4-riesgos-en-el-transporte-de-carga>.

accidentes de tránsito³, publicada en la Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, llegan a los siguientes resultados:

“(…)

RESULTADOS

Todos los conductores fueron varones con una edad promedio $44,2 \pm 8,7$ años. El 29% no tenía seguro médico contra accidentes de tránsito y el 33% no recibía pago por vacaciones 33%. La sistemática de trabajo y descanso se describen en la Tabla 2. Conducen durante la noche 123 (74%). El 54% de los conductores de las rutas 2, 3 y 4 conducen de noche, y lo hacen entre 5 a 7 noches por semana. Veintiún (81%) conductores de la ruta 1 trabajan con sistema en el que alternan 15 días de trabajo diurno y 15 días de trabajo nocturno sin descanso y los otros 5 conductores (19%) con sistema que alternan 7 días de trabajo diurno y 7 días de trabajo nocturno sin descanso.

Tabla 2. Características generales de los conductores, según ruta

	Ruta 1	Ruta 2	Ruta 3	Ruta 4	Total
Horas de conducción en 24 h	8,3 $\pm$ 2,3	8,5 $\pm$ 3,8	9,8 $\pm$ 3,6	10,9 $\pm$ 3,1	9,4 $\pm$ 3,7
Conducción $\geq$ 4 h sin detenerse	5 (17%)	24 (38%)	26 (81%)	34 (77%)	89 (54%)
Conducción nocturna	27 (100%)	35 (56%)	25 (78%)	36 (82%)	123 (74%)
Horas de sueño en 24 h	5,8 $\pm$ 1,5	7,1 $\pm$ 1,7	6,1 $\pm$ 1,9	7,5 $\pm$ 1,5	6,6 $\pm$ 1,7
Horas de sueño el día de descanso	7,7 $\pm$ 1,8	8,5 $\pm$ 1,5	7,8 $\pm$ 2,1	9,0 $\pm$ 1,6	8,25 $\pm$ 1,8
Durmió en las últimas 24 h	5,6 $\pm$ 1,6	7,4 $\pm$ 1,4	6,9 $\pm$ 2,1	7,6 $\pm$ 1,5	6,9 $\pm$ 1,7
Accidentarse o haber estado a punto de accidentarse	6 (22%)	13 (21%)	14 (44%)	7 (16%)	40 (24%)

Ciento veinticuatro (75%) reconocieron cansancio, setenta y cinco (45%) pestañeo y cuarenta (30%) cabeceo durante la conducción (Figura 1). En relación al momento del día en que el conductor tuvo más cansancio, 41 (34%) refirieron sentirlo durante las madrugadas, 37 (31%) en las noches y 34 (29%) durante las tardes. La maniobra empleada con más frecuencia para controlar el cansancio durante la conducción fue escuchar música (Figura 2).

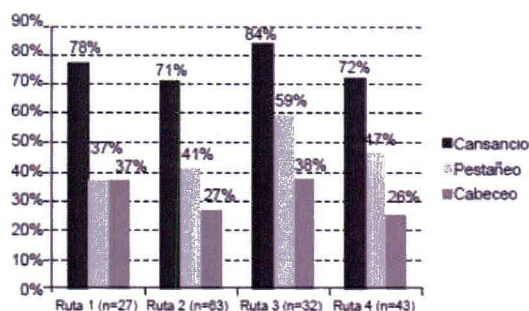


Figura 1. Cansancio, pestañeo y cabeceo durante la conducción por rutas

³ Alex Caso, Jorge Rey de Castro y Edmundo Rosales-Mayor. 2014. "Hábitos del sueño y accidentes de tránsito en conductores de ómnibus interprovincial de Arequipa, Perú". Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública. Volumen 31, 4: <https://rpmpesp.ins.gob.pe/rpmpesp/article/view/122/1890#fig02>.

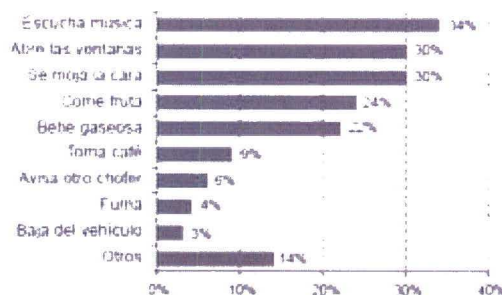


Figura 2. Medidas implementadas para no dormirse durante la conducción (n=155).

Ciento cuarenta y cinco (87%) conductores dormían en el ómnibus cuando este se encontraba en la terminal y/o durante su recorrido. El lugar del ómnibus más usado para dormir fue la bodega (32%), seguido por un asiento de pasajero (24%) y luego la cabina de descanso (13%), el 31% restante alternaba entre la bodega y un asiento de pasajero. Refirieron ronquidos, pausas respiratorias y somnolencia diurna 70, 28 y 27% respectivamente. De acuerdo con la ESE, 27% presentaron ESD.

Cuarenta (24%) conductores refirieron haberse accidentado o haber estado a punto de accidentarse (Tabla 2). Por un lado, los conductores manifestaron que la principal causa fue el cansancio (54%), seguido por imprudencia del otro chofer (26%), mal estado de las carreteras (8%), falla mecánica (5%), presencia de neblina (2%), y otros (5%). Por otro lado, 44% de los encuestados sabían de otros conductores que tuvieron accidentes debido al cansancio. De acuerdo a la opinión de los conductores, 77% opina que el cansancio es la principal causa de accidentes en las carreteras, seguida por la imprudencia del conductor (66%) y fallas mecánicas (30%).

(...)"

El trabajo de los conductores y conductoras profesionales tiene características y condiciones especiales que lo distinguen marcadamente de otras modalidades y formas de trabajo, las mismas que están determinadas por la alta responsabilidad en que se realiza la actividad, ya que traslada vidas humanas dentro del bus de transporte (actividad de alto riesgo), así como, por el esfuerzo físico y técnico del conductor profesional, el mismo que conlleva un riesgo y peligro para la vida. También está el hecho de que estos conductores y conductoras profesionales llevan múltiples pertenencia o mercancías peligrosas que puedan generar un riesgo contra la salud pública en caso no se traslade por personas especializadas en dicha operación de traslado.

Aunado a ello, cabe resaltar que la labor de conducción es un trabajo bastante sensible y estresante, que se caracteriza por un número considerable de tales factores dañinos como: condiciones climáticas, incrementos en la densidad, intensidad y velocidad de los flujos de tránsito, posibles atascos de tránsito, ignorancia de los horarios de desplazamiento, días de trabajo no estandarizados, rutas complejas, entre otras. Las enfermedades ocupacionales más frecuentes son las siguientes: enfermedades relacionadas al desarrollo de patologías cardiovasculares, trastornos neurológicos, trastornos gastrointestinales, enfermedades relacionadas con la movilidad del sistema musculoesquelético, trastornos causados por el sedentarismo y fallas en el metabolismo, así como enfermedades alérgicas y oncológicas⁴.

⁴ Chebryachko et al. (2020). Assessment of the Risks of Occupational Diseases of the Passenger Bus Drivers. Safety and Health at Work 11 (2020) 543-549.

Los conductores y conductoras también se ven afectados por las perjudiciales condiciones sanitarias y factores higiénicos propios de la conducción: ruido, vibraciones, aumento de temperatura, mezclas nocivas en la cabina del autobús y tensión nerviosa. Bajo ciertas condiciones, pueden resultar en enfermedades serias en un organismo humano. Así, diversos estudios científicos permiten especificar posibles consecuencias de las emociones negativas y del deterioro del estado físico y psíquico. Como resultado, pueden presentarse diferentes patologías cardiovasculares, trastornos neurológicos y psíquicos, problemas con el sentido del oído, sensación de fatiga constante, envenenamiento por monóxido de carbono y desarrollo de alergias y enfermedades oncológicas⁵.

Justamente por estas características particulares, los conductores y conductoras profesionales, se han visto, en muchos casos, privados de jornadas laborales equitativas y dignas o periodos de descanso adecuados. Por tal motivo, a través de la presente Ley se pretende corregir este vacío normativo y establecer medidas a favor del conductor y conductora profesional.

Cabe señalar que de acuerdo al Sistema Nacional de Conductores la propuesta beneficiaría a aproximadamente 1 millón 300 mil conductores que cuentan con licencias profesionales.

CATEGORIA	CANTIDAD
A II a	222,670
A II b	603,542
A III a	33,002
A III b	64,652
A III c	382,125
Total general	1,305,991

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, se debe precisar que es necesario tener claro que la actividad económica del transporte terrestre es una actividad considerada de alto riesgo, según lo precisado en la Ley 26790 Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y su reglamento, modificado mediante el Decreto Supremo N° 008-2022-SA en cuyo anexo contempla las actividades comprendidas en el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, en cuyos numerales 263 y 264 (Rev.4 4922 y 4923) "Otras actividades de transporte terrestre por vía terrestre" y "transporte de carga por carretera", respectivamente.

En esa línea, la presente Ley, pretende eliminar dicha situación de desigualdad en detrimento de los conductores profesionales acercando la realidad a los objetivos trazados por la Política 14 del Acuerdo Nacional, esperando que la presente Ley genere condiciones de mejora de la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna de los conductores profesionales.

Asimismo, debemos indicar que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, el MTPE) remitió su conformidad mediante Oficio N° 0509-2022-MTPE/2, sobre el presente Proyecto de Ley.

⁵ Ibidem.

Sobre las jornadas de trabajo de los conductores y conductoras profesionales

El RNAT regula las horas máximas de conducción en la prestación del servicio de transporte terrestre de personas. Sin embargo, en la normativa específica solamente se regulan las jornadas máximas de conducción, no estando consideradas aquellas labores que requieren de la atención del conductor pero que no suelen ser reconocidas por los empleadores.

Se puede señalar que la labor del conductor no consiste únicamente de la actividad de conducción del vehículo que presta servicio de transporte terrestre, sino que incluye otros trabajos auxiliares que se efectúan en relación con el vehículo, por ejemplo, la revisión del estado mecánico del vehículo, la inspección de que las labores de desinfección del vehículo hayan concluido satisfactoriamente, la participación en la revisión de la acción de la estiba del vehículo, u otros.

Adicionalmente, los periodos en los que es necesario tener disponibilidad o espera a efectos de cumplir con la programación de la prestación del servicio de transporte terrestre, deben ser reconocidos en medida en que también son tiempos dedicados de manera exclusiva a la prestación del servicio de transporte.

En consecuencia, no solamente es necesario regular el tiempo de las jornadas de conducción continua, sino que se debe incluir a los trabajos auxiliares en relación con el vehículo y los pasajeros o bienes que transporta, que viene a ser la jornada laboral del conductor y conductora profesional, sin dejar de reconocer aquellos periodos que el conductor profesional invierte en estar disponible para la prestación del servicio.

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

A fin de atender la problemática descrita, se establece que el objeto de la presente Ley es regular medidas a favor de los conductores y conductoras profesionales con la finalidad de establecer condiciones mínimas para la protección de dichas personas, durante la prestación de sus servicios.

El ámbito de la presente Ley es aplicable a los conductores y conductoras profesionales de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2016-MTC o la norma que la reemplace, así como a los empleadores transportistas.

Por otro lado, se dispone que la jornada laboral realizada por los conductores y conductoras profesionales debe contener la jornada de conducción continua y, no puede exceder las 48 horas semanales, incluyéndose como mínimo el tiempo dedicado a las siguientes acciones:

- a) A la conducción y a otros trabajos realizados durante el tiempo de circulación del vehículo.
- b) A los trabajos auxiliares que se efectúen en relación con el vehículo, sus pasajeros o su carga.

Asimismo, los períodos de simple presencia, de espera o de disponibilidad, transcurridos en el vehículo o en el lugar de trabajo y durante los cuales los conductores no disponen libremente de su tiempo, deben considerarse parte de la duración del trabajo en la proporción que se determine el reglamento, previa opinión favorable del MTPE.

Se dispone que el reglamento deberá precisar la jornada de conducción continua en función de cada modalidad de transporte terrestre regulado.

Cabe recordar que la jornada máxima, se identificó de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Política del Perú el cual señala que la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (08) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales, como máximo y que, en caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.

En esa línea, los literales a), b) y c) serán objeto de reglamentación de acuerdo a lo señalado en la Primera Disposición Complementaria Final.

Asimismo, el control de las jornadas laborales y los descansos efectivos entre llegada y salida de los conductores y conductoras profesionales se realiza por medios electrónicos que permitan su registro, el cual está a cargo de los empleadores transportistas, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento.

Debemos señalar que resulta necesario registrar electrónicamente las jornadas laborales y los descansos efectivos entre llegada y salida de los conductores profesionales, en la medida que no existe un lugar físico de trabajo, es decir, los conductores profesionales se encuentran sujetos a horarios atípicos y su lugar físico de trabajo está determinado por la ruta que el empleador le asignó determinado día de acuerdo a las necesidades del servicio.

Por tanto, es razonable exigir a los empleadores transportistas implementar mecanismo de registro electrónico tomando en cuenta las condiciones particulares de los conductores profesionales durante la prestación del servicio de transporte.

Sobre la adaptación de la normativa existente, se debe precisar que el MTPE incorpora, de corresponder, las disposiciones de la presente Ley en sus respectivos reglamentos, en el plazo de ciento veinte (120) días calendarios contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, se aprueba el reglamento de la presente Ley en el plazo de ciento veinte (120) días calendarios contados a partir de su entrada en vigencia.

Se establece el día 23 de junio de cada año como el día del conductor y conductora profesional.

Finalmente, la Autoridad Inspectiva del Trabajo ejerce las potestades fiscalizadoras y sancionadoras del presente régimen conforme a la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley establece medidas en favor de los conductores con licencia profesional, asegurando condiciones mínimas para la prestación de sus servicios.

A continuación, se presentan los principales actores involucrados, agrupados en categorías, lo que permite una aproximación analítica:

- **Conductores profesionales:** Conductores con licencia profesional de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Nacional del Sistema Nacional de Emisión de Licencias de Conducir.
- **Empleadores Transportistas de conductores profesionales:** Empresas que prestan servicio de transporte de pasajeros o de carga que requieren tener a conductores profesionales como parte de su fuerza laboral.
- **Otros usuarios de las vías:** Conductores con licencia no profesional, usuarios del transporte de pasajeros, usuarios de otros modos de transporte y peatones.
- **Entidades competentes en materia laboral:** MTPE, Autoridades Inspectivas de Trabajo como SUNAFIL, entre otras que intervengan en la actividad económica del conductor profesional.

Como se ha señalado anteriormente, existen más de 1 millón 300 mil conductores que cuentan con licencias profesionales. Sin embargo, ello no implica que estén actualmente laborando. En tal sentido, de acuerdo a la información de la Encuesta Nacional de Hogares, existen cerca de 7 mil personas que tienen como ocupación principal la conducción de vehículos hasta el año 2019, número que se reduce en el 2020 posiblemente por efecto de la pandemia COVID-2019.



Ocupación Principal (CIOU2015)	2017	2018	2019	2020
Conductores de automóviles, taxis y camionetas	503,582	469,281	449,242	328,951
Conductores de autobuses y tranvías COMBI	52,644	85,330	109,238	76,959
Conductores de camiones pesados	130,887	127,710	139,510	109,241
TOTAL	687,113	682,321	697,991	515,152

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

De estos, en todos los años alrededor del 60% se autoidentifica como “trabajador independiente”. De los restantes; alrededor del 50% tiene algún tipo de contrato (Contrato indefinido, nombrado, permanente, Contrato a plazo fijo o Régimen Especial de Contratación Administrativa mientras que los restantes trabajan bajo locación de servicios o sin contrato.

Por otro lado, se considera los siguientes costos:

- **Costo asociado al reconocimiento como actividad de alto riesgo mediante el Registro administrativo como actividad de alto riesgo ante Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.** El Registro de Entidades Empleadoras que desarrollan Actividades de Alto Riesgo se rige por la Resolución Ministerial N° 090-97-TR. No se señala un costo administrativo asociado a este registro. Sin embargo, el empleador debe tener presente, que en el marco del Decreto Supremo N° 008-2022-SA deberá disponer la contratación de un seguro Complementario de Trabajo de Riesgo-SCTR, entre otras obligaciones adicionales. Si bien el costo del SCTR varía en función de la aseguradora y la actividad realizada, el costo en EsSalud está entre el 0.63% y 1.83% de la remuneración mensual⁶. Por otro lado, cabe señalar que según lo dictaminado por Resolución

⁶ <https://www.gob.pe/452-aportes>

Ministerial N° 074-2008-TR, se considera cumplida dicha inscripción por aquellos empleadores que utilizan la Planilla Electrónica.

- **Costo para el trabajador independiente al contratar SCTR y actividades complementarias (capacitaciones, EPS, etc.) por ser actividad de alto riesgo.** Si bien el costo del SCTR varía en función de la aseguradora y la actividad realizada, en el caso de EsSalud, este costo varía entre 0.63% y 1.83 de media UIT⁷. Los costos de las actividades complementarias (capacitaciones, EPS, etc.) podrían tener un incremento por la declaratoria de la actividad realizada como de “alto riesgo” que dependerá de conocimientos adicionales sobre los que deban ser capacitados y la valoración del riesgo por parte de las aseguradoras.
- **Costo asociado a implementación de medios electrónicos para el registro de las jornadas de trabajo.** Si bien el registro de las jornadas de trabajo debe realizarse a través de las Planillas Electrónicas (en particular, a través del PLAME), es posible que deban efectuarse adecuaciones marginales para incorporar las horas adicionales a la jornada de conducción y se pueda tener el registro de la jornada laboral.
- **Costos asociados a la fiscalización de la actividad laboral de conductores profesionales.** Es posible un incremento marginal de los costos de fiscalización por parte de las entidades competentes en materia laboral, en particular por la verificación del cumplimiento de las exigencias adicionales vinculados a la declaratoria como actividad de “alto riesgo”.



Igualmente, se consideran los siguientes beneficios:

- **Remuneraciones acordes a la actividad de alto riesgo.** Remuneraciones acordes por el reconocimiento como actividad de alto riesgo, la misma que deberá ser materia de negociación de los conductores profesionales y sus empleadores transportistas.
- **Remuneraciones acordes a las horas laboradas.** La obligación del reconocimiento como parte de la jornada laboral de horas adicionales a la jornada de conducción continua generan el pago de remuneraciones adecuadas para los conductores profesionales.
- **Reconocimiento social de la labor al establecerse el día del conductor profesional.** El beneficio tiene un carácter más subjetivo, al ser una valoración de carácter social y simbólico, sin embargo muy importante como cualquier otra labor. Su trabajo diario, **su empeño incansable por llegar a tiempo a cada destino**, por prestar un servicio efectivo y fundamental para el desarrollo social de un departamento y por ser un aliado perfecto para que el transporte de alimentos, cualquier tipo de mercancía o el mismo servicio que le prestan a los usuarios, hacen de este ejercicio una labor merecedora de los más importantes elogios.
- **Mayor seguridad vial producto del cumplimiento de la jornada de trabajo máxima que no solo incluye las jornadas de conducción.** Se ha demostrado a través de diversos estudios que la fatiga está asociada a una mayor incidencia en los accidentes de trabajo. En el caso de las jornadas de conducción existe evidencia sobre el cansancio de los

⁷ <https://www.gob.pe/452-aportes>

conductores como causal de accidentes de tránsito⁸. En tal sentido, al considerar el total de horas y no solo la jornada de conducción como la jornada laboral, se logrará que los conductores sufran de menor cansancio.

A partir de las categorías de actores anteriormente señalados, se identifica, de manera general, los principales costos o beneficios del cambio normativo según los actores identificados:

Tabla 1: Análisis de costos y beneficios.

Actor relevante	Beneficios (+) o costos (-)
Conductores Profesionales	+ Reconocimiento de las horas efectivamente laboradas (conducción, trabajos auxiliares y otras que en las que no disponen libremente de su tiempo). + Reconocimiento como actividad de alto riesgo y sus beneficios asociados. + Reconocimiento social de la labor al establecerse el Día del Conductor Profesional. + Mayor control de la jornada de trabajo.
Empleadores de Conductores Profesionales	+ Mayor productividad al cumplirse con mayor rigor la jornada máxima, permitiendo que los conductores laboren más descansados. + Menor accidentalidad al estar más descansados. + Mayor control de la jornada de trabajo. - Costos asociados al reconocimiento como actividad de alto riesgo. - Costos asociados al reconocimiento completo de las horas efectivamente laboradas, en caso no se hiciera.
Otros usuarios de las vías	+ Mayor seguridad vial producto del cumplimiento de la jornada de trabajo máxima que no solo incluye las jornadas de conducción.
Entidades competentes en Materia Laboral	- Costos asociados a la fiscalización de la actividad laboral de conductores profesionales.

Los principales beneficios de la propuesta están vinculados al reconocimiento de la labor del conductor profesional, tanto en sus horas efectivamente trabajadas, como en sus riesgos y su rol social. Dicho reconocimiento puede implicar costos para los empleadores al reconocer el número de horas total de horas como jornada laboral y no solo la jornada de conducción, así como los costos asociados al reconocimiento de esta actividad como de alto riesgo, determinado en el Decreto Supremo N° 008-2022-SA, así como a la fiscalización laboral requerida para asegurar su cumplimiento. Sin embargo, estas medidas tienen como beneficiarios a los usuarios de las vías en general, que pueden gozar de mayor seguridad vial al reducirse el nivel promedio de cansancio durante las jornadas de conducción, previniendo la ocurrencia de accidentes viales. En tal sentido, se considera que los beneficios de la medida son superiores a los costos.

⁸ Ver por ejemplo Rey de Castro, J. (2003) Accidentes de tránsito en carreteras e hipersomnia durante la conducción. ¿es frecuente en nuestro medio? la evidencia periodística. Rev Med Hered [online]. 2003, vol.14, n.2, pp.69-73. ISSN 1018-130X.

V. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Al respecto, debemos mencionar que la presente Ley, tiene por finalidad suplir un vacío normativo a nivel de norma con rango de ley, referido a la falta de reconocimiento de ciertas medidas a favor de los conductores y conductoras profesionales con la finalidad establecer condiciones mínimas para su protección, durante la prestación de los servicios de transporte, las cuales serán desarrolladas o especificadas a través de un reglamento y de las adecuaciones normativas que correspondan en las normas laborales de competencia del MTPE.

Siendo así, el impacto de la vigencia de la presente Ley, estará enmarcado por lo que establece su Tercera Disposición Complementaria Transitoria, la cual señala que la presente Ley, no afecta disposiciones más favorables contenidas en otras normas que sean aplicables al conductor y conductora profesional.

Ello implica que las disposiciones que sean menos favorables para el conductor y conductora profesional resultarán ser inaplicables con relación a dichos actores. Asimismo, siendo que los empleadores transportistas también forman parte del ámbito de aplicación de la presente Ley, corresponde señalar que tendrán que aplicar la presente Ley de acuerdo a las disposiciones establecidas en su reglamento y las adecuaciones normativas que pudiera formular el MTPE.

Ahora bien, el MTC y el MTPE, establecerán las normas correspondientes para la ulterior aplicación de la presente Ley, en atención a sus potestades reglamentarias tomando en cuenta que

En consecuencia, la presente Ley, fija los parámetros legales para el establecimiento de medidas a favor de los conductores y conductoras profesionales supliendo de esta forma la inexistencia de un marco jurídico que habite al MTC y permita adecuar al MTP, el régimen jurídico para que se eliminen las fallas regulatorias descritas en la presente exposición de motivos.

Por tanto, la presente Ley crea la Ley del Conductor Profesional y está compuesta por seis (06) artículos y cinco (05) disposiciones complementarias finales.

