

Ley que establece un piso de protección social, seguridad y transparencia para las personas que prestan servicios a través de plataformas digitales de reparto y movilidad

Sin prejuzgar la naturaleza laboral o independiente de la relación, que se determina por primacía de la realidad, obliga a las plataformas de reparto y movilidad a contratar un seguro de accidentes, a actuar como agentes de retención de los aportes a EsSalud que elija la persona prestadora (sin crear contribución nueva), a informar tarifas y criterios, a verificar identidad y limitar el uso de geolocalización; remite la gestión algorítmica y la revisión humana al régimen general, y tipifica infracciones fiscalizadas por la SUNAFIL.

Comisión (Cámara de Diputados): Trabajo y Seguridad Social (+ Infraestructura, Vivienda y Transportes) · **Revisora (Senado):** En asuntos de Desarrollo Productivo, Energía y Minas, Infraestructura y Trabajo · **Prioridad:** alta · **Costo fiscal:** nulo · **Plazo:** corto

Plan Perú 2050: Previsión, Perú en La Era Digital

I. Exposición de motivos

Miles de personas trabajan en el Perú como repartidores o conductores mediante aplicaciones, sin un marco legal específico. Según El Peruano (2026), no existe una norma que defina la naturaleza de esta actividad, la Corte Suprema no ha unificado criterios y los jueces aplican la primacía de la realidad caso por caso, con decisiones no uniformes. En el periodo 2021-2026 se presentaron varios proyectos de ley que buscaban otorgar derechos laborales a repartidores; alguno obtuvo dictamen en la Comisión de Trabajo, pero ninguno se convirtió en ley, en medio de una fuerte controversia entre gremios empresariales y organizaciones de trabajadores. Mientras tanto, la mayoría presta servicios sin seguro frente a accidentes de tránsito, pese al riesgo de la actividad. En junio de 2026 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre el trabajo decente en la economía de plataformas, 2026, de la OIT, que deja a cada Estado la clasificación de la relación pero exige proteger derechos fundamentales de todos los trabajadores de plataformas, independientemente de su clasificación. España (Ley 12/2021) y la Unión Europea (Directiva 2024/2831) han legislado, con enfoques distintos.

II. Fórmula legal

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE UN PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL, SEGURIDAD Y TRANSPARENCIA PARA LAS PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS A TRAVÉS DE PLATAFORMAS DIGITALES DE REPARTO Y MOVILIDAD

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer un piso mínimo de protección social, seguridad y transparencia para las personas que prestan servicios de reparto o de transporte de pasajeros a través de plataformas digitales, cualquiera sea la naturaleza jurídica de la relación.

Artículo 2. Primacía de la realidad

Lo dispuesto en la presente ley no prejuzga la naturaleza laboral o independiente de la relación entre la persona prestadora y la plataforma, la cual se determina conforme al principio de primacía de la realidad y a la legislación laboral vigente. El cumplimiento de la presente ley no puede ser invocado como indicio de laboralidad ni de autonomía.

Artículo 3. Registro de plataformas

Las empresas que operan plataformas digitales de reparto o movilidad en el país se inscriben en un registro a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, de carácter gratuito y en línea, y reportan semestralmente el número de personas prestadoras activas, preservando la confidencialidad comercial. El registro se interopera con los registros de conductores de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao y de las municipalidades provinciales.

Artículo 4. Seguro obligatorio de accidentes

La plataforma contrata, a su cargo, un seguro de accidentes personales que cubra a la persona prestadora durante el tiempo de conexión y la ejecución del servicio, con coberturas de muerte, invalidez permanente y gastos de atención médica no inferiores a las del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; el reglamento puede fijar montos mayores. Este seguro no sustituye al SOAT ni al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo cuando este último corresponda.

Artículo 5. Retención de aportes a la seguridad social en salud

5.1 La plataforma, a solicitud de la persona prestadora, actúa como agente de retención de los aportes que esta elija efectuar a EsSalud en la modalidad de afiliación que le corresponda conforme a la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, y su reglamento, y los entrega en los plazos y forma que establezca la SUNAT.

5.2 La presente ley no crea contribución, aportación ni tributo alguno a cargo de la plataforma. La plataforma puede, voluntariamente, asumir total o parcialmente el aporte elegido por la persona prestadora, sin que ello constituya indicio de laboralidad.

Artículo 6. Transparencia de tarifas y asignación

La plataforma informa a la persona prestadora, antes de aceptar cada servicio, el pago estimado y la distancia; y pone a su disposición, de forma comprensible, los criterios principales que inciden en la asignación de servicios, la tarifa y la evaluación de desempeño. La transparencia sobre criterios de evaluación no obliga a revelar reglas específicas de detección de fraude.

Artículo 7. Gestión algorítmica y desactivación de cuentas

7.1 La suspensión o desactivación de la cuenta de la persona prestadora es motivada y comunicada por escrito, salvo riesgo inminente para terceros.

7.2 La transparencia de la gestión algorítmica y el derecho a solicitar la revisión humana de las decisiones automatizadas que afecten a la persona prestadora se rigen por la ley general sobre gestión algorítmica del trabajo o, en su defecto, por el artículo 23 de la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y su reglamento, incluido el plazo de respuesta que allí se establezca. Cuando la relación sea laboral, prevalece la norma más favorable.

Artículo 8. Datos de las personas prestadoras

La plataforma solo trata datos de geolocalización de la persona prestadora durante el tiempo de conexión y para las finalidades del servicio, la seguridad y el cumplimiento legal. No trata datos sobre su estado emocional o psicológico ni sobre su actividad sindical, conforme a la Ley 29733.

Artículo 9. Seguridad y salud

9.1 Las plataformas adoptan medidas razonables de prevención de riesgos, incluyendo información sobre seguridad vial, límites de tiempo de conexión continua y facilidades de acceso a puntos de descanso cuando corresponda. En la modalidad de movilidad, los límites de conducción continua no pueden ser menos exigentes que los del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

9.2 Las plataformas verifican la identidad de la persona prestadora al registrarse y de forma aleatoria durante la prestación, mediante mecanismos proporcionales, para impedir el uso de cuentas por terceros, y proveen a usuarios y prestadores un botón de emergencia vinculado a la central de la Policía Nacional del Perú.

Artículo 10. Fiscalización e infracciones

10.1 La SUNAFIL fiscaliza el cumplimiento de los artículos 3, 4, 6, 7.1, 8 y 9 respecto de toda persona prestadora, cualquiera sea la calificación de la relación, y sanciona conforme al procedimiento y escala de multas de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. EsSalud, en coordinación con la SUNAT, fiscaliza las obligaciones de retención del artículo 5, y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales las del artículo 8 en lo que corresponda a la Ley 29733, sin doble sanción por un mismo hecho.

10.2 Constituyen infracciones: a) no contratar o no mantener vigente el seguro de accidentes, muy grave; b) desactivar cuentas sin motivación escrita, grave; c) no verificar la identidad de la persona prestadora, grave; d) no informar el pago estimado y los criterios de asignación, leve; e) no inscribirse en el registro o no reportar, leve.

Artículo 11. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Primera. Disposición Complementaria Final

Reglamentación. El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por los ministros de Trabajo y Promoción del Empleo, de Economía y Finanzas y de Transportes y Comunicaciones, reglamenta la presente ley en el plazo de noventa días hábiles contados desde su publicación, previa consulta en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

Segunda. Disposición Complementaria Final

Convenio internacional. El Poder Ejecutivo evalúa, en el plazo de un año, el Convenio sobre el trabajo decente en la economía de plataformas, 2026, de la Organización Internacional del Trabajo y, de ser el caso, lo somete a aprobación del Congreso conforme al artículo 56 de la Constitución Política del Perú.

III. Análisis costo-beneficio

No genera gasto público ni crea tributos: la plataforma solo actúa como agente de retención de los aportes que la persona prestadora elija efectuar a EsSalud conforme a la Ley 26790 (art. 74 y 79 de la Constitución; criterio 4 de COORDINACION.md). Las obligaciones privadas (seguro de accidentes con coberturas no inferiores al SOAT, transparencia, verificación de identidad, botón de emergencia) recaen en las plataformas, que pueden trasladar parte del costo a tarifas. Al no definir la naturaleza de la relación, la ley evita el principal punto de bloqueo de debates previos. El beneficio es reducir la desprotección frente a accidentes de tránsito y la arbitrariedad en desactivaciones, mejorar la seguridad de usuarios y facilitar la cobertura de salud voluntaria. La revisión humana se remite al régimen general para evitar plazos y supervisores duplicados.

Normas que modifica

- Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, retención de aportes (sin nueva contribución) — *complementa*
- Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, infracciones y procedimiento — *complementa*
- Ley 29981, SUNAFIL, ámbito de competencia — *complementa*
- Ley 29733 y DS 016-2024-JUS, art. 23 (decisiones automatizadas) y datos de prestadores — *complementa*
- Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, concordancia (RNAT) — *complementa*

Entidades implicadas (quién hace qué)

- **MTPE** (rectora): Administra el registro de plataformas (art. 3) y evalúa el convenio de la OIT (DCF Segunda).
- **SUNAFIL** (sancionadora): Fiscaliza y sanciona las infracciones del art. 10.2.
- **EsSalud** (ejecutora): Afilia a las personas prestadoras que lo elijan y fiscaliza la retención con la SUNAT (arts. 5 y 10.1).
- **SUNAT** (ejecutora): Establece plazos y forma de entrega de los aportes retenidos (art. 5.1).
- **ANPD** (supervisora): Supervisa decisiones automatizadas y datos de prestadores (arts. 7.2 y 8).
- **ATU** (consultiva): Interoperan sus registros de conductores con el registro del MTPE (art. 3).

Sujetos obligados: Empresas que operan plataformas digitales de reparto o de transporte de pasajeros en el país.

Beneficiarios: Personas que prestan servicios de reparto o movilidad mediante plataformas (no existe cifra oficial; el registro del art. 3 la producirá) y usuarios de estos servicios.

Impacto económico estimado (confianza media; referencial, no oficial)

Tipo: neutro

Costo para el Estado: S/ 0 adicional

Horizonte: anual

Financiamiento: Presupuesto institucional del MTPE, SUNAFIL y EsSalud, sin demandar recursos adicionales al Tesoro.

Supuestos: El registro es en línea en sistemas del MTPE; la SUNAFIL incorpora a las plataformas en su planificación inspectiva; no se crean pliegos ni contribuciones.

Beneficio para el Estado: Mayor afiliación voluntaria a EsSalud y aportes recaudados vía retención; información oficial sobre el sector.

Beneficio para la sociedad: Cobertura frente a accidentes de tránsito, menor arbitrariedad en desactivaciones y mayor seguridad de usuarios. No cuantificable con información pública.

Inversión privada: No aplica.

Costo para privados: Prima del seguro de accidentes por prestador activo (no cuantificable con información pública; depende del mercado asegurador), sistemas de retención, verificación de identidad y botón de emergencia.

Riesgos: Traslado del costo del seguro a tarifas o menor oferta de servicios; baja adhesión voluntaria a EsSalud; disputas sobre competencia SUNAFIL frente a relaciones independientes.

Revisión especializada (asistida por IA, sobre la versión anterior)

- **Constitucional** — Observaciones graves: El piso de protección es compatible con los arts. 22-23 y 10, y el art. 2 preserva correctamente la primacía de la realidad. Pero el art. 5 crea una 'contribución adicional de la plataforma' a EsSalud cuya cuantía fija el reglamento. Es un tributo con fin predeterminado creado por iniciativa no ejecutiva (art. 79) y con alícuota deslegalizada (art. 74).
- **Técnica legislativa** — Observaciones graves: El enfoque de 'piso de protección' sin calificar la relación (art. 2) es técnicamente acertado, pero el art. 5 delega al reglamento la creación y cuantía de una aportación a EsSalud a cargo de las plataformas, lo que vulnera la reserva de ley tributaria (art. 74 de la Constitución). La fiscalización por SUNAFIL carece de tipificación de infracciones.
- **Concordancia normativa** — Observaciones graves: El artículo 5 crea una aportación a EsSalud (tributo) y delega al reglamento su alícuota y la contribución de la plataforma, lo que vulnera la reserva de ley tributaria (art. 74 Const.; Norma IV del Código Tributario). La fiscalización por SUNAFIL de relaciones que pueden no ser laborales exige modificar la Ley 29981. Se superpone con IA-13 (gestión algorítmica) y con el registro de prestadores de delivery en trámite.
- **Seguridad** — Con observaciones: El piso de protección es razonable; desde la seguridad faltan dos elementos: la verificación de identidad de quienes prestan el servicio (el préstamo o alquiler de cuentas es un vector conocido de delitos contra usuarios) y límites al uso de la geolocalización y monitoreo de las personas prestadoras.
- **Derecho tecnológico** — Observaciones graves: El enfoque de piso mínimo neutral frente a la calificación laboral es inteligente y atiende un vacío real. Pero el art. 5 deja al reglamento fijar la 'contribución adicional' a EsSalud, que es un tributo (aportación), lo que viola la reserva de ley del art. 74 de la Constitución. Además, la categoría de asegurado potestativo no funciona con aportes porcentuales. En lo tecnológico, falta articular la gestión algorítmica con el derecho a no ser objeto de decisiones automatizadas (art. 23 de la Ley 29733).

IV. Efecto de la vigencia de la norma

Complementa la Ley 26790 (retención de aportes de afiliación existente, sin nueva contribución), la Ley 28806 y la Ley 29981 (amplía la materia fiscalizable por la SUNAFIL respecto de plataformas y tipifica infracciones en la propia ley), la Ley 29733 y su reglamento (DS 016-2024-JUS), la Ley 27181, la Ley 30900 y el Reglamento Nacional de Administración de Transporte. La gestión algorítmica remite a la ley general sobre la materia (propuesta IA-13). No deroga normas.

V. Indicador de éxito al 2031

Al 2031, 100% de plataformas registradas ante el MTPE con seguro de accidentes vigente para sus prestadores y reporte semestral de prestadores activos y afiliados a EsSalud.

Normas relacionadas

- Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26790.pdf>
- Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27181.pdf>

- Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28806.pdf>
- Ley 29981, Ley que crea la SUNAFIL — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29981.pdf>
- Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29733.pdf>

Antecedentes

Según la revisión normativa (SPLEY): Proyectos 00018/2021-CR, 00667/2021-CR y 01536/2021-CR (dictamen acumulado de la Comisión de Trabajo, 2023); Proyecto 00866/2021-CR, sistema de beneficios para personal de reparto (figura como publicado; ley no identificada, por verificar); Proyecto 09707/2024-CR, intermediación en servicios de transporte y reparto mediante plataformas (en agenda del Pleno); Proyecto 07981/2023-CR, Registro Nacional de prestadores de delivery y taxi por plataformas (en agenda del Pleno); Proyecto 00355-2026-2031-CD (antes 06655/2023-CR), registro de prestadores de delivery (en comisión).

Referencias internacionales

- España: Ley 12/2021, derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en plataformas digitales — <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-15767>
- Unión Europea: Directiva (UE) 2024/2831 relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas — <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj>

Fuentes

- El Peruano — Convenio de la OIT (2026) sobre trabajo decente en la economía de plataformas — <https://elperuano.pe/noticia/298228-trabajas-para-una-app-conoce-que-cambia-con-el-nuevo-convenio-de-la-oit-sobre-plataformas>
- El Peruano — Trabajo en apps: ¿independiente o empleado? Lo que dice el nuevo convenio OIT — <https://elperuano.pe/noticia/298103-trabajo-en-apps-independiente-o-empleado-conoce-lo-que-dice-el-nuevo-convenio-oit>
- Bloomberg Línea — Avanza regulación laboral en apps de delivery en Perú — <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/peru/avanza-regulacion-laboral-en-apps-de-delivery-en-peru-que-pasa-en-otros-paises/>

Propuesta ciudadana de libre uso — no es un proyecto presentado. Versión web:
<https://unimauro.github.io/agenda-legislativa-tech/p/ECO-11.html>