

Carta N° 123–2025/GG/COMEXPERU

Lima, 30 de abril de 2025

Congresista
HILDA MARLENY PROTERO LOPEZ
Presidenta de la Comisión de Transportes y
Comunicaciones
Congreso de la República
Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley N.º 10310/2024-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarla y dirigimos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú –ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, trasladamos nuestros comentarios respecto del Proyecto de Ley de la referencia (en adelante, el “Proyecto”), que busca regular a las empresas administradoras de intermediación del servicio privado de transporte especial a través de plataformas tecnológicas - taxi por aplicativo y crea el registro nacional.

Si bien reconocemos la importancia de establecer un marco regulatorio claro para el sector de movilidad y transporte, consideramos que las disposiciones del Proyecto presentan serias implicancias tanto en la operatividad de las plataformas digitales como en la economía digital del país. A continuación, presentamos los comentarios principales, a desarrollar en el anexo adjunto:

- Las plataformas digitales no funcionan como medios de transporte. Son un espacio de intermediación entre conductores independientes y pasajeros, distinta a una figura estructurada como la de los taxis.
- Establecer barreras comerciales a las plataformas digitales, a través de la imposición de mantener un representante legal en el país o la desnaturalización de los servicios (considerados como empresas de taxi, antes que empresas intermediadoras) mediante un registro obligatorio, contraviene las disposiciones de intercambio comercial en el entorno digital establecidos en Tratados de Libre Comercio, como el celebrado por nuestro país con EE. UU.

- Existen iniciativas legislativas previas que inciden en la misma materia que la que el Proyecto busca regular que cuentan con mayor debate. Es pertinente priorizarlas y/o discutir las, antes de promover regulación sin el aporte de los actores involucrados en la materia.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 10310/2024-CR

LEY GENERAL PARA LA FORMALIZACIÓN DEL TRABAJO DE TAXISTAS Y REGULACIÓN DE APLICATIVOS DIGITALES VINCULADOS A EMPRESAS DE TRANSPORTE

1. Sobre el servicio de intermediación digital.

El Proyecto de ley asimila la actividad de los taxistas tradicionales con la intermediación digital de servicios de transporte. Es importante destacar que las plataformas digitales no prestan un servicio de transporte, sino que actúan como intermediarios entre conductores independientes y usuarios. Este modelo es fundamentalmente distinto al de un servicio de taxi tradicional, el cual opera bajo una estructura regulada de tarifas, concesiones y obligaciones de servicio.

En la mayoría de los países con regulaciones modernas, se ha reconocido esta diferencia y se han establecido marcos normativos específicos para la intermediación digital, evitando imponer reglas diseñadas para los taxis a las plataformas digitales. El problema de no hacer esta distinción correctamente y aplicar regulaciones pensadas para taxis a las plataformas digitales es que puede generar distorsiones en el mercado, afectando tanto a los conductores como a los usuarios.

Por un lado, se podrían establecer restricciones operativas que limiten la flexibilidad que ofrecen las plataformas, dificultando que los conductores independientes accedan a oportunidades de ingresos. Por otro lado, una regulación inadecuada podría incrementar costos operativos, reduciendo la oferta de movilidad y elevando los precios para los usuarios, como ha ocurrido en ciudades donde se han impuesto restricciones excesivas a este tipo de plataformas.

Pero el impacto más relevante es que se establecerán consecuencias jurídicas inexactas para relaciones que no obedecen a la naturaleza de lo que señala el Proyecto. Es decir, la normativa estaría generando distorsiones en las relaciones entre personas señalando que existe algo que en la realidad es distinto. Esto generaría que plataformas o conductores sean considerados algo que en la práctica no son, con las consecuencias en obligaciones que eso genera.

Para evitar estos impactos negativos, es crucial que el Proyecto reconozca el carácter de intermediación digital de estas plataformas y adopte un enfoque regulatorio que se alinee con las mejores prácticas internacionales, promoviendo la innovación y garantizando la competitividad del sector en el Perú.

2. Las propuestas generarían una carga regulatoria desproporcionada y barreras de entrada, limitando la innovación y la competitividad en el sector.

El establecimiento de un registro obligatorio en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, "el MTC") para todas las plataformas digitales, sin importar si operan desde el extranjero (artículos 4 y 6), que en los términos propuestos desnaturaliza el servicio propio de intermediación, impone una barrera de entrada a nuevas empresas y limita la competitividad

del sector. Ello, por cuanto se les equipara a empresas de taxis, desconociendo el servicio efectivamente brindado (intermediación entre usuario conductor y usuario pasajero).

De otro lado, la obligación de contar con un representante legal en territorio nacional también supone una barrera de entrada, que limita la prestación de servicios digitales transfronterizos. Al respecto, el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos¹ establece principios de libre comercio y no discriminación en el acceso a los mercados, incluyendo disposiciones específicas sobre el comercio digital.

En particular, el acuerdo prohíbe la imposición de requisitos que limiten la prestación de servicios digitales transfronterizos, precisamente como lo es la exigencia de un domicilio o representante legal en el país de destino, propuesta en el Proyecto.

Dado que el TLC sigue plenamente vigente, la imposición de estas restricciones podría ser considerada una barrera comercial contraria a los compromisos internacionales asumidos por el Perú. Esto no solo afectaría la competitividad del sector digital, sino que también podría generar cuestionamientos sobre el cumplimiento de acuerdos comerciales clave para la economía del país.

Sin perjuicio de ello, el hecho de que una empresa decida libremente organizarse de la manera que lo considere no supone, en ningún caso, el reconocimiento de una desigualdad frente al resto de empresas, o la voluntad elusiva de la misma. La libertad de acceso y organización de una persona jurídica empresarial se encuentra constitucionalmente protegida².

Por otro lado, uno de los mayores desafíos de este tipo de regulaciones es que generan costos adicionales para las plataformas, particularmente aquellas que recién ingresan al mercado o buscan expandirse. Una de las principales ventajas de la tecnología es precisamente la posibilidad de operar de manera digital, sin necesidad de una presencia física en cada país donde se prestan los servicios. La exigencia de contar con un representante legal en el Perú no solo contradice este principio, sino que también incrementa los costos operativos y crea una barrera administrativa que puede desincentivar la inversión en nuevas tecnologías de movilidad.

Por ello, consideramos fundamental que se adopte un enfoque equilibrado que promueva la seguridad y la responsabilidad sin limitar la innovación ni imponer cargas innecesarias a las plataformas digitales. En lugar de establecer requisitos administrativos restrictivos, una alternativa más eficiente podría ser la implementación de mecanismos de cumplimiento digital, asegurando transparencia y buenas prácticas sin afectar la competitividad del sector.

3. Sanciones y riesgo para la continuidad del servicio.

Por su parte, el artículo 7° del Proyecto establece sanciones para las plataformas digitales en caso de incumplimiento de las disposiciones establecidas, incluyendo la suspensión del acceso a la plataforma, inhabilitación permanente y multas administrativas. Estas medidas son desproporcionadas y tendrían consecuencias perjudiciales para miles de conductores independientes y usuarios que dependen de estos servicios de movilidad en su día a día.

¹ Tratado suscrito el 12 de abril de 2006 y en vigor desde el 1 de febrero de 2009

² Expediente N° 0011-2013-PI/TC.

Uno de los aspectos más preocupantes es la posibilidad de que se ordene el bloqueo de aplicaciones por parte de los proveedores de servicios de internet (ISP), lo que representaría una vulneración a los principios de neutralidad de la red. La neutralidad de la red es un principio fundamental en la regulación de internet que establece que los ISP deben tratar todo el tráfico de datos de manera equitativa, sin bloquear, ralentizar o priorizar el acceso a determinados servicios o aplicaciones. La imposición de bloqueos administrativos sobre plataformas de movilidad no solo sienta un precedente negativo para la libertad de empresa y la innovación tecnológica, sino que también afecta los derechos de los usuarios al acceso libre a servicios digitales.

Al respecto, el establecimiento de facultades de bloqueo de plataformas o aplicaciones móviles, direcciones IP o similares que propone el Proyecto vulnera múltiples derechos como la libertad de expresión e información y libertad de empresa. En efecto, un bloqueo de dicha magnitud sería equivalente a la censura de contenidos en internet, vulnerando las garantías que la Constitución le otorga a la libre circulación de ideas y contenidos.

Al tratarse de medidas que disponen la prohibición de acceder a un contenido en internet, estas deben establecerse siguiendo las máximas garantías, entre ellas un análisis de proporcionalidad exhaustivo y ser declaradas mediante una orden judicial, así lo ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el informe *Estándares para una Internet Libre y Abierta*³. En este caso, sin embargo, se plantea un bloqueo establecido por una entidad administrativa las cuales, a diferencia de aquellas medidas como resultado de un debido proceso judicial, atentan contra derechos humanos y/o civiles consagrados a nivel local, regional e internacional⁴.

En este punto cabe señalar que la CIDH se ha pronunciado enérgicamente sobre la obligación de los estados de abstenerse de bloquear total o parcialmente sitios en línea, garantizando el acceso más amplio e inmediato al servicio de internet a los ciudadanos⁵. Así, por ejemplo, en el año 2020 la CIDH mencionó haber tomado conocimiento sobre los actos de bloqueo que sufrió una plataforma de movilidad en el territorio colombiano como consecuencia de la decisión de una entidad administrativa de dicho país. Sobre ello, mostró su preocupación sobre el caso y precisó que los bloqueos e internet limitaban la libertad de acceso y elección de los usuarios de utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal por medio de Internet, la cual no debía estar condicionada direccionada o restringida, por medio de bloqueo, filtración, o interferencia⁶.

Finalmente, tampoco se observa una razonabilidad ni proporcionalidad entre la conducta que se pretende sancionar en el procedimiento (habilitación de un espacio para colocar una cuenta bancaria) y la sanción de bloqueo, impidiendo por completo la actividad empresarial. Aplicar una sanción de bloqueo de las plataformas o aplicaciones equivale al cierre de la actividad empresarial, incumpliendo los principios de razonabilidad y proporcionalidad previstos en el Artículo IV del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Estándares para una Internet Libre Abierta e Incluyente*. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf

⁴ Mayor información por este enlace: <https://www.lacnic.net/4137/1/lacnic/consecuencias-inesperadas-del-bloqueo-de-sitios-en-internet>

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Disponible en: <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2019*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/ESPIA2019.pdf>

4. Impacto negativo en conductores independientes y usuarios.

Este proyecto podría afectar directamente a los conductores independientes que utilizan las plataformas digitales como una fuente de ingresos flexible. En lugar de brindar beneficios claros, el marco propuesto introduce una regulación compleja que podría dificultar el acceso de conductores a la economía digital, lo que terminaría trasladándose a los consumidores.

El modelo de “conductores independientes” surge como respuesta al alto costo que implica para una persona el ser considerado como taxi. Se trata de la valorización del conductor de su costo de oportunidad, frente a una actividad que le permita obtener ingresos inmediatos sin operar fuera del margen de la ley.

Si se impone un esquema tarifario similar al de los taxis, se perdería la dinámica de precios flexibles basados en la oferta y demanda, lo que podría elevar los costos del servicio en horas pico o en zonas con menor oferta. Asimismo, si las restricciones reducen el número de conductores activos, los tiempos de espera para los usuarios aumentarían, afectando la eficiencia del servicio. La pérdida de opciones para los consumidores también es un riesgo, ya que las plataformas digitales han brindado mayor diversidad en la oferta de transporte, permitiendo a los usuarios elegir entre distintos tipos de servicio.

Adicionalmente, producto de la dinámica competitiva en el mercado, las plataformas digitales han implementado medidas de seguridad superiores a las del sistema regulado por la Autoridad de Transporte Urbano - ATU, beneficiando tanto a conductores como a pasajeros. En particular, los conductores cuentan con sistemas de verificación de identidad de los usuarios, monitoreo en tiempo real y opciones de emergencia que no están disponibles en el transporte convencional.

Según el estudio [“Impacto de las plataformas digitales en la economía peruana”](#), del Instituto Peruano de Economía (IPE) por encargo de ComexPerú, el 92% de los conductores de aplicaciones considera que las plataformas digitales les brindan mayor seguridad en comparación con el sistema tradicional. Estas herramientas son clave para reducir incidentes y mejorar la experiencia del servicio, por lo que imponer regulaciones que no reconozcan estas diferencias podría generar retrocesos en términos de seguridad y calidad del transporte.

El Proyecto, en su estado actual, podría afectar tanto a los conductores independientes como a los usuarios al generar barreras de acceso, aumentar costos y reducir la competitividad del sector. En lugar de promover medidas restrictivas, se debería considerar un enfoque equilibrado que fomente la formalización sin afectar la flexibilidad y eficiencia del servicio, permitiendo que más personas accedan a oportunidades de ingreso y que los consumidores continúen beneficiándose de un mercado dinámico e innovador.

5. Sobre el Proyecto de Ley N° 842/2021-CR.

Aprovechamos también esta oportunidad para resaltar otro tema relevante para el ecosistema de movilidad digital: el estado del Proyecto de Ley N° 842/2021-CR, que se encuentra actualmente en agenda del Pleno. Este proyecto ha sido objeto de debate durante más de dos años, con mesas técnicas en las que se trabajó un texto consensuado que tomaba en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas. Sin embargo, recientemente al dictamen aprobado se han incorporado nuevas iniciativas legislativas (Proyectos de Ley N° 7483/2023-

CR, 7981/2023-CR y 9707/2024-CR) que no han pasado por el mismo proceso de discusión técnica ni han considerado los aportes de todos los actores involucrados.

Entre las principales preocupaciones sobre la nueva versión del PL 842/2021-CR, se encuentran:

- La falta de diferenciación clara entre plataformas de intermediación digital y servicios de taxi tradicionales, lo que podría generar regulaciones inapropiadas.
- La creación de registros nacionales (ReNEID para empresas y ReNUA para conductores) que podrían generar duplicidad de funciones entre entidades como PCM, MTC, INDECOPI y SGTD, aumentando la burocracia y los costos de cumplimiento.
- La imposición de obligaciones amplias y ambiguas a las plataformas digitales, desconociendo su rol como intermediarias y no como operadores de transporte.
- Plazos de adecuación insuficientes, ya que se establece un período de solo 60 días para la implementación de los cambios, lo que resulta poco realista para cumplir con nuevas obligaciones regulatorias.

Dado que este nuevo texto desvirtúa el contenido previamente aprobado y genera un impacto negativo en la operación de las plataformas y la oferta de servicios, consideramos fundamental que se reabra el debate en una mesa técnica. Esto permitiría un análisis más detallado y evitaría la implementación de regulaciones que podrían limitar el acceso de conductores a la economía digital y reducir las opciones de movilidad para los usuarios.

6. Conclusiones.

De acuerdo con las consideraciones presentadas con anterioridad, resaltamos que la propuesta no es correcta. Invitamos al legislador a revisar otras iniciativas, como el Proyecto de Ley N° 842/2021-CR, en su versión inicial. Sin perjuicio de ello, es importante precisar que:

- Las plataformas digitales no funcionan como medios de transporte. Son un espacio de intermediación entre conductores independientes y pasajeros, distinta a una figura estructurada como la de los taxis.
- Establecer barreras comerciales a las plataformas digitales, a través de registros obligatorios o la imposición de mantener un representante legal en el país, contraviene las disposiciones de intercambio comercial en el entorno digital establecidos en Tratados de Libre Comercio, como el celebrado por nuestro país con EE. UU.
- Existen iniciativas legislativas previas que inciden en la misma materia que la que el Proyecto busca regular que cuentan con mayor debate. Es pertinente priorizarlas y/o discutir las, antes de promover regulación sin el aporte de los actores involucrados en la materia.