



Carta N° 34-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 17 de enero del 2022

Congresista

ALEJANDRO SOTO REYES

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 842/2021-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted para comunicarle que la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú es 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.

Al respecto, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), el cual propone regular a las empresas administradoras de intermediación del servicio privado de transporte especial a través de plataformas tecnológicas - taxi por aplicativo y crear un registro nacional. Al respecto, manifestamos nuestra más profunda preocupación sobre los efectos negativos que una eventual aprobación del Proyecto puede traer sobre uno de los sectores más dinámicos de la economía, como el de la llamada economía colaborativa, que ha tenido un significativo crecimiento en nuestro país en los últimos años, y que ha traído beneficios y soluciones a problemas de orden público, particularmente en el sector de transporte.

Si bien coincidimos en que el sector transporte debe desarrollarse sobre la base de un marco regulatorio eficiente, con normas claras y predecibles, que aseguren un crecimiento ordenado, advertimos la necesidad de tomar en consideración los siguientes aspectos en la evaluación del Proyecto:

1. Las empresas administradoras de intermediación de movilidad y sus beneficios para la sociedad:

Las empresas administradoras de intermediación del servicio privado de transporte especial a través de plataformas tecnológicas (en adelante, “las empresas administradoras de intermediación de movilidad” o “las plataformas”) han venido operando en el país y en el mundo como una solución de transporte eficiente, segura y de gran calidad como alternativa a los servicios de transporte público. El uso de la tecnología en la movilidad urbana no solo brinda más alternativas para los usuarios, sino que optimiza los desplazamientos conectando a conductores y usuarios de manera eficiente, evitando la utilización de vehículos innecesariamente y contribuyendo con la formalización, al impulsar la bancarización a nivel nacional.



Asimismo, en cuanto a la seguridad que ofrecen las plataformas tecnológicas de intermediación de movilidad frente al servicio público de taxi, se tiene que las primeras permiten la trazabilidad de los viajes a través de su tecnología, pudiendo incluso compartir dicha información con familiares o personas de confianza para su seguimiento, y realizan procesos de verificación, que incluyen la revisión de antecedentes penales y policiales, licencias de conducir, Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y evaluaciones psicológicas de los conductores que utilizan las plataformas.

Además, estas cuentan con pólizas de seguros contra accidentes que cubren a conductores, usuarios o terceros que puedan verse involucrados en accidentes durante los viajes solicitados a través de las plataformas. Otras ventajas comparativas de la tecnología utilizada por las plataformas constituyen las calificaciones de usuarios y conductores que brindan garantías de seguridad y confianza para quienes utilizan el servicio, así como la existencia de canales de atención para reclamos o incidentes.

En esa línea, dichas plataformas deben ser entendidas como aliados para el ciudadano, pues generan beneficios y soluciones tanto para los usuarios como para los conductores. Por ello, es muy importante que la normativa a aplicarse evite la generación de trabas que dificulten el acceso a los beneficios de la economía colaborativa, en perjuicio – especialmente- de los miles de conductores que utilizan estas plataformas tecnológicas de manera parcial, flexible y autónoma, para generar ingresos adicionales. Tal es el caso de madres de familia, jóvenes, estudiantes, jubilados y profesionales que buscan contar con otros ingresos. Una regulación que no reconozca estas características pondría en riesgo la oportunidad de generación de ingresos para decenas de miles de personas.

Cabe indicar que la economía colaborativa ha permitido el surgimiento de nuevos emprendimientos tecnológicos en el Perú¹, caracterizados por el uso y aprovechamiento de bienes subutilizados a través de oferta y demanda, como sucede con los vehículos privados, a través de los cuales se pueden prestar servicios de movilidad. En síntesis, el transporte privado intermediado por plataformas tecnológicas ha permitido mejoras y ventajas sustanciales para la movilidad urbana en el país:

- **Optimización de desplazamientos:** *La tecnología permite conectar a conductores y usuarios de manera real y eficiente, lo que evita desplazamientos innecesarios y reduce la congestión vehicular.*
- **Trazabilidad de los viajes:** *La tecnología de las plataformas permite contar con la información acerca de todos los viajes, incluso con la posibilidad de que los usuarios y socios conductores compartan su viaje en tiempo real con contactos de confianza, lo que brinda un elemento de seguridad muy importante.*
- **Pólizas de seguros contra accidentes:** *De manera adicional a la cobertura del SOAT, las plataformas de intermediación de transporte privado cuentan con pólizas de seguros contra accidentes que cubren a los conductores, usuarios o terceros que puedan verse involucrados en accidentes durante un viaje solicitado a través de las plataformas.*
- **Calificaciones de usuarios y conductores:** *La tecnología utilizada por las plataformas permite un control del servicio basado en calificaciones, lo que brinda garantías de seguridad y confianza, tanto para usuarios como para conductores.*

¹ Algunos ejemplos de emprendimientos de economía colaborativa peruanos son: <http://www.taximamasos.pe/>, <https://www.urbaner.com/page/unete-nosotros>, <https://www.chazki.com/>, <https://housekipp.com/>, <http://www.helpers.pe/>, <http://www.tudu.pe/>, https://www.afluentia.pe/informacion_sobre_afluentia#finanzas_colaborativas, entre otros.

- **Pago con medios digitales sin contacto:** Las plataformas de ofrecen la ventaja del uso de medios de pago digitales, lo que hace transparentes las operaciones, le dan seguridad electrónica y fomentan la bancarización en el país. además de brindar inclusión financiera a los socios conductores.
- **Comunicaciones e información:** Mantener informados a los usuarios y socios conductores mediante los canales de comunicación de cada plataforma de contacto.
- **Reducción de riesgo de contagio:** Ante los riesgos de contagio inherentes al transporte masivo, durante la pandemia de Covid-19 el servicio brindado por las plataformas representa una alternativa más segura para atender la demanda de movilidad.

Por lo anterior, una regulación inadecuada podría generar el encarecimiento desproporcionado de las operaciones y, por ende, un desincentivo del uso de las plataformas digitales, lo cual genera un mayor perjuicio para la sociedad, precisamente en un contexto donde se requieren nuevas alternativas de generación de ingresos y movilidad accesible y eficiente para todos.

2. Importantes avances en el diseño regulatorio de los servicios de transporte ofrecidos mediante plataformas:

Advertimos también que algunas disposiciones del Proyecto no solo no están correctamente direccionadas, por las razones que expresaremos a continuación, sino que, en su formulación, se ha omitido considerar que ya se han presentado propuestas legislativas destinadas a regular a las empresas administradoras de intermediación de movilidad, lo que finalmente generó que se logren importantes avances en el diseño regulatorio de este servicio.

Así, los proyectos de ley presentados entre los años 2016 y 2017 (Proyectos de Ley N° 1505/2016-CR, 2218/2017-CR y 2687/2017-CR) generaron la aprobación de una autógrafa, que fue observada por el Poder Ejecutivo, debido, entre otras, a las siguientes consideraciones:

- (i) No se debería equiparar el servicio de transporte intermediado por las plataformas tecnológicas, del servicio de taxi tradicional.
- (ii) Algunas definiciones propuestas podrían limitar servicios disponibles, en perjuicio de los consumidores.
- (iii) La regulación debía ser flexible como para permitir la competencia e innovación que genera la economía colaborativa.

Posteriormente, la Comisión que ahora usted preside emitió un dictamen de allanamiento en parte a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo², el cual recoge consensos de los diferentes grupos de interés del sector de servicios de transporte ofrecidos a través de plataformas tecnológicas, reconociendo plenamente el carácter especial que ostentan estos servicios. Si bien este dictamen no llegó a presentarse ante el Pleno para su aprobación definitiva, como primer aspecto fundamental para la aprobación del Proyecto, se debería considerar la posibilidad de alinear su contenido a lo

² Comisión Transportes y Comunicaciones: dictamen de allanamiento en parte a las observaciones del presidente de la república a la autógrafa recaído en los proyectos de Ley 1505/2016-CR, 2218/2017-CR y 2687/2017-CR, que propone la "Ley que regula a las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo y crea el registro nacional". Recuperado de: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/01505DC23MAY20190130..pdf



ya trabajado en el Congreso, ello debido a los importantes avances que este presenta en cuanto al diseño regulatorio del servicio.

Finalmente, sobre este punto, resaltamos la importancia de solicitar y tomar en consideración la opinión de las entidades competentes, como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE, Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, Ministerio de la Producción - PRODUCE (entidad competente en economía digital), Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, el Instituto de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI y la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros - SGTD; además de especialistas en temas digitales.

3. Principales riesgos advertidos:

- (i) Imprecisión sobre el concepto: El artículo 2° establece la definición de empresa administradora de intermediación del servicio privado de transporte especial a través de plataformas tecnológicas - taxi por aplicativo. Al respecto, sugerimos que esta no incluya la referencia a “taxi”. Esto, en línea con lo señalado por el Indecopi en resoluciones anteriores, en las que determina que se trata exclusivamente de un servicio de intermediación y no uno de transporte.

Del mismo modo, falta una palabra en el segundo párrafo de dicho artículo, por lo que sugerimos que el fraseo sea el siguiente: “Asimismo, el servicio prestado por parte de las empresas administradoras de **intermediación** del servicio privado de transporte a través de aplicaciones, tecnologías o mecanismos móviles (...)”, prescindiendo de la frase “taxi por aplicativo”. Esta prescindencia debería replicarse a lo largo del Proyecto, en los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, así como en la Segunda Disposición Complementaria y Final.

- (ii) Creación de Registro Nacional: Se establece una obligación de constitución y registro ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP, MTPE y MTC para el inicio de las actividades comerciales, creando una multiplicidad de barreras burocráticas para el ejercicio de la actividad, elevando los costos de ingreso y permanencia en el mercado, lo cual afecta la innovación y el emprendimiento para el sector.

Al respecto, es necesario señalar que es política de nuestro país incluir en los Capítulos de Comercio Transfronterizo de Servicios de los Tratados de Libre Comercio que viene celebrando con sus socios comerciales más importantes (como Chile, Canadá, México, E.E.U.U., Singapur, Corea del Sur, Japón, Panamá, Costa Rica, Alianza del Pacífico, Honduras, Guatemala, CPTPP y Australia) la disposición de “Presencia Local”, entendida como la imposibilidad de las partes de exigir a los proveedores de servicios de la otra parte establecer o mantener oficinas de representación o cualquier otra forma de empresa, o ser residente en su territorio como condición para el suministro transfronterizo de un servicio.

Al ser las plataformas tecnológicas prestadoras de servicios transfronterizos (no de transporte, sino de emparejamiento de oferta con demanda en el sector), el imponer una obligación como la dispuesta en el Proyecto constituiría un incumplimiento de



obligaciones internacionales que podría acarrear fuertes sanciones comerciales para el país.

Por otro lado, cabe señalar que el MTC deberá implementar también mecanismos adecuados y comprobados de protección de la información personal proporcionada. Esto, en línea con lo dispuesto por el artículo 17° de la Ley de Protección de Datos Personales y el artículo 10° de su Reglamento: las plataformas solo están permitidas de cumplir con la entrega de información cuando existan garantías de alojamiento seguro de la información trasladada por las empresas, bajo un acuerdo de confidencialidad, se exija la información estrictamente necesaria para la finalidad establecida, y exista transparencia respecto de los mecanismos a implementar para el tratamiento de los mismos.

Es también necesario precisar que la exigencia del Registro debería considerar, además, la viabilidad operativa de la inscripción. Conociendo la naturaleza de este mercado, y el modelo de negocio en específico, si este buscase incluir la información de los conductores, la carga de inscripción y actualización de información debería ser exclusivamente suya. Esto, dado que los conductores, independientes, únicos y efectivos prestadores del servicio de movilidad, utilizan distintas plataformas intermediadoras de manera constante. Así las cosas, son estos –y no las plataformas- quienes tienen conocimiento real e inmediato de las plataformas a las que se habrían asociado.

En línea con ello, al no existir horario establecido y una prestación no exclusiva, esta relación -sumamente dinámica- refleja tanto la inexistencia de un vínculo permanente entre la plataforma y el conductor asociado. La información estática sería inútil, y, por lo mismo, innecesaria -además de poco idónea- para reflejar la situación de manera real.

- (iii) Obligación sobre transferencia de datos: Se establece una obligación de compartir en línea con el MTC la relación actualizada de los operadores registrados en las plataformas, así como la de compartir en línea la información obrante en el Registro Nacional con el Ministerio del Interior - MININTER, el Ministerio de Justicia – MINJUS y el Indecopi, lo cual atenta contra la política de confidencialidad de datos y registros propios, así como los principios establecidos en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

Conforme mencionamos anteriormente, el MTC deberá implementar también mecanismos adecuados y comprobados de protección de la información personal proporcionada. Esto, en línea con lo dispuesto por el artículo 17° de la Ley de Protección de Datos Personales y el artículo 10° de su Reglamento.

- (iv) Supervisión de las empresas operadoras por parte de SUTRAN: Se atribuye a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), en conjunto con el MININTER, la competencia para fiscalizar a las empresas administradoras de intermediación del servicio privado de transporte especial a través de plataformas tecnológicas, lo cual va en contra del concepto de empresa de intermediación, utilizado tanto en el artículo 2° del Proyecto como de la definición brindada por el Indecopi en resoluciones anteriores.

Atribuir dicha competencia atenta incluso contra las funciones, competencias y especialización de la SUTRAN, definidas por la Ley N° 29380, la cual tiene por objeto regular los servicios de transporte terrestre, complementarios y vinculados. Son, en efecto, los conductores mismos quienes ejecutan la prestación del servicio de transporte



terrestre, y no la empresa intermediadora, en términos del artículo 2° del Proyecto. Por tanto, serían estos quienes deben hallarse bajo la fiscalización del regulador de transporte. Esto aplica, del mismo modo, en el caso del el MININTER.

- (v) Responsabilidad de las empresas operadoras: Al respecto, es necesario resaltar que la redacción presentada en la iniciativa es confusa, en particular, por la inclusión del adverbio “además” en la tercera línea:

“Artículo 6. Responsabilidad de las empresas administradoras de intermediación del servicio privado de transporte especial a través de plataformas tecnológicas - taxi por aplicativo.

*Las empresas administradoras de intermediación del servicio privado de transporte especial a través de plataformas tecnológicas - taxi por aplicativo que de conformidad con su naturaleza de constitución brinden **además** el servicio de taxi a través de operadores subordinados o asociados, son solidariamente responsables en lo administrativo ante la entidad pública correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan a cada infractor y quien lo represente.” (Énfasis agregado)*

Producto de una interpretación sistemática del Proyecto, se deduce que dicho adverbio supone un error de redacción involuntario que dificulta el entendimiento del artículo. Sin perjuicio de ello, de una lectura correcta de este se desprende la intención de regular a las empresas administradoras de intermediación del servicio privado de transporte especial a través de plataformas tecnológicas, atribuyéndoles responsabilidad aduciendo –en contradicción con lo expuesto anteriormente, además de lo detallado por el artículo 2° del Proyecto y las resoluciones del Indecopi- que realizan el servicio de taxi, cuando estas realizan exclusivamente la actividad de intermediación.

De esta manera, y siendo que las plataformas solo realizan la actividad de intermediación en el mercado, estas no son ni pueden ser responsables por el servicio de transporte brindado, dado que, precisamente, no es la actividad que realizan.

- (vi) Información mínima y requisitos de admisión: Si bien se establece la obligación de brindar determinada información mínima (como la identificación del vehículo y del conductor y su calificación y evaluación, así como la tarifa por la prestación del servicio, sus términos y condiciones, la ruta a seguir, el mecanismo de alerta en casos de emergencia y el comprobante de pago generado), la cual actualmente ya se brinda a los usuarios, se establece compartir información sensible como el DNI y licencia de conducir del conductor, la cual se halla protegida en tanto suponen datos personales. Difundirla atenta contra la política de confidencialidad de datos y registros propios, así como los principios establecidos en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

Conforme mencionamos anteriormente, el MTC deberá implementar también mecanismos adecuados y comprobados de protección de la información personal proporcionada. Esto, en línea con lo dispuesto por el artículo 17° de la Ley de Protección de Datos Personales y el artículo 10° de su Reglamento.

Incluso, de contar con la autorización del titular de los mismos, proporcionar esta información al usuario resulta excesivo, al no guardar proporcionalidad con respecto a los



fines que persigue para efectos de cerrar la brecha de información entre el usuario, la plataforma y el prestador del servicio (conductor): el usuario cuenta con la información que requiere, y, en caso estimase pertinente realizar un reclamo respecto de algún extremo del servicio, la plataforma contaría con la información del conductor, facilitando el proceso. En cualquier caso, publicar estos datos sensibles no resulta idóneo ni proporcional en términos del objeto del Proyecto.

Ahora bien, como bien indica el artículo 8° del Proyecto, si bien el Libro de Reclamaciones virtual sería brindado, es correcto que este permita identificar al vehículo y al conductor, al ser el conductor el efectivo prestador del servicio de transporte.

Por otra parte, la Constancia de la Revisión Técnica actualizada, exigida por el artículo 8° antes mencionado, no supone sino un costo adicional para los nuevos prestadores de servicios, que no coadyuva a proporcionar mayor información a las empresas administradoras de intermediación. Cabe señalar que esta es una certificación materia de fiscalización y sujeta a sanción para cualquier conductor a nivel nacional.

Sin perjuicio de ello, el inciso i) de dicho artículo supone la apertura a la imposición de barreras burocráticas que, siendo accesorias en naturaleza, encarezcan el servicio y eleven tanto los costos transaccionales como los costos reales de cara al usuario del servicio. Estas, independientemente de su contenido, supondrían una limitación aún más considerable en función al plazo de adaptación establecido por la Tercera Disposición Complementaria y Final del Proyecto.

- (vii) Del control y sanciones del servicio por parte del INDECOPÍ: Atribuir la competencia al Indecopi para “establecer las normas de control y sanciones de la calidad del servicio que prestan las Plataformas [de] Tecnología para el Servicio de Transporte Privado” implica no solo generar una regulación más al ya sobrecargado ordenamiento jurídico peruano, regulación que ya estaría contemplada en la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa al Consumidor.

En este extremo, cabe precisar que el “servicio” cuya calidad el Indecopi evaluaría no constituiría el servicio de transporte como tal, sino únicamente el prestado por la empresa intermediadora en tanto garante de las obligaciones que le alcanzan por el servicio de intermediación. Lo contrario supondría no solo exceder las competencias del propio Indecopi, sino que vulneraría las propias definiciones brindadas por el Proyecto y el propio espíritu de la iniciativa. Así las cosas, la fiscalización de la calidad del servicio de transporte y de intermediación brindado por la plataforma son conceptos que deben entenderse por separado, más aún para efectos de atribuir competencias fiscalizadoras y sancionadoras.

- (viii) De los plazos de adecuación: Si bien se trata de un plazo de treinta (30) días desde la publicación del Reglamento, el cual se podría dar hasta en noventa (90) días de manera posterior a la publicación de la Ley, este podría, según lo comentado líneas arriba, ampliar los requisitos exigidos por el MTC para efectos de la inscripción en el registro. Así las cosas, este plazo de adecuación, de cara a las empresas, en términos de regularización e inscripción, es particularmente corto.

Considerando ello, y siendo que esta información podría no depender exclusivamente de los efectivos proveedores del servicio, sería conveniente ampliar el plazo a sesenta (60)

días calendario, posteriores a la publicación del Reglamento. De esta manera, cabría la posibilidad no solo de que los nuevos conductores consigan la información requerida, sino también que los actuales conductores puedan regularizar su situación de conformidad con lo establecido.

Por lo anteriormente expuesto, es importante que toda normativa que pretenda regular el servicio de intermediación parta de una absoluta comprensión de su naturaleza. Por tanto, toda solución debe partir no de buscar igualar requisitos entre los servicios tradicionales y las nuevas soluciones de transporte, si no diseñar marcos regulatorios acordes a la naturaleza de cada modelo de negocio.

Así pues, consideramos que con la aprobación del Proyecto se estaría imponiendo una serie de limitaciones que, en lugar de contribuir a los objetivos trazados, generarían un despropósito de cara a garantizar la seguridad de proveedores y usuarios, y tan solo representaría limitaciones al desarrollo innovador que se vive en el país, así como a las condiciones óptimas que generan el desarrollo del sector tecnológico. Por tanto, no debería ser aprobado o, en todo caso, debería someterse a un exhaustivo análisis de impacto regulatorio.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General