



Carta N° 05-2024/DE/COMEXPERU

Miraflores, 08 de enero de 2024

Congresista

**EDUARDO SALHUANA CAVIDES**

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 6655/2023-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos 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 (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) 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, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que crea el Registro Municipal de personas que realizan el reparto de productos y servicios a domicilio (en adelante, “REMUPRE”).

Al respecto, consideramos que, si bien es importante la creación de un registro para identificar a los repartidores de productos y servicios a domicilio, en aras de contribuir con la seguridad ciudadana en beneficio de la ciudadanía; de acuerdo al marco legal vigente, dicha competencia no recaería en las municipalidades provinciales, sino en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), posición que fundamentaremos en las siguientes líneas.

1. Competencias para la creación del registro de repartidores

La Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC, estipula en su artículo 4° que este tiene competencias, entre otros aspectos, en materia de servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.

En la misma línea, la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece que el MTC cuenta con las competencias normativas para la emisión de reglamentos de alcance nacional, agregando la potestad de emitir registros a nivel nacional, a partir de los



cuales las municipalidades pueden reglamentar, de manera complementaria, en su propio territorio y sin contravenir el reglamento nacional.<sup>1</sup>

En ese sentido, la competencia normativa para la creación de un registro de conductores de vehículos menores que prestan el servicio de transporte de intermediación del servicio de reparto recaería en el MTC, y no en los Gobiernos locales, conforme se propone en el Proyecto, ya que únicamente corresponderá a ellos la potestad de emitir normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial.

Adicionalmente, el Proyecto generaría falta de predictibilidad y seguridad jurídica frente a los repartidores que realizan este tipo de servicios, más aun considerando que se permite que cada municipalidad distrital, en el caso de Lima Metropolitana, implemente su propio registro disponiendo un mínimo de requisitos, a los cuales podrían sumarse otros, que podrían variar de una a otra jurisdicción.

Así, si cada uno de los Gobiernos locales exige distintos requisitos en su regulación, podría generarse una dispersión normativa que genere confusión, caos y poca claridad para los ciudadanos; por lo que consideramos que, a fin de lograr mayor orden y seguridad sin dañar a los consumidores y al desarrollo comercial, debería existir un registro único a cargo del MTC a fin de uniformizar la imposición de requisitos y controles para todos los repartidores a nivel nacional.

## 2. Regulación emitida por las municipalidades distritales sobre la materia

El Proyecto en su Exposición de Motivos expone las iniciativas de la Municipalidad de Miraflores (Ordenanza Municipal N° 616/MM) y la Municipalidad de Surco (Ordenanza Municipal N° 689-MSS) como ejemplo de regulación del servicio de reparto de bienes y servicios a domicilio. Al respecto, se aprecia que ambas normas crean un registro de empadronamiento de conductores de vehículos menores de reparto de bienes y servicio a domicilio, en aras de mantener el orden y la seguridad en su distrito, respectivamente.

No obstante, el Proyecto no considera lo dispuesto en la Resolución N° 0309-2022/CEB (en adelante, “la Resolución”), emitida por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, mediante la cual se declara que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia establecida en la Ordenanza N° 648 – MSB para los repartidores de delivery de la Municipalidad de San Borja de registrarse ante la Unidad de Tránsito Municipal como conductores autorizados.

Así, el INDECOPI ha dispuesto que las municipalidades distritales no son competentes para exigir un registro de permisos, vehículos o conductores como condición previa para la prestación del servicio de transporte de carga y/o mercancías a través de vehículos menores motorizados y no motorizados. En virtud de ello, al determinarse la ilegalidad de dicha

<sup>1</sup> Artículo 11.- De la competencia normativa

11.1. La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.  
11.2. Los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales (subrayado propio).



exigencia al caso concreto de la Municipalidad de San Borja, el mismo razonamiento aplicará a toda municipalidad que pretenda regular esta actividad económica.

Por lo anterior, la autoridad competente para regular un registro de conductores de vehículos menores que prestan el servicio de transporte de intermediación del servicio de reparto recaería en el MTC, y no en los Gobiernos locales, conforme se propone en el Proyecto, ya que, en caso contrario, se desconocería lo dispuesto por el INDECOPI y se vulneraría el principio de legalidad consagrado en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>2</sup>.

### 3. Mejora Regulatoria

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

Aunque el Proyecto propone crear un registro de conductores que reparten bienes y servicios a domicilio para lograr mayor orden y seguridad ciudadana, delega la facultad de

---

<sup>2</sup> Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de Legalidad: Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

(...)



implementarlo a las municipalidades distritales, sin considerar que cada entidad tendría su propio REMUPRE, con las obligaciones y deberes que esta determine.

Conforme se ha expuesto, ello implicaría una dispersión normativa y una carga para los repartidores, ya que tendrían que registrarse, cumpliendo distintos requisitos, ante cada municipalidad en los más de cuarenta distritos con los que cuenta Lima Metropolitana.

Así, para ejercer esta actividad económica, los repartidores deberían encontrarse empadronados en cada distrito limeño, debiendo cumplir con los requisitos que, de manera particular, exigiría cada municipalidad.

Por ello, consideramos que, en aras de mantener el orden y la seguridad, el legislador debe evitar imponer barreras desproporcionadas que dificulten el acceso y permanencia en el mercado de agentes económicos relacionados con el reparto de bienes y servicios a domicilio.

Asimismo, de la revisión del Proyecto no se aprecia que se haya evaluado si existen medidas menos lesivas para los repartidores antes de adoptar la propuesta, ni que se haya considerado lo dispuesto por el INDECOPI en la Resolución N° 0309-2022/CEB, que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia para los repartidores de delivery de la Municipalidad de San Borja de registrarse ante la municipalidad distrital como conductores autorizados.

Respecto al análisis costo – beneficio realizado por el Proyecto, se advierte que este se limita a señalar con poca seriedad que “el Proyecto no genera gasto alguno al erario nacional”, sin considerar la existencia de los costos en los que incurrirían las entidades ediles por la creación digital del registro, así como los períodos de prueba y subsanaciones del aplicativo digital, o la carga que se generaría para los repartidores, los cuales tendrían que registrarse, cumpliendo distintos requisitos, ante cada municipalidad en los más de cuarenta distritos con los que cuenta Lima Metropolitana.

Finalmente, cabe señalar que existe ya una iniciativa legislativa que regula el registro de repartidores de bienes y servicios a domicilio a cargo del MTC disponiendo su alcance a nivel nacional, como lo es el Proyecto de Ley N° 1381/2021 – CR, el cual se encuentra dictaminado en la Comisión de Transportes del Congreso de la República, por lo que el solicitamos respetuosamente archivar el Proyecto.

Agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial atención y estima personal.

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**  
Directora Ejecutiva