



- TRANSPORTES
- DEFENSA DEL CONSUMIDOR

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"  
 "Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 353 -2018 -PR

Lima, 28 de diciembre de 2018

Señor  
**DANIEL SALAVERRY VILLA**  
 Presidente del Congreso de la República  
 Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a 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. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente<sup>1</sup>:

#### I. OBJETO DE LA AUTÓGRAFA DE LEY

La Autógrafa de Ley, de acuerdo a su Artículo 1°, tiene por objeto regular a las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación (en adelante, empresas administradoras de plataformas) del servicio de transporte especial – taxi por aplicativo (en adelante, servicio de taxi por aplicativo) y crear un registro nacional de las referidas empresas, con la finalidad de garantizar los derechos y seguridad de los usuarios.

#### II. ANÁLISIS

1. Desde el punto estrictamente presupuestal, se formula observación a la Autógrafa de Ley dado que propone la creación de un registro nacional de empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial – taxi por aplicativo a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, lo que no cuenta con recursos para su financiamiento en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, aprobado con la Ley N° 29693, ni en el Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2019, aprobado con la Ley N° 30879.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78° de la Constitución Política del Perú, y en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, pues generaría gastos sin contar con los recursos necesarios para su financiamiento.

2. **La regulación que propone la Autógrafa de Ley equipara el servicio de taxi por aplicativo con el servicio de taxi tradicional, sin tener en cuenta las características particulares de los mercados de economía colaborativa ni sus diferencias con los mercados tradicionales de bienes y servicios.**

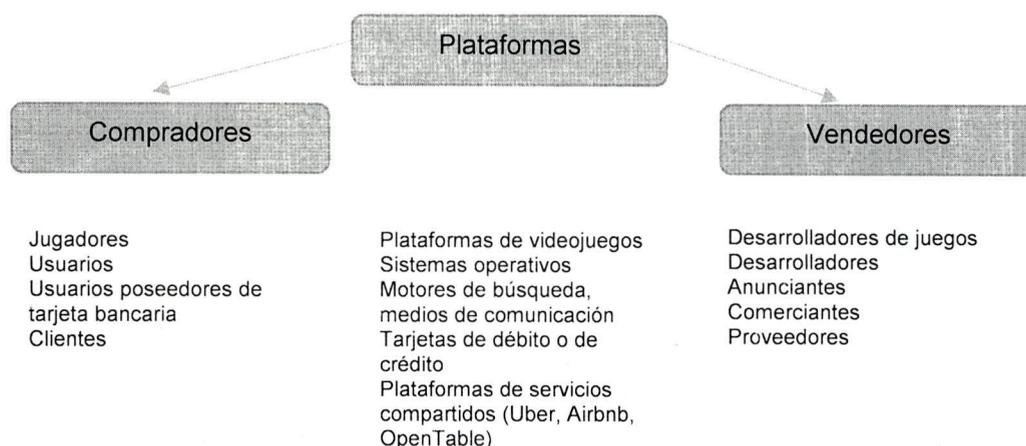
##### 2.1. Mercados de economía colaborativa vs. mercados tradicionales de bienes y servicios

En las últimas décadas, el desarrollo tecnológico ha traído como efecto, entre otros, una creciente tendencia hacia la digitalización de nuestras actividades diarias. Esto, a su vez, viene alterando la forma tradicional cómo se realizan las transacciones en los mercados y cómo interactúan los agentes económicos, generando las denominados "plataformas de dos caras".

<sup>1</sup> Según lo indicado en el Informe N° 354-2018-EF/62.01 remitido con el Oficio N° 1915-2018-EF/10.01, el Informe N° 3953-2018-MTC/08 y el Informe N° 228-2018-JUS/GA remitido con el Oficio N° 4033-2018-JUS/SG.



Figura 1. Esquema de plataformas de dos caras



Fuente: Tirole, Jean. La Economía

Tradicionalmente, como señala el Premio Nobel de Economía, Jean Tirole, la ciencia económica planteaba el progreso económico como la producción de nuevos productos al menor costo posible para facilitar el intercambio. Así, se buscaba reducir los costos de transacción, en particular los costos de transporte y de aduanas. Los consumidores basaban sus decisiones de consumo en las limitadas opciones a las que tenían acceso y estaban obligados a acudir a los comercios cercanos. Con la tecnología digital y el surgimiento de las plataformas, el costo de transporte de un bien digital es prácticamente nulo. Además, ahora tenemos a nuestra disposición miles de agentes para hacer intercambios y las plataformas nos permiten acceder a información valiosa sobre la calidad de los bienes y servicios, así como la reputación de los vendedores.<sup>2</sup>

De este modo, surge lo que hoy se conoce como “economía colaborativa”, que alude a las plataformas que, usando tecnologías como el internet, teléfonos inteligentes y software, han creado mercados que facilitan la realización de transacciones entre numerosas partes -compradores y vendedores descentralizados que frecuentemente son individuos o pequeñas compañías.<sup>3</sup> Las plataformas de dos caras permiten, además, interactuar tanto con el vendedor como con el cliente, siendo este último un elemento clave en el modelo de negocio pues, “si el cliente final está satisfecho, pagará más a la plataforma o tendrá más interés en utilizarla”.<sup>4</sup>

Como señalan Allen y Berg (2014), la economía colaborativa tiene un gran potencial para lograr mejores elecciones en las necesidades que buscan satisfacer los consumidores, a través de la descentralización de la producción y distribución de bienes y servicios. En efecto, mientras más descentralizadas se encuentren estas actividades, es más probable

2 TIROLE, J., & CORDÓN, M. (2017). *La economía del bien común*. Barcelona, Taurus.

3 Traducción libre de: “[s]haring economy platforms use internet, smartphone, and software technologies to create marketplaces that facilitate transactions between numerous peers –decentralized buyers and sellers who are frequently individuals or small entities.” *The “Sharing” Economy. Issues Facing Platforms, Participants & Regulators*. An FTC Staff Report. Federal Trade Commission, Noviembre, 2016, p. 10. Disponible en: [https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200\\_ftc\\_staff\\_report\\_on\\_the\\_sharing\\_economy.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_sharing_economy.pdf) [Último acceso el 17 de diciembre de 2018]

4 TIROLE, J., & CORDÓN, M. (2017). Op. Cit. p. 418

que las condiciones y características del intercambio se personalicen según las necesidades de los individuos.<sup>5</sup>

Así, los mercados de economía colaborativa presentan características particulares que los diferencian de los mercados tradicionales de bienes y servicios. Por ejemplo, los mercados de economía colaborativa promueven la competencia entre los vendedores (quienes ofertan el servicio), en algunos casos regulan el precio, vigilan la calidad, ponen a disposición de los usuarios un sistema de calificación e incluso, ofrecen a veces la posibilidad de mediación y garantías de devolución en caso de no conformidad.<sup>6</sup> Según un reporte de la *Federal Trade Commission* de Estados Unidos, otra característica importante es la ausencia de barreras de entrada, pues a diferencia de otros mercados, en este caso los vendedores del bien o servicio ya tienen de antemano los activos necesarios para operar (un automóvil o una casa), razón por la cual las inversiones necesarias para entrar al negocio son mínimas<sup>7</sup>.

Estos nuevos mecanismos de interacción entre ofertantes y demandantes han impactado en distintos mercados, tales como el mercado hotelero o el de servicio de taxi. En efecto, en este último caso y especialmente en países como el nuestro, con altos grados de informalidad, la llegada de diversas aplicaciones que conectan a demandantes y ofertantes, ha traído soluciones a un mercado marcado por la mala calidad del servicio y la inseguridad. En efecto, en el mercado peruano no se cumplían estándares mínimos y se competía únicamente en función del precio. Por último, al tener que negociar la tarifa y el destino, sin aprovechar la tecnología para ello, el tiempo que demora abordar un taxi en la calle genera congestión vehicular y externalidades negativas.

En este contexto, las plataformas tecnológicas que intermedian entre ofertantes y demandantes de este servicio han contribuido a solucionar algunos de los problemas del mercado, pues han permitido mejorar la seguridad (al tener mecanismos de control y evaluación tanto del conductor como del servicio), agilizar el servicio (las tarifas están predeterminadas, no son negociadas), disminuir el tiempo para contratar el servicio (con lo cual se reducen los costos) y reducir el impacto ambiental que supone la circulación de un vehículo sin destino fijo. Así, el servicio de taxi por aplicativo ha generado evidentes beneficios a los consumidores, quienes vienen incrementado la demanda de este servicio.

Acerca de las características particulares del servicio de taxi por aplicativo y sus diferencias con el servicio de taxi tradicional, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi ya ha reconocido en diversas resoluciones que las empresas administradoras de plataformas no prestan el servicio de taxi, sino el de intermediación entre el conductor y el pasajero y que, por lo tanto, no les corresponde acreditar la tenencia del título habilitante para prestar el referido servicio.<sup>8</sup>

Se debe tener en cuenta que las empresas administradoras de plataformas no prestan el servicio de taxi, sino el de intermediación entre el conductor y el pasajero y que, por lo

5 Traducción libre de: "The sharing economy presents great potential for preference-matching through the decentralisation of production and distribution of goods and services. The more decentralised transactions become, the more the conditions and characteristics of the exchange can be personalized to more closely match the needs of the individual." ALLEN, D. and BERG, C. (2014). *The Sharing Economy*. How over-regulation could destroy an economic revolution. Institute of Public Affairs, December, 2014, p. 19. En: <https://collaborativeconomy.com/wp/wp-content/uploads/2015/04/Allen-D.-and-Berg-C.2014.The-Sharing-Economy.-Institute-of-Public-Affairs-.pdf> [Último acceso 17 de diciembre de 2018]

6 TIROLE, J., & CORDÓN, M. (2017). Op. Cit p. 419

7 Basado en la traducción libre de: "Because these sellers already have a key asset, in this case their residence, the capital investments required to enter the market may be small, lowering barriers to entry and the overall cost of service." *The "Sharing" Economy*. Issues Facing Platforms, Participants & Regulators. An FTC Staff Report. Federal Trade Commission, Noviembre, 2016, p. 4. Disponible en: [https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200\\_ftc\\_staff\\_report\\_on\\_the\\_sharing\\_economy.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_sharing_economy.pdf) [Último acceso el 17 de diciembre de 2018]

8 La Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del Indecopi ha llegado a esta conclusión en casos contra las empresas Autotaxi Satelital (Resolución N° 100-2015/CD1-INDECOP), Easy Taxi (Resolución N° 099-2015/CD1-INDECOP), Solo para Ellas (Resolución N° 075-2015/CD1-INDECOP), Cabify (Resolución N° 074-2015/CD1-INDECOP) y Taxi Remise (Resolución N° 076-2015/CD1-INDECOP)

tanto, no les corresponde acreditar la tenencia del título habilitante para prestar el referido servicio, y no tiene operadores subordinados o asociados, que conlleve a que asuma responsabilidad por infracciones de los conductores, o que la regulación de estas empresas conlleve a una regulación de estos conductores.

En resumen, el servicio de taxi por aplicativo presenta un conjunto de características particulares que lo diferencian del servicio de taxi tradicional. En particular, el servicio de taxi por aplicativo se apoya en plataformas tecnológicas de intermediación que cuentan con mecanismos de identificación del vehículo, del conductor y del usuario; permite monitorear en tiempo real el trayecto y el tiempo estimado del viaje; acepta efectivo y tarjetas de crédito o débito como medios de pago; permite registrar y observar la calificación del conductor y del pasajero; ofrece servicios y tarifas diferenciados; cuenta con mecanismos de ayuda, cancelación, reclamo, devolución, etc.

Todas estas características y ventajas son consecuencia de la innovación y la tecnología propias de la economía colaborativa y han contribuido a garantizar de mejor manera los derechos y la seguridad de los usuarios. Por lo tanto, el diseño de la regulación que resulte aplicable al servicio de taxi por aplicativo debe ser lo suficientemente flexible como para permitir la innovación o, al menos, no generar barreras o costos que la desalienten.

Como se explica a continuación, al equiparar el servicio de taxi por aplicativo con el servicio de taxi tradicional, la Autógrafa de Ley podría generar barreras y costos innecesarios que afectarían seriamente el funcionamiento del mercado, disminuyendo la oferta, incrementando los precios y reduciendo la calidad del servicio, en perjuicio de los consumidores.

## 2.2. La regulación que propone la Autógrafa de Ley equipara el servicio de taxi por aplicativo con el servicio de taxi tradicional

La Autógrafa de Ley parte de la premisa de que la ausencia de regulación de las empresas administradoras de plataformas constituye un problema en sí mismo y propone como solución equiparar dos mercados distintos, estableciendo una regulación basada en conceptos propios del servicio de taxi tradicional que no resultan aplicables y, de hecho, podrían afectar el funcionamiento del servicio de taxi por aplicativo.

Sin embargo, la evidencia empírica parece indicar que es la falta de regulación la que ha permitido que las plataformas tecnológicas de intermediación puedan innovar libre y competitivamente, con el objetivo de ganarse la preferencia de los consumidores, y que, en ese esfuerzo, hayan contribuido a garantizar de mejor manera los derechos y la seguridad de los usuarios, así como la calidad y la eficiencia del servicio. Ello ha sido posible, entre otras razones, debido a que este tipo de plataformas cuentan con mecanismos de información hacia los consumidores y de retroalimentación hacia los proveedores, que las hacen atractivas tanto para los ofertantes como para los demandantes del servicio de taxi por aplicativo.

Paralelamente, son estos mismos mecanismos los que reducen las asimetrías de información e incentivan a los proveedores a brindar un mejor servicio (pues están sujetos a evaluación y, al mismo tiempo, son premiados con bonificaciones y descuentos cuando logran mantener una buena calificación y prestan el servicio en horarios de alta demanda), a utilizar rutas eficientes, generar un ambiente de seguridad, entre otros, pues de estas variables dependen sus ingresos presentes y futuros provenientes del servicio de taxi por aplicativo.

A diferencia del servicio de taxi tradicional, donde el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos por la regulación tiene como garante al Estado (con los problemas

de informalidad, inseguridad e ineficiencia), el servicio de taxi por aplicativo tiene como "garante" del cumplimiento de estándares mínimos de seguridad, calidad y eficiencia a las plataformas tecnológicas de intermediación, que han diseñado y adecuado su propia "regulación" en función de las demandas de los usuarios.

Al respecto, de acuerdo al citado reporte de la *Federal Trade Commission*, la regulación de los mercados de economía colaborativa debe buscar un balance entre la promoción de la competencia, la innovación y la protección del consumidor, pero debe ser la mínima indispensable para alcanzar este objetivo. Asimismo, la regulación no debe imponerse a los nuevos modelos de negocio por el simple hecho de que no calcen en los esquemas de regulación existentes y, en todo caso, la regulación debe ser capaz de adaptarse a nuevas formas de competencia<sup>9</sup>. Asimismo, se sugiere ser cauteloso y no regular inmediatamente aparezca algún problema potencial en el mercado y recordar que las soluciones ex post pueden ser superiores a la regulación tradicional, toda vez que dichas soluciones tienen el beneficio de no desincentivar la innovación y la competencia.<sup>10</sup>

Por lo tanto, la regulación no debe equiparar el servicio de taxi por aplicativo con el servicio de taxi tradicional sino que, por el contrario, debe diseñarse atendiendo a las características particulares del mercado y debe ser lo suficientemente flexible como para permitir la innovación que trae consigo la economía colaborativa o, al menos, no generar barreras o costos que la desalienten.

- 3. La Autógrafa de Ley propone que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones establezca los requisitos que garanticen los derechos y seguridad de los usuarios de las empresas administradoras de plataformas, así como las infracciones y sanciones que les son aplicables a dichas empresas y a los conductores. Sin embargo, al mismo tiempo, propone que las municipalidades provinciales establezcan las autorizaciones aplicables a los operadores. Esta duplicación de costos no solo resulta innecesaria sino que podría afectar seriamente el funcionamiento del mercado, disminuyendo la oferta, incrementando los precios y reduciendo la calidad del servicio, en perjuicio de los consumidores.**

El artículo 5 de la Autógrafa de Ley señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones está obligado a establecer los requisitos que garanticen los derechos y la seguridad de los usuarios de las empresas administradoras de plataformas, así como

9 The "Sharing" Economy Issues Facing Platforms, Participants & Regulators. Federal Trade Commission. Noviembre, 2016. Página 52. Ramirez, presidenta de la Comisión, explicó algunos de los principios que rigieron en las sugerencias del staff de FTC, en las recomendaciones por escrito:

"[L]os fiscalizadores y policymakers tienen que establecer un balance. Debemos permitir la competencia y la innovación de una manera que estos nuevos modelos de negocios peer-to-peer (de redes entre iguales) puedan surgir. Asimismo, y cuando sea necesario, puede ser posible que se necesiten medidas regulatorias hechas a medida, para verificar que estos nuevos modelos de negocio tengan la protección al consumidor adecuada. No obstante, no debe haber más regulación de la necesaria para atacar estos problemas."

Para estos fines, las recomendaciones del staff del FTC por lo general han advertido a los reguladores a "no imponer regulaciones ya establecidas para nuevos modelos de negocio simplemente porque no calzan dentro de los esquemas regulatorios existentes". En opinión de la Comisión, cualquier regulación necesaria "debe ser lo suficientemente flexible para permitir nuevas formas de competencia" y "finamente diseñada para los objetivos específicos de política que han sido identificados".

Traducción libre de:

Chairwoman Ramirez has explained some of the underlying principles informing the advice provided by FTC staff in these advocacy letters:

"[E]nforcers and policymakers have to strike a balance. We must allow competition and innovation in the form of these new peer-to-peer business models to flourish. At the same time, where necessary, targeted regulatory measures may be needed to ensure that these new business models have appropriate consumer protections; but they should be no greater than necessary to address those concerns."

Toward these ends, the FTC staff advocacies have generally cautioned regulators "not to impose legacy regulations on new business models simply because they happen to fall outside of existing regulatory schemes." In the Commission's view, any necessary regulations "should be flexible enough to allow new forms of competition" and "narrowly tailored to the specific public policy goals that have been identified."

10 Basado en la traducción libre de: "One panelist explained that regulatory flexibility requires regulators to be cautious and perhaps decide not to regulate "right away" when a potential problem presents itself (...). He joined a comment that argued that "ex post remedies," including "[p]rivate insurance, contracts, torts and product liability law, [and] antitrust enforcement," can be superior to "traditional regulation," since the former have the "benefit of not discouraging innovation or competition." The "Sharing" Economy. Issues Facing Platforms, Participants & Regulators. An FTC Staff Report. Federal Trade Commission, Noviembre, 2016, p. 57-58. Disponible en: [https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200\\_ftc\\_staff\\_report\\_on\\_the\\_sharing\\_economy.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_sharing_economy.pdf) [Último acceso el 17 de diciembre de 2018]

las infracciones y sanciones que les son aplicables a dichas empresas y a los conductores.

Sin embargo, en el Anexo de la Autógrafa se define al “operador”, como la “[p]ersona natural o jurídica autorizada por la municipalidad provincial correspondiente para la prestación del servicio de taxi por aplicativo quien, mediante telefonía móvil u otros instrumentos tecnológicos, utiliza aplicaciones móviles de interconexión por internet que ofrecen las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial – taxi por aplicativo”.

Como se puede apreciar, la Autógrafa de Ley propone un esquema de regulación en el que el establecimiento de los requisitos necesarios para operar en el mercado se encuentre a cargo de dos entidades distintas: por un lado, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y, por otro, las municipalidades provinciales. Existe una contradicción respecto qué entidad autoriza al operador por taxi aplicativo, ya que alude a la municipalidad provincial y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Además, cabe advertir que los conductores de taxi por aplicativo no se dedican a eso de forma permanente sino esporádicamente en sus horas libres con sus autos particulares, así que una autorización municipal como se aplica al taxi tradicional no sería compatible con la naturaleza de este servicio.

Si bien la Autógrafa de Ley no lo aclara, se desprende del objeto que establece su Artículo 1 que, tanto la regulación a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones como la regulación a cargo de las municipalidades provinciales, debería tener como finalidad “garantizar los derechos y seguridad de los usuarios”.

Según este esquema de regulación, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones podría establecer un requisito como, por ejemplo, la obligación de las empresas administradoras de plataformas de verificar que sus conductores no tengan antecedentes penales y, al mismo tiempo, una municipalidad provincial podría establecer otro requisito como, por ejemplo, la obligación de cada conductor de presentar su certificado de antecedentes penales. Como se puede apreciar, ambos requisitos buscan garantizar la seguridad de los usuarios y, sin embargo, su coexistencia constituiría una duplicación de costos evidentemente innecesaria.

Asimismo, podría ocurrir que una entidad estableciera un requisito acorde con la naturaleza del servicio de taxi por aplicativo como, por ejemplo, la obligación de incluir en el aplicativo los datos de identificación del vehículo (placa, marca, modelo y color) y que, al mismo tiempo, la otra entidad estableciera un requisito que no considere dicha naturaleza como, por ejemplo, la obligación del conductor de colocar “el número de la placa de rodaje en un rectángulo de treinta y cinco centímetros (35 cm) de largo por quince centímetros (15 cm) de alto” y en el exterior del techo del vehículo “un casquete iluminado de acrílico blanco de treinta centímetros (30 cm) de largo por quince centímetros (15 cm) de ancho, y de diez y medio centímetros (10.5 cm) de alto, teniendo inscrita en la parte frontal y posterior la palabra TAXI, distribuida simétricamente en el elemento de identificación”, debiendo dicho casquete encontrarse siempre “iluminado y entornillado a la carrocería o en la parrilla, según sea el caso, no pudiendo ser desmontable”.<sup>11</sup>

En este supuesto, la duplicación de costos no solo resultaría innecesaria sino que podría afectar seriamente el funcionamiento del mercado. En particular, muchos conductores se podrían ver desalentados de participar en este mercado si, para ello, tuvieran que alterar

11 A manera de referencia, ver el artículo 38 de la Ordenanza 1684 de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

la apariencia de su vehículo. Esta circunstancia disminuiría la oferta, incrementando los precios y reduciendo la calidad del servicio, en perjuicio de los consumidores.

Al respecto, cabe resaltar que la creciente demanda por el servicio de taxi por aplicativo ha permitido diversificar el perfil de los conductores. En efecto, la flexibilidad para el uso de la aplicación permite que estudiantes, jubilados, madres y padres de familia, entre otros, puedan generar ingresos adicionales utilizando, en muchos casos, el auto familiar. En esa línea se pronuncia Cuervo y otros (2017) cuando señalan que “[e]ste tipo de tecnología de servicio de taxi no solo beneficia a los usuarios, sino también a quienes buscan ingresos extras durante su tiempo libre, pues con este tipo de aplicación los conductores tienen la oportunidad de elegir cuándo y por cuánto tiempo trabajar”.<sup>12</sup>

Este esquema, además, puede ayudar a los conductores a convertirse en sujetos de crédito, dado que las empresas administradoras de plataformas les abonan sus pagos en cuentas bancarias, lo que puede servirles de respaldo ante las entidades financieras, con las que algunas tienen convenios y les permiten acceder a créditos vehiculares e, incluso, en un futuro cercano, a créditos inmobiliarios.<sup>13</sup>

Sin embargo, la propuesta de la Autógrafa de Ley consistente en equiparar el servicio de taxi por aplicativo con el servicio de taxi tradicional, podría llevar a que también se equiparen los requisitos que se exigirán para prestar el primero con los que ya se exigen para prestar el segundo. Bajo este escenario, muchos estudiantes, jubilados, madres y padres de familia, desempleados, entre otros, podrían verse desalentados de participar en este mercado si, para ello, tuvieran que alterar de manera permanente la apariencia del auto familiar.

Por lo tanto, la regulación de este mercado debe estar a cargo de una sola entidad que establezca requisitos mínimos indispensables para “garantizar los derechos y seguridad de los usuarios”, permitir la competencia y la innovación que trae consigo la economía colaborativa y no generar barreras o costos que la desalienten. De lo contrario, se podría afectar seriamente el funcionamiento del mercado.

4. **La regulación del servicio de taxi por aplicativo que propone la Autógrafa de Ley se basa en conceptos propios del servicio de taxi tradicional que no le resultan aplicables y que podrían reducir los incentivos para que las empresas administradoras de plataformas continúen innovando y mejorando su oferta de servicios. De hecho, algunas definiciones que propone la Autógrafa podrían limitar algunos servicios que actualmente ya se encuentran disponibles, en perjuicio de los consumidores.**

El Anexo de la Autógrafa define al “servicio de taxi por aplicativo” en los siguientes términos:

**“Servicio de taxi por aplicativo.** Servicio de transporte público especial de personas de ámbito provincial prestado en vehículos de la categoría vehicular M1, conforme con la clasificación establecida en el Registro Nacional de Vehículos, que tiene por objeto la movilización de personas desde un punto de origen hasta uno de destino señalado por quien lo contrata, de forma individual y por la capacidad total del vehículo. El servicio de taxi por aplicativo se caracteriza por su no sujeción a rutas, itinerarios y horarios.”

12 CUERVO, S., ABREU, A., MANSILLA, W. y SOTOMAYOR, G. (2017): “Factores críticos de éxito bajo el modelo de consumo colaborativo: estudio aplicado al servicio de taxi”. Esan Ediciones. Lima, 2017. Disponible en: [https://www.esan.edu.pe/publicaciones/2017/09/18/factores\\_criticos\\_servicios\\_taxi\\_economia\\_colaborativa.pdf](https://www.esan.edu.pe/publicaciones/2017/09/18/factores_criticos_servicios_taxi_economia_colaborativa.pdf) [Último acceso el 17 de diciembre de 2018]

13 BERNAOLA, J. (2016) Apps vs. Taxistas y la “uberización” del mercado. En: Semana Económica, Edición impresa del 31 de enero de 2016. Disponible en: <http://semanaeconomica.com/articulo/sectores-y-empresas/tecnologia/198942-apps-vs-taxistas-y-la-uberizacion-del-mercado/> [Último acceso el 17 de diciembre de 2018]

Por su parte, la Ordenanza 1684 de la Municipalidad Metropolitana de Lima que regula la prestación del servicio de taxi en Lima Metropolitana define el servicio de taxi en los siguientes términos:

*“Servicio de Taxi. Es el servicio de transporte público especial de personas de ámbito provincial prestado en vehículos de la categoría vehicular M1 conforme con la clasificación establecida en el Registro Nacional de Vehículos, que tiene por objeto la movilización de personas desde un punto de origen hasta uno de destino señalado por quien lo contrata, de forma individual y por la capacidad total del vehículo. El servicio de taxi se caracteriza por su no sujeción a rutas, itinerarios y horarios.  
En el servicio de taxi el recorrido será establecido libremente por las partes contratantes.  
De manera general, los vehículos del servicio de taxi se encuentran prohibidos de realizar cualquier servicio de transporte regular de personas.”*

Como se ha señalado, atendiendo a la naturaleza de los mercados de economía colaborativa, existen diferencias importantes entre el servicio de taxi por aplicativo y el servicio de taxi tradicional. Por ello, regular el primero utilizando conceptos propios del segundo podría reducir los incentivos para que las empresas administradoras de plataformas continúen innovando y mejorando su oferta de servicios. De hecho, algunas definiciones que propone la Autógrafa de Ley podrían limitar algunos servicios que actualmente ya se encuentran disponibles, en perjuicio de los consumidores.

En conclusión, como se ha explicado extensamente, equiparar la regulación de un mercado de economía colaborativa con la de un mercado tradicional, no solo reduce los incentivos para la competencia y la innovación sino que puede llevar a sus participantes (conductores actuales) a retirarse, disminuyendo la oferta, incrementando los precios y reduciendo la calidad, en perjuicio de los consumidores.

Cabe precisar que, si bien la finalidad de la Autógrafa de Ley, consistente en “garantizar los derechos y seguridad de los usuarios”, es adecuada, es muy importante que la regulación sea lo suficientemente flexible como para permitir la competencia y la innovación que trae consigo la economía colaborativa y no generar barreras o costos que las desalienten.

#### **5. Precisiones sobre la naturaleza del servicio de transporte especial – taxi por aplicativo.**

Sin perjuicio de las observaciones planteadas en los numerales precedentes, se observa que en el Artículo 3 de la Autógrafa de Ley se tiene que precisar que las empresas administradoras de plataforma tecnológica de intermediación del servicio de transportes especial – taxi por aplicativo tienen la calidad de entidades prestadoras de servicios complementarios, en atención a las definiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el mismo que dispone que para efectos de su aplicación se deben considerar las definiciones siguientes:

*«Artículo 2.- De las definiciones*

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

- a) Transporte Terrestre: desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías.*
- b) Servicio de Transporte: actividad económica que provee los medios para realizar el Transporte Terrestre. No incluye la explotación de infraestructura de transporte de uso público.*
- c) Tránsito Terrestre: conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas en la presente Ley y sus reglamentos que lo orientan y lo ordenan.*

d) *Vías Terrestres: infraestructura terrestre que sirve al transporte de vehículos, ferrocarriles y personas.*

e) **Servicio complementario: actividad debidamente autorizada por la autoridad competente, necesaria para la realización de las actividades relacionadas con el transporte y tránsito terrestre.»**

En este sentido, se plantea la redacción siguiente para el Artículo 3 de la Autógrafa de Ley:

**«Artículo 3. Empresa administradora de plataforma tecnológica de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo**

*Establézcase para la presente ley que la Empresa administradora de plataforma tecnológica de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo, es la persona jurídica, debidamente registrada ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que desarrolla, implementa, administra, proporciona u ofrece aplicaciones móviles de interconexión por Internet sobre una plataforma tecnológica, accesible mediante el empleo de telefonía móvil u otros instrumentos tecnológicos necesarios para la contratación del servicio de transporte especial – Taxi por aplicativo, teniendo la calidad de entidades prestadoras de servicios complementarios.»*

De esta manera, se permitirá al Estado ejercer su “*ius puniendi*”.

Respecto al Artículo 7 de la Autógrafa de Ley, siendo que las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo, tendrían la naturaleza de empresas de servicios complementarios, resulta necesario que en dicho articulado se establezca que la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, (en adelante, SUTRAN) será la autoridad competente para fiscalizar y supervisar el cumplimiento de sus obligaciones administrativas, ello en atención a lo dispuesto en la Ley N° 29380, Ley de creación de la SUTRAN.

Cabe indicar que, tal precisión se realiza sin perjuicio de las competencias y funciones que recaen en el MTC, según la propuesta formulada en la Autógrafa de Ley y conforme al marco normativo vigente. Por tal motivo, se plantea el texto siguiente:

**«Artículo 7. Fiscalización de las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo**

*Son competentes para fiscalizar a las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías y el Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias y funciones.»*

Asimismo, se tiene que reevaluar la definición de servicio de taxi por aplicativo contenida en el Anexo de la Autógrafa de Ley, debido a que no se ajusta a las diversas modalidades que ofrece el taxi por aplicación, como taxi compartido, pago de tarifa compartida, etc.

### III. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se formulan observaciones a la Autógrafa de Ley, por cuanto:

1. La creación de un registro nacional de empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial – taxi por aplicativo, a

cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, no cuenta con recursos para su financiamiento en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, aprobado con la Ley N° 29693, ni el Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2019, aprobado con la Ley N° 30879.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, pues generaría gastos sin contar con los recursos necesarios para su financiamiento.

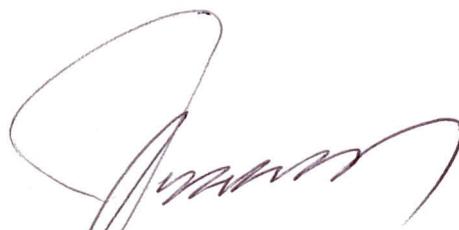
2. La regulación que propone la Autógrafa de Ley equipara el servicio de taxi por aplicativo con el servicio de taxi tradicional, sin tener en cuenta las características particulares de los mercados de economía colaborativa ni sus diferencias con los mercados tradicionales de bienes y servicios.
3. La Autógrafa de Ley plantea que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones establezca los requisitos que garanticen los derechos y seguridad de los usuarios de las empresas administradoras de plataformas, así como las infracciones y sanciones que les son aplicables a dichas empresas y a los conductores. Sin embargo, al mismo tiempo, propone que las municipalidades provinciales establezcan las autorizaciones aplicables a los operadores. Esta duplicación de costos no solo resulta innecesaria sino que podría afectar seriamente el funcionamiento del mercado, disminuyendo la oferta, incrementando los precios y reduciendo la calidad del servicio, en perjuicio de los consumidores.
4. La regulación del servicio de taxi por aplicativo que propone la Autógrafa de Ley se basa en conceptos propios del servicio de taxi tradicional que no le resultan aplicables y que podrían reducir los incentivos para que las empresas administradoras de plataformas continúen innovando y mejorando su oferta de servicios. De hecho, algunas definiciones que propone la Autógrafa de Ley podrían limitar algunos servicios que actualmente ya se encuentran disponibles, en perjuicio de los consumidores.
5. Si bien la finalidad de la Autógrafa de Ley, consistente en “garantizar los derechos y seguridad de los usuarios”, es adecuada, es muy importante que la regulación sea lo suficientemente flexible como para permitir la competencia y la innovación que trae consigo la economía colaborativa y no generar barreras o costos que las desalienten.
6. Se tiene que precisar que las empresas administradoras de plataforma tecnológica de intermediación del servicio de transportes especial – taxi por aplicativo tienen la calidad de entidades prestadoras de servicios complementarios, a fin que el Estado pueda ejercer sobre ellas su “*ius puniendi*”, a través de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República



CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO  
Presidente del Consejo de Ministros

**1505; 2218; 2687;3351;  
3456/2018-CR**

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, <sup>28</sup> de diciembre de 2018

**Pase a la Comisiones de Transportes y Comunicaciones; Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.**

-----  
GIANMARCO PAZ MENDOZA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

**Ha dado la Ley siguiente:**

**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**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto regular a las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo y crear un registro nacional de las referidas empresas, con la finalidad de garantizar los derechos y seguridad de los usuarios.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación**

La presente ley, incluido su anexo, es aplicable en todo el territorio nacional y de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo.

**Artículo 3. Empresa administradora de plataforma tecnológica de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo**

Establécese para la presente ley que la empresa administradora de plataforma tecnológica de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo, es la persona jurídica, debidamente registrada ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que desarrolla, implementa, administra, proporciona u ofrece aplicaciones móviles de interconexión por internet, sobre una plataforma tecnológica, accesible mediante el empleo de telefonía móvil u otros instrumentos tecnológicos necesarios para la contratación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo.



**Artículo 4. Creación del registro nacional de empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo**

4.1. Créase el registro nacional de empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

4.2. Las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo, se registran ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para el inicio de sus actividades comerciales. De omitir el registro respectivo la empresa y su representante legal son responsables administrativamente por dicho incumplimiento ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

4.3. La información que obre en el registro nacional de empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones está disponible por internet en línea para el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

**Artículo 5. Requisitos legales y técnicos para efectos de inscripción en el registro nacional de empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo**

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el reglamento de la presente ley, está obligado a establecer los requisitos que garanticen los derechos y seguridad de los usuarios de las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo, quienes no pueden usar los datos de los usuarios para otros fines. Asimismo, establece las infracciones y sanciones que les son aplicables a las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo y a los conductores.



**Artículo 6. Obligación de informar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

Las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo comparten "en línea" con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio del Interior, la relación actualizada de sus operadores registrados.



**Artículo 7. Fiscalización de las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo**

Son competentes para fiscalizar a las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio del Interior. Asimismo cuentan con potestad sancionadora en el marco de sus competencias y funciones.



**Artículo 8. Responsabilidad de las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo**

Las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo, que de acuerdo con su naturaleza de constitución también brinden el servicio de taxi por aplicativo, por intermedio de operadores subordinados o asociados a dicha entidad, son solidariamente responsables en lo administrativo ante la autoridad pública correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan a cada infractor y al representante legal de la empresa.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA. Reglamentación de la Ley**

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de noventa días calendario, contados a partir de su publicación, bajo responsabilidad. Asimismo, los ministerios del Interior y de Transportes y Comunicaciones regulan las medidas

correctivas y preventivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, las conductas infractoras que se determinen.

**SEGUNDA. Plazo de implementación del registro nacional de las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo**

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones implementa el registro nacional de las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo, en un plazo de ciento veinte días calendario, desde la entrada en vigencia de la presente ley.

**ANEXO**

**Aplicaciones.** Programa informático, diseñado como herramienta, que permite a un usuario realizar uno o diversos tipos de tareas específicas a través de dispositivos móviles.

**Operador.** Persona natural o jurídica autorizada por la municipalidad provincial correspondiente para la prestación del servicio de taxi por aplicativo quien, mediante telefonía móvil u otros instrumentos tecnológicos, utiliza aplicaciones móviles de interconexión por internet que ofrecen las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo.

**Plataforma tecnológica.** Estructura informática (sistema) compuesta de hardware o software, que permite el desarrollo, implementación, administración y ofrecimiento de aplicaciones móviles y otros desarrollos tecnológicos de interconexión por internet.

**Servicio de taxi por aplicativo.** Servicio de transporte público especial de personas de ámbito provincial prestado en vehículos de la categoría vehicular M1, conforme con la clasificación establecida en el Registro Nacional de Vehículos, que tiene por objeto la movilización de personas desde un punto de origen hasta uno de destino señalado por quien lo contrata, de forma individual y por la capacidad total del vehículo. El servicio de taxi por aplicativo se caracteriza por su no sujeción a rutas, itinerarios y horarios.



*Usuario. Persona que solicita el transporte mediante el uso de dispositivos móviles a través de los servicios ofrecidos por las empresas que intermedian el servicio de las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación del servicio de transporte especial - taxi por aplicativo.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.  
En Lima, a los seis días del mes de diciembre de dos mil dieciocho.*



**DANIEL SALAVERRY VILLA**  
*Presidente del Congreso de la República*

**LEYLA CHIHÚAN RAMOS**  
*Primera Vicepresidenta del Congreso de la República*

**AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**