



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 133-2017/DPC-INDECOPI



A : **Ivo Gagliuffi Piercechi**
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Anahí Chávez Ruesta**
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

Abelardo Aramayo Baella
Secretario Técnico
Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal

Edwin Aldana Ramos
Secretario Técnico
Comisión de Protección al Consumidor N° 2

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1505/2016-CR, "Proyecto de ley que crea y regula el servicio privado de transporte a través de plataformas tecnológicas"

REFERENCIA : Oficio N° 1723-2016-2017-CTC/CR

FECHA : 08 de agosto de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio N° 1723-2016-2017-CTC/CR, el señor Guillermo A. Bocangel Weydert, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicitó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1505/2016-CR, "Ley que crea y regula el servicio privado de transporte a través de plataformas tecnológicas" (en adelante, el Proyecto de Ley).
2. En ese sentido, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal y a la Comisión de Protección al Consumidor N° 2, emitir un Informe Técnico al respecto.

II. ANÁLISIS

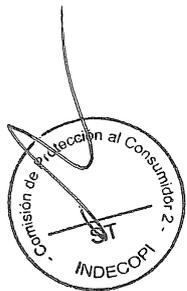
II.1 Consideraciones previas:

- Sobre el servicio de taxi en nuestro país:
3. Según lo establecido en el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre (en adelante, el Reglamento)¹, el servicio de transporte especial de personas es una modalidad del servicio de transporte público prestado sin continuidad, regularidad,

¹ Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, publicado en el diario oficial el Peruano el 21 de abril de 2009.

generalidad, obligatoriedad y uniformidad. La autorización que habilita la prestación de este servicio, se otorga a los transportistas en el ámbito nacional, regional y provincial bajo alguna de las modalidades reguladas, dentro de las cuales se encuentra el servicio de taxi.

4. El servicio de taxi es un servicio público de ámbito provincial que tiene por objeto el traslado de personas desde un punto de origen hasta uno de destino señalado por quien lo contrata. La tarifa a cobrar por este servicio puede estar determinada mediante sistemas de control (taxímetros), precios preestablecidos, el libre mercado o cualquier otra modalidad permitida por la ley².
5. La regulación de este servicio público permite a los usuarios exigir el cumplimiento de determinados derechos³, tales como ser transportados en vehículos habilitados que hayan aprobado la Inspección Técnica Vehicular y cuenten con una póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito o CAT vigente y adecuada al tipo de servicio prestado, que los conductores estén registrados y hayan sido debidamente capacitados o que el vehículo utilizado esté implementado correctamente, entre otros derechos.
6. Además de las disposiciones de carácter general, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre otorga a las municipales provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales, competencias normativas, de gestión y fiscalización para regular el servicio de taxi⁴. En ese sentido, además de las autoridades de competencia nacional, este servicio viene siendo regulado por los gobiernos regionales y locales que, a través de ordenanzas municipales emitidas atendiendo a las características propias de cada localidad, establecen disposiciones



² Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.- Reglamento Nacional de Transporte Terrestre

Artículo 3.- Definiciones

3.63.6 Servicio de Taxi: Servicio de transporte especial de ámbito provincial, prestado en vehículos de la categoría M1 de la clasificación vehicular," que tiene por objeto el traslado de personas desde un punto de origen hasta uno de destino señalado por quien lo contrata. La tarifa a cobrar por este servicio puede estar determinada mediante sistemas de control (taxímetros), precios preestablecidos, el libre mercado o cualquier otra modalidad permitida por la ley. El servicio de taxi se regula por la Ley y los Reglamentos nacionales de transporte y tránsito terrestre, así como por las normas complementarias que determine la autoridad competente.

³ Decreto Supremo N° 017-2009-MTC. Reglamento Nacional de Administración de Transporte:

Artículo 76.- Derecho de los usuarios

76.2 El usuario del servicio de transporte terrestre de personas y/o mixto tiene los siguientes derechos:

76.2.1 A ser transportado en vehículos habilitados, que hayan aprobado la Inspección Técnica Vehicular y cuenten con una póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito ó CAT vigente, cuando corresponda, y las demás que exija el presente Reglamento, conducidos por conductores habilitados.

76.2.10 A exigir al transportista de ámbito nacional, regional y provincial el respeto de la capacidad máxima de transporte de personas previsto por el fabricante, según la categoría del vehículo.

76.2.11 A exigir al transportista el cumplimiento de los horarios, condiciones, comodidades y prestaciones ofrecidas de acuerdo a la modalidad del servicio.

76.2.13 A exigir en el servicio de taxi el cumplimiento del servicio contratado y el respeto a la tarifa fijada, el respeto y cumplimiento de la normatividad de tránsito y la que regule la actividad y el adecuado comportamiento del conductor.

⁴ Ley N° 2718. Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17.1 Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

Competencias normativas:

a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial.

b) Jerarquizar la red vial de su jurisdicción y administrar los procesos que de ellos deriven, en concordancia con los reglamentos nacionales correspondientes.

c) Declarar, en el ámbito de su jurisdicción, las áreas o vías saturadas por concepto de congestión vehicular o contaminación, en el marco de los criterios que determine el reglamento nacional correspondiente.



orientadas esencialmente a garantizar la seguridad de los usuarios y la calidad del servicio.

7. A manera de ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima –a través de la Ordenanza Municipal N° 1684- ha establecido requisitos vinculados a la seguridad de los usuarios del servicio de taxi, según esta disposición normativa, los vehículos que prestan este servicio deben corresponder a la categoría M1 de la clasificación vehicular establecida en el Reglamento Nacional de Vehículos⁵, deben contar con una antigüedad máxima de 15 años, un peso mínimo de 1000 kg y el tamaño mínimo de su motor debe ser 1250cc, entre otros requisitos⁶, los mismos que no resultan exigibles a vehículos que realicen transporte privado.
8. Como se advierte del detalle precedente, a pesar de tratarse de una actividad lucrativa, el servicio de taxi es esencialmente público en tanto se antepone el interés de la comunidad al beneficio económico de las personas o empresas que se dedican a esta actividad comercial; esta regulación del Estado encuentra su justificación en la tutela de otros derechos fundamentales de mayor jerarquía como la vida, la seguridad y el orden público.
9. Por ello, consideramos que antes de proponer una regulación para las plataformas tecnológicas que prestan servicios de transporte, es necesario definir previamente la naturaleza de estos servicios (públicos o privados), considerando las disposiciones establecidas en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre.
10. Determinar la naturaleza del servicio, permitirá conocer el grado de intervención estatal requerido por nuestro ordenamiento jurídico en el desarrollo de esta actividad comercial considerando que, según los principios generales de nuestro régimen económico constitucional, el Estado Peruano puede orientar el desarrollo del país, en algunas áreas determinadas, dentro de ellas los servicios públicos⁷. En ese sentido, cuando se trata de un servicio que no tiene naturaleza pública, establecer una regulación excesiva y rigurosa podría afectar otros principios protegidos, también por nuestra Constitución⁸, como la libertad de empresa, comercio e industria.
11. Por los motivos expuestos, consideramos necesario que el Proyecto de Ley bajo análisis cuente con un sustento técnico que justifique la adopción de las medidas propuestas y, asimismo, desarrolle un análisis sobre la naturaleza jurídica del servicio de transporte que se pretende regular, con la finalidad de determinar si la propuesta normativa se encuentra acorde con nuestro ordenamiento jurídico.

⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 058-2003-MTC.

⁶ Ordenanza Municipal N° 1684-2013 que regula la prestación del servicio de taxi en Lima Metropolitana.

⁷ **Constitución Política del Perú**
Economía Social de Mercado

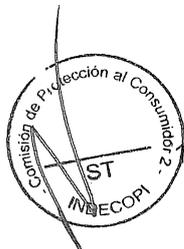
Artículo 58.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

⁸ **Constitución Política del Perú**
Rol Económico del Estado

Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

- Sobre las competencias de Indecopi:

12. Si bien el artículo 3 del Proyecto de Ley establece que la oferta del servicio privado de transporte a través de plataformas tecnológicas o aplicaciones virtuales no exime al operador del servicio de las responsabilidades y obligaciones establecidas en el Código de protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), lo cierto es que las normas del Código únicamente resultan aplicables a los consumidores cuando estos se encuentran en una relación de consumo o en la etapa previa a esta.



3. Al respecto, como se mencionó en párrafos precedentes, el servicio de transporte terrestre puede ser público o privado, estaremos frente a un servicio privado cuando para la ejecución del mismo se emplee un vehículo particular, en beneficio propio, de un familiar, amigo o allegado, sin que dicha prestación tenga un fin lucrativo; por el contrario, estaremos ante un servicio público cuando se preste de manera indistinta a cualquier usuario a cambio de una contraprestación. En el primer supuesto no existe relación de consumo en los términos del Código y por tanto este no resulta aplicable, mientras que en el segundo supuesto, sí.



14. Así, según lo establecido en el Artículo IV del título preliminar del Código⁹, para que una relación comercial sea considerada una relación de consumo, la persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta como destinatario final un bien o producto (consumidor) debe adquirirlo de otra persona natural o jurídica que de manera habitual lo fabrique, elabore, manipule, acondicione, mezcle, envase, almacene, prepare, expendo o suministre (proveedor), a cambio de una contraprestación económica.

15. En tal sentido, una persona natural que no realiza actividad comercial no calificará como proveedor y el tipo de servicio que presta (transporte privado) no está comprendido dentro de los alcances del Código, en tanto tiene por finalidad satisfacer necesidades personales, familiares o de un entorno cercano. Así, las normas de protección al consumidor únicamente regulan operaciones que involucren a consumidores y proveedores de manera conjunta, en el marco de una relación de consumo con fines lucrativos, como sí ocurre cuando estamos frente a un servicio de taxi.



16. En consecuencia, resulta importante que el legislador analice la naturaleza del servicio de transporte prestado a través de las plataformas tecnológicas que pretende regular,

⁹ Ley N° 29571.- Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Artículo IV.- Definiciones

Para los efectos del presente Código, se entiende por:

(...)

2. Proveedores.- Las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores. En forma enunciativa y no limitativa se considera proveedores a:

1. Distribuidores o comerciantes.- Las personas naturales o jurídicas que venden o proveen de otra forma al por mayor, al por menor, productos o servicios destinados finalmente a los consumidores, aun cuando ello no se desarrolle en establecimientos abiertos al público. Código de Protección y Defensa del Consumidor.

2. Productores o fabricantes. - Las personas naturales o jurídicas que producen, extraen, industrializan o transforman bienes intermedios o finales para su provisión a los consumidores.

3. Importadores.- Las personas naturales o jurídicas que importan productos para su venta o provisión en otra forma en el territorio nacional.

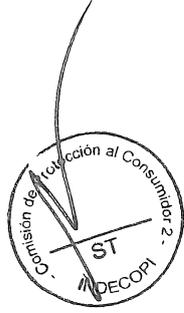
4. Prestadores.- Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios a los consumidores.

(...)

5. Relación de consumo.- Es la relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica. Esto sin perjuicio de los supuestos contemplados en el artículo III.

para que -considerando sus características- pueda subsumirlo en alguna de las clasificaciones ya mencionadas (privado o público), de modo tal que se defina si estamos frente a una relación de consumo objeto de supervisión y regulación por parte del Indecopi o si -por el contrario- se trata de un servicio de transporte privado.

II.2 Sobre las competencias en materia de transporte y tránsito:

- 
- 
- 
17. La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, clasifica a las competencias de esta materia en: competencias normativas, competencias de gestión y competencias de fiscalización, estableciendo expresamente qué acciones comprende el ejercicio de cada una de ellas¹⁰. Además, el Reglamento desarrolla de manera específica las competencias de cada una de las entidades vinculadas a este sector.
18. Así, son entidades competentes en materia de transporte y tránsito, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como ente rector encargado de regular los estándares óptimos y requisitos necesarios en la prestación del servicio, los Gobiernos Regionales y Locales quienes además están facultados para dictar normas complementarias en su jurisdicción, la Policía Nacional del Perú quien fiscaliza el cumplimiento de las normas de tránsito y el Indecopi respecto de las disposiciones vinculadas al acceso al mercado, libre competencia y derechos del consumidor.
19. De acuerdo a la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, este Ministerio tiene como funciones específicas de competencias compartidas planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte terrestre en el ámbito de su competencia¹¹. Asimismo, tiene como función específica aprobar las disposiciones normativas que le correspondan, así como presentar anteproyectos de normas al Presidente de la República y al Consejo de Ministros.

¹⁰ Ley N° 27181. Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Artículo 10.- De la clasificación de las competencias

En materia de transporte y tránsito terrestre las competencias se clasifican en:

- a) Normativas.
- b) De gestión.
- c) De fiscalización

Artículo 13.- De la competencia de fiscalización

La competencia en esta materia comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios.

Artículo 15.- De las autoridades competentes

Son autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre, según corresponda:

- a) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones;
- b) Los Gobiernos Regionales;
- c) Las Municipalidades Provinciales;
- d) Las Municipalidades Distritales;
- e) La Policía Nacional del Perú; y
- f) El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.

¹¹ Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Artículo 7.- Funciones específicas de competencias compartidas

En el marco de sus competencias compartidas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones:

1. Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte terrestre por carretera, transporte ferroviario y transporte acuático, así como los servicios portuarios y conexos, en el ámbito de su competencia.
(...)

20. En lo que respecta al Indecopi, corresponde a esta entidad conocer las presuntas infracciones a las normas de protección al consumidor, debiendo velar por la idoneidad de los servicios de transporte terrestre y por la transparencia de la información que los proveedores brinden a los consumidores, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que les correspondan a las demás autoridades de transporte.
21. Como es de verse, las competencias en transporte y tránsito terrestre en nuestro país han sido asignadas a distintas entidades de la Administración Pública; sin embargo, esta distribución de competencias supone un ejercicio coordinado de las mismas a fin de evitar duplicidad de acciones y desarrollar mejores estrategias que permitan alcanzar las políticas públicas planteadas.

II.3 Sobre el Proyecto de Ley

22. Como se indicó en los párrafos anteriores, las competencias en materia de transporte y tránsito en nuestro país se ejercen de manera coordinada por diversas instituciones públicas. Así, para definir qué materias corresponden a cada una de ellas es necesario conocer qué aspectos vinculados al transporte o tránsito se van a conocer.
23. En el presente caso, resulta esencial establecer la naturaleza jurídica del servicio de transporte prestado a través de plataformas tecnológicas. Siendo que, de determinarse que estamos ante un servicio público de taxi, el Indecopi resultará competente para conocer las presuntas infracciones a las normas de protección al consumidor, mientras que, si estamos ante un servicio privado, el Ministerio y los Gobiernos Regionales y Locales mantendrán las competencias ya indicadas.
24. Sin perjuicio de ello, si bien el proyecto de ley no señala expresamente la competencia del Indecopi, incluiremos algunas precisiones que consideramos podrían contribuir con la propuesta normativa, a fin de procurar un mejor servicio para los usuarios califique o no como consumidores finales.

- Sobre el objeto del Proyecto de Ley:

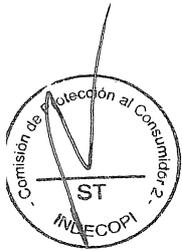
25. El artículo 1 de la propuesta normativa establece el siguiente objeto del Proyecto de Ley:

“Artículo 1. Objeto de la ley

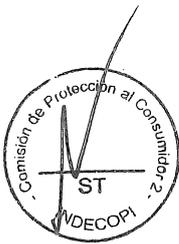
La presente ley tiene por objeto crear y regular el servicio privado de transporte de pasajeros ofrecido y administrado a través de entidades operadoras de plataformas tecnológicas, con el fin de asegurar la legalidad del servicio, promover la mejora y calidad del mismo e identificar las corresponsabilidades entre el operador de la plataforma y los usuarios”

(subrayado agregado)

26. Como se advierte, el Proyecto de Ley tiene por objeto crear y regular el servicio privado de transporte de pasajeros ofrecido por plataformas tecnológicas. Al respecto, el servicio de transporte privado es definido en el Reglamento como el servicio de transporte terrestre de personas, mercancías o mixto que realiza una persona natural o jurídica dedicada a una actividad o giro económico que no es el transporte.



27. En ese sentido, según lo establecido en el Reglamento, quien presta un servicio privado de transporte no es una persona dedicada a esta actividad o giro económico, sino que -por el contrario- el prestador busca satisfacer necesidades particulares sin que exista a cambio una retribución económica por su prestación. En ese entendido, presta servicio de transporte privado todo aquel que transporte a su familia, miembros de su comunidad, empresa o amigos cercanos, sin que en su actividad exista un fin lucrativo.
28. Teniendo en cuenta lo antes indicado, se podría entender que el Proyecto de Ley considera que el servicio prestado por las entidades operadoras de plataformas tecnológicas no es un servicio público; sin embargo, en los artículos siguientes desarrolla una serie de disposiciones orientadas a delimitar su funcionamiento, como si se tratase de un servicio público, regulado por el Estado. Tal es así que el artículo 4 del Proyecto de Ley establece requerimientos mínimos que deben cumplir las plataformas tecnológicas, el artículo 6 la obligatoriedad del registro y el artículo 7 la responsabilidad del administrador de la plataforma.



29. Asimismo, entre el objeto del Proyecto de Ley y sus disposiciones encontramos los artículos 2 y 3, según el primero, el uso de las plataformas permite a los usuarios acceder al servicio de taxi que -de acuerdo al Reglamento- tiene naturaleza pública¹², mientras que el artículo 3 refiere que el diseño de las plataformas permite la interacción de los usuarios con los prestadores del servicio de transporte privado. Como vemos, el legislador ha empleado en la propuesta normativa los términos “público” y “privado” para referirse indistintamente a la naturaleza de este servicio, sin considerar que nuestra legislación le otorga significados e implicancias distintas a cada uno.



30. Como se mencionó en párrafos anteriores, la propuesta normativa debe establecer previamente la naturaleza del servicio de transporte que se pretende regular para, posteriormente, uniformizar los términos empleados en la redacción de sus disposiciones, evitando así imprecisiones técnicas que puedan generar confusión en su interpretación.



- Sobre las entidades operadoras de plataformas tecnológicas:

31. El artículo 2 de la propuesta normativa define a las entidades operadoras de plataformas tecnológicas de la siguiente manera:

“Artículo 2. De las entidades operadoras de plataformas tecnológicas

Para los efectos de la presente ley, se entenderá por entidades operadoras de plataformas tecnológicas, a las entidades que intermedian para el servicio de transporte de pasajeros, ejerciendo la función de administrador o que proporcionen cualquier sistema, aplicación, tecnología o mecanismo, de carácter informático, que permita acceder a un servicio de transporte

¹² Decreto Supremo N° 017-2009-MTC. “Reglamento Nacional de Administración de Transporte”:

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, se entiende por: (...)

3.63 Servicio de Transporte Especial de Personas: Modalidad del servicio de transporte público de personas prestado sin continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad. Se otorga a los transportistas mediante una autorización y se presta en el ámbito nacional bajo las modalidades de: transporte turístico, de trabajadores, de estudiantes; en el ámbito regional, además de las modalidades antes señaladas mediante el auto colectivo; y en el ámbito provincial mediante las modalidades señaladas en el ámbito nacional y además mediante el servicio de taxi.

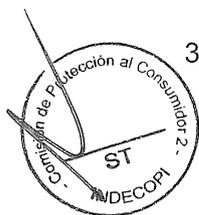
(...)

remunerado de pasajeros prestando el servicio de taxi y cuyo pago puede realizarse de forma electrónica”

32. Por su parte, el artículo 3 del Proyecto de Ley explica la intermediación que realizan las plataformas tecnológicas en el servicio de transporte privado:

“Artículo 3. De la intermediación de las plataformas en el servicio de transporte privado

La intermediación constituye la oferta del servicio de transporte privado basado en la utilización de plataformas tecnológicas o aplicaciones virtuales, diseñadas para interactuar entre personas naturales que prestan un servicio de transporte privado con usuarios del servicio que deseen a título propio contratar el servicio de transporte privado y cuyo pago puede ser en efectivo o de forma electrónica. La oferta del servicio privado de transporte a través de plataformas tecnológicas o aplicaciones virtuales, no exime al operador del servicio de las responsabilidades y obligaciones establecidas en el Código de protección y Defensa del Consumidor, ni del Ministerio de transportes y Comunicaciones, ni de las que se deriven en materia civil o penal producto del servicio”



33. Al respecto, de la interpretación de estos artículos se advierte que el legislador distingue -aunque no expresamente- hasta tres agentes en la prestación del servicio de transporte que se pretende regular: (i) los prestadores del servicio -ya sea éste de naturaleza pública o privada-; (ii) los usuarios del servicio; y, (iii) los intermediarios que, a través de una plataforma tecnológica o digital, conectan a los prestadores y usuarios, y facilitan las transacciones entre ellos¹³.



34. De manera específica, con relación a las plataformas tecnológicas, experiencias extranjeras aseguran que el uso de las mismas basadas en la intermediación en la oferta y la demanda en relaciones surgidas entre usuarios y prestadores de servicios, ha conseguido dinamizar diversos mercados, beneficiando a los intervinientes, conectándolos de forma fácil y masiva. En Europa, por ejemplo, se estimó que en el año 2015 los ingresos brutos de plataformas tecnológicas en la Unión Europea ascendieron a 28 000 millones de euros, siendo que los ingresos de la Unión Europea en cinco sectores claves casi se duplicaron en comparación con el año anterior¹⁴.

35. En ese sentido, en la medida que nuestro país no es ajeno a esta realidad y el mercado peruano de plataformas tecnológicas está experimentando un crecimiento importante, consideramos adecuado que -atendiendo a las características específicas de este modelo de negocio- se evalúe concienzudamente cuál es el nivel de intervención estatal permitido por nuestro ordenamiento jurídico, así como determinar los efectos que produciría su regulación en el mercado peruano.



36. Por otro lado, consideramos que -en el marco de una relación de consumo- resulta beneficioso que el legislador identifique a todos los agentes que participan en una transacción comercial regulada; con ello, un usuario de transportes estará en la

¹³ Las plataformas tecnológicas o digitales constituyen servicios intermediarios de la sociedad de la información, facilitando el contacto entre los ofertantes y demandantes de bienes y servicios. Además de los servicios de alojamiento de datos, las plataforma tecnológicas o digitales puede ofrecer actividades auxiliares o conexas, dichas actividades pueden incluir medios de evaluación o calificación, modalidades de pago, verificación de la identidad, entre otros.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”. Bruselas, 02 de junio de 2016.

capacidad de diferenciar qué servicios contrata con cada uno de los intervinientes y podrá exigir el cumplimiento de las obligaciones y derechos que le asisten respecto de cada uno de ellos.

37. Además, el artículo 4 del Proyecto de Ley establece los requerimientos mínimos que deben cumplir las plataformas tecnológicas:

“Artículo 4. Del requerimiento mínimo de la plataforma tecnológica

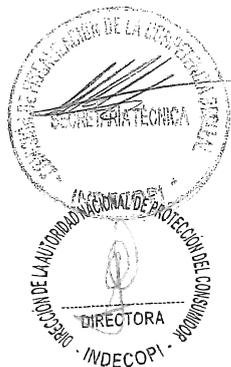
Las entidades operadoras de plataformas tecnológicas o aplicaciones virtuales que presten el servicio de transporte privado de pasajeros, se constituyen en personas jurídicas y deben contar en sus aplicaciones y en el vehículo con las siguientes exigencias como mínimo:

- a) *Permitir al pasajero conocer el vehículo (placa, color, modelo y año) e identificar claramente al conductor del mismo (número de documento de identidad, licencia de conducir y fotografía)*
- b) *Los conductores de vehículos deberán contar con la licencia respectiva. El operador de la plataforma tecnológica garantizará ello.*
- c) *Permitir que el pasajero conozca la ruta por la que el conductor se desplaza o desplazará desde el inicio y hasta el destino final.*
- d) *Tener seguro vehicular.*
- e) *Informar sobre los términos y usos de la aplicación.*
- f) *Contar con un mecanismo para determinar la tarifa.*
- g) *Contar con tecnología de geolocalización.*
- h) *Deberá contar con un libro de reclamaciones.*
- i) *Los vehículos deberán contar con revisión técnica vigente conforme lo dispuesto por el Reglamento nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y tener el confort y seguridad necesarios para trasladar al pasajero.*
- j) *Los vehículos no podrán recoger pasajeros en la vía pública con los que no han concertado previamente el servicio virtual de transporte.*
- k) *Se deberá entregar al usuario del servicio el comprobante de pago del mismo emitido por el operador de la plataforma tecnológica.*
- l) *Otras que determine el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.”*

38. Como se advierte de la transcripción, si bien en la actualidad las plataformas tecnológicas existentes cuentan con la mayoría de los requisitos especificados en el artículo citado, consideramos adecuado que los mismos sean expresamente regulados como “requisitos mínimos”, en tanto constituyen una base exigible que además puede ser mejorada, estableciendo obligaciones orientadas a garantizar la seguridad de los usuarios de este servicio (datos de identificación del vehículo y el conductor, información sobre la ruta, entre otros).

39. Respecto a la prohibición indicada en el literal j) referida a que “*los vehículos no podrán recoger pasajeros en la vía pública con los que no han concertado previamente el servicio virtual de transporte*”, consideramos que ello conllevaría a una restricción a quienes presten el servicio de taxi a través de plataformas tecnológicas, en tanto no podrían brindarlo adicionalmente a cualquier pasajero que solicitara también sus servicios en la calle.

40. Con relación a la obligación de contar con libro de reclamaciones establecida en el literal h), debemos precisar que el artículo 2-A del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, Reglamento del Libro de Reclamaciones, establece que los proveedores que desarrollen actividades de transporte de pasajeros deberán habilitar un número telefónico y cualquier otro medio alternativo que permita el ingreso y registro de quejas



y reclamos a distancia (correo electrónico, página web, mensaje de texto, etc.), sin perjuicio de la obligación de implementar un Libro de Reclamaciones en sus establecimientos comerciales abiertos al público.

41. Así, si bien no es exigible que cada unidad de transporte público cuente con un Libro de Reclamaciones de naturaleza física o virtual, sí están obligados a difundir de manera visible -dentro de cada unidad de transporte- el número telefónico al que se hace referencia en el párrafo anterior, así como el medio alternativo elegido para la recepción de quejas y reclamos. En el caso específico de las plataformas tecnológicas, consideramos que también estas deben habilitar -en su página web o aplicativo- un espacio que posibilite el registro de las quejas y reclamos de sus usuarios.
42. Por otro lado, resulta pertinente precisar que, aunque la sumilla del artículo 4 del Proyecto de Ley indique que se trata de requerimientos para plataforma tecnológica, de su revisión se advierte que algunas de las obligaciones consignadas también alcanzan a los conductores y vehículos prestadores del servicio de transporte, así por ejemplo, se precisa que los conductores deberán contar con la licencia de conducir respectiva, los vehículos deberán contar con seguro y revisiones técnicas vigentes, además de prohibir el recojo de pasajeros en la vía pública, entre otros.
43. Por lo antes expuesto, consideramos que resulta necesario delimitar con claridad las obligaciones y derechos de cada uno de los agentes que intervienen en la prestación del servicio de transporte a través de plataformas tecnológicas; por ello proponemos que el contenido de este artículo -las obligaciones o requisitos de los agentes- se divida en dos, separando aquellos que sean de cargo de los administradores de la plataforma, de aquellos que correspondan a los conductores que prestan el servicio.
44. En ese punto cabe precisar que la parte final del artículo 1 del Proyecto de Ley, relativa al objeto de la Ley, se refiere a una eventual corresponsabilidad entre el operador de la plataforma y los usuarios del servicio, como si estos últimos mantuvieran obligaciones a su cargo. Al respecto, en la medida que el Proyecto de Ley no contiene ninguna obligación expresa atribuible a los usuarios, consideramos que esta referencia debe ser eliminada del objeto de la Ley, en tanto no se corresponde con las disposiciones desarrolladas en la propuesta normativa.
- Sobre el registro nacional de plataformas tecnológicas y su obligatoriedad:
45. Los artículos 5 y 6 del Proyecto de Ley regulan disposiciones sobre el registro nacional de plataformas tecnológicas y su obligatoriedad:

“Artículo 5. Del registro nacional de plataformas tecnológicas para el servicio de transporte privado.

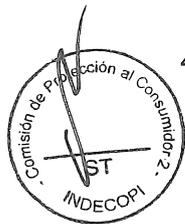
Créase el registro nacional de plataformas tecnológicas para el servicio de transporte privado, el mismo que estará a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Este registro deberá incluir a todas las entidades que operen, administren o proporcionen plataformas tecnológicas para interactuar en el servicio de transporte privado.

El Ministerio de Transporte y Comunicaciones establecerá los requisitos administrativos para el registro de las entidades operadoras del servicio de transporte privado a través de plataformas tecnológicas y las publicará en su portal institucional, el domicilio legal y el registro del contribuyente.

“Artículo 6. De la obligatoriedad del registro de la plataforma tecnológica.

Las entidades operadoras de plataformas tecnológicas o aplicaciones virtuales que presten el servicio de transporte privado de pasajeros deberán de inscribirse en el registro nacional de plataformas tecnológicas para el servicio de transporte privado a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para poder operar en el país.”

46. El Proyecto de Ley propone la creación de un registro nacional de plataformas tecnológicas para el servicio de transporte privado. Según la propuesta normativa, el registro estará constituido por todas las entidades que operen, administren o proporcionen plataformas tecnológicas para interactuar en el servicio de transporte, este registro será público y los requisitos de acceso serán establecidos por el Ministerio.



47. Al respecto, en la medida que las autoridades competentes determinen que el servicio de transporte prestado a través de plataformas es un servicio público, consideramos que crear un registro que contenga un listado de todos los proveedores que administren plataformas tecnológicas podría constituir un instrumento beneficioso para los consumidores, en tanto -considerando que su actividad comercial se desarrolla virtualmente- les permitiría identificar plenamente a estos proveedores, incrementado los niveles de seguridad ofertados¹⁵.



48. Además, mantener un registro de los proveedores que administren una plataforma tecnológica o similar, esto es aquellos que desarrollan sus actividades de forma masiva y virtual, permite también a la administración pública monitorear de manera eficiente sus actividades. Por ello, consideramos que la información del registro debe constituir información detallada y útil que evite el incumplimiento de las obligaciones que el Estado les imponga, dentro de ellas las relativas a la protección de los consumidores, cargas tributarias, laborales, etc.

- Sobre la corresponsabilidad del administrador de la plataforma:

49. El artículo 7 de la propuesta normativa hace referencia a la corresponsabilidad del administrador de la plataforma, mientras que el artículo 8 a la labor de control y sanción que ejerce el Indecopi:

“Artículo 7. De la corresponsabilidad del administrador de la plataforma

El administrador de la plataforma virtual del servicio de transporte privado y el conductor de la unidad que presta el servicio son responsables del cumplimiento de lo establecido en los artículos 4 y 6 de la presente ley, su omisión es sancionable conforme a lo dispuesto por el Código de Protección y Defensa del Consumidor”

¹⁵ D.S. N° 017-2009-MTC. Reglamento Nacional de Administración de Transporte
Artículo 41°.- Condiciones generales de operación del transportista.

El transportista deberá prestar el servicio de transporte respetando y manteniendo las condiciones bajo las que fue autorizado. En consecuencia, asume las siguientes obligaciones.

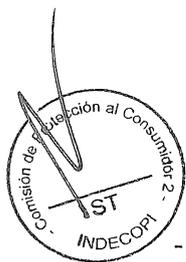
41.1 En cuanto al servicio:

(...)

41.1.8 Poner a disposición del usuario la información relevante en relación a los servicios que presta, tales como horarios y modalidades autorizadas, tarifas al público, fletes etc. En sus oficinas, en los puntos de venta de pasajes, en los terminales terrestres, estaciones de ruta y en su página Web de ser el caso.

“Artículo 8. Del control y sanciones del servicio por parte de Indecopi
El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), a mérito de sus competencias y facultades, controla y sanciona la calidad del servicio que prestan las Plataformas Tecnológicas para el Servicio de Transporte Privado”

50. Al respecto, el artículo 12 del Reglamento establece qué instituciones públicas resultan competentes en materia de fiscalización del transporte terrestre de personas en los diferentes ámbitos de jurisdicción; así, según sea el caso, pueden ser competentes además del Indecopi, el Ministerio, la Policía Nacional del Perú, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.
51. En ese sentido, teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento, consideramos que el artículo 8 del Proyecto de Ley debe referirse expresamente a todas las instituciones públicas que ostentan competencias de fiscalizar y sanción en materia de transporte, y no solamente al Indecopi, quien resulta competente únicamente cuando el servicio de transporte se encuentre vinculado a materias como: acceso al mercado, libre competencia y defensa de los derechos del consumidor. Caso contrario, una interpretación sesgada de la norma, podría concluir que las instituciones mencionadas en el párrafo anterior no podrán ejercer estas competencias cuando se trate de plataformas electrónicas.



- Consideraciones finales:

52. Conforme al principio de legalidad, reconocido en nuestro ordenamiento jurídico¹⁶, las autoridades administrativas, y en general todas las autoridades que componen el Estado, desarrollan sus funciones dentro del marco de las facultades que les hayan sido asignadas y de acuerdo a los fines para los que estas fueron conferidas. Bajo ese entendido, las competencias públicas deben contar siempre con una norma legal que señale su campo atributivo.
53. Así, mediante Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, se estableció que la acción estatal en materia de transporte terrestre se encuentra orientada a satisfacer las necesidades de los usuarios y a resguardar sus condiciones de seguridad¹⁷, asignándose al Ministerio y al Indecopi, entre otras entidades, las competencias respectivas para la consecución de dicho propósito¹⁸.



¹⁶ DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS, DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. 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, 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. (...)

LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 3.- Del objetivo de la acción estatal

La acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

¹⁸ **LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE**

Artículo 15.- De las autoridades competentes

Son autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre, según corresponda:

- a) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones; (...)
b) El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.



54. En ese sentido, el Ministerio, en su calidad de ente rector a nivel nacional, es la entidad encargada de dictar la normativa necesaria para el desarrollo del transporte terrestre y para interpretar su contenido, contando, asimismo, con competencias para la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas emitidas a través de las instituciones especializadas para tal efecto¹⁹.
55. Por ello, consideramos que la propuesta normativa debe ser sometida a la evaluación del Ministerio, autoridad que cuenta con las competencias normativas en materia de transporte y tránsito, esto en la medida que establecer el marco regulatorio de este servicio implica definir aspectos especialmente técnicos que resultan determinantes, como la clasificación del servicio, su naturaleza jurídica, las autoridades competentes para su fiscalización, entre otros.

III. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, formulamos las siguientes conclusiones:

- i. Consideramos que, antes de establecer un marco normativo que regule el servicio de transporte prestado a través de las plataformas tecnológicas, es importante determinar cuál es la naturaleza jurídica de estos servicios (públicos o privados), considerando las disposiciones establecidas en nuestra Constitución Política, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre.
- ii. Consideramos que, la propuesta normativa debe ser sometida a la evaluación del Ministerio, autoridad que ostenta competencias normativas en materia de transporte y tránsito, esto en la medida que establecer el marco regulatorio de este servicio implica definir aspectos especialmente técnicos que resultan determinantes, como la clasificación del servicio, su naturaleza jurídica, las autoridades competentes para su fiscalización, entre otros.
- iii. Sin perjuicio de ello, consideramos que las disposiciones de la propuesta normativa deben uniformizar su redacción precisando si el servicio de transporte prestado a través de plataformas es público o privado, con la finalidad de evitar confusiones en

LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción
El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:

Competencias normativas:

- a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.
- b) Interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

(...)

Competencias de fiscalización:

- 1) Fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre el servicio de transporte terrestre del ámbito de su competencia, para lo cual podrá contratar empresas o instituciones especializadas y de reconocido prestigio, en el campo de la supervisión. Para tal fin, mediante Decreto Supremo se regula el procedimiento de acreditación de las entidades supervisoras, así como las tasas de regulación correspondientes. La fiscalización comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por el incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios.
Las demás funciones que el marco legal vigente y los reglamentos nacionales le señalen, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la presente Ley.



su interpretación. En caso se determine que el servicio bajo análisis tiene naturaleza pública, consideramos beneficioso para los consumidores establecer por separado las obligaciones de cada uno de los agentes intervinientes en la relación de consumo. Del mismo modo consideramos útil para el consumidor y el Estado la creación de un registro público de entidades prestadoras de servicios informativos a través de plataformas tecnológicas.

Atentamente,



ANAHÍ CHÁVEZ RUESTA
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional
de Protección del Consumidor



EDWIN ALDANA RAMOS
Secretario Técnico
Comisión de Protección al Consumidor N° 2



ABELARDO ARAMAYO BAELEA
Secretario Técnico
Comisión de Fiscalización de la Competencia
Desleal