



Carta N° 114-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 21 de abril de 2022

Congresista

ALEJANDRO SOTO REYES

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 1381/2021-CR

De nuestra consideración:

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

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), el cual propone regular “el servicio de *delivery* en vehículos motorizados y a las empresas proveedoras del servicio de *delivery* por aplicativos tecnológicos móviles - app”.

Al respecto, consideramos sumamente importante avanzar con la definición de un marco normativo que brinde seguridad jurídica a todas las partes involucradas en la economía colaborativa y en su cadena de valor. Por ello, consideramos que el Proyecto debe mantener un enfoque que permita una aproximación regulatoria que dinamice e impulse los beneficios que ha demostrado esta industria tanto en usuarios consumidores, comercios aliados y prestadores de servicios independientes que hoy encuentran una fuente de generación de ingresos real y efectiva en las plataformas digitales, así como soluciones de abastecimiento y movilidad para cientos de miles de usuarios en nuestro país.

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

1. Mejora regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.



En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo.

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

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

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

Conforme se detallará a continuación, el Proyecto no cumple con realizar un adecuado AIR.

2. Las empresas de intermediación tecnológica y sus beneficios para la sociedad.

Las empresas administradoras de intermediación del servicio de *delivery* a través de plataformas tecnológicas (en adelante, "las empresas administradoras de intermediación de *delivery*" o "las plataformas") han venido operando en el país y en el mundo como una solución de abastecimiento y acceso a bienes indispensables y de consumo habitual eficiente, seguro y de gran calidad en respuesta a las necesidades de los usuarios consumidores a nivel nacional. Las aplicaciones digitales de intermediación no solo brindan más y mejores alternativas para los usuarios consumidores como canal de contacto con cientos de miles de productos y comercios, sino que optimiza los desplazamientos y la congestión en la movilidad en las ciudades donde operan, conectando a repartidores, establecimientos comerciales (en su mayoría PYMES) y consumidores de manera eficiente, evitando la utilización de vehículos y contribuyendo con la formalización, el pago de impuestos, la bancarización a nivel nacional y la transformación digital de la economía local.

Al respecto, según el estudio del Instituto Peruano de Economía (IPE), titulado "Impacto de las plataformas digitales en la economía peruana",¹ en abril de 2021, las plataformas "*facilitaron la realización de más de 5.6 millones de servicios de movilidad y de 2.6 millones de servicios de delivery en el Perú*", es decir, un total de 8.2 millones de servicios. En el caso particular de las plataformas administradoras de intermediación de servicios de *delivery*, se

¹ Instituto Peruano de Economía (2021) Impacto de las plataformas digitales en la economía peruana.



benefició a 580 mil usuarios, 13 mil socios y a 4,600 empresas aliadas que comercializan sus productos a través de estos canales de comercio digital.

Si bien la pandemia de la Covid-19 y las medidas adoptadas por el Ejecutivo tuvieron un impacto directo en la economía de nuestro país, incrementaron también la demanda por los servicios de comercio digital y de *delivery*. Según el estudio, a enero de 2020, se solicitaron 1.4 millones de servicios mediante plataformas de contacto, cuya demanda se redujo sustancialmente durante la primera cuarentena, pero incrementó significativamente desde mayo de 2020 hasta abril de 2021, ascendiendo a las 2.6 millones de transacciones. Desde entonces puede apreciarse un incremento sostenido de usuarios consumidores, repartidores, independientes y comercios aliados usuarios de las plataformas.

Así, el impacto en el empleo también ha sido significativo, en tanto los conductores como repartidores, en abril de 2021, representaron el 1.4% de la PEA ocupada de Lima Metropolitana, donde operan principalmente las plataformas digitales. Al respecto, los socios repartidores representan el 0.28% de la PEA ocupada en dicho mes, los cuales, en su mayoría (72%) se hallan satisfechos con las plataformas y esperan que su uso de estas sea algo permanente (78%).

El impacto económico, por su parte, también ha sido notable. Como bien señala el informe del IPE, las plataformas de intermediación de servicios de movilidad y *delivery* generaron, en abril de 2021, ventas por S/ 85 millones y S/ 43 millones, respectivamente, y sumaron, a lo largo de 2020, un total de S/ 1,421 millones. Así, las plataformas digitales tuvieron un impacto de 0.25% en el PBI de dicho año, representando un total de S/ 1,787 millones.

Por ello, es muy importante que la normativa a aplicarse evite la generación de barreras que dificulten el acceso a los beneficios de la economía colaborativa, en perjuicio –especialmente– de los miles de repartidores que utilizan estas plataformas tecnológicas con flexibilidad y autonomía como fuente real y efectiva de generación de ingresos. Tal es el caso de padres de familia, jóvenes, estudiantes y profesionales, entre otros, que buscan contar con otras fuentes de ingresos y mejorar su calidad de vida. Una regulación que no reconozca estas características pondría en riesgo un ecosistema que ha generado trabajo, ingreso y oportunidades para decenas de miles de personas.

Cabe indicar que la economía colaborativa ha permitido el surgimiento de cada vez más emprendimientos tecnológicos en el Perú², caracterizados por el uso y aprovechamiento de bienes subutilizados a través de oferta y demanda, como sucede con los vehículos privados, a través de los cuales se pueden prestar servicios de *delivery*. En síntesis, la prestación de servicios de *delivery* intermediado por plataformas tecnológicas ha permitido mejoras y ventajas sustanciales para la concreción de transacciones comerciales en el país:

- **Optimización de desplazamientos:** *La tecnología permite conectar a repartidores, establecimientos comerciales y usuarios de manera real y eficiente, lo que evita desplazamientos innecesarios, ahorra tiempo y reduce la congestión vehicular, como externalidad al servicio prestado.*

² Algunos ejemplos de emprendimientos de economía colaborativa peruanos son: <http://www.taximamasos.pe/>, <https://www.urbaner.com/page/unete-nosotros>, <https://www.chazki.com/>, <https://housekipp.com/>, <http://www.helpers.pe/>, <http://www.tudu.pe/>, https://www.afluentia.pe/informacion_sobre_afluentia#finanzas_colaborativas, entre otros.



- **Trazabilidad de los viajes:** La tecnología de las plataformas permite contar con la información acerca de todos los viajes, lo que brinda un elemento de seguridad muy importante.
- **Pólizas de seguros contra accidentes:** De manera adicional a la cobertura del SOAT, las plataformas de intermediación cuentan con pólizas de seguros contra accidentes que cubren a los repartidores independientes y terceros que puedan verse involucrados en accidentes durante la prestación del servicio solicitado a través de las plataformas, e incluso 30 minutos posteriores a la finalización del servicio.
- **Calificaciones de usuarios y conductores:** La tecnología utilizada por las plataformas permite un control del servicio basado en calificaciones, lo que brinda garantías de seguridad y confianza, tanto para usuarios finales como para conductores y repartidores independientes.
- **Pago con medios digitales sin contacto:** Las plataformas de contacto ofrecen la ventaja del uso de medios de pago digitales, lo que hace transparentes las operaciones, le dan seguridad electrónica y fomentan la bancarización en el país, además de brindar inclusión financiera de los usuarios conductores, los conductores y repartidores independientes.
- **Comunicaciones, información y soporte:** Mantener informados a los usuarios consumidores y repartidores independientes mediante los canales de comunicación de cada plataforma de contacto, para atender situaciones que se presenten antes, durante y después de la prestación del servicio.

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

En línea con ello, resaltamos la importancia de solicitar y tomar en consideración la opinión de las entidades competentes, como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, Ministerio de la Producción - PRODUCE (entidad competente en economía digital), Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, el Instituto de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI y la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros - SGTD; además de especialistas y expertos en regulación de tecnología y plataformas digitales a nivel local e internacional, así como entidades involucradas en la implementación del Proyecto.

3. Principales riesgos advertidos.

- (i) Imprecisión sobre el concepto: El artículo 3° del Proyecto establece la definición de “empresa prestadora del servicio de *delivery* en vehículo motorizado, para el traslado de mercaderías y productos”. Así, el Proyecto señala que estas “son personas jurídicas, personas naturales con negocio y las empresas proveedoras de *delivery* por aplicativo tecnológico móvil - APP, todas debidamente registradas según lo establecido en el artículo 4° de la presente norma”.

Al respecto, sugerimos que esta no incluya la referencia a “proveedoras” o “prestadoras” del “servicio *delivery* por aplicativo tecnológico”. Esto, en línea con lo señalado por el Indecopi en resoluciones anteriores, que, aunque relativas a otra actividad, resultan aplicables a este modelo de negocio. En estas, el Indecopi resuelve que la actividad



realizada por las empresas de intermediación del servicio privado de transporte especial a través de plataformas tecnológicas es exclusivamente un servicio de intermediación y no uno de transporte. Por las mismas razones, las empresas de intermediación del servicio de *delivery* a través de plataformas digitales realizan, exclusivamente, un servicio de intermediación, y no uno de *delivery* o entrega de productos.

Cabe precisar que este concepto se ha recogido parcialmente dentro del segundo párrafo de dicho artículo, en tanto establece que el servicio prestado –que debe tomarse como “de intermediación” y no “de *delivery*”- “*conecta a los usuarios y/o consumidor con los establecimientos comerciales, para el traslado de sus mercaderías y productos, para promover e impulsar los emprendimientos y la reactivación económica*”. En esencia, esta reconoce la intermediación, enfatizando en la labor de las plataformas como clave en el emparejamiento de oferta y demanda en determinado sector.

En efecto, dichos servicios son prestados por personas usuarias de las plataformas de intermediación, quienes se conectan a éstas de manera autónoma y libre para prestar sus servicios a consumidores que compran y contratan sus servicios a través de las plataformas de intermediación tecnológica. Corregir esta imprecisión conceptual resulta fundamental dentro del ejercicio de política pública y regulatorio que se adelanta actualmente en el país.

Un elemento práctico que ha permitido a estas aplicaciones servir como herramienta a cientos de miles de personas para generar ingresos es la posibilidad de prestar el servicio de acuerdo a la disponibilidad de vehículo que tengan los prestadores repartidores independientes. Es así como un repartidor presta el servicio en bicicleta, otro día en moto y otro día en vehículo, siendo un ejercicio dinámico y vivo, relacionado con la disponibilidad de medios que se tengan en un momento y caso particular. En tal sentido, en el artículo 3° y a lo largo de todo el proyecto de ley sugerimos, además, la eliminación de la mención a la motocicleta, pues este no es el único vehículo que pudieran utilizar los repartidores independientes. Acotarlo impediría que los repartidores tengan más opciones para prestar el servicio, quitándoles la posibilidad de adaptarse a nuevas herramientas de desplazamiento que surjan en el mercado.

Por otro lado, es indispensable que la legislación exija los mismos requisitos a las empresas que otorgan el servicio mediante aplicaciones, páginas web o sin elementos tecnológicos de por medio. Lo contrario supondría exigir requisitos discriminatorios para aquellas empresas que invierten en tecnología o, en otras palabras, exigir menos requisitos a quienes brindan el servicio de modo analógico.

En tal sentido, sugerimos que la propuesta normativa diferencie claramente a las empresas intermediadoras (que solo conectan a los usuarios con los establecimientos comerciales), de las empresas que brindan servicio de *delivery* (que tienen como objeto principal brindar el servicio de reparto, mediante operadores subordinados) esta no incluya la referencia a “proveedoras” o “prestadoras” del “servicio *delivery* por aplicativo tecnológico”. Así las cosas, sugerimos que la definición incluya el concepto de “intermediación”, con la siguiente redacción:

*“Artículo 3°: Empresas **de intermediación del servicio de delivery***

Para efectos de la presente ley se tienen las siguientes definiciones:



1. **Empresas de intermediación del servicio de delivery:** Son las empresas administradoras de plataformas que realizan el servicio de intermediación - APP para el traslado de mercaderías y productos, todas debidamente registradas según lo establecido en el artículo 4° de la presente norma.
2. **Servicio de intermediación:** El servicio de intermediación conecta al/ los usuario(s) y/o consumidor(es) con los establecimientos comerciales u otros usuarios para el traslado de mercaderías y productos.
3. **Empresas proveedoras del servicio de delivery:** Las empresas proveedoras del servicio de delivery, en cualquier modalidad son empresas que, de conformidad con su naturaleza de constitución, brindan el servicio de delivery a través de operadores subordinados.”

Por lo anterior, sugerimos que esta definición sea incluida en todos los extremos del Proyecto en los que se haga mención a las empresas referidas y/o al servicio prestado por estas.

- (ii) Creación de Registro Nacional: El artículo 5° del Proyecto establece la creación de un “Registro Nacional de Proveedores del servicio de Delivery en vehículos motorizados y por empresas de delivery con aplicativo móvil APP para el traslado de mercaderías y productos”, administrado por la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, “la SGTD”) y gestionado en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del Viceministerio de Transportes.

De acuerdo con lo señalado líneas arriba, sugerimos la eliminación a la mención de vehículos motorizados. Por otro lado, si bien de la sola lectura del artículo 5° del Proyecto no se desprende la existencia de limitaciones, es necesario alertar que este delega en el reglamento la labor de establecer (i) requisitos que garanticen los derechos, seguridad y confianza de los usuarios; (ii) la regulación aplicable a las empresas proveedoras del servicio; y (iii) los requisitos de quienes puedan brindar efectivamente el servicio, incluyendo las características de los vehículos utilizados.

En particular, esta redacción resulta peligrosa para el sector en tanto da lugar a la imposición de multiplicidad de barreras burocráticas para el ejercicio de la actividad. Como es sabido, la reglamentación de una ley debe ceñirse al principio de legalidad y, por ello, no puede incorporar requisitos no previstos en aquella. Esto podría suponer un riesgo para la actividad con diversos costos de ingreso y permanencia en el mercado, afectando la innovación y el emprendimiento para el sector. Esto se ve agravado, además, por no precisar salvedades -en cuanto a requisitos no exigibles- o una finalidad clara que oriente la decisión reglamentaria.

Por otro lado, debería procurarse que la información solicitada tutele la información sensible de los agentes registrados, sobre todo en tanto esta suponga la inclusión de datos personales. Cabe señalar que difundir dicha información atentaría contra la política de confidencialidad de datos y registros propios, así como los principios establecidos en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales. Así las cosas, estos requisitos mínimos no deberían suponer un incremento de costos transaccionales o reales de cara a los usuarios del servicio.

Por otro lado, cabe señalar que la SGTD, en coordinación con el Viceministerio de Transportes, deberá implementar también mecanismos adecuados y comprobados de



protección de la información personal proporcionada. Esto, en línea con lo dispuesto por el artículo 17° de la Ley de Protección de Datos Personales y el artículo 10° de su Reglamento: las plataformas solo están permitidas de cumplir con la entrega de información cuando (i) existan garantías de alojamiento seguro de la información trasladada por las empresas, bajo un acuerdo de confidencialidad; (ii) se exija la información estrictamente necesaria para la finalidad establecida; y (iii) exista transparencia respecto de los mecanismos a implementar para el tratamiento de los mismos.

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

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

Sin perjuicio de lo anterior, saludamos la inclusión de la prohibición de exigir requisitos discriminatorios de cara a los efectivos prestatarios del servicio de intermediación, es decir, a los socios repartidores –llámese “operadores que brindan el servicio”, como son definidos en el artículo 7° del Proyecto. Consideramos que aquello debería también ampliarse a prohibir legislativamente la imposición tanto de requisitos discriminatorios como de barreras burocráticas tanto para las empresas administradoras de las plataformas de intermediación como para los propios socios repartidores, en tanto piezas clave para el desenvolvimiento del mercado colaborativo.

En tal sentido, proponemos la siguiente redacción:

“Artículo 5°: Requisitos y efectos de la inscripción en el Registro Nacional de Empresas intermediarias del servicio de Delivery y de las empresas proveedoras de delivery
*El reglamento de la presente ley establecerá los requisitos que **deben cumplir las empresas intermediarias del servicio de delivery y las empresas proveedoras de delivery para inscribirse en el registro.***

El registro tiene naturaleza declarativa y no constitutiva. En tal sentido, tiene por finalidad obtener datos generales sobre las empresas y el servicio que brindan. En los requisitos para el registro se asegura el cumplimiento de los Tratados Internacionales y Acuerdos Comerciales ratificados por el Perú, así como de la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento.

La ley garantiza un trato igualitario en los requisitos exigidos a las empresas intermediarias y prestadoras que utilicen tecnologías de la información en la ejecución de sus servicios, sin exigir requisitos adicionales o innecesarios para su registro. Del mismo modo, la ley garantiza un trato igualitario a la inversión nacional y a la extranjera. El principio de igualdad se observará en la reglamentación de la presente ley.”

- (iii) Obligación sobre transferencia de datos: El artículo 6° del Proyecto establece la obligación de compartir vía electrónica con la PCM, a través de la SGTD, con el MTC, a



través del Viceministerio de Transportes, el MININTER, a través de la Policía Nacional del Perú, y con el Ministerio Público, cuando corresponda, información relativa a sus usuarios, conductores registrados o sucesos ocurridos en el traslado de mercancías y productos, cuando la solicitud se encuentre debidamente motivada.

Esta obligación atenta contra la política de confidencialidad de datos y registros propios, así como los principios establecidos en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales. Conforme mencionamos anteriormente, la SGTD y el Viceministerio de Transportes deberán implementar también mecanismos adecuados y comprobados de protección de la información personal proporcionada. Esto, en línea con lo dispuesto por el artículo 17° de la Ley de Protección de Datos Personales y el artículo 10° de su Reglamento.

Para evitar dicha posible contingencia, sugerimos la siguiente redacción:

“Artículo 6°. Obligación de informar a las entidades públicas competentes

*Las empresas **administradoras de intermediación del servicio de delivery**, así como las **empresas proveedoras del servicio de delivery**, objeto de la presente ley, comparten vía electrónica, **en caso de un requerimiento oficial emitido por la autoridad competente que involucre procedimiento de naturaleza judicial o administrativa** la información relativa a sus usuarios, conductores registrados o sucesos ocurridos en un traslado de mercaderías y productos, cuando la solicitud se encuentre debidamente motivada.*

Los plazos conferidos por las entidades son prorrogados en función de la complejidad de la materia.”

- (iv) Supervisión de las empresas operadoras por parte de SUTRAN, MININTER, ATU y las municipalidades provinciales: Se atribuye a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), en conjunto con el MININTER, la ATU y las Municipalidades Provinciales, la competencia para fiscalizar a las empresas administradoras de plataformas de intermediación, lo cual va en contra del concepto de empresa de intermediación, utilizado tanto en el artículo 3° del Proyecto como de la definición brindada por el Indecopi en resoluciones anteriores.

Atribuir dicha competencia atenta incluso contra las funciones, competencias y especialización de la SUTRAN, definidas por la Ley N° 29380, la cual tiene por objeto regular los servicios de transporte terrestre, complementarios y vinculados. Son, en efecto, los socios repartidores mismos quienes ejecutan la prestación del servicio de entrega de productos, y no la empresa intermediadora, en términos del artículo 3° del Proyecto. Por tanto, serían estos quienes deben hallarse bajo la fiscalización del regulador de transporte. Esto aplica, del mismo modo, en el caso del MININTER, la ATU y las municipalidades provinciales.

- (v) Sobre la responsabilidad de las empresas operadoras: Al respecto, el Proyecto propone que las empresas sean 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 las empresas. Así, se pretende extender y atribuir responsabilidad a las empresas referidas aduciendo –en contradicción con lo expuesto anteriormente, además de lo detallado por el artículo 3° del Proyecto y las resoluciones del Indecopi- que son estas las que prestan efectivamente el servicio, cuando estas realizan exclusivamente la actividad de intermediación.

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

Debe recordarse que, en materia de responsabilidad administrativa rige el principio de causalidad. Así, según lo dispuesto por el artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, “la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”. En tal sentido, si la empresa intermediadora no realiza ninguna conducta activa u omisiva, ni tiene dominio de las acciones realizadas por los repartidores independientes, la imposición de la responsabilidad solidaria atentaría contra el principio de causalidad.

En efecto, en el caso de las plataformas de intermediación, estas solo actúan conectando a los usuarios y los socios repartidores, por lo que no son ni pueden ser responsables por el servicio que efectúan los repartidos. Esto es más evidente cuando se advierte que los socios repartidores cuentan con autonomía y flexibilidad para prestar el servicio.

Imponer una solidaridad de las empresas de intermediación por los servicios que efectúa el socio repartidor de modo autónomo va en contra de la naturaleza misma del derecho sancionador y de la actividad económica. Hacerlo desvirtuaría el modelo de economía colaborativa, donde las partes actúan de modo autónomo y la plataforma digital únicamente pone en contacto a usuarios con socios repartidores. En tal sentido, proponemos que el primer párrafo del artículo 9° del Proyecto de Ley sea eliminado en el predictamen que elabore la Comisión.

- (vi) Sobre las medidas de identificación: El segundo párrafo del artículo 9° del Proyecto plantea que las empresas del rubro implementen medidas que permitan la identificación de las unidades móviles como logos y emblemas, para el reconocimiento y prestación del servicio por parte del público usuario y la fiscalización de las autoridades públicas competentes, establecidas en el Reglamento.

En particular, esta exigencia resulta excesiva tanto respecto de la esencia del servicio como respecto de los fines de la regulación. Al respecto, cabe precisar que el servicio de intermediación prestado por las empresas administradoras de las plataformas de intermediación se realiza, como indica su definición, vía las plataformas digitales que conectan oferta y demanda, por lo que los usuarios son, por esa vía, completamente capaces de identificar a los socios repartidores y a la empresa con la que trabajan en ese momento.

Dado que el emparejamiento de oferta y demanda del mercado se genera únicamente a raíz de una interacción vía aplicativo, resulta innecesario, poco idóneo y desproporcional obligar a las empresas a implementar distintivos físicos que permitan identificar a los socios repartidores o los vehículos que emplean. Es necesario resaltar que los vehículos no son de propiedad de las empresas y, en algunos casos, tampoco de los socios repartidores. En tal sentido, las empresas intermediadoras no podrían disponer de estos. Además, en ejercicio de la autonomía y flexibilidad que brinda el modelo, muchas veces los socios repartidores suelen estar registrados simultáneamente en más de una empresa intermediaria (plataforma digital), por lo que resultaría imposible para ellos tener logos



distintivos de todas las plataformas. Lo mismo sucede en el caso de quienes brindan el servicio de modo esporádico.

La obligación implicaría, en la práctica, no solo una discusión sobre cómo organizar los logos o emblemas de las plataformas, sino también sobre la reimposición de una exigencia declarada ya como barrera burocrática irracional.

En efecto, la Sala de Defensa de la Competencia (en adelante, la Sala), desde agosto del año 1997, resolvió que la exigencia de obligar a los agentes del mercado a llevar distintivos físicos resultaba irracional, por impedir u obstaculizar la permanencia de los agentes económicos en el mercado³. En esa oportunidad, y de manera similar a la propuesta del Proyecto, la Municipalidad Provincial de Trujillo pretendió, por aparentes razones de seguridad, que todos los taxis en su jurisdicción tengan como distintivo el estar pintados completamente de color amarillo. Sobre el caso, la Sala analiza la razonabilidad de la medida y resuelve que:

“La exigencia (...) genera una serie de sobrecostos que deben ser tomados en cuenta. Con relación a la denunciante, significa tener que volver a pintar sus vehículos y, además, dejar de emplear el color que usualmente lucían los mismos. Así también, para los competidores que buscan diferenciarse dentro de este mercado, producto como efecto que tengan incurrir en mayores costos para poder distinguirse, lo cual ahora será muy difícil, en la medida que todos los taxis deberían tener el mismo color.

Por otro lado, en relación con la justificación de la medida planteada por la Municipalidad, esta Sala considera que no se ha cumplido con justificar por qué y en qué medida el pintado uniforme de los taxis contribuye a reducir las posibilidades de que ocurran asaltos o violaciones. Más aún, cabría la posibilidad de que el pintado uniforme de estos vehículos ocasione mayores dificultades para identificar aquellos vehículos donde se hubiesen producido este tipo de actos delictivos. (...)

Por otro lado, la denunciante presta sus servicios a través de un sistema mediante el cual es posible recoger pasajeros con motivo de una llamada telefónica. Es conocido que algunos usuarios tienden a preferir este tipo de servicios, justamente por razones de seguridad.

Por tanto, la finalidad de brindar mayor seguridad a los usuarios de los taxis no justifica el uniformizar el color de los vehículos que prestan dicho servicio. La medida cuestionada, en consecuencia, irroga costos para los dueños de los taxis, sin que se haya justificado qué beneficios se obtendría de dicha medida en relación con el interés público que la Municipalidad busca proteger, es decir la seguridad. (...)”

Así, la Sala estableció, con calidad de precedente de observancia obligatoria, los criterios a tener en cuenta para determinar la existencia de una barrera burocrática ilegal o irracional, dentro de los cuales se halla la obligación de la entidad reguladora de (i) probar el interés público que justificó la medida impugnada y los beneficios que pretenden conseguirse con ella; (ii) el carácter adecuado o razonable de la(s) restricción(es) impuesta(s); y, (iii) la inexistencia de medidas menos gravosas con relación a las demás opciones existentes para lograr el beneficio previsto, tras lo cual la Comisión o la Sala realizaría un balance de los costes privados derivados de la exigencia, frente a los posibles beneficios públicos previstos, a fin de determinar la racionalidad de la medida.

³ Ver Resolución N° 182-97-TDC, recaída en el Expediente N° 036-96-CAM.

<https://indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/resolucioonn182-97-tdc.pdf>



Este razonamiento, que se halla también replicado en el Reglamento del Congreso, como mencionamos anteriormente, exige la clara identificación de un problema, así como la de los agentes involucrados, opciones regulatorias y una valorización y contraste entre estas para la selección de la medida más idónea y menos gravosa.

Sin perjuicio de ello, la justificación incluida en la Exposición de Motivos se limita a enunciar un incremento de actos delincuenciales a bordo de vehículos motorizados, sin precisar ninguno de los aspectos descritos en el párrafo anterior, tras lo cual dedica un apartado a la situación contractual de los socios repartidores, limitándose a citar lo expresado por una socióloga, sin realizar un análisis profundo en relación a la propuesta o a la problemática identificada.

Sin perjuicio de ello, la justificación incluida en la Exposición de Motivos se limita a enunciar un incremento de actos delincuenciales a bordo de vehículos motorizados, bajo una generalización basada en el prejuicio, sin data y sin precisar ninguno de los aspectos descritos en el párrafo anterior. Es por ello que recomendamos la eliminación del segundo párrafo del artículo 9 del Proyecto, al momento de elaborar el predictamen.

- (vii) Sobre el seguro obligatorio para la operatividad del servicio: Al respecto, el Proyecto establece la obligación de contar con el Seguro Obligatorio del Servicio de *Delivery* en vehículos motorizados – SOSDE bajo la modalidad de un seguro de accidentes personales que cubra los riesgos de muerte y lesiones corporales que sufran los conductores de los vehículos motorizados o terceros, durante la prestación del servicio.

Si bien estimamos se trata de una exigencia necesaria y razonable, la regulación planteada resulta innecesaria en tanto ignora la existencia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), el cual resulta exigible a todo vehículo automotor, por lo que la exigencia supondría una duplicidad regulatoria en función a la carga que supone. Esto, como se observa del artículo 30° de la Ley N° 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre:

“Artículo 30.- Del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

30.1 Todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República debe contar con una póliza de seguros vigente del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT o certificados contra accidentes de tránsito - CAT, que contengan términos equivalentes, condiciones semejantes o mayores coberturas ofertadas que el SOAT vigente (...)

30.2 El SOAT y el CAT cubren a todas las personas, sean ocupantes o terceros no ocupantes que sufran lesiones o muerte, como producto de un accidente de tránsito.”

Como se puede apreciar, el Proyecto exigiría dos seguros obligatorios para la misma unidad, por el mismo concepto, para cubrir los mismos daños.

Al no haber identificado un problema en particular, y más aún, replicar una solución ya existente respecto de un riesgo anteriormente identificado y ya cubierto, el Proyecto estaría planteando una exigencia carente de un adecuado AIR.



En ese mismo sentido, se haría también innecesaria la segunda oración de la Primera Disposición Complementaria Final, por la que se dispone que la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones aprobará las condiciones y/o cláusulas del contrato de seguro que presenten las compañías de seguros para cubrir los riesgos señalados.

- (viii) Sobre la imposición de un impuesto progresivo: La Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto establece que el Ministerio de Economía y Finanzas, vía Sunat, establecerá un impuesto progresivo los tres primeros años a partir de su publicación.

Al respecto, la Exposición de Motivos del Proyecto se basa en las declaraciones, que, erróneamente, afirman que existen vacíos tanto en la normativa laboral como tributaria, el cual sería más prominente en el primer caso. Esto, sin embargo, no se corresponde con la realidad, en tanto la legislación tributaria peruana ya grava tanto las transacciones que se celebran en el mercado, vía Impuesto General a las Ventas (IGV), regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 821 – Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 29-94-EF y sus modificatorias; como los ingresos, vía Impuesto a la Renta, regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 774, aprobado por Decreto Supremo N° 179-2004-EF, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 122-94-EF y sus modificatorias.

Visto lo anterior, la creación de un nuevo impuesto exclusivo para este sector resultaría nocivo para la economía colaborativa, que enfrentaría condiciones más duras que otros sectores del mercado, desincentivando y retrasando su desarrollo, generando además una situación anticompetitiva.

De acuerdo con el informe del IPE, del 100% de cuentas activas de socios a abril de 2021, más del 60% se empezó a usar desde marzo de 2020, es decir desde inicios de la pandemia. Del mismo modo, el 68% de comercios aliados empezó a vender mediante estas plataformas a raíz de la pandemia. Cabe precisar que el 39% de los comercios son microempresas de 5 trabajadores o menos. Como se aprecia, las plataformas de reparto han sido un factor importante en la recuperación económica del país, en este contexto causado por la pandemia de la COVID-19. Incluir un nuevo tributo solo encarecería este servicio y lo haría inaccesible para miles de usuarios, socios repartidores y comercios aliados que lo emplean en el día a día y mediante el cual dinamizan la economía de todo el país.

Asimismo, este resultaría también inconstitucional dado su carácter confiscatorio, vulnerando el artículo 74° de la Constitución. Esto, dado que buscaría imponer –sin ninguna justificación– un gravamen adicional a los que ya gravan la actividad, sin atención a la capacidad contributiva, constituyendo una apropiación indebida de la propiedad privada.

En palabras del Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 033-2004-AI/TC, *“la capacidad contributiva tiene un nexo indisoluble con el hecho sometido a imposición; es decir, que siempre [que] se establezca un tributo, este deberá guardar íntima relación con la actividad de los sujetos obligados, ya que solo así respetará la aptitud del contribuyente para tributar”*. En ese sentido, el Tribunal señala que un tributo se vuelve confiscatorio *“sea a consecuencia de un solo tributo exorbitante, o por vía de*



diversas cargas tributarias que, siendo moderadas, en su conjunto traen el mismo efecto y presión sobre el contribuyente.”⁴

En tal sentido, también proponemos la eliminación de la Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley al momento de elaborar el Predictamen.

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

Así pues, reconocemos las buenas intenciones detrás del Proyecto de Ley y consideramos que, con la incorporación de las sugerencias antes descritas, este podría ser una oportunidad para otorgar seguridad jurídica a las nuevas plataformas de intermediación que se creen.

Quedando a su disposición para remitir o precisar más información al respecto, agradecemos su gentil atención y nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Sin otro particular, quedamos de usted.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2302-2003-AA/TC. Página 9.