



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Secretaría
General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Miraflores, 26 JUL. 2017

OFICIO N° 2087-2017-JUS/SG

Señor Congresista
GUILLERMO A. BOCANGEL WEYDERT
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Presente.-



139 75983



Ref. Oficio N° 1721-2016-2017-CTC/CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo de la señora María Soledad Pérez Tello, Ministra de Justicia y Derechos Humanos, para saludarlo cordialmente y al mismo tiempo en atención al documento de la referencia, alcanzar adjunto, copia del Informe N° 140-2017-JUS/GA, con el cual se emite 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.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial deferencia y estima personal.

Atentamente,


.....
KARINA FLORES GÓMEZ
Secretaría General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

VA



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 140-2017-JUS/GA

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

I. ANTECEDENTE

Mediante Oficios N° 1721-2016-2017-CTC/CR y N° 1234-2016-2017-CODECO/CR, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones y el Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, respectivamente, han solicitado a este Sector 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.

II. ANÁLISIS

II.1 Sobre la materia regulada en el Proyecto de Ley

II.1.1 Textos normativos propuestos y su justificación

1. El Proyecto de Ley N° 1505/2016-CR, consiste en regular el servicio privado de transporte a través 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 del servicio.
2. Para ello se define a las entidades operadoras de plataformas tecnológicas, el requerimiento mínimo de la plataforma, se establece el Registro Nacional de Plataformas Tecnológicas para el servicio de transporte privado, así como la responsabilidad del administrador de la plataforma, y el control y sanciones por parte de INDECOPI.
3. De acuerdo a su Exposición de Motivos, existen denuncias ante INDECOPI sobre uso indebido de las plataformas, no se ajustan los vehículos a la normativa de taxi, se emiten boletas de pago pero sin consignar por ejemplo el registro de contribuyente, y esto debido a la falta de regulación de este servicio de transporte bajo plataformas como UBER, EASYTAXI, TAXIBEAT, CABIFY, entre otras, lo que conlleva a expedir esta propuesta para garantizar la idoneidad del servicio, que estén registradas en el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, emitan comprobantes de pago, y exista presencia de INDECOPI.

II.1.2 Marco regulatorio comparado del servicio de transporte mediante plataforma tecnológica

En Colombia

4. Mediante Decreto 1079 de 2015¹, se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, modificado por el Decreto 2297 de 2015, por el cual se establece

¹ Disponible en:file:///D:/Users/oroca/Downloads/DECRETO%201079%20DE%202015%20Abril%2018%20de%202017.pdf

Ministerio de Justicia
Derechos Humanos
GABINETE
DE
ASESORES
O. Roca M

Ministerio de Justicia y
Derechos Humanos
GABINETE
DE ASESORES
M. SARAYAS



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

la habilitación de las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y de lujo, en que se debe cumplir las especificaciones y características establecidas en el presente decreto y en la regulación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte.

5. Asimismo, indica su Parágrafo 4° que "las plataformas tecnológicas que empleen las empresas de transporte debidamente habilitadas, para la gestión y prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros, deben obtener la habilitación del Ministerio de Transporte. Para ello, demostrarán el cumplimiento de las condiciones de servicio que establezca el Ministerio de Transporte, como la posibilidad de calificar al conductor y al usuario, identificar el vehículo que prestará el servicio e individualizar el conductor."
6. Además, se establece la clasificación del servicio básico (pago en efectivo) y lujo (pago por medios electrónicos), cada uno con sus requisitos para su habilitación y condiciones técnicas de los vehículos básicos y de lujo, comprendiéndolo dentro de la responsabilidad por servicio de transporte.

En Uruguay

7. Se cuenta con el Proyecto de Ley, carpeta, N° 731/2016² que pretende regular la prestación de servicios mediante plataformas informáticas, sea cualquier actividad, teniendo más incidencia en la relación de trabajo subyacente.

En Chile

8. Se cuenta con el Proyecto de Ley N° 181-364³, que define a los operadores de plataformas tecnológicas y vehículos aptos para el servicio (sean taxis o no), creación del Registro de Plataformas Tecnológicas, el pago de un valor por kilómetro recorrido por los vehículos con elevados estándares de confort y tecnología (con lo cual se crea un Fondo para la Innovación de Transporte Remunerado de Pasajeros), deber de informar al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones sobre el detalle de los viajes, así como las infracciones y sanciones.

En Perú

9. No existe una regulación al respecto, más sí se tiene normas que regulan el servicio de taxi "tradicional", como el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, que en su artículos 25 indica lo siguiente:

Artículo 25.- Requisitos técnicos para los vehículos destinados al Servicio de Taxi
Adicionalmente, los vehículos que presten el Servicio de Taxi deben cumplir con las características y/o contar con los dispositivos señalados a continuación y, de ser el caso, conforme a las precisiones del Anexo III:

1. Pertenecer a la categoría M1. Requisito exigible desde el 1 de enero de 2004.
2. Láminas Retroreflectivas que cumplan con los requisitos técnicos aprobados.
3. Cinturones de seguridad para todos los ocupantes. Cinturones de tres puntos para los ocupantes del asiento delantero y de dos puntos como mínimo para los ocupantes del asiento posterior.

² Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/6358008.PDF>

³ Disponible en:
http://d2vpb0i3hb2k8a.cloudfront.net/wp-content/uploads/sites/7/2016/10/25/leyuber_cabify.pdf



- 4. Peso neto mínimo de 1000 kg. y cilindrada mínima de 1250 cm3."
- 5. Cuatro puertas de acceso.
- (...)

A nivel de Comunidad Europea

- 10. De acuerdo a las conclusiones del abogado general de la Unión Europea, Sr. Maciej Szpunar presentadas el 11 de mayo de 2017⁴ sobre Asociación Profesional Élite Taxi contra Uber Systems Spain, S.L., ante el Tribunal de Justicia Europeo "un servicio consistente en conectar, mediante un software para teléfonos móviles, a pasajeros potenciales y a conductores que proponen prestaciones de transporte urbano individual a petición de aquéllos, en una situación en la que el prestador de dicho servicio ejerce un control sobre las modalidades esenciales de las prestaciones de transportes llevadas a cabo en dicho marco, en particular sobre su precio, no es un servicio de la sociedad de la información sino un servicio de transporte."

II.1.3 Análisis del esquema normativo propuesto

- 11. Los artículos 1 y 2 disponen que la ley tiene por objeto regular el servicio privado de transporte de pasajeros ofrecido y administrado a través de entidades operadoras de plataformas tecnológicas, definidas éstas como las 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 remunerado de pasajeros prestando el servicio de taxi y cuyo pago puede ser de forma electrónica.
- 12. Al respecto, se debe indicar que si bien se puede considerar que estamos ante un servicio de transporte, no necesariamente debe subsumirse a un tipo de taxi existente actualmente. En la aplicación del servicio, los conductores y sus vehículos en su mayoría de casos no tienen emblemas de taxis independientes (color amarillo), taxi estación (color blanco) o taxi remise (no pertenecen a una empresa), sino que se dedican a otras actividades, siendo un complemento brindar en sus horas disponibles el servicio de transporte, lo que es el punto central para la existencia del servicio mediante plataformas tecnológicas.
- 13. En tal sentido, sería recomendable que, así como en otras regulaciones o propuestas indicadas, no se restrinja o se subsuma a un tipo de servicio de taxi actual, mas sí, establecer una regulación de control y requisitos a dichos vehículos, incluso bajo estándares mayores para alcanzar la seguridad y calidad que se requiere.
- 14. Si bien el artículo 3 establece que el operador de la plataforma tecnológica o aplicaciones virtuales se le aplica las responsabilidades y obligaciones establecidas en el Código de protección y Defensa del Consumidor, y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, resulta genérico, siendo necesario especificar cuál es la vinculación que tiene la operadora, a título de qué responderá, como se le cataloga dentro del servicio, y a qué grado.


 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
 GABINETE DE ASESORES
 O. Roca M


 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
 GABINETE DE ASESORES
 M. SARAVIA S

- 15. Respecto a los requerimientos mínimos de la plataforma tecnológica se está de acuerdo con ello, excepto respecto a tener seguro vehicular, porque las operadoras

⁴ Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190593&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=833358>



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

no tienen flota de autos, sino los conductores, por lo que podría indicarse que la operadora garantiza que los conductores mantengan sus seguros vehiculares vigentes, y el tipo de seguro mínimo, además del SOAT. De igual forma, se requiere modificar los literales i) y j) ya que son obligaciones del conductor más que de la operadora, la que podría tener un deber de vigilancia.

- 16. Dado que para brindar el servicio de taxi, es necesario que la plataforma tecnológica almacene datos personales de los conductores y de las personas que solicitan el servicio, es necesario que uno de los requerimientos mínimos para realizar el servicio privado de transporte a través de plataformas tecnológicas sea contar con las medidas de seguridad necesarias para la protección de datos personales, así como la inscripción de sus bancos de datos personales en el Registro Nacional de Protección de Datos Personales, de acuerdo a lo señalado en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y su Reglamento.
- 17. Se está de acuerdo con el artículo 5 que dispone el Registro Nacional de Plataformas Tecnológicas para el servicio de transporte privado, el cual ayudaría a que condicione el registro al cumplimiento de determinados requisitos propios para este tipo de servicio, diferente al servicio de taxi –tradicional-.
- 18. Respecto al artículo 7, si bien resulta adecuado establecer responsabilidad entre el administrador de la plataforma y el conductor de la unidad, respecto a los perjuicios que se ocasionen al usuario, no resulta dable que se confundan requisitos tecnológicos bajo control del operador (geolocalización, libro de reclamaciones virtual, mecanismo para determinar tarifa) y requisitos de los vehículos y su conducción (licencia de conducir, recojo de pasajeros), que conlleva a que no habría sustento para que en esos casos se comparta responsabilidad.
- 19. No resulta claro, el régimen de control y sanción que tiene INDECOPI distinto al del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (artículo 8 y 9).

II.2 Requisitos formales del Proyecto de Ley

II.2.1 Normativa aplicable

- 20. El artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República⁵ (en adelante, el **Reglamento del Congreso**) establece que los proyectos de ley deben contener una exposición de motivos, el análisis sobre los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva.
 - 21. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa⁶ regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y la publicación de leyes.
- Finalmente, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR del 7 de diciembre de



M. SARAYIA S.

⁵ Publicado el 30 de mayo de 1998 en el diario oficial El Peruano.

⁶ Publicada el 10 de diciembre de 1997 en el diario oficial El Peruano.



2010⁷ (en adelante, el **Manual de Técnica Legislativa**) establece en su acápite 8, la estructura (presentación, título, texto normativo y exposición de motivos) y requisitos de redacción que deben observar los proyectos normativos.

- 23. De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que cumple parcialmente con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso, la Ley N° 26889 y el Manual de Técnica Legislativa. A continuación se mencionan los aspectos de carácter técnico-legislativo que tendrían que ser revaluados.
- 24. La Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales (LPDP), tiene como objeto garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales, previsto en el artículo 2 numeral 6 de la Constitución Política del Perú, a través de su adecuado tratamiento, en un marco de respeto de los demás derechos fundamentales que en ella se reconocen. De acuerdo al artículo 3° de la misma, la norma mencionada es de aplicación a los datos personales contenidos o destinados a ser contenidos en bancos de datos personales de administración pública y de administración privada, cuyo tratamiento se realiza en el territorio nacional.

II.2.2 Análisis costo beneficio del Proyecto de Ley

- 25. El análisis costo beneficio de una propuesta normativa es una herramienta para estimar del valor de los efectos beneficiosos y perjudiciales en todo el conjunto de grupos y/o sectores de individuos que serán afectados por la implementación de la propuesta. Para operar tal análisis se debe cumplir una serie de pasos: primero, definir el contenido del proyecto; segundo, identificar todos los grupos o sectores que obtienen una ventaja o desventaja con la entrada en vigencia de la propuesta normativa; tercero, clasificar los efectos ventajosos (beneficios) y desventajosos (costos) identificados en: efectos monetarios, efectos no monetarios susceptibles de valorización monetaria y efectos no susceptibles de valorización monetaria; cuarto, considerar tanto los efectos directa como indirectamente derivados de la propuesta normativa; quinto, valorar los efectos y agruparlos en las categorías de beneficios (efectos ventajosos de todo tipo) y costos (efectos desventajosos de todo tipo); y, sexto, valorar y ponderar que los beneficios de la propuesta normativa generados en la sociedad sean mayores a los que ésta asumirá con la implementación del proyecto⁸.
- 26. En ese sentido, el análisis costo beneficio tiene por objeto determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente, buscando asignar la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios. Una vez determinada la necesidad de la intervención estatal, las medidas a adoptar deberán ser las más convenientes en términos de costos y beneficios, y es aquí, donde ingresa el análisis comparativo entre diversas situaciones, con la finalidad de determinar la más eficiente para la sociedad.⁹

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
GABINETE DE ASESORES
 O. Roca M.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
GABINETE DE ASESORES
 M. SARAVIA S

Congreso de la República del Perú, Dirección General Parlamentaria. *Manual de Técnica Legislativa*. Lima: Biblioteca del Congreso de la República, 2011. p. 13.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y GUERRA GARCIA, Gustavo. *Análisis costo beneficio de las normas*. Lima: Instituto Apoyo, 1998, pp. 25-37.

⁹ MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco. *Análisis costo beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado*. Berlín: Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG), 2011, pp. 103 y 104.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

27. Sin perjuicio de lo anterior, el literal d) del Manual de Técnica Legislativa establece lo siguiente respecto al análisis costo beneficio:

"d) Análisis costo beneficio (costo oportunidad): es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia."

28. Al respecto, el Proyecto de Ley indica que no irroga gasto al erario nacional, muy por el contrario le otorga el marco legal necesario al Estado para regular a las entidades operadoras de plataformas tecnológicas que ofertan servicios de transporte privado.
29. Sin embargo, se evidencia que el análisis omitió identificar los efectos ventajosos y desventajosos derivados de su implementación. Se considera que la omisión se debe principalmente a las siguientes deficiencias metodológicas: Primero, se identificó, como relevante para el análisis, un solo tipo de costos: los gastos presupuestales del Estado; segundo, se excluyeron del análisis los costos derivados de la implementación de la medida por parte de la operadora de la plataforma; y, tercero, no se identificaron los efectos desventajosos derivados de la implementación del proyecto susceptibles de algún tipo de valorización.
30. En ese sentido, el análisis no identificó todos los efectos ventajosos y desventajosos, derivados de la implementación del Proyecto de Ley, para su posterior valorización en beneficios y costos —sean cualitativos y/o cuantitativos— generados.

II.2.3. Análisis del impacto de la vigencia del Proyecto de Ley en la legislación nacional

31. Sobre este punto, se debe considerar de manera referencial lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, el cual establece lo siguiente:

«Artículo 4.- Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.»

32. Sobre ello, atendiendo a lo indicado en el Proyecto de Ley se advierte que no se analiza el impacto en la legislación vigente, existe una referencia a los antecedentes pero no efectúa una evaluación de la situación actual y las características del servicio que se pretende regular y se requiere analizar la configuración de la medida que impactan en la idoneidad de la propuesta, así como justificar cada texto propuesto. Por ello, se considera que la fórmula normativa cumple parcialmente lo regulado por el Reglamento de la Ley N° 26889 y el Manual de Técnica Legislativa.



O. Roca M



M. SARAVIA S



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

III. CONCLUSIONES

Este Sector considera que el Proyecto de Ley N° 1505/2016-CR presenta varios aspectos a ser reevaluados y, de ser el caso, reformulados, por las razones expuestas en el presente Informe indicadas en las siguientes conclusiones:

- (i) De acuerdo al análisis efectuado al **Proyecto de Ley N° 1505/2016-CR**, que plantea regular el servicio privado de transporte a través de plataformas tecnológicas, se considera que no necesariamente debe subsumirse con los tipos de servicio de taxi actualmente vigentes, mas sí, establecer una regulación de control y requisitos a dichos vehículos atendiendo a la naturaleza de su modo de organización.
- (ii) Si bien el artículo 3 establece que el operador de la plataforma tecnológica se le aplica las responsabilidades y obligaciones establecidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, resulta muy genérico, siendo necesario especificar cuál es la vinculación que tiene la operadora, a título de qué responderá y como se le cataloga dentro del servicio.
- (iii) Respecto a los requerimientos mínimos de la plataforma tecnológica se está de acuerdo con ello, excepto respecto a tener seguro vehicular, porque las operadoras no tienen flota de autos, sino los conductores. De igual forma, se requiere modificar los literales i) y j) ya que son obligaciones del conductor más que de la operadora, la que podría tener un deber de vigilancia.
- (iv) Es necesario que uno de los requerimientos mínimos para realizar el servicio privado de transporte a través de plataformas tecnológicas sea contar con las medidas de seguridad necesarias para la protección de datos personales, así como la inscripción de sus bancos de datos personales en el Registro Nacional de Protección de Datos Personales, de acuerdo a lo señalado en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y su Reglamento.
- (v) En relación al artículo 7, si bien resulta adecuado establecer responsabilidad entre el administrador de la plataforma y el conductor de la unidad, respecto a los perjuicios que se ocasionen al usuario, no resulta dable que se confundan requisitos tecnológicos bajo control del operador y requisitos de los vehículos y su conducción, que conlleva a que no habría sustento para que en esos casos se comparta responsabilidad.
- (vi) Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda recabar la opinión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, debido a la temática abordada en el Proyecto de Ley.



Lima, julio de 2017


Oreste Gherson Roca Mendoza
Asesor Legal del Gabinete de Asesores

