



170

**CCL** CÁMARA  
DE COMERCIO  
LIMA  
La Fuerza de los Emprendedores

*Presidencia*

PI 196.08.17/TIC  
Lima, 15 de agosto de 2017

Señor  
**ROY ERNESTO VENTURA ANGEL**  
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Presente. -

De mi consideración:

Me dirijo a usted en relación al **Proyecto de Ley N° 1505/2016-CR**, que propone la Ley que crea y regula el servicio privado de transporte, a través de plataformas tecnológicas.

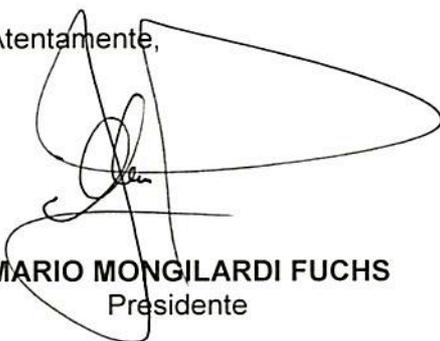
Sobre el particular, me permito presentar en adjunto, los comentarios y sugerencias elaborados por nuestro Gremio de las Tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones.

Conforme podrá apreciar del citado documento, no estamos de acuerdo con la iniciativa legislativa en referencia, principalmente porque su aplicación generaría cargas regulatorias carentes de razonabilidad, que afectarían el desarrollo de emprendimientos relacionados con recursos tecnológicos.

En tal sentido, expresamos nuestra opinión contraria respecto del Proyecto de Ley N° 1505/2016-CR sugiriendo respetuosamente su archivamiento.

Es propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



**MARIO MONGILARDI FUCHS**  
Presidente

YA

## COMENTARIOS Y SUGERENCIAS SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 1505/2016-CR

### **Herramientas digitales= crecimiento de economía**

El Proyecto de Ley en referencia es de mucha relevancia, pues definirá las reglas que rigen la forma cómo se permitirá el ingreso y desarrollo de nuevos modelos de provisión de bienes y servicios a través del uso de plataformas tecnológicas o digitales.

Si bien se centra en el uso de plataformas tecnológicas o digitales en el sector de transporte de pasajeros, lo cierto es que las plataformas tecnológicas son una herramienta que es posible gracias a la existencia de internet y la digitalización de la economía, que se usa en varias industrias y servicios como un mecanismo para el crecimiento de esas industrias. Su impacto es tan profundo que ningún sector queda al margen de su influencia.

Por lo tanto, las formulaciones de políticas a su alrededor deben procurar garantizar que internet y las herramientas digitales continúen siendo un medio para el crecimiento de las economías, y por su amplio alcance, las políticas y regulaciones deben causar el menor impacto posible en esa posibilidad de innovación, crecimiento económico y desarrollo digital de la economía en general.

### **Posición institucional**

En esa línea somos de la opinión que la propuesta del Proyecto de Ley debe ser rechazada por las siguientes razones:

- El Proyecto de Ley atenta directamente contra la denominada "economía colaborativa". La economía colaborativa o de pares hace referencia al uso compartido de bienes o la prestación de servicios entre consumidores a través de plataformas tecnológicas en Internet. Esta nueva tendencia ofrece enormes ventajas y beneficios en el desarrollo de la economía mediante el fomento del nacimiento de emprendimientos innovadores, así como enormes oportunidades de trabajo para la población, de manera transversal a todas las industrias. El Proyecto de Ley tal como ha sido concebido genera un precedente negativo para la economía colaborativa ya que impone cargas regulatorias adversas a emprendimientos de base tecnológica que están buscando el mejor aprovechamiento de los recursos dentro de esta nueva tendencia colaborativa y de eficiencia de los recursos.
- En segundo lugar, el Proyecto de Ley impone cargas regulatorias a las actividades de "intermediación" a través de plataformas tecnológicas, medidas que no se encuentran fundamentadas en la medida que las plataformas e intermediarios en internet no son prestadores de servicios de transporte de ningún tipo. En esa línea, el Proyecto de Ley

## *Presidencia*

define de manera errada a las “entidades operadoras de plataformas tecnológicas”, incluyendo dentro de dicha definición a otros actores del ecosistema digital, generando confusión y distorsión en el mismo.

### **Fundamentos de nuestra posición**

#### **1. El Proyecto de Ley atenta contra el modelo de “economía colaborativa” o de “pares” lo que impacta negativamente en el ecosistema digital peruano.-**

La denominada “economía colaborativa” no tiene una única definición, sino que se describe en base a la concurrencia de ciertas características<sup>1</sup>:

- (i) El surgimiento de nuevas oportunidades para el uso y aprovechamiento de bienes que pueden ser de uso personal (por ejemplo, autos y casas), así como de mano de obra y tiempo, que no han sido aprovechados al máximo.
- (ii) La creación de mercados con múltiples oferentes y consumidores, que hacen que ambos lados del mercado (oferta y demanda) sean más competitivos.
- (iii) La reducción de los costos de transacción (por ejemplo, reducción de costos de búsqueda entre un ofertante de un servicio y un tomador del servicio), generando eficiencias para la prestación de servicios y, por lo tanto, mejores precios para el consumidor.
- (iv) La consolidación de información de miles de consumidores y el uso de tecnologías para analizarla, instaurando sistemas de calificación del servicio y reputación de los ofertantes y consumidores, lo que permite reducir la asimetría informativa (por ejemplo, cómo saber ubicar a los proveedores de un servicio de buena calidad).
- (v) La apertura de aquellos mercados que se encontraban “capturados” por reguladores tradicionales, pues existían barreras de entrada y que son ineficientes por la existencia de protecciones regulatorias. La apertura de dichos mercados permite el ingreso de nuevos competidores que aprovechan la tecnología para crear eficiencias.

En otras palabras, la economía colaborativa permite la creación y el desarrollo de mercados virtuales, puntos de encuentro entre demanda y oferta, donde cualquiera persona puede convertirse en un proveedor de productos y servicios y donde la tecnología juega un papel trascendental para permitir usos más eficientes de los recursos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Christopher Koopman, Matthew Mitchell and Adam Thier. “The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change” <https://www.mercatus.org/system/files/Koopman-Sharing-Economy.pdf>

<sup>2</sup> The “Sharing Economy” Issues Facing Platforms, Participants & Regulators. A federal Trade Commission Staff Report. November 2016. Pp. 17-19.

## *Presidencia*

En el Perú, la economía colaborativa está permitiendo la generación de emprendimientos digitales que están brindando novedosos y eficientes servicios a la generalidad de consumidores peruanos. Algunas de las miles de plataformas peruanas que ya operan a la fecha son las siguientes:

- (i) Servicios de transporte para niños, como la plataforma Taxi Mama SOS<sup>3</sup>, que permite que madres de familia se afilien a una plataforma y puedan ofertar sus servicios de recojo y traslado de niños a otras madres y padres de familia, quienes sentirán que sus hijos están más seguros en un vehículo conducido por una madre de familia.
- (ii) Servicios de reparto y despacho de documentos y paquetes, como las plataformas Urbaner<sup>4</sup>, Chazki<sup>5</sup> y iSend<sup>6</sup>, emprendimientos peruanos que han ganado reconocimientos nacionales e internacionales y cuyo modelo de negocio permite que personas se afilien a la plataforma y realizan repartos y envíos de paquetes a empresas. Por un lado, los mensajeros generan ingresos por los repartos que realizan y, por el otro, el servicio de courier se ha masificado, lo que impacta en un menor precio de envío para los consumidores.
- (iii) Servicios de limpieza y labores domésticas, como las plataformas Housekipp<sup>7</sup>, Helpers<sup>8</sup> y Soyla<sup>9</sup>, las cuales permiten que cualquier persona que desee generar ingresos ofertando su mano de obra para realizar labores de limpieza o cualquier otra labor doméstica (como jardinería, cocina, cuidado de niños y ancianos) pueda conectarse con personas que necesiten sus servicios. Ello reduce los costos de ubicar un trabajador doméstico, a la par que las trabajadoras domésticas pueden ubicar más clientes y tener más flexibilidad y libertad sobre las horas trabajadas.
- (iv) Servicios de asistente personal, como la plataforma Tudu<sup>10</sup>, que permite que personas que deseen generar ingresos puedan ofertar sus servicios como asistentes personales, realizando todo tipo de labores, tales como comprar regalos y repuestos por encargo de un tercero, realizar trámites, ir al supermercado, pagar recibos presenciales. A su vez, esto repercute en un ahorro de tiempo por parte de los consumidores que pueden dedicarlo a otras tareas.

---

<sup>3</sup> <http://www.taximamasos.pe/>

<sup>4</sup> <https://www.urbaner.com/page/unete-nosotros>

<sup>5</sup> <https://www.chazki.com/>

<sup>6</sup> <http://isend.pe/>

<sup>7</sup> <https://housekipp.com/>

<sup>8</sup> <http://www.helpers.pe/>

<sup>9</sup> <https://www.soyla.com.pe/>

<sup>10</sup> <http://www.tudu.pe/>

## *Presidencia*

- (v) Servicios de finanzas colaborativas o creación de redes de préstamos entre particulares, como la plataforma Afluenta<sup>11</sup>, que permite que particulares se conecten e intercambien sus necesidades de obtener un préstamo, con aquellos que desean prestar dinero, sin la necesidad de pasar por una entidad bancaria e inafectos por las cuestionadas comisiones bancarias.

Conforme se aprecia, dichas plataformas aprovechan la tecnología para reducir los costos de transacción derivados de ubicar y conectar a una variedad de compradores y vendedores. Asimismo, el proveedor individual utiliza bienes personales o su propia mano de obra, lo cual reduce la necesidad de incurrir en costos fijos para poder brindar el servicio. Ello permite que cualquier persona pueda entrar al mercado y ofertar sus servicios a una gran cantidad de personas. Asimismo, las plataformas de economía colaborativa crean escenarios flexibles, donde los particulares deciden qué servicios brindar y en qué horas desean brindarlos. Existe libertad y facilidad para generar ingresos, situación que es particularmente importante para aquellos que no desean un horario regular (padres que trabajan, estudiantes, desempleados, jubilados, entre otros). Inclusive otorga la posibilidad de que un proveedor pueda trabajar en varias plataformas a la vez (por ejemplo, un conductor puede afiliarse al mismo tiempo a las plataformas de Uber, Beat, Easytaxi, entre otros), lo que puede permitirle obtener más ingresos a razón del tiempo invertido. Asimismo, al efectuar pagos electrónicos a través de la plataforma, se brindan mecanismos de seguridad, pues no hay necesidad de andar con efectivo.

Es natural que la economía colaborativa, como cualquier tipo de transformación económica, desplace a algunos jugadores "tradicionales" en los mercados. La reacción común de estos jugadores "tradicionales" es que los competidores desplazados busquen formas para poder detener a la transformación económica, dejando de lado argumentos tan importantes como la eficiencia competitiva, la necesidad de digitalización de la economía como un todo, la satisfacción de estándares cada vez más altos de calidad de cara a los consumidores, y la mejora en los servicios cada vez más ajustados a las necesidades particulares de los clientes. Las medidas que se proponen para detener la transformación digital y mantener los mercados intactos, como si el avance tecnológico no hubiera ocurrido, no solo afecta a los nuevos competidores, sino a una generalidad de actores, tanto a las potenciales personas que deseaban ingresar a la plataforma para poder ofertar sus servicios particulares y generar un ingreso, como además a los consumidores de dichos servicios que se verán privados de servicios con precios reducidos y de una mejor calidad.

En el caso particular del presente Proyecto de Ley se plantea regular el servicio de transporte de pasajeros ofrecido a través de entidades operadoras de plataformas tecnológicas, estableciendo la obligatoriedad de estar inscrito en el Registro Nacional

---

<sup>11</sup> [https://www.afluenta.pe/informacion\\_sobre\\_afluenta#finanzas\\_colaborativas](https://www.afluenta.pe/informacion_sobre_afluenta#finanzas_colaborativas)

## *Presidencia*

de Plataformas Tecnológicas para el Servicio de Transporte Privado, así como contar con ciertas exigencias mínimas para poder prestar el servicio<sup>12</sup>.

Una medida como esta, de tener que registrar una plataforma tecnológica que terceros usan para ofrecer sus servicios o productos, y que terceros usan para satisfacer necesidades de transporte -en este caso-, resultará en un desincentivo a la innovación tecnológica y a la transformación de los mercados, al tiempo que un precedente nefasto para el diseño y oferta de plataformas tecnológicas en múltiples otros sectores económicos como los mencionados arriba (Servicios de reparto y despacho de documentos y paquetes, Servicios de limpieza y labores domésticas, Servicios de asistente personal).

Una medida como esta, si es aprobada, impactará negativamente en el ecosistema digital peruano, limitando la generación de iniciativas novedosas que busquen aprovechar los beneficios de las plataformas de economía colaborativa, pues **las cargas regulatorias que se les van a imponer terminarán por ahogar cualquier iniciativa que desee implementarse**. En efecto, el gran éxito de la economía colaborativa recae en los **bajos costos de ingreso**, siendo que **la regulación que se pretende instaurar incrementa esos costos**, restándole ventaja a la economía colaborativa. Por ejemplo, la obligación de inscribirse en un registro, trae consigo el costo de contratar a personal para el llenado del formulario, el costo de seguimiento y

<sup>12</sup> Ver el artículo 4º del citado Proyecto de Ley:

"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 persona jurídica y deben contar en sus aplicaciones y en el vehículo con las siguientes exigencias como mínimo:

1. 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).
2. Los conductores de vehículos deberán contar con la licencia respectiva. El operador de la plataforma tecnológica garantizará ello.
3. Permitir que el pasajero conozca la ruta por la que el conductor se desplaza o desplazará desde el inicio y hasta el destino final.
4. Tener seguro vehicular.
5. Informar sobre los términos y usos de la aplicación.
6. Contar con un mecanismo para determinar la tarifa.
7. Contar con tecnologías de geolocalización.
8. Deberá contar con un libro de reclamaciones virtual.
9. 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 necesario para trasladar al pasajero.
10. Los vehículos no podrán recoger pasajeros en la vía pública con los que no han concertado previamente el servicio virtual de transporte.
11. Se deberá entregar al usuario del servicio el comprobante de pago del mismo emitido por el operador de la plataforma tecnológica.
12. Otras que determine el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Las entidades operadoras de plataformas tecnológicas deberán contar por lo menos con una oficina administrativa en el país y, asimismo, contar con una central telefónica de atención al usuario las 24 horas del día, así como tener personería jurídica y ser contribuyente del Estado".

## *Presidencia*

mantenimiento para que dicho registro esté vigente e inclusive el costo de contratar a un abogado; en igual sentido, la obligación de contar con una central telefónica las 24 horas del día, implica contar con personal que atienda las llamadas y en la medida que las plataformas tecnológicas pueden atender miles de operaciones simultáneamente, esto ocasiona que se tenga que contar con bastante personal por la gran masa de consumidores que se maneja.

Inclusive, la obligación de requerir permisos o inscripciones en registros obliga a las plataformas a estandarizar su oferta, reduciendo su capacidad de incursionar en novedosos servicios. Por ejemplo, ¿qué pasaría en el supuesto que una plataforma tecnológica, a la par que brinda servicios de transporte de pasajeros, decida incursionar en servicios de delivery de comida o de entrega de paquetes o documentos? El Presente Proyecto de Ley está configurado para regular un supuesto específico, que no conversa con las ilimitadas posibilidades que una plataforma tecnológica puede crear. La innovación a través del Internet no tiene límites y propuestas como el presente Proyecto de Ley niegan dicha realidad.

En tal sentido, cualquier intervención regulatoria sobre el fenómeno de las plataformas de economía colaborativa debe ser flexible y adaptable a tecnologías en cambio constante. Ello no se evidencia en forma alguna en el citado Proyecto de Ley, pues este establece un marco regulatorio rígido, con nuevos requerimiento y exigencias que se asemejan a la regulación tradicional y no a una regulación autónoma.

Para que la regulación sea eficaz y no obstaculice indebidamente la innovación, debe existir evidencia concreta sobre la existencia de un daño, donde el marco regulatorio actual resulta ineficaz. Ello tampoco se ha evidenciado en el citado Proyecto de Ley, pues no se ha demostrado cómo es que el marco regulatorio tradicional resulta ser ineficaz para atender o salvaguardar los intereses de los consumidores.

Por lo tanto, imponer regulación ajustada a situaciones coyunturales, obstaculizará la innovación y bloqueará el ingreso de nuevos participantes. Es más, inclusive la aprobación del Proyecto de Ley reducirá la competencia, lo que incrementará los precios de los servicios y, por lo tanto, fomentará la informalidad.

### **2. El Proyecto de Ley impone cargas regulatorias a la actividad de "intermediación" que no debería asumir, en la medida que los intermediarios no proveen el servicio final.-**

El artículo 3º del Proyecto de Ley establece lo siguiente:

*"De la intermediación de las plataformas tecnológicas 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 presten un servicio de transporte privado con usuarios del servicio que deseen*

## *Presidencia*

*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 transportes 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***”.

La disposición glosada pretende otorgar responsabilidad compartida a la plataforma tecnológica y a los prestadores del servicio final. Ello desconoce la naturaleza de las plataformas de economía colaborativa y la forma como éstas operan; estas prestan únicamente el servicio de “conexión” entre proveedores (por ejemplo, conductores privados) y consumidores (por ejemplo, usuarios privados que desean contratar con un conductor privado). En ningún momento la plataforma presta el servicio final, que en el presente caso es el “servicio de taxi” o “servicio de transporte”.

Conforme ha sido explicado en el numeral anterior, las exigencias que se busca imponer a las plataformas digitales son propias de mercado regulados tradicionales y no deben corresponder a una plataforma que actúa como intermediario. Estas cargas regulatorias afectarían la oferta de estos servicios tecnológicos, imponiendo barreras de acceso al mercado de las plataformas de economía colaborativa, situación que podría ser perjudicial para los agentes del mercado pues el mensaje que se envía a través de este tipo de iniciativas legales, en mercado altamente competitivos y de alto impacto tecnológico, es desalentador.

Por otro lado, el Proyecto de Ley define de manera errada a las “*entidades operadoras de plataformas tecnológicas*”, incluyendo dentro de dicha definición a otros actores del ecosistema digital, generando confusión sobre el alcance del Proyecto de Ley. El artículo 2º del Proyecto de Ley establece lo siguiente:

*“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 remunerado de pasajeros prestando el servicio de taxi y cuyo pago puede ser de forma electrónica”.*

Se ha definido a las “*entidades operadoras de plataformas tecnológicas*” como “entidades que intermedian”, ejerciendo la función de **administradores o que proporcionan cualquier sistema, aplicación, tecnología o mecanismo de carácter informático**. Ello podría dar lugar a incluir a otros actores del ecosistema digital, que provean sistemas, aplicaciones o tecnologías, pero que no deberían estar incluidos en la definición de operadores de plataformas tecnológicas. Tal es el caso de los

## *Presidencia*

**buscadores de internet** que “proporcionan cualquier sistema... que permita acceder a un servicio de transporte remunerado”, o el caso de las aplicaciones de mapas que “proporcionan cualquier... mecanismo que permita acceder a un servicio de transporte remunerado”. El rol de las plataformas intermediarias de internet no solamente tiene muchísimas facetas, sino que es fundamental en resolver necesidades de información de los ciudadanos, de las empresas, la necesidad de informar sobre productos, noticias, entretenimiento y demás contenidos protegidos por la libertad de expresión y la libre empresa.

Ahora bien, para que una plataforma de intermediación en el sector de la economía colaborativa funcione se necesita de varios actores que proveen distintos servicios, por ejemplo: (i) las empresas de telecomunicaciones que prestan servicios de acceso a Internet; (ii) empresas procesadoras de sistemas de pago (necesarias para procesar las transacciones a través de la plataforma); (iii) empresas que proveen servicios complementarios al servicio de la plataforma (por ejemplo, muchas plataformas permiten que los usuarios se registren en sus plataformas haciendo cruce con otras aplicaciones, como Facebook, o muchas plataformas requieren hacer uso de aplicaciones de mapas, como Google Maps).

En tal sentido, la definición de “entidades operadoras de plataformas tecnológicas” es errada y puede dar lugar a incluir a otros agentes que brindan servicios de apoyo o complementarios para el buen funcionamiento de la plataforma digital. Dicha situación sería altamente perjudicial para el ecosistema digital peruano y frenaría las operaciones de diversos agentes que proveen servicios digitales complementarios por miedo a que se comiencen a regular sus propias operaciones.