

1363



CARTA N° 012/FT-GG

Surquillo, 09 de marzo de 2018

Señor:
Congresista Roy Ventura
Presidente de la Comisión de Transporte y Comunicaciones
Congreso de la República
Presente.-


Referencia: Oficio N° 741-2017-2018-CTC/CR

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y por medio del presente hacerle llegar nuestra opinión del Proyecto de Ley N° 2218-2017, "Ley que regula el servicio de las entidades administradoras de plataformas tecnológicas que ofertan aplicativos de interconexión para la contratación del servicio de transporte especial – taxi".

Sin otro en particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi sincero afecto.

Atentamente,


Alfonso Flórez Mazzini
Gerente General
Fundación Transitemos

Steve.

YA

INFORME

PROYECTOS DE LEY N° 2218-2017-CR, “LEY QUE REGULA EL SERVICIO DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS QUE OFERTAN APLICATIVOS DE INTERCONEXIÓN PARA LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ESPECIAL – TAXI”, PROPUESTO POR EL CONGRESISTA ROY VENTURA.

I. Resumen

El proyecto de ley del Congresista Ventura tiene por objeto regular el servicio de las entidades administradoras de plataformas tecnológicas que ofertan aplicativos de interconexión para la contratación del servicio de taxi. Para tal efecto, describe los atributos de dichas empresas, asimismo, plantea la creación del Registro Nacional de Entidades Administradoras de Plataformas Tecnológicas en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, cuya información debe estar a disposición del Ministerio del Interior y del gobierno local habilitante del respectivo servicio de taxi. Dicho registro es obligatorio para poder operar en el país.

Se incluye un listado de los requerimientos técnicos que deben cumplir las entidades administradoras de plataformas y en cuanto a las unidades vehiculares, se determina que éstas deben contar con autorización para brindar el servicio de taxi así como los conductores, tener la correspondiente licencia de conducir (profesional).

La propuesta legal dispone que los operadores de taxi abonen una tarifa a las entidades administradoras de plataformas y que la fiscalización estará a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Municipalidad Provincial correspondiente, el Instituto Nacional de la Calidad – INACAL, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual –INDECOPI y el Ministerio del Interior. Se otorga 60 días al MTC para la reglamentación.

Finalmente, es oportuno mencionar que el proyecto contiene una exposición de motivos que resume el marco legal vigente, da cuenta de la existencia de un vacío regulatorio que corresponde ser corregido por parte del Congreso de la República. Asimismo, en el análisis costo beneficio indica que el proyecto no importa gasto al Estado, por cuanto regula las actividades de las entidades administradoras de plataformas tecnológicas de oferta del servicio antes mencionado.

II. Análisis

Como se aprecia de los fundamentos de la propuesta normativa, se invoca la existencia de un vacío en la regulación normativa, el mismo que sería corregido mediante la dación de una Ley del Congreso de la República. Sobre el particular es oportuno señalar que el proyecto versa sobre uno de los servicios de transporte terrestre, siendo que todos ellos en su conjunto, constituyen la política pública nacional de transporte, es decir aquella que define los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece en su artículo 4° la rectoría del Poder Ejecutivo sobre políticas nacionales y sectoriales como una facultad exclusiva de dicho nivel de gobierno. Tal como precisa el profesor Juan José Martínez¹ es en función a esta competencia exclusiva que el Gobierno Nacional puede definir, regular, modular y encauzar específicamente las competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales. Adicionalmente señala que el ejercicio de la función de rectoría encuentra sustento en la responsabilidad en la gestión de los servicios públicos que la Constitución le asigna al Poder Ejecutivo (artículo 119 de la Constitución Política del Perú)

De otro lado, consideramos necesario establecer que el servicio de transporte terrestre de pasajeros es un servicio sujeto a reglamentación administrativa y la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181 le asigna el rol rector (del transporte terrestre) al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (en adelante MTC), al determinar que la competencia normativa que le asiste y que implica el dictado de reglamentos, es de competencia exclusiva del MTC; como se puede apreciar en la siguiente cita:

Artículo 11.1 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181

“La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.”

¹ En el artículo de Saber Servir: Algunas Reflexiones sobre la Rectoría de las Políticas Nacionales y Sectoriales y la Autonomía de los Gobiernos Subnacionales. <http://juanmartinezortiz.blogspot.pe/>.

Asimismo, resulta pertinente citar lo previsto por el Reglamento Nacional de Administración de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC:

“Artículo 9.- Competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El MTC al ser el órgano rector en materia de transporte y tránsito terrestre, a través de la DGTT, regula los estándares óptimos y requisitos necesarios para la prestación del servicio de transporte terrestre y es competente para gestionar y fiscalizar el servicio de transporte de ámbito nacional.”

En consecuencia, queda establecido en lo referido a los servicios de transporte terrestre, que la normativa asigna el rol rector al MTC y de la lectura del proyecto de ley, se aprecia que se ingresa a ejercer las atribuciones propias de la Administración, en este caso del MTC.

En términos de técnica jurídica, la Administración es la llamada a reglamentar las leyes debido a que cuenta con un equipo técnico y especializado en el conocimiento de la materia. Esto es coherente con que el Congreso de la República emita las leyes², las cuales son más generales y fijan los principios esenciales y fundamentales, dejando a la Administración la tarea de su reglamentación³. La razón de fondo que sustenta esta atribución de la Administración es su capacidad para adecuar, actualizar o derogar la normativa de su competencia con mayor flexibilidad y eficiencia que el Poder Legislativo. En cambio, si por ley se aborda temas reglamentarios, la necesaria actualización y adecuación de la norma por las circunstancias o los objetivos, se tornaría en una tarea muy complicada y muy probablemente no responderá a la velocidad que se requiere.

En el presente caso, el proyecto de ley al versar sobre disposiciones que regulan el servicio de las entidades administradoras de las plataformas tecnológicas para el servicio de taxi, está ingresando en un ámbito normativo propio de la Administración. En tal sentido, resulta pertinente revisar el tratamiento reglamentario que se le confiere a esta actividad.

² Constitución Política del Perú en su artículo 102°.- “Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

³ La Constitución Política establece en su artículo 118° que “Le corresponde al Presidente de la República:

(....)

8.- Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.”

De acuerdo con la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el MTC a través del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, determina las distintas modalidades de los servicios de transporte y los requisitos técnicos que deben cumplir las empresas, la flota vehicular y la infraestructura complementaria; así como el régimen sancionador. En cuanto a las condiciones de acceso, es decir, los títulos habilitantes para poder brindar los servicios, se determina que son por concesión (es decir un contrato) o por autorización. Como puede advertirse, los servicios de transportes terrestres son actividades económicas que se prestan previa obtención de una habilitación por parte del Estado e importan el pago de una tarifa o precio. Así lo prescribe el numeral 60, artículo 3 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 28172:

“3.60 Servicio de Transporte Público: Servicio de transporte terrestre de personas, mercancías o mixto que es prestado por un transportista autorizado para dicho fin, a cambio de una contraprestación económica.” El subrayado es propio.

Habiendo quedado establecido que el proyecto versa sobre un servicio de transporte público, mas precisamente, sobre el servicio de taxi, es pertinente revisar brevemente la regulación que se le confiere. La legislación lo clasifica dentro de los servicios de transporte especial de personas debido a que carece de ruta pre establecida y continuidad. En efecto, así lo dispone el numeral 63 de la norma citada:

“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.”

Sin embargo, como se aprecia la norma nacional no aborda la figura con suficiente detalle⁴, por lo que deberemos remitirnos a las disposiciones que establezca cada

⁴Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre:

“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

gobierno local. Teniendo en consideración la complejidad de revisar y comentar la legislación de los 196 municipios provinciales del país,⁵ nos centraremos en normativa emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima. En el ámbito de Lima Metropolitana, la Ordenanza 1684 establece que el servicio de taxi se clasifica en taxi independiente⁶, el cual es brindado por una persona natural autorizada que cuenta con licencia profesional y habilitación como conductor para brindar el servicio y su unidad vehicular. Asimismo, existen las formas empresariales compuestas por el taxi estación⁷

autoridad competente.”

⁵ Según información obtenida de Estadísticas Municipales 2016. INEI.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1417/libro.pdf ; pg.9.

⁶ Ordenanza 1684, Reglamento del servicio de taxi en Lima Metropolitana

“Artículo 6.- Clasificación de las modalidades de prestación del Servicio de Taxi en Lima Metropolitana

6.1. Las modalidades de prestación del Servicio de Taxi en Lima Metropolitana son las siguientes:

6.1.1 Servicio de Taxi Independiente.- Es la modalidad del servicio de taxi que es prestado por personas naturales debidamente autorizadas por la SST.

El servicio de taxi independiente podrá contar con paraderos autorizados por la GTU para la espera de pasajeros y podrán recoger o dejar usuarios en la vía pública, según las necesidades del servicio prestado y de acuerdo con las normas de tránsito vigentes.”

⁷ Ordenanza 1684, Reglamento del servicio de taxi en Lima Metropolitana

6.1.2 Servicio de Taxi Estación.- Es la modalidad del servicio de taxi prestado por personas jurídicas debidamente autorizadas por la SST.

Las personas jurídicas bajo esta modalidad deben contar con una flota mínima de diez (10) vehículos. Cada vehículo contará con una TUC para prestar el servicio de taxi.

Los vehículos del servicio de taxi estación de la persona jurídica deberán tener un sistema de comunicación interconectado que deberá permitir la comunicación permanente y continua entre todos los vehículos de su flota.

Para la prestación de esta modalidad del servicio de taxi la persona jurídica deberá contar con una central de comunicaciones que permita una permanente e interconectada comunicación con los vehículos su flota y la atención de solicitudes de servicios por parte de los usuarios. Asimismo, la persona jurídica contará con un inmueble como centro de operaciones de su flota vehicular, el cual debe contar con las autorizaciones o permisos municipales respectivos.

En el servicio de taxi estación, además de los servicios solicitados mediante la central de comunicaciones, los vehículos podrán recoger y dejar usuarios en la vía pública según las necesidades del servicio prestado, de acuerdo con las normas de tránsito vigentes y las disposiciones municipales del servicio de taxi.

y el taxi remisero.⁸ En estos casos, el servicio es brindado por personas jurídicas debidamente habilitadas y para ello, cuentan con una flota de vehículos, los cuales parten de una estación o inmueble hacia el lugar en que es solicitado su servicio. Estas modalidades utilizan una central de comunicaciones para organizar el funcionamiento de la actividad.

En esta era de la llamada Cuarta Revolución Industrial o de la llamada Economía Digital se caracteriza por el galopante avance tecnológico en los procesos de producción y la comunicación en línea, el extendido uso del internet y la telefonía móvil por personas naturales, empresas y el Estado, lo que ha dado paso a la aparición de nuevas formas y actividades económicas denominadas “economías colaborativas”. Éstas son definidas por la Agencia Europea como “modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancía o servicios ofrecidos a menudo por particulares”.⁹ Dos de las actividades económicas donde se ha evidenciado su desarrollo son la industria del turismo y el transporte, como es el caso de las plataformas tecnológicas tipo Uber, Easy Taxi y Beat, las cuales ofrecen la más rápida disponibilidad de los servicios de taxi a los usuarios, mejoras significativas en la operación de los desplazamientos vehiculares y oportunidades de inserción laboral.

⁸ Ordenanza 1684, Reglamento del servicio de taxi en Lima Metropolitana

“6.1.3 Servicio de Taxi Remisero.- Es la modalidad del servicio de taxi prestado por personas jurídicas, debidamente autorizadas por la SST, dirigido preferentemente a turistas u otros usuarios que requieran servicios con alto confort, condiciones especiales de seguridad, entre otros aspectos. Los vehículos en la modalidad de taxi remisero deberán contar, como mínimo, con un sistema de control y monitoreo inalámbrico permanente en ruta.

Las personas jurídicas bajo esta modalidad deben contar con una flota mínima de diez (10) vehículos. Cada vehículo contará con una TUC para prestar el servicio de taxi.

Los vehículos del servicio de taxi remisero de la persona jurídica deberán tener un sistema de comunicación interconectado que deberá permitir la comunicación permanente y continua entre todos los vehículos de su flota.

En el servicio de taxi remisero los vehículos sólo podrán recoger y dejar usuarios en los lugares de inicio o destino solicitados mediante la central de comunicaciones, encontrándose prohibidos de recoger usuarios en la vía pública que no hayan contratado el servicio mediante la central. “

⁹ Comisión Europea, 2016. Referencia tomada de: Retos y Posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe. Documento elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Junio de 2017.

No obstante lo indicado, la experiencia internacional acredita que dichos servicios surgieron para atender una demanda de viajes insatisfecha debido a la

insuficientemente oferta de los operadores formales. En cambio en nuestro país, estas plataformas son utilizadas por operadores formales e informales sin que el Estado ejerza sus competencias para regular adecuadamente esta actividad.

Por tanto, si bien se conviene en la necesidad de reglamentar la actividad, estando a lo establecido por nuestro ordenamiento legal vigente se colige que la iniciativa normativa objeto de comentario debería ser remitida al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a fin que cumpla con ejercer a cabalidad el rol rector que le asiste. Ciertamente, dicha actuación debería ser requerida por parte de los gobiernos locales, toda vez que al establecer normativa regulatoria local sobre los servicios de taxi, deben realizar un monitoreo constante de los efectos que se producen en las actividades económicas a efectos de establecer su idoneidad y en su caso adecuarla y actualizarla, en cumplimiento estricto de sus obligaciones.

De otro lado, nos parece acertado que el proyecto de ley contemple que el servicio de taxi que se brinde a través de aplicativos sólo se brinde a través de vehículos y conductores debidamente habilitados. Asimismo, queremos dejar sentado que dicho fundamento fluye de la normativa vigente por lo que corresponde la Municipalidad Metropolitana de Lima detecte los servicios informales y los sancione.¹⁰

Es oportuno señalar que en Lima a las 90 mil unidades formales se suman al menos 100 mil que brindan el servicio de taxi de manera informal. Asimismo, los usuarios utilizan intensivamente estos servicios debido a que se puede monitorear el viaje, los conductores están identificados y se evitan los costos de la circulación de taxis vacíos en

¹⁰ Reglamento de organización y funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Aprobado por Ord. 812 y modificatorias)

Artículo 97.- La Gerencia de Transporte Urbano, es el órgano de línea responsable de formular, evaluar, conducir y supervisar los procesos de regulación del transporte regular y no regular, de tránsito y uso especial de las vías en el ámbito de la provincia de Lima, dentro del marco de los dispositivos legales aplicables.

Artículo 102.- La Subgerencia de Fiscalización del Transporte es la unidad orgánica responsable del control del cumplimiento de las normas de tránsito, viabilidad y de transporte regular y no regular, pesado y de carga en el ámbito de la provincia de Lima

Artículo 103.- Son funciones y atribuciones de la Subgerencia de Fiscalización del Transporte las siguientes:

(...)

10. Fiscalizar y controlar, con el apoyo de la Policía Nacional, el cumplimiento de las normas de tránsito y las de transporte público en el ámbito de la provincia de Lima, e imponer las sanciones correspondientes.”

búsqueda de pasajeros por la vía pública. En tal sentido, es imperativo que se establezca una regulación idónea.

No menos importante es recordar que todas las autoridades e instituciones del Estado, de acuerdo con los estándares OCDE deben realizar un adecuado análisis de impacto regulatorio de sus decisiones basados en evidencia y cuando se trate de proyectos con contenido regulatorio, de impacto económico significativo en temas de competencia, apertura de mercados, empleo, productividad, inversiones, innovaciones o medio ambiente; deberán seguir escrupulosamente la metodología del Análisis Costo Beneficio.¹¹ Estas buenas prácticas regulatorias permitirán potenciar la labor legislativa.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos en el presente documento en nuestra opinión la regulación contenida en el proyecto de ley debe ser emitida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones al versar sobre un tema de su responsabilidad y competencia, la política nacional del transporte terrestre.

La Fundación Transitemos expresa su permanencia disposición para seguir colaborando en el análisis técnico de las iniciativas legales y de políticas públicas de los servicios de transporte, tránsito, movilidad e infraestructura.

¹¹ Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers.