



**ASEPRI**  
ASOCIACIÓN DE SEGURIDAD  
PRIVADA DEL PERÚ

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

Carta 129-2026-ASEPRI  
Lima, 22 de mayo de 2026

Señora

**KAROL PAREDES FONSECA**

Presidenta de la Comisión de

Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas

Congreso de la República

Presente.-

De nuestra especial consideración:

Me es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y a la vez, remitirle en documento adjunto, los comentarios de la Asociación Nacional de Seguridad Privada del Perú (ASEPRI-PERÚ) respecto del Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR, “Ley que garantiza la libre competencia en el transporte de valores y establece un modelo de seguridad basado en gestión de riesgos”, presentado el 12 de mayo del presente.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de estima y consideración.

Atentamente,

**Martín Cabrera Marchán**

Gerente General

## COMENTARIOS DE ASEPRI AL PROYECTO DE LEY N° 14571/2025-CR

*“Ley que garantiza la libre competencia en el transporte de valores y establece un modelo de seguridad basado en gestión de riesgos”*

### I. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR, presentado por el congresista Paul Silvio Gutiérrez Ticona el 12 de mayo de 2026, modifica el régimen del servicio de transporte y custodia de dinero y valores actualmente regulado en el Decreto Legislativo N° 1213. Para comprender su alcance, conviene tener presente, en primer lugar, cómo opera el régimen vigente y, en segundo lugar, los cambios que la iniciativa propone introducir.

#### A. Régimen vigente

El régimen actual del transporte y custodia de dinero y valores se desarrolla en dos niveles. Una ley sectorial (el Decreto Legislativo N° 1213) que establece el marco general de la actividad de seguridad privada, y un reglamento (el Decreto Supremo N° 005-2023-IN) que desarrolla las exigencias técnicas y operativas específicas. La autoridad competente para regular, autorizar, supervisar y fiscalizar estos servicios es la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil - SUCAMEC.

Conforme al régimen vigente, la regla general es que el dinero y valores sea trasladado en vehículos blindados certificados por la SUCAMEC, con personal autorizado, portando armas registradas, bajo protocolos específicos de seguridad y monitoreo. El reglamento contempla, asimismo, un régimen diferenciado para el traslado de “menor cuantía”, definido en hasta cinco unidades impositivas tributarias (UIT) por operación, equivalentes hoy a aproximadamente S/ 26,750. Este régimen diferenciado, ya habilitado en el ordenamiento, permite ajustar las exigencias técnicas a la magnitud de la operación por vía reglamentaria, sin necesidad de modificación legal.

El ordenamiento diferencia también dos (02) categorías administrativas dentro de la misma actividad. Toda empresa que presta el servicio requiere la autorización como Empresa de Transporte y Custodia de Dinero y Valores (ETCDV), otorgada por la SUCAMEC en el marco del Decreto Legislativo N° 1213. Adicionalmente, las empresas que prestan servicios a las entidades del sistema financiero requieren una autorización complementaria como Empresa de Transporte, Custodia y Administración del Numerario (ETCAN), otorgada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) conforme a la Ley N° 26702. No obstante, la actividad base que se desarrolla es la misma, la diferencia entre ambas categorías responde al tipo de cliente atendido. El Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR plantea la modificación del régimen aplicable a la actividad regulada por el Decreto Legislativo N° 1213, dentro del marco sectorial bajo competencia de la SUCAMEC.

#### B. Cambios propuestos por el proyecto

El proyecto introduce un sistema de tres (03) niveles de riesgo definidos en función del monto transportado, en sustitución del esquema actual:

- **Alto riesgo:** traslados superiores a 20 UIT (más de S/ 107,000 aproximadamente). Mantiene el uso obligatorio de vehículos blindados certificados, con personal especializado, escolta armada y protocolos integrales de seguridad.
- **Riesgo medio:** traslados entre 5 y 20 UIT (aproximadamente entre S/ 26,750 y S/ 107,000). Sustituye el blindaje obligatorio por la posibilidad de utilizar “vehículos con medidas reforzadas de seguridad o tecnologías equivalentes”, sin embargo, no especifica ni define a qué se refiere con esto, no se define concepto alguno en el texto del proyecto y, por el contrario, se difiere a desarrollo reglamentario posterior.

- **Bajo riesgo:** traslados de hasta 5 UIT (hasta S/ 26,750 aproximadamente). Se permite el uso de transporte no blindado dotado de geolocalización en tiempo real, monitoreo y mecanismos de alerta.

En segundo lugar, el proyecto incorpora un sistema de autorización progresiva, mediante el cual los nuevos operadores pueden iniciar actividades en el nivel de bajo riesgo y, posteriormente, ascender a los niveles superiores. Para los niveles de bajo y medio riesgo, el proyecto dispone que los procedimientos de autorización sean “*simplificados, digitales y sujetos a plazos máximos*”.

En tercer lugar, el proyecto fija reglas para la contratación pública del servicio, aplicables a las entidades del Estado que contratan transporte y custodia de dinero y valores. Establece la obligación de estructurar los procesos bajo criterios de pluralidad de postores, mediante esquemas de división por zonas geográficas, niveles de riesgo u otras modalidades, y prohíbe la inclusión de requisitos técnicos que “*limiten injustificadamente*” la participación en los procesos.

Adicionalmente, el proyecto incorpora un nuevo artículo 11-A al Decreto Legislativo N° 1213, con exigencias de idoneidad empresarial, integridad corporativa y trazabilidad operativa para todos los operadores del servicio. Estas incluyen la identificación de beneficiarios finales, la acreditación de licitud de los fondos, el establecimiento de sistemas de prevención del lavado de activos, el control de antecedentes de accionistas, directores y representantes legales, y la certificación periódica del personal operativo.

Finalmente, el proyecto dispone que la ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación y precisa, en su Primera Disposición Complementaria Final, que “la falta o retraso en la reglamentación no afecta la vigencia ni la exigibilidad de la presente Ley”, pese a que conceptos centrales del nuevo régimen, como las “*tecnologías equivalentes*” del nivel de riesgo medio, quedan librados a desarrollo reglamentario posterior.

## II. ANÁLISIS

### 1. Rol de ASEPRI

La Asociación de Seguridad Privada del Perú (ASEPRI - PERÚ) es el gremio que, desde el año 2019, agrupa a las empresas formales del sector de seguridad privada en el Perú, incluyendo a las dedicadas a vigilancia, transporte y custodia de dinero y valores, alarmas, seguridad electrónica y otros servicios especializados de protección. La Asociación reúne la experiencia operativa de empresas que dan empleo formal a miles de trabajadores y prestan servicios en todos los sectores de la actividad económica, incluido el sector financiero, minería formal, comercio, industria y entidades públicas.

Los servicios de seguridad privada que el sector presta tienen, por mandato legal, un carácter preventivo y coadyuvan a la función constitucional de la Policía Nacional del Perú en materia de seguridad ciudadana<sup>1</sup>. Esta vinculación con un deber primordial del Estado, reconocido en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú, ubica al sector en una posición particular dentro del ordenamiento económico. La actividad no se agota en una relación contractual privada, sino que contribuye también a la protección de bienes jurídicos de relevancia colectiva como la integridad física de las personas y el patrimonio de los clientes. En el caso específico del transporte y custodia de dinero y valores, se suman la integridad del sistema financiero y la trazabilidad de la

---

<sup>1</sup>Decreto Legislativo N° 1213, Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada, publicado el 24 de setiembre de 2015, artículo 1.

circulación física del efectivo, además de la propia seguridad de los recursos del tesoro público pues se custodia el dinero gestionado por el propio Banco Central de Reserva del Perú - BCRP.

En su condición de gremio que reúne a los operadores formales del sector, ASEPRI actúa como interlocutor técnico del Estado en materias regulatorias y aporta elementos de análisis, desde la experiencia operativa, sobre el diseño de políticas públicas y normas que inciden en la prestación del servicio.

La Asociación saluda que el debate parlamentario aborde la libre competencia en el transporte y custodia de dinero y valores, así como la eficiencia en la contratación pública del servicio. Ambas son materias de interés general que merecen una discusión técnica rigurosa. La presente opinión busca contribuir a esa discusión con elementos que coadyuven a la Comisión dictaminadora a evaluar los efectos de la propuesta normativa. La evaluación abarca tanto la dimensión de competencia y eficiencia como la de seguridad ciudadana, integridad del sistema financiero y prevención del lavado de activos, todas ellas presentes en la materia regulada.

## **2. Competencia de la SUCAMEC**

La Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) es el organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior que tiene a su cargo la regulación, supervisión y fiscalización de los servicios de seguridad privada en el Perú<sup>2</sup>. La ley sectorial le atribuye competencia de alcance nacional sobre las personas naturales y jurídicas que prestan estos servicios, incluido el transporte y custodia de dinero y valores<sup>3</sup>.

La condición de autoridad técnica especializada de la SUCAMEC responde a un diseño institucional que busca garantizar que la regulación del servicio sea desarrollada por un organismo con capacidad técnica específica y conocimiento operativo del sector. Esta opción del legislador tomó en cuenta que el servicio combina prestación privada con bienes jurídicos de relevancia constitucional como la seguridad ciudadana y la protección de la integridad física de las personas, además de la protección del sistema financiero y del ejercicio de derechos fundamentales como el derecho al ahorro. El reglamento del Decreto Legislativo N° 1213<sup>4</sup> desarrolla los estándares técnicos del servicio, incluidos los requisitos de blindaje, los sistemas de geolocalización, los protocolos operativos y los regímenes diferenciados aplicables según el tipo de operación, materias todas ellas que requieren actualización periódica conforme a la evolución del riesgo delictivo, de la tecnología disponible y de las prácticas del mercado.

Este diseño explica por qué la regulación técnica de detalle del servicio se ha desarrollado tradicionalmente por vía reglamentaria. Las modificaciones de los estándares operativos del transporte y custodia de dinero y valores han sido tramitadas, históricamente, en sede de la autoridad sectorial. El propio reglamento vigente contempla un régimen diferenciado para el traslado de menores cuantías susceptible de perfeccionamiento por la misma vía reglamentaria. Esta vía permite ajustar los estándares técnicos al riesgo real de cada operación sin necesidad de modificación legal.

---

<sup>2</sup>Decreto Legislativo N° 1127, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil, publicado el 7 de diciembre de 2012.

<sup>3</sup>Decreto Legislativo N° 1213, artículo 5.

<sup>4</sup>Decreto Supremo N° 005-2023-IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1213, Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada, publicado el 12 de mayo de 2023.

Resulta pertinente recordar que el servicio de transporte y custodia de dinero y valores tiene naturaleza multisectorial. Si bien la SUCAMEC regula el componente de seguridad privada, otras entidades intervienen sobre componentes específicos del servicio. En particular, el procesamiento del efectivo es competencia del Banco Central de Reserva del Perú y no de la SUCAMEC, conforme ha precisado expresamente la propia autoridad sectorial<sup>5</sup>. Esta distribución competencial multisectorial refuerza la conveniencia de que las modificaciones del régimen aplicable se tramiten por vía reglamentaria coordinada entre las autoridades concernidas, antes que por modificación legal directa que altere un solo componente del sistema.

Desde esta perspectiva, el Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR presenta un primer punto de análisis. La iniciativa fija, por vía legal, aspectos técnicos de detalle que se han venido desarrollando por vía reglamentaria sectorial, entre ellos un nuevo umbral de 20 UIT para la franja denominada de “riesgo medio”, la categoría de “vehículos con medidas reforzadas de seguridad o tecnologías equivalentes”, los procedimientos de autorización simplificados con plazos máximos del numeral 9 del nuevo artículo 11 y el sistema de autorización progresiva del numeral 2. Esta opción normativa eleva al rango legal de materias técnicas que, por su naturaleza, requieren ser actualizadas o desarrolladas en sede administrativa especializada. Conviene, por ello, evaluar si el cauce legal es el más adecuado para regular este tipo de aspectos, considerando que el reglamento sectorial vigente ya habilita su tratamiento y permite su ajuste con la flexibilidad propia de las normas administrativas.

### 3. Estudio de Mercado del INDECOPI

a) **Naturaleza y alcance del Estudio:** La exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR hace referencia al Estudio de Mercado sobre el Servicio de Transporte de Dinero en el Perú, publicado por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (CLC) del INDECOPI en diciembre de 2025<sup>6</sup>. Una lectura cuidadosa del Estudio aporta elementos relevantes para el debate, tanto sobre las características del mercado como sobre los términos en los que el propio INDECOPI plantea las cuestiones que merecen atención regulatoria.

Los estudios de mercado del INDECOPI se emiten en el marco de la abogacía de la competencia, función regulada en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas<sup>7</sup>. Esta facultad permite a la Comisión sugerir a la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI emitir opinión, exhortar o recomendar a las autoridades competentes la implementación de medidas que promuevan la libre competencia. La misma norma establece que tales recomendaciones se remiten a las entidades públicas correspondientes, las cuales deben responder explicando su posición. El INDECOPI no es, por tanto, autoridad sectorial del transporte y custodia de dinero y valores; su rol en la materia es el de la abogacía de la competencia, y sus recomendaciones se dirigen a las autoridades que sí lo son.

b) **Reconocimiento expreso de las exigencias técnicas y operativas del servicio:** El Estudio reconoce expresamente que el servicio de transporte y custodia de dinero y valores es una actividad crítica que requiere altas inversiones y estándares técnicos elevados. En esta línea, identifica que el mercado presenta “costos hundidos relevantes”, vinculados a la “infraestructura, vehículos blindados y equipamiento especializado” y reconoce la existencia

---

<sup>5</sup>Informe N° 00361-2026-SUCAMEC-DSSP, de 5 de mayo de 2026, numeral 4.14: “el procesamiento de efectivo no es competencia de la SUCAMEC, sino de entidades como el Banco Central de Reserva del Perú y la SBS”.

<sup>6</sup>Informe final del Estudio de Mercado sobre el Servicio de Transporte de Dinero en Perú, Comisión de Defensa de la Libre Competencia del INDECOPI, primera edición, Lima, diciembre de 2025. En adelante, “el Estudio”.

<sup>7</sup>Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobado por Decreto Supremo N° 111-2024-PCM, artículo 14, literal e).

de economías de escala asociadas a los altos volúmenes operados a nivel nacional<sup>8</sup>. El Estudio observa, asimismo, que la propia configuración del mercado responde a la combinación de “exigencias regulatorias, elevados costos fijos y economías de escala, especialmente en infraestructura y logística”.<sup>9</sup>

Conviene precisar el alcance de la referencia del INDECOPI a las “exigencias regulatorias” como uno de los factores estructurales del mercado. El propio Estudio detalla en qué consisten estas exigencias. Se trata de los requerimientos de infraestructura, vehículos blindados certificados y equipamiento especializado, todos ellos directamente vinculados a la seguridad en la prestación del servicio. Su naturaleza no es la de una barrera burocrática desvinculada del objeto regulado, sino la de estándares técnicos que materializan los riesgos inherentes a la actividad. Esta distinción resulta determinante. El propio Estudio precisa, en el capítulo de recomendaciones, que sus propuestas se formulan bajo la premisa expresa de “mantener adecuados estándares de seguridad en la prestación de los servicios” y de no reducir los estándares de seguridad establecidos regulatoriamente. El propio INDECOPI distingue, en consecuencia, entre las exigencias regulatorias que constituyen estándares de seguridad, sobre las cuales no propone reducción, y aquellas que admitirían modulación por vía regulatoria sectorial sin comprometer la protección del servicio.

La naturaleza estructural del servicio que el INDECOPI describe, refleja que la actividad requiere una inversión inicial y permanente de la cual depende, precisamente, el cumplimiento de los estándares de seguridad que el servicio exige por su propia naturaleza. El análisis regulatorio aplicable no puede asimilarse al de otros mercados de servicios donde las barreras técnicas son menores. Cualquier modulación de las exigencias técnicas debe distinguir cuidadosamente entre los componentes que constituyen estándar de seguridad y aquellos que no lo son.

A esta consideración debe sumarse una distinción técnica relevante. Los estándares básicos de seguridad que el servicio exige se determinan por la naturaleza misma de la actividad, no por la magnitud económica del traslado. El riesgo delictivo asociado al transporte físico de dinero y valores responde a la condición de la carga, no al monto que se traslada en cada operación. Un vehículo de transporte y custodia constituye un objetivo identificable para los grupos delictivos especializados con independencia de la cuantía que lleve en una operación determinada. Las exigencias técnico-operativas mínimas, tales como la capacitación y armamento del personal, los protocolos de monitoreo en tiempo real, los procedimientos de respuesta ante incidentes y las medidas básicas de protección del vehículo, responden a este perfil de riesgo y deben preservarse cualquiera sea el monto transportado. La escala de la operación, en cambio, depende de la necesidad del usuario regulado y se traduce en variables ajustables como el número de unidades vehiculares, la frecuencia de los traslados o el dimensionamiento del equipamiento desplegado, no en una reducción del piso de seguridad. La fijación legal de umbrales económicos como criterio único de modulación confunde dos planos que el ordenamiento sectorial ha mantenido diferenciados, por un lado, el del estándar técnico mínimo, asociado a la naturaleza del servicio, y por otro el de la escala operativa, asociada a la necesidad del usuario.

---

<sup>8</sup>Estudio, Resumen Ejecutivo, p. 7: “el mercado presenta costos hundidos relevantes, principalmente a nivel de mayor cuantía. Estos costos están relacionados con la infraestructura, vehículos blindados y equipamiento especializado. Asimismo, se observa el aprovechamiento de economías de escala debido a los altos volúmenes de dinero de los clientes de mayor cuantía a nivel nacional, lo que diluye los altos costos fijos por unidad de servicio”.

<sup>9</sup>Estudio, Conclusiones, p. 91.

- c) **Constatación expresa de inexistencia de conductas anticompetitivas:** El Estudio del INDECOPI no identifica en ningún apartado conductas anticompetitivas atribuibles a los operadores del mercado. Por el contrario, atribuye expresamente la configuración actual del mercado a factores estructurales. Deja, asimismo, constancia formal de la colaboración de las empresas operadoras en la elaboración del propio Estudio. Esta precisión del INDECOPI tiene relevancia jurídica directa. La intervención sobre el mercado en materia de competencia cuenta con cauces específicos previstos por el ordenamiento, principalmente el procedimiento de investigación de conductas anticompetitivas y la eliminación de barreras burocráticas<sup>10</sup>. Ninguno de estos cauces requiere modificación legal del régimen sectorial del transporte y custodia de dinero y valores.
- d) **Percepción positiva de los clientes empresariales sobre el servicio:** El Estudio incluye un cuestionario de percepción aplicado a clientes empresariales de los servicios de transporte de dinero, cuyos resultados son particularmente relevantes para la evaluación de la calidad del servicio actualmente prestado. El propio Estudio resume que *“la percepción general de los clientes empresariales sobre el servicio de transporte de dinero es positiva”*.

Los datos del cuestionario revelan altos niveles de satisfacción en los principales atributos del servicio. Las medidas de seguridad para la protección del dinero transportado obtienen un 94 % de aprobación, el cumplimiento de los tiempos programados un 85 %, la atención a consultas un 79 % y la calidad general del servicio un 77 %<sup>11</sup>. Estos resultados son especialmente significativos en el atributo de seguridad, que es precisamente el bien jurídico sobre el que recae la regulación sectorial. La constatación de que el servicio actualmente prestado cumple sus estándares de protección del dinero transportado en términos altamente satisfactorios para los usuarios empresariales no es un dato menor en el examen del Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR. Toda reforma debe ponderar el nivel actual de cumplimiento del servicio que se pretende modificar.

- e) **Sobre la formulación de las recomendaciones del Estudio:** El Estudio formula cuatro recomendaciones que conviene tener presentes para el debate. La primera, dirigida al Ministerio del Interior y a la SUCAMEC, se formula como una invitación a *“priorizar en su agenda temprana la revisión de la normativa sobre transporte de dinero y valores de menor cuantía”*, con el propósito de *“evaluar la implementación de mecanismos de seguridad razonables y proporcionales”*. Esta recomendación se dirige expresamente a la autoridad sectorial y se canaliza por vía reglamentaria. Las recomendaciones segunda y tercera, por su parte, no se dirigen al Estado sino a los operadores actuales del mercado, en relación con aspectos comerciales y de comunicación con sus clientes. La cuarta se dirige a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en relación con los procedimientos de autorización para empresas que prestan servicios al sistema financiero. Ninguna de estas cuatro recomendaciones se formula, en su redacción, como sustento de una modificación legal del régimen sectorial.
- f) **Premisa expresa de no menoscabar los estándares de seguridad.** El Estudio incorpora, en múltiples pasajes, una premisa expresa que delimita el sentido técnico de sus propuestas. Las eventuales mejoras regulatorias deben alcanzarse *“sin comprometer los estándares de*

---

<sup>10</sup>Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, publicado el 8 de diciembre de 2016.

<sup>11</sup>Estudio, Figura 22, Panel C, p. 66, y desarrollo en la p. 67: *“se revela un alto grado de satisfacción en aspectos como el cumplimiento de los tiempos (85 %), la seguridad de las medidas de protección del dinero (94 %), la atención a consultas (79 %) y la calidad general del servicio (77 %)”*.

*seguridad”, y la promoción de mayor competencia debe darse “manteniendo adecuados estándares de seguridad en la prestación de los servicios”.*

El propio Estudio precisa, en términos textuales, que su propuesta *“no busca reducir los estándares de seguridad establecidos regulatoriamente, sino permitir que estos puedan cumplirse mediante esquemas adaptados, pero igualmente efectivos, sin comprometer la seguridad en la prestación del servicio”*<sup>12</sup>. Esta premisa resulta de la mayor importancia para la evaluación del Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR. La fórmula adoptada por el proyecto, desarrollada en las secciones siguientes de la presente opinión, plantea la sustitución del blindaje certificado por *“tecnologías equivalentes”* no definidas. Esta fórmula se aparta de la premisa central del propio Estudio que invoca como sustento.

- g) Posición institucional de la SUCAMEC sobre el Estudio.** En cumplimiento del procedimiento previsto en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, la SUCAMEC, como autoridad sectorial competente, ha hecho llegar al INDECOPI su posición institucional sobre el Estudio. La remisión se efectuó mediante el Oficio N° 00387-2026-SUCAMEC-GG, de 13 de mayo de 2026, suscrito por el Gerente General de la entidad.

El Oficio remite tres documentos técnico-legales en los que se desarrolla la posición de la entidad. Se trata del Informe N° 00358-2026-SUCAMEC-DSSP y el Informe N° 00361-2026-SUCAMEC-DSSP de la Dirección de Servicios de Seguridad Privada, así como del Informe Legal N° 00164-2026-SUCAMEC-OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica<sup>13</sup>. En estos Informes, la autoridad sectorial precisa que su mandato de garantizar la seguridad en la prestación del servicio *“constituye un límite material a cualquier medida de flexibilización regulatoria”*<sup>14</sup> y *“un límite jurídico a la adopción de medidas de liberalización del mercado”*<sup>15</sup>. Asimismo, señala expresamente que *“no resulta viable una flexibilización que comprometa la seguridad”*<sup>16</sup> y que cualquier reforma normativa *“debe ser integral, multisectorial y sustentada en criterios técnicos de seguridad, no únicamente en consideraciones de competencia económica”*<sup>17</sup>. La hoja de ruta que la autoridad propone, dentro de su ámbito competencial, consiste en impulsar estudios técnicos en coordinación con el Ministerio del Interior, espacios de coordinación con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y otras entidades competentes, y la incorporación progresiva de un enfoque de supervisión basado en riesgos<sup>18</sup>. Se trata, en todos los casos, de medidas de carácter regulatorio y multisectorial, no de modificación legal directa.

- h) Consideración de conjunto.** La lectura completa del Estudio del INDECOPI, legítimamente invocado en la exposición de motivos del proyecto, aporta elementos que enriquecen el debate parlamentario. El Estudio reconoce la calidad técnica del servicio actualmente prestado, la solidez operativa de sus operadores y la satisfacción general de los clientes empresariales sobre los atributos centrales del servicio, particularmente sobre la seguridad de las medidas de protección del dinero transportado. Sus recomendaciones se formulan bajo la

---

<sup>12</sup>Estudio, Resumen Ejecutivo, p. 8.

<sup>13</sup>Oficio N° 00387-2026-SUCAMEC-GG, de 13 de mayo de 2026, dirigido al Presidente Ejecutivo del INDECOPI, que remite los Informes N° 00358-2026-SUCAMEC-DSSP, N° 00361-2026-SUCAMEC-DSSP y N° 00164-2026-SUCAMEC-OAJ. En adelante, los citados documentos se denominan conjuntamente *“los Informes de la SUCAMEC”*.

<sup>14</sup> *Idem.* p. 10.

<sup>15</sup> *Idem.* p. 15.

<sup>16</sup> *Idem.* p. 14.

<sup>17</sup>Informes de la SUCAMEC, numerales 4.10, 5.4 y 5.5.

<sup>18</sup>Informes de la SUCAMEC, numerales 6.1, 6.2 y 6.3.

premisa expresa de no menoscabar los estándares de seguridad. Se dirigen, en su mayor parte, a autoridades sectoriales o a los propios operadores, por vía regulatoria o comercial, antes que al legislador. Los Informes de la SUCAMEC remitidos al INDECOPI han precisado los términos en los que la autoridad sectorial competente considera viable abordar las cuestiones identificadas, y han trazado una hoja de ruta de carácter regulatorio y multisectorial. El conjunto de estos elementos contribuye a precisar el cauce más adecuado para perfeccionar el régimen aplicable al servicio.

#### **4. Coherencia con la política pública reciente del Estado**

Durante el último período, el Estado peruano ha desarrollado un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer el control y la trazabilidad de las actividades vinculadas al transporte y manejo de valores. Estas medidas conforman una dirección de política pública coherente. Su propósito es reducir los espacios de circulación no trazable de efectivo y de valores ante el crecimiento de economías ilícitas y de los fenómenos delictivos asociados a estas.

En marzo de 2025, el Poder Ejecutivo fortaleció el sistema de prevención del lavado de activos sobre la actividad de transporte y custodia de dinero y valores, mediante la incorporación de obligaciones reforzadas de reporte ante la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú)<sup>19</sup>. La medida se sustentó en el reconocimiento expreso de la vulnerabilidad de la actividad ante el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y se enmarca en el cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre fortalecimiento de los controles preventivos en sectores que operan con efectivo y valores.

En el mismo período, el Ejecutivo ha desplegado intervenciones multisectoriales sobre rutas mineras y sobre la cadena logística vinculada a la minería ilegal, con la finalidad de incrementar la trazabilidad de la circulación física del oro y otros minerales. Estas intervenciones se sustentan en las facultades reforzadas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1695<sup>20</sup>, así como en el marco general de la política antilavado contenida en el Decreto Legislativo N° 1106<sup>21</sup>. El Decreto Supremo N° 004-2025-JUS antes citado constituye una pieza adicional de esta dirección de política. Su finalidad es cerrar un espacio de circulación física de efectivo y valores que podía quedar al margen del sistema antilavado.

Resulta importante recordar, en este punto, que el reglamento sectorial vigente del Decreto Legislativo N° 1213, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2023-IN, ya contempla un régimen diferenciado para el traslado de menores cuantías, con estándares técnicos modulables según el nivel de exposición. El Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR plantea como justificación principal adecuar las exigencias técnicas al riesgo real de cada operación. Este objetivo encuentra cauce normativo habilitado en el ordenamiento vigente y es susceptible de perfeccionamiento por vía reglamentaria, a cargo de la autoridad sectorial competente y en coordinación con las demás entidades involucradas.

---

<sup>19</sup>Decreto Supremo N° 004-2025-JUS, Decreto Supremo que incorpora a las personas jurídicas que prestan el servicio de transporte y custodia de dinero y valores como sujetos obligados a informar a la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú), publicado el 1 de marzo de 2025.

<sup>20</sup>Decreto Legislativo N° 1695, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal para fortalecer la lucha contra la minería ilegal y delitos vinculados, publicado el 20 de enero de 2026, que amplía el tipo penal a actividades conexas como el procesamiento, el transporte y el tráfico ilícito de recursos minerales provenientes de la minería ilegal.

<sup>21</sup>Decreto Legislativo N° 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado, publicado el 19 de abril de 2012.

El marco normativo reciente ha reforzado las cargas de supervisión, cumplimiento y trazabilidad sobre el sector. En el mismo período, el Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR plantea reducir barreras de ingreso y modular las exigencias técnicas por vía legal directa. La coexistencia de ambas direcciones suscita una cuestión de coherencia regulatoria que conviene examinar antes de avanzar en el dictamen. El principio de coherencia del ordenamiento, derivado de la unidad sistémica del Estado constitucional, exige que las normas que recaen sobre una misma materia y un mismo sector preserven una dirección de política pública consistente. Esta exigencia adquiere especial relevancia en ámbitos sensibles como la prevención del lavado de activos, el control de economías ilícitas y la trazabilidad de la circulación física de valores.

## 5. Seguridad jurídica

El principio de seguridad jurídica, derivado de los artículos 3 y 43 de la Constitución Política del Perú, ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional como manifestación del Estado Constitucional de Derecho. Conforme a su jurisprudencia recurrente, el principio exige que las normas jurídicas sean ciertas, predecibles y formuladas en términos que permitan al destinatario conocer con suficiente claridad la conducta exigida, y a la autoridad ejercer su fiscalización sobre parámetros precisos<sup>22</sup>.

El texto del Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR contiene, sin embargo, varios conceptos centrales que carecen de definición normativa y cuya precisión se difiere a desarrollo reglamentario posterior. Entre ellos figuran:

- La expresión “vehículos con medidas reforzadas de seguridad o tecnologías equivalentes”, eje de la nueva franja de “riesgo medio”, que no contiene definición ni remisión a estándar técnico identificable.
- Los parámetros de los “procedimientos de autorización simplificados, digitales y sujetos a plazos máximos” del numeral 9 del nuevo artículo 11, sin precisión de los plazos máximos ni de las simplificaciones admitidas.
- Los “protocolos integrales de seguridad” exigidos para el nivel de alto riesgo, cuyo contenido no es desarrollado.
- Los criterios de razonabilidad para la división del objeto contractual en los procedimientos de contratación pública regulados en el artículo 5.

La indeterminación conceptual se agrava por la regla de vigencia adoptada por el proyecto. La Tercera Disposición Complementaria Final dispone la entrada en vigencia de la ley al día siguiente de su publicación, mientras que la Primera Disposición Complementaria Final precisa que “la falta o retraso en la reglamentación no afecta la vigencia ni la exigibilidad de la presente Ley”. La combinación de ambas reglas configura un escenario en el que la exigibilidad de las nuevas obligaciones precede al desarrollo técnico que el reglamento debe contener. En estas condiciones, el operador del servicio queda en imposibilidad material de cumplir con estándares que la ley no define. A su turno, la autoridad sectorial queda sin parámetro objetivo para fiscalizar el cumplimiento. El resultado es incompatible con las exigencias de certeza y predictibilidad inherentes al principio de seguridad jurídica.

## 6. Proporcionalidad de la medida regulatoria

Conforme a la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, toda medida regulatoria que afecte derechos o bienes constitucionales debe superar los subjuicios de idoneidad, necesidad y

---

<sup>22</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0016-2002-AI/TC, fundamento 5, entre otras.

proporcionalidad en sentido estricto<sup>23</sup>. La aplicación de este test al Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR plantea observaciones en los tres niveles.

- a) **Idoneidad.** La exposición de motivos del proyecto no aporta sustento que demuestre que el régimen de “*tecnologías equivalentes*”, dada su indeterminación actual, ofrezca eficacia de seguridad comparable al blindaje certificado para los niveles de monto comprendidos en la franja de “*riesgo medio*”. No se acompaña, asimismo, información estadística sobre incidencia delictiva en el subsector de transporte y custodia de dinero y valores, ni análisis criminológico que sustente que los estándares actuales resulten desproporcionados respecto al riesgo real. La premisa de que la modulación por monto reduce el riesgo del traslado es discutible desde una perspectiva criminológica. El riesgo de ataque no depende exclusivamente del valor intrínseco del cargamento, sino de la percepción de vulnerabilidad del vehículo por parte del agresor. Un vehículo identificable como transportador de valores constituye un objetivo de alta atracción y bajo riesgo para el atacante, con independencia del monto que efectivamente transporte.
  
- b) **Necesidad.** El subjuicio de necesidad exige acreditar que la medida adoptada es el medio menos restrictivo disponible para alcanzar la finalidad invocada. En el caso del proyecto, la modificación legal directa convive con la vía reglamentaria habilitada por el propio Decreto Legislativo N° 1213 y desarrollada por el Decreto Supremo N° 005-2023-IN, que ya contempla un régimen diferenciado para el traslado de menores cuantías. La vía reglamentaria es menos restrictiva y técnicamente más adecuada por la especialidad de la autoridad sectorial. Su disponibilidad impide considerar satisfecho este subjuicio en los términos en los que el proyecto formula la reforma.
  
- c) **Proporcionalidad en sentido estricto.** La ponderación estricta entre los beneficios esperados de la apertura del mercado y los costos correspondientes no aparece desarrollada en la exposición de motivos. Tales costos comprenden la exposición del personal operativo, de los clientes que reciben el servicio y de la ciudadanía que comparte la vía pública con la operación. El contexto delictivo actual del país se caracteriza por la expansión de economías ilícitas y por incidencias delictivas asociadas al uso de armas de fuego de alta capacidad. En ese escenario, la ponderación adquiere especial relevancia para la decisión legislativa.

## 7. Análisis de las disposiciones del proyecto

- a) **Artículo 3 del proyecto: modificación del artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1213.** El artículo 3 introduce el sistema de tres niveles de riesgo en función del monto transportado. El aspecto que requiere mayor atención técnica es el nivel intermedio, denominado “*riesgo medio*”, que cubre operaciones por montos entre cinco y veinte unidades impositivas tributarias, equivalentes aproximadamente a S/ 26,750 y S/ 107,000 al valor vigente, y que admite el uso de “*vehículos con medidas reforzadas de seguridad o tecnologías equivalentes*”. La indeterminación de esta última expresión ha sido ya analizada previamente en la sección 5, sobre seguridad jurídica.

Adicionalmente, el sistema de autorización progresiva del numeral 2 se conjuga con la previsión del numeral 9 sobre procedimientos de autorización simplificados con plazos máximos. Esta combinación configura una ruta de ingreso al sector con verificación mínima en la entrada y control retrospectivo en el ascenso. Tal arquitectura resulta delicada para una actividad cuyos operadores acceden a porte y uso de armas de fuego, manejan información financiera sensible de los clientes y operan en estrecha coordinación con la fuerza pública. La

---

<sup>23</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI/TC, fundamentos 33 a 41, sobre el contenido del test de proporcionalidad.

SUCAMEC ha advertido, en sus Informes, que la segmentación del procedimiento de autorización “debilitaría la fiscalización y supervisión” y configuraría una “atomización del control administrativo”.

- b) Artículo 4 del proyecto: incorporación del artículo 11-A al Decreto Legislativo N° 1213.** El artículo 4 del proyecto incorpora un nuevo artículo 11-A al Decreto Legislativo N° 1213, con el propósito de establecer exigencias de idoneidad empresarial, integridad corporativa y trazabilidad operativa para los operadores del servicio. La disposición exige, en lo sustancial, identificar a los beneficiarios finales, acreditar la licitud de los fondos, contar con sistemas internos de prevención del lavado de activos, controlar periódicamente los antecedentes de accionistas, directores y representantes legales, y certificar y evaluar de manera continua al personal operativo.

Si bien los contenidos del artículo 11-A se alinean nominalmente con estándares internacionales en materia de prevención del lavado de activos, su efectividad operativa queda condicionada por la propia arquitectura del proyecto. El numeral 9 del artículo 11 reformado dispone que los procedimientos para obtener la autorización como operador en los niveles de riesgo bajo y medio sean “simplificados, digitales y sujetos a plazos máximos”, mientras que el artículo 11-A exige verificaciones que, por su naturaleza, requieren tiempo de instrucción y profundidad de análisis.

Verificar efectivamente quién es el beneficiario final de una sociedad detrás de capas societarias, comprobar el origen lícito de los fondos aportados al capital social y revisar los antecedentes de cada accionista, director y representante legal son tareas que demandan trabajo sustantivo de la autoridad y, en muchos casos, la coordinación con otras entidades como la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú o la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Estas verificaciones difieren sustancialmente de las que admiten un procedimiento de autorización célere.

Existe, por ello, el riesgo de que la coexistencia de ambas disposiciones, la exigencia sustantiva del artículo 11-A y la lógica de plazos máximos del numeral 9 del artículo 11, termine por reducir las exigencias del artículo 11-A a un cumplimiento puramente formal. Si el plazo máximo de autorización prevalece sobre la profundidad de la verificación, la autoridad sectorial podría verse obligada a emitir autorizaciones sin haber completado el control de integridad que el propio proyecto exige, lo cual debilitaría los estándares antilavado que el artículo 11-A invoca como finalidad.

Desde ASEPRI observamos que el ordenamiento vigente ya prevé vías para la incorporación de estándares de idoneidad e integridad en el sector. El Decreto Supremo N° 004-2025-JUS incorporó a la actividad como sujeto obligado ante la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú con obligaciones de reporte, debida diligencia y prevención del lavado de activos, y el reglamento del Decreto Legislativo N° 1213 puede desarrollar exigencias de idoneidad empresarial por vía sectorial. La incorporación del artículo 11-A por vía legal, en los términos del proyecto, no resulta en consecuencia indispensable para alcanzar la finalidad antilavado invocada.

- c) Artículo 5 del proyecto: contratación pública del servicio.** El artículo 5 fija reglas para la contratación pública del servicio aplicables a las entidades del Estado. Su redacción presenta tres observaciones técnicas:

- La obligación de estructurar los procesos “mediante esquemas de división por zonas geográficas, niveles de riesgo u otras modalidades”, sin precisar criterios técnicos de viabilidad, expone los contratos de alcance nacional o de gran escala territorial, tales como los del Banco de la Nación, del Banco Central de Reserva del Perú y de las grandes entidades del sistema financiero público, a impugnaciones por presunta falta de división. Esta exposición no atiende a que ciertos servicios tienen, por su propia naturaleza, exigencias de integridad operativa y respuesta unificada que justifican una contratación consolidada.
- La prohibición abierta de requisitos técnicos que “limiten injustificadamente” la participación puede ser instrumentalizada para cuestionar exigencias técnicas legítimas vinculadas a la seguridad del servicio. El concepto “injustificadamente” requiere precisión normativa. Lo que puede parecer una carga administrativa excesiva puede ser, desde el ángulo operativo, una condición indispensable para proteger la integridad de las personas y los recursos involucrados.
- La determinación del valor referencial sobre la base de “estudios de mercado actualizados” debe contemplar también el cumplimiento efectivo de los estándares de seguridad. Si nuevos operadores ingresan al mercado con menores estándares de protección del traslado, los precios promedio podrían reducirse, pero esa reducción no reflejaría una ganancia real de eficiencia, sino un traslado del riesgo hacia el usuario del servicio y, en última instancia, hacia la ciudadanía.

**d) Artículo 6 del proyecto: transparencia y monitoreo del mercado.** El artículo 6 dispone que la SUCAMEC publique información periódica sobre el mercado “en coordinación con INDECOPI”. Esta fórmula, conforme se ha desarrollado en la sección 2.3 de la presente opinión, incorpora al INDECOPI en una función permanente de coordinación sobre la supervisión del mercado, atribución que excede la abogacía de la competencia regulada en el artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1034 y se superpone con la competencia sectorial exclusiva atribuida a la SUCAMEC. La buena gobernanza administrativa, sustentada en los principios del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>24</sup>, exige preservar las competencias atribuidas por ley antes que crear esquemas de supervisión compartida al margen del marco competencial vigente.

**e) Primera y Tercera Disposiciones Complementarias Finales: reglamentación y vigencia.** La regla de vigencia inmediata sin requerir reglamentación previa, ya analizada en la sección 2.5 de la presente opinión, configura un esquema en el que la exigibilidad de la norma precede al contenido técnico que el reglamento debe precisar. Una alternativa coherente con el principio de seguridad jurídica consiste en condicionar la entrada en vigencia de la ley a la previa publicación del reglamento, o en establecer una *vacatio legis* suficiente para que el reglamento se encuentre vigente al momento en que la ley sea exigible.

## **8. Seguridad ciudadana y prevención del lavado de activos**

La seguridad ciudadana es uno de los deberes primordiales del Estado, reconocido en el artículo 44 de la Constitución<sup>25</sup>. La política pública peruana sobre el transporte y custodia de dinero y valores se inscribe en este mandato constitucional, y debe leerse en conexión con la protección

---

<sup>24</sup>Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS y sus modificatorias, artículo IV del Título Preliminar.

<sup>25</sup> **Constitución, Artículo 44°.- Deberes del Estado.** Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

del derecho a la vida y a la integridad física, reconocido en el artículo 2, inciso 1 de la Constitución<sup>26</sup>, así como con la política nacional antilavado contenida en el Decreto Legislativo N° 1106 y normas complementarias.

El contexto delictivo actual del país presenta características particulares que conviene tener presentes al evaluar una reforma de los estándares técnicos aplicables al transporte de valores. El crecimiento sostenido de economías ilícitas, particularmente la minería ilegal, el contrabando y el narcotráfico, obliga al Estado a reforzar sus instrumentos de control sobre la circulación física de mercancías y valores. La preocupación se ha centrado especialmente en el oro y demás minerales en condiciones ilegales. Dos medidas concretas dan cuenta de esta dirección de política pública orientada al incremento de la trazabilidad. La primera son las intervenciones multisectoriales sobre rutas mineras sustentadas en el Decreto Legislativo N° 1695. La segunda es el fortalecimiento del sistema antilavado sobre la actividad de transporte y custodia de dinero y valores mediante el Decreto Supremo N° 004-2025-JUS.

El examen de los efectos de la reforma propuesta sobre la seguridad ciudadana adquiere mayor relevancia a la luz del contexto delictivo del país. Conforme a la información publicada por el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad y presentada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, la tasa de homicidios reportada por las fuentes oficiales se incrementó de 8.6 por cada 100,000 habitantes en 2021 a 10.7 en 2025, con un crecimiento sostenido en el periodo intermedio (9.3 en 2023 y 10.1 en 2024)<sup>27</sup>. El Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior ha reportado, asimismo, un incremento del 27.4% en las denuncias por extorsión entre enero y octubre de 2025 respecto del mismo periodo de 2024<sup>28</sup>. Conforme a la estimación del Banco Central de Reserva del Perú, sobre la base de la metodología del Banco Interamericano de Desarrollo, los costos directos del crimen y la violencia en el Perú alcanzan aproximadamente el 2.8% del Producto Bruto Interno<sup>29</sup>.

En consecuencia, considerando la evolución del riesgo delictivo descrita, una medida normativa como la propuesta por el Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR, configura un escenario fáctico de un nuevo régimen que reduciría los estándares técnicos de seguridad aplicables al transporte y custodia de valores. En este contexto, se requeriría como condición mínima de razonabilidad técnica un análisis criminológico específico que sustente la pertinencia del nuevo régimen frente a la evolución del riesgo. La exposición de motivos del proyecto de ley en cuestión,

---

<sup>26</sup> **Constitución, Artículo 2°.- Derechos fundamentales de la persona.** Toda persona tiene derecho: 1) A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece..

<sup>27</sup>Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Informe Técnico “Evolución de la Tasa de Homicidios e Indicadores de Seguridad Ciudadana, 2022-2025”, disponible en <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/7648859-evolucion-de-la-tasa-de-homicidios-e-indicadores-de-seguridad-ciudadana-2022-2025>. Cifras preliminares presentadas oficialmente por el jefe del INEI, Gaspar Morán Flores, el 22 de enero de 2026.

<sup>28</sup>Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, sobre la base del Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL-PNP). Entre enero y octubre de 2025 se registraron 23,213 denuncias por extorsión a nivel nacional, frente a 18,215 en el mismo periodo de 2024, lo que representa un incremento del 27.4%.

<sup>29</sup>Banco Central de Reserva del Perú, Reporte de Inflación, setiembre de 2024, Recuadro 2 (“Costos del crimen y la inseguridad ciudadana”), que aplica la metodología del Banco Interamericano de Desarrollo al caso peruano y estima que los costos del crimen alcanzan alrededor del 2.8% del PBI en su límite superior, incluyendo efectos indirectos. Disponible en <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2024/setiembre/reporte-de-inflacion-setiembre-2024-recuadro-2.pdf>. La metodología del BID se desarrolla en Banco Interamericano de Desarrollo, “Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe”, Washington, D.C., noviembre de 2024, datos referidos a 2022. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/los-costos-del-crimen-y-la-violencia-ampliacion-y-actualizacion-de-las-estimaciones-para-america>.

lamentablemente, no acompaña dicho análisis, y muy por el contrario, centraría sus argumentos en aspectos vinculados al funcionamiento del mercado y la libre competencia.

En este escenario, conviene examinar con detenimiento el efecto que una reducción de los estándares técnicos actuales y vigentes, traería para el transporte de montos por debajo de veinte unidades impositivas tributaria, como la afectación directa a la trazabilidad de la circulación física de valores.

Conviene señalar que el régimen vigente, desarrollado por el Decreto Supremo N° 005-2023-IN, ya contempla un esquema diferenciado para el traslado de menores cuantías, en el que cada franja queda sujeta a estándares técnicos específicos calibrados por la autoridad sectorial. El umbral de cinco unidades impositivas tributarias para el uso de vehículos no blindados fue establecido por el Congreso de la República mediante la Ley N° 31615, publicada el 15 de noviembre de 2022, que modificó el artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1213 con opinión favorable previa del Ministerio del Interior, de la SUCAMEC y de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, entre otras entidades.

La cuestión que plantea el proyecto no es, por tanto, la existencia de un tratamiento diferenciado por monto, que ya existe en el ordenamiento por mandato del propio Congreso. La franja de bajo riesgo del proyecto, definida en hasta 5 UIT, corresponde al segmento de menor cuantía ya previsto por el Congreso en la ley vigente y desarrollado por el reglamento. Es decir, el proyecto de ley no está incorporando una nueva franja, sino que más bien -y eso es lo que debe preocupar más a las entidades supervisoras y reguladoras del sector- crea un nuevo segmento intermedio, denominado riesgo medio, comprendido entre cinco y veinte unidades impositivas tributarias, que admite vehículos sin blindaje certificado bajo una categoría denominada “Tecnologías equivalentes” que, como hemos mencionado también líneas atrás, no se sabe exactamente cuál es su caracterización o definición. En tal sentido, esa franja intermedia constituye la innovación regulatoria sustantiva del proyecto.

A propósito de lo anterior, conviene precisar, en este punto, que la recomendación textual del Estudio de Mercado del INDECOPI, invocado por el proyecto como sustento técnico, tampoco propuso la creación de dicha franja intermedia. La primera recomendación del Estudio, ya analizada en la sección 2.3 de la presente opinión, se limitó a invitar al Ministerio del Interior y a la SUCAMEC a “priorizar en su agenda temprana la revisión de la normativa sobre transporte de dinero y valores de menor cuantía”, con el propósito de “evaluar la implementación de mecanismos de seguridad razonables y proporcionales al contexto y nivel de riesgo inherente a este segmento”<sup>30</sup>, bajo la premisa expresa del propio Estudio de no comprometer los estándares de seguridad.

De la citada recomendación de INDECOPI, en ningún sentido puede interpretarse o desprenderse la creación de un segmento intermedio entre cinco y veinte unidades impositivas tributarias, con vehículos sin blindaje certificado bajo categorías indefinidas. Tampoco se advierte argumentación o sustento técnico suficiente para respaldar dicha medida, por el contrario, como lo hemos afirmado ya, el proyecto de ley carece de evidencia criminológica específica, y rebaja el estándar técnico sectorial, lo que genera una consecuencia sumamente seria: se abre el mercado a operadores que no cumplen las exigencias hoy vigentes en el mercado, modificando su estructura competitiva por la vía de relajar los requisitos técnicos antes que por la vía de mejorar la fiscalización del cumplimiento de los estándares actuales.

---

<sup>30</sup> Estudio, p. 9

En línea con lo anterior, se debe recordar también que la política antilavado peruana se ha construido sobre el principio de que los puntos críticos de circulación física de valores deben operar bajo un régimen reforzado de control y trazabilidad. El sistema de prevención de lavado de activos, en su conjunto, depende de que estos puntos críticos no se conviertan en zonas grises donde el flujo físico de efectivo y valores quede al margen de los mecanismos de reporte. La reducción de las exigencias técnicas en este eslabón específico tiene, por tanto, implicancias que exceden el debate sobre la libre competencia y se proyectan sobre una de las primeras líneas de defensa del sistema financiero peruano y de la política nacional antilavado.

A esta dimensión se suma la protección del derecho a la vida y a la integridad física reconocido en el artículo 2, inciso 1 de la Constitución. El personal que opera en el sector enfrenta un nivel de exposición significativo, en una actividad donde los atentados son típicamente violentos y están asociados al uso de armas de fuego de alta capacidad. El bien jurídico afectado integra el contenido del orden interno y de la seguridad ciudadana en los términos desarrollados por el Tribunal Constitucional. La Sentencia recaída en el Expediente Nº 0017-2003-AI/TC ha establecido que la seguridad ciudadana comprende la protección de la vida, de la integridad física y moral de las personas y del patrimonio público y privado. En la misma línea, la Sentencia recaída en el Expediente Nº 2333-2004-HC/TC ha sostenido que el derecho a la vida se prolonga en el derecho a la integridad física y moral y se entronca con la seguridad personal, definida como la garantía que el poder público ofrece frente a las posibles amenazas de terceros de lesionar la indemnidad de la persona. La regulación técnica del servicio de transporte y custodia de dinero y valores constituye, en consecuencia, un instrumento de concreción del deber primordial del Estado de proteger a la población contra amenazas a su seguridad previsto en el artículo 44 de la Constitución.

El contexto delictivo peruano actual presenta, además, una escalada de la violencia que no guarda proporción con el valor económico del objeto del atentado. La criminalidad utiliza armamento letal incluso en hechos cuyo botín potencial resulta de muy bajo valor patrimonial, lo que altera la lógica tradicional consistente en evaluar el riesgo del traslado a partir del monto efectivamente transportado. En ese contexto, la modulación de los estándares técnicos por monto opera sobre una premisa que la realidad operativa del país no respalda.

Las cifras oficiales del Sistema Informático Nacional de Defunciones (SINADEF) del Ministerio de Salud confirman este escenario. Al cierre del año 2025, el Perú registró 2,218 homicidios, con un promedio diario superior a 6 muertes violentas, cifra que constituye el registro más alto desde la implementación del sistema en el año 2017. Aproximadamente 8 de cada 10 homicidios ocurridos en 2025 se cometieron con armas de fuego. La región Lima concentró 837 homicidios del total nacional, con incidencia particularmente elevada en distritos urbanos densamente poblados que coinciden con las zonas donde el servicio de transporte y custodia opera de manera intensiva, como son los distritos de San Martín de Porres, Villa El Salvador, San Juan de Miraflores, Ate, San Juan de Lurigancho, Puente Piedra, El Agustino, Cercado de Lima y Bellavista<sup>31</sup>.

La prensa nacional ha reportado, sobre la base de los datos oficiales del SINADEF, que entre enero y noviembre de 2025 aproximadamente 70 ciudadanos vinculados al sector de transportes fueron asesinados en ataques de sicariato asociados a redes de extorsión<sup>32</sup>. La sustitución del blindaje

---

<sup>31</sup>Sistema Informático Nacional de Defunciones (SINADEF), Ministerio de Salud, cifras de muertes violentas registradas al 30 de diciembre de 2025: 2,218 homicidios a nivel nacional, de los cuales 837 corresponden a la región Lima.

<sup>32</sup>Sistema Informático Nacional de Defunciones (SINADEF), Ministerio de Salud. Información reportada por Infobae, edición del 31 de diciembre de 2025, sobre la base de los datos oficiales del SINADEF: entre enero y

certificado por “tecnologías equivalentes” elevaría el riesgo a la vida e integridad física en una triple dimensión.

La primera dimensión recae sobre los trabajadores del sector, personal operativo debidamente capacitado, que circula en vía pública con armamento autorizado y constituye el primer punto de exposición ante un ataque. La segunda dimensión recae sobre los clientes que reciben el servicio en el punto de entrega, particularmente el personal de las entidades del sistema financiero y de los establecimientos comerciales donde la operación culmina. La tercera dimensión, y quizá la más crítica, recae sobre terceros ajenos a la operación, como lo son los transeúntes, conductores, peatones, vecinos, comerciantes y demás personas presentes en el entorno donde el atentado se produce. Los ataques contra el transporte de valores ocurren con frecuencia en zonas urbanas densas, en intersecciones y en vías de alto tránsito, donde el fuego cruzado y los escenarios de fuga compromete a quienes circunstancialmente se encuentran en el área de la operación.

La reducción del estándar técnico de protección no es, en consecuencia, una decisión que afecte únicamente a los actores contractuales del servicio; involucra una externalidad de seguridad ciudadana que se proyecta sobre quienes no son parte de la relación contractual y comparten la vía pública con la operación. La materialización de este riesgo sobre terceros ajenos a la operación no es una proyección teórica.

La prensa nacional ha documentado, entre otros casos peruanos, el atentado ocurrido el 12 de diciembre de 2018 en el cruce de las avenidas Modelo y Micaela Bastidas, en Villa El Salvador, contra agentes de una empresa especializada que abastecían un cajero automático ubicado al interior de un establecimiento comercial. Cuatro asaltantes abrieron fuego contra tres agentes de seguridad, generándose una balacera en la que también intervino un patrullero de la Policía Nacional. La balacera dejó heridos de bala a los tres agentes y alcanzó, en el entorno inmediato de la operación, a una transeúnte menor de edad de diecisiete años, herida de bala en el rostro. El caso fue documentado por medios de comunicación como el diario El Comercio, el diario Perú21 y Canal N, entre otros medios.

Esta dimensión no aparece evaluada en la exposición de motivos del proyecto. La iniciativa modifica los estándares técnicos de un servicio expuesto a la criminalidad organizada armada sin acompañar análisis criminológico sectorial, sin invocar las cifras oficiales del Sistema Informático Nacional de Defunciones ni del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, y sin ponderar el impacto del cambio sobre la integridad física de los trabajadores, clientes y terceros que comparten el entorno donde la operación se desarrolla.

La ausencia de este análisis es jurídicamente relevante porque el examen de proporcionalidad de toda medida regulatoria que afecte bienes constitucionalmente protegidos exige la acreditación de la base empírica sobre la que la medida se construye, conforme a la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional sobre el test de proporcionalidad recogida en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI/TC. Reducir el estándar técnico aplicable al traslado, en el actual contexto delictivo del país, significa caminar en sentido contrario al deber primordial del Estado de proteger a la población contra amenazas a su seguridad previsto en el artículo 44 de la Constitución.

## 9. Observaciones sobre el trámite parlamentario

---

noviembre de 2025 aproximadamente setenta ciudadanos vinculados al sector de transportes fueron asesinados en ataques de sicariato asociados a redes de extorsión.

La presente sección examina tres aspectos del trámite parlamentario del proyecto que requieren atención previa al pronunciamiento de la Comisión dictaminadora. El primero es la propuesta de acumulación con el Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR contenida en el Informe de Admisibilidad, que no resulta procedente. El segundo es la necesidad de asignar el proyecto en dictamen conjunto a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. El tercero es la necesidad de solicitar opiniones técnicas que el Informe de Admisibilidad ha omitido.

- A. La acumulación con el Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR no resulta procedente:** El Informe de Admisibilidad de fecha 13 de mayo de 2026 recomienda acumular el Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR al Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR, “Ley que autoriza al Banco de la Nación realizar operativos de pago con transporte civil o militar en caso de desastres naturales, conflicto social o en caso austeridad para manejo eficiente de los recursos”. La acumulación recomendada no resulta procedente. La práctica parlamentaria evidencia que para la acumulación de iniciativas legislativas, las propuestas a acumular deben tratar la misma materia y perseguir finalidades sustancialmente coincidentes. Las dos iniciativas no cumplen ninguno de los dos requisitos. Las diferencias entre ambas son sustantivas, múltiples y se proyectan sobre todos los planos jurídicamente relevantes de la técnica legislativa.
- **Primera diferencia. Sub-régimen normativo afectado dentro del Decreto Legislativo N° 1213:** El Decreto Legislativo N° 1213 contiene dos sub-régimenes diferenciados que operan bajo lógicas distintas y autoridades distintas. El primero es el régimen de las empresas de transporte, custodia y administración del numerario (ETCAN), que prestan servicios a las entidades del sistema financiero y operan bajo autorización de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP conforme al artículo 17 de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero. El segundo es el régimen de las empresas de transporte y custodia de dinero y valores (ETCDV), que prestan servicios al universo de clientes públicos y privados y operan bajo autorización de la SUCAMEC conforme al artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1213. El Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR incide sobre el primer sub-régimen (ETCAN), al introducir una excepción al deber del Banco de la Nación de contratar empresas autorizadas por la SBS. El Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR incide sobre el segundo sub-régimen (ETCDV), al reestructurar el modelo de autorización sectorial de SUCAMEC, sus exigencias técnicas y operativas. Que ambas iniciativas modifiquen el mismo decreto legislativo no significa que toquen la misma materia.
  - **Segunda diferencia. Naturaleza técnico-normativa de la modificación:** El Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR es una norma de excepción. Crea un supuesto cerrado y taxativo (desastres naturales, conflicto social, restricciones presupuestales) en el que se levanta, exclusivamente para una entidad determinada, el deber general de contratar el servicio especializado. La regla general permanece intacta. El Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR no es una norma de excepción. Es una norma de reformulación de la regla general. Reescribe el artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1213, planteando la incorporación de un artículo 11-A, modifica el artículo 3, dispone reglas sobre la contratación pública del servicio, e introduce un esquema permanente de coordinación entre SUCAMEC e INDECOPI. La distinción entre norma de excepción y norma de reformulación de la regla es estructural en técnica legislativa y excluye la acumulación.
  - **Tercera diferencia. Sujeto regulado:** El Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR regula a una entidad pública específica del sistema financiero estatal: el Banco de la Nación. Su ámbito subjetivo es uno solo. El Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR regula al universo de empresas privadas autorizadas por la SUCAMEC para prestar el servicio de transporte y custodia de dinero y valores, más las entidades públicas y privadas usuarias del servicio que contratan

con dichas empresas. Su ámbito subjetivo es general. Un proyecto se dirige a un sujeto individualizado; el otro, reforma un mercado entero.

- **Cuarta diferencia. Tipo de operador habilitado:** El Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR habilita el uso de transporte estatal armado, la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, en sustitución del operador privado especializado. El operador es público. El Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR mantiene al operador privado especializado, pero reformula las condiciones técnicas y de autorización bajo las cuales puede operar. El operador es privado. Los marcos jurídicos aplicables a uno y otro tipo de operador son completamente distintos.
- **Quinta diferencia. Carácter temporal y excepcional frente a carácter permanente y general:** El Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR opera únicamente en situaciones de excepción, taxativamente definidas, y bajo restricciones operativas predefinidas. Es una norma de aplicación episódica. El Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR opera de manera permanente, con vigencia inmediata desde el día siguiente a su publicación, conforme a su Tercera Disposición Complementaria Final, y se aplica a todas las operaciones del mercado. Es una norma de aplicación continua y general.
- **Sexta diferencia. Finalidad declarada:** La exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR invoca la continuidad operativa del sistema financiero estatal en situaciones excepcionales. La exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR invoca la promoción de la libre competencia en el mercado privado del servicio, la eficiencia en la contratación pública y la incorporación de un modelo de seguridad basado en gestión de riesgos. Una finalidad es de gestión pública contingente; la otra es de política de competencia y modelo regulatorio. No se trata de finalidades sustancialmente coincidentes.
- **Séptima diferencia. Régimen normativo conexo:** El Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR se articula con la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero, con la Ley Orgánica del Banco de la Nación, con la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú y con la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. El Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR se articula con el Decreto Legislativo N° 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas; con el Decreto Legislativo N° 1106, Ley de Lucha Eficaz Contra el Lavado de Activos; con el Decreto Supremo N° 004-2025-JUS sobre sujetos obligados ante la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú; y con la legislación sectorial de SUCAMEC bajo el Decreto Legislativo N° 1127. Los regímenes normativos conexos no comparten más que la referencia al Decreto Legislativo N° 1213, lo que es insuficiente como criterio de identidad material.
- **Octava diferencia. Comisión dictaminadora de origen:** El Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR fue derivado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, que lo dictaminó en junio de 2025. La asignación a dicha Comisión responde precisamente a que la materia reside en el sistema financiero estatal. El Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR fue derivado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas. El propio Servicio Parlamentario, al momento de calificar la materia de cada uno de los dos proyectos, reconoció implícitamente la diferencia material de su contenido al derivarlos a comisiones distintas. La acumulación que ahora se propone contradice ese criterio inicial.

Por la concurrencia de las ocho diferencias señaladas, la acumulación recomendada por el Informe de Admisibilidad no satisface los requisitos técnicos del Reglamento del Congreso y

debe ser desestimada. Acumular un proyecto que crea una excepción acotada para una entidad pública con un proyecto que reformula íntegramente el régimen general aplicable a un mercado entero compromete la calidad del dictamen y oscurece la identificación de los bienes jurídicos en juego en cada caso.

**B. Asignación del proyecto en dictamen conjunto a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera**

El Informe de Admisibilidad ha asignado el Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como única comisión dictaminadora. La asignación a una única comisión resulta incompleta. El proyecto contiene disposiciones que recaen, en términos sustanciales, sobre materias propias de la competencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, conforme al artículo 34 del Reglamento del Congreso.

La incidencia del proyecto sobre las materias de competencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera no es marginal ni incidental. Es estructural. El artículo 4 incorpora el artículo 11-A al Decreto Legislativo N° 1213 con exigencias en materia de prevención del lavado de activos, identificación de beneficiarios finales, acreditación de la licitud de los fondos y control de antecedentes de accionistas, directores y representantes legales.

Esta materia es propia de la inteligencia financiera. El artículo 5 fija reglas para la contratación pública del servicio aplicables a las entidades del sistema financiero público, en particular el Banco de la Nación y el Banco Central de Reserva del Perú. Esta materia es propia del sistema financiero. El artículo 6 introduce un esquema permanente de coordinación entre SUCAMEC e INDECOPI sobre la supervisión del mercado, atribuyendo a INDECOPI funciones que afectan directamente la libre competencia. Esta materia es propia de la libre competencia. El proyecto invoca, además, en su exposición de motivos, el Estudio de Mercado del INDECOPI sobre transporte de dinero, que se inscribe en el ámbito de la abogacía de la competencia regulada por el Decreto Legislativo N° 1034.

Las materias señaladas, sistema financiero, inteligencia financiera, prevención del lavado de activos y libre competencia, recaen sobre la competencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera por mandato expreso del artículo 34 del Reglamento del Congreso. En consecuencia, el Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR debe ser asignado en dictamen conjunto a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. La primera Comisión examinará los aspectos vinculados al orden interno, la fuerza pública y la seguridad privada. La segunda Comisión examinará los aspectos vinculados al sistema financiero, la inteligencia financiera, la prevención del lavado de activos y la libre competencia.

La asignación a dictamen conjunto permite, además, que el examen del proyecto se realice con la integralidad técnica que su contenido requiere, sin desplazar el análisis hacia un único campo y sin omitir las dimensiones materiales que el texto comporta.

**C. Opiniones técnicas adicionales que el Informe de Admisibilidad ha omitido**

Conforme al Informe de Admisibilidad, la Comisión ha solicitado opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros (con copia al INDECOPI), al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Defensa (con copia a las Fuerzas Armadas), al Ministerio del Interior (con copia

a la Policía Nacional del Perú y a la SUCAMEC), y a la presente Asociación. El listado omite tres entidades cuya opinión es indispensable para un dictamen técnicamente fundado.

La primera entidad omitida es la **Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC)**, consultada de manera directa y no como copia de un oficio dirigido al Ministerio al que se adscribe. La SUCAMEC es la autoridad sectorial competente para regular, autorizar, supervisar y fiscalizar el servicio de transporte y custodia de dinero y valores conforme al artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1213. Es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior, con personería jurídica de derecho público interno y autonomía administrativa, funcional y económica conforme al Decreto Legislativo N° 1127. Esta autonomía le confiere legitimidad para pronunciarse de manera diferenciada respecto del Ministerio al que se encuentra adscrita. La consulta indirecta a través del Ministerio del Interior no garantiza el pronunciamiento institucional formal de la autoridad técnicamente competente para regular el servicio.

La segunda entidad omitida es la **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)**. La SBS es la autoridad competente para autorizar y supervisar a las Empresas de Transporte, Custodia y Administración del Numerario (ETCAN), categoría administrativa que habilita la prestación del servicio a las entidades del sistema financiero conforme al artículo 17 de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. La autorización ETCAN otorgada por la SBS opera de manera complementaria a la autorización sectorial otorgada por la SUCAMEC en el marco del Decreto Legislativo N° 1213, y no contiene un cuerpo propio de exigencias técnicas de seguridad sobre la actividad. Las exigencias técnico-operativas aplicables al traslado, custodia y procesamiento físico de valores, vehículos blindados, personal armado, protocolos de monitoreo y demás estándares de seguridad, son las contenidas en la legislación sectorial bajo competencia de la SUCAMEC. La SBS verifica el cumplimiento de dichas exigencias como condición previa para extender la autorización complementaria a las empresas que prestan servicios al sistema financiero. En consecuencia, toda modificación legal del régimen sectorial de SUCAMEC, como la propuesta por el Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR, impacta de manera directa sobre el subrégimen ETCAN, alterando las condiciones técnicas sobre las cuales la SBS ejerce su función autorizadora y supervisora respecto de las empresas que sirven al sistema financiero. El pronunciamiento institucional de la SBS, distinto y autónomo del que pueda formular la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, es indispensable para evaluar el impacto del proyecto sobre el subrégimen ETCAN y sobre las condiciones operativas del servicio de procesamiento físico de efectivo del sistema financiero.

La tercera entidad omitida es la **Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú)**, unidad especializada de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP competente para el sistema nacional de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. La actividad de transporte y custodia de dinero y valores ha sido incorporada como sujeto obligado ante la UIF-Perú mediante el Decreto Supremo N° 004-2025-JUS de marzo de 2025. El artículo 4 del proyecto, que incorpora el artículo 11-A con exigencias en materia antilavado, incide directamente sobre el ámbito de competencia de esta Unidad. Su pronunciamiento es indispensable para evaluar la articulación de las nuevas disposiciones con el sistema antilavado vigente y para identificar potenciales efectos no deseados sobre la trazabilidad de la circulación física de valores.

La cuarta entidad omitida es el **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)**. El proyecto introduce, para la franja de “riesgo medio”, la categoría de “vehículos con medidas reforzadas de seguridad o tecnologías equivalentes” como alternativa al blindaje certificado.

Esta categoría incide sobre estándares vehiculares, certificaciones técnicas y especificaciones de seguridad propias del ámbito de competencia del citado Ministerio. La propia SUCAMEC, en los Informes remitidos al INDECOPI, ha identificado expresamente al Ministerio de Transportes y Comunicaciones como una de las entidades que deben participar en cualquier proceso de coordinación multisectorial sobre el régimen aplicable al servicio. La incorporación de estas cuatro opiniones técnicas en el expediente parlamentario es condición para que el dictamen recoja la totalidad de los ámbitos materiales sobre los que el proyecto incide.

La incorporación de estas opiniones técnicas adicionales contribuiría a robustecer el dictamen y permitiría al pleno del Congreso contar con un cuadro normativo completo al momento de pronunciarse sobre la iniciativa.

### III. CONCLUSIONES

1. La regulación técnica del servicio de transporte y custodia de dinero y valores corresponde a la SUCAMEC, conforme al artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1213, autoridad sectorial técnicamente especializada en la materia. La fijación directa por vía legal de aspectos técnicos de detalle, como el nuevo umbral de 20 UIT y la categoría de “tecnologías equivalentes”, que no se define, se aparta del esquema de distribución de competencias que el propio ordenamiento del sector establece.
2. El Estudio de Mercado del INDECOPI sobre transporte de dinero, publicado en diciembre de 2025, es una referencia técnica relevante pero no respalda el contenido específico del proyecto. Sus recomendaciones se emiten en el marco de la abogacía de la competencia regulada en el artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1034, bajo la premisa expresa de “no menoscabar los estándares de seguridad”, y están dirigidas al Ministerio del Interior, la SUCAMEC y la SBS. La recomendación principal sobre el régimen de menor cuantía propone una evaluación con enfoque de seguridad proporcional al riesgo y alternativas técnicas específicas, no una fijación directa de umbral por vía legal. Tres de las cuatro recomendaciones no encuentran desarrollo en el proyecto.
3. Mediante el Oficio N° 00387-2026-SUCAMEC-GG, del 13 de mayo de 2026, la SUCAMEC remitió al INDECOPI los Informes técnico-legales que contienen su posición institucional sobre el referido Estudio de Mercado, en el marco del artículo 14.2 del Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. En dichos Informes, la autoridad sectorial concluye, entre otros aspectos, que “no resulta viable una flexibilización que comprometa la seguridad”, que “no es viable segmentar el procedimiento de autorización de las ETCDV”, que la propuesta del INDECOPI “no considera integralmente los costos administrativos, institucionales y fiscales” de la reforma, y que su mandato de garantizar la seguridad constituye “un límite material a cualquier medida de flexibilización regulatoria” y “un límite jurídico a la adopción de medidas de liberalización del mercado”. La autoridad agrega que cualquier reforma debe ser “integral, multisectorial y sustentada en criterios técnicos de seguridad, no únicamente en consideraciones de competencia económica”. El proyecto se dirige, en aspectos centrales, en sentido contrario a las conclusiones de la autoridad sectorial técnicamente competente.
4. El artículo 6 del proyecto, al disponer una coordinación permanente entre la SUCAMEC y el INDECOPI en la supervisión del mercado, atribuye a este último una función que excede la abogacía de la competencia y se superpone con la competencia sectorial exclusiva atribuida a la SUCAMEC por el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1213.
5. El ordenamiento aplicable a la actividad cuenta con instrumentos recientes que diseñan una política de control reforzada sobre el servicio, en particular el Decreto Supremo N° 004-2025-JUS, que fortaleció el sistema antilavado sobre la actividad, y el Decreto Supremo N° 005-2023-IN, que

ya contempla un régimen diferenciado para el traslado de menores cuantías. El principio de coherencia del ordenamiento aconseja preservar una dirección de política pública consistente.

6. La indeterminación de conceptos centrales como “tecnologías equivalentes”, los “procedimientos de autorización simplificados” y los criterios para la división del objeto contractual, combinada con la regla de exigibilidad inmediata pese a la falta de reglamento, plantea cuestiones de compatibilidad con el principio de seguridad jurídica derivado de los artículos 3 y 43 de la Constitución.
7. El test de proporcionalidad desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC Exp. N° 0045-2004-AI/TC) plantea exigencias de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto que la exposición de motivos del proyecto no desarrolla. La ausencia de análisis criminológico, de información estadística sobre incidencia delictiva en el subsector y de ponderación de los costos en términos de exposición del personal operativo y de la ciudadanía son aspectos centrales de este examen.
8. En el contexto actual de expansión de economías ilícitas y de elevada incidencia delictiva, la reducción de los estándares técnicos aplicables al transporte de valores tiene implicancias sobre la seguridad ciudadana, deber primordial del Estado conforme al artículo 44 de la Constitución; sobre el derecho a la vida e integridad física reconocido en el artículo 2, inciso 1; y sobre la política nacional antilavado contenida en el Decreto Legislativo N° 1106. Estas implicancias no han sido evaluadas en la exposición de motivos.
9. Los objetivos de competencia, eficiencia en la contratación pública y modulación por riesgo invocados por el proyecto cuentan, en el ordenamiento vigente, con cauces específicos que no requieren modificación legal del Decreto Legislativo N° 1213. Tales cauces son la investigación de conductas anticompetitivas conforme al Decreto Legislativo N° 1034, la eliminación de barreras burocráticas conforme al Decreto Legislativo N° 1256 y el perfeccionamiento del reglamento sectorial vigente a cargo de la SUCAMEC, en coordinación con las demás entidades concernidas.
10. Por las razones técnicas y jurídicas expuestas, la Asociación recomienda a la Comisión dictaminadora no aprobar el Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR en sus actuales términos. La fijación por vía legal directa de aspectos técnicos que corresponden al desarrollo reglamentario sectorial, la indeterminación de conceptos centrales con vigencia inmediata, las objeciones de constitucionalidad bajo el test de proporcionalidad y los riesgos que la iniciativa proyecta sobre la seguridad ciudadana, el derecho a la vida e integridad física y la política nacional antilavado configuran un cuadro normativo cuya aprobación no resulta recomendable. La hoja de ruta técnicamente adecuada para los objetivos invocados por el proyecto pasa por el perfeccionamiento del reglamento sectorial vigente y la activación de los cauces previstos en el Decreto Legislativo N° 1034 y el Decreto Legislativo N° 1256, en el marco competencial existente.
11. En cuanto al trámite parlamentario, la acumulación del Proyecto de Ley N° 14571/2025-CR al Proyecto de Ley N° 9476/2024-CR, recomendada en el Informe de Admisibilidad, no resulta procedente. Las dos iniciativas presentan ocho diferencias sustantivas, desarrolladas en la sección 2.9 de la presente opinión, que recaen sobre el sub-régimen normativo afectado, la naturaleza técnico-normativa de la modificación, el sujeto regulado, el tipo de operador habilitado, el carácter temporal de la regla, la finalidad declarada, el régimen normativo conexo y la comisión dictaminadora de origen. No concurren los requisitos materiales que el Reglamento del Congreso exige para una acumulación. El proyecto debe tramitarse de manera independiente. Por su incidencia sustancial sobre el sistema financiero, la inteligencia financiera, la prevención del lavado de activos y la libre competencia, debe asignarse en dictamen conjunto a la Comisión de Defensa

Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

12. El dictamen debe incorporar las opiniones técnicas expresas de la SUCAMEC consultada de manera directa, de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Estas cuatro entidades, omitidas en el Informe de Admisibilidad, tienen competencia directa sobre las materias que el proyecto pretende regular y su pronunciamiento es condición de un dictamen técnicamente fundado.