

**SUMILLA: LEY QUE GARANTIZA LA LIBRE COMPETENCIA EN EL TRANSPORTE DE VALORES Y ESTABLECE UN MODELO DE SEGURIDAD BASADO EN GESTIÓN DE RIESGOS.**

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE GARANTIZA LA LIBRE COMPETENCIA EN EL TRANSPORTE DE VALORES Y ESTABLECE UN MODELO DE SEGURIDAD BASADO EN GESTIÓN DE RIESGOS**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto establecer un régimen jurídico que promueva el acceso competitivo, progresivo y seguro al mercado del servicio de transporte y custodia de dinero y valores, elimine barreras regulatorias desproporcionadas y asegure la protección de la seguridad ciudadana, la integridad del sistema financiero y el uso eficiente de los recursos públicos.

**Artículo 2.- Finalidad de la Ley**

La presente ley tiene por finalidad fortalecer la libre competencia y prevenir la concentración indebida del mercado mediante un modelo regulatorio basado en niveles de riesgo, asegurar la idoneidad e integridad de los operadores, garantizar la trazabilidad y control de las operaciones, y optimizar la contratación pública bajo criterios de eficiencia económica, pluralidad de postores y transparencia.

**Artículo 3.- Modificación del artículo 11 del Decreto Legislativo N.º 1213, Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada**

Se modifica el artículo 11 del Decreto Legislativo N.º 1213 Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada, el mismo queda redactado con el siguiente texto:

***"Artículo 11.- Servicio de transporte y custodia de dinero y valores***

- 1. El servicio de transporte y custodia de dinero y valores es prestado por personas jurídicas autorizadas por la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC, bajo un régimen de clasificación por niveles de riesgo, determinado en función del monto transportado, la frecuencia del servicio, la zona de operación, el nivel de exposición y las condiciones de seguridad requeridas.*

2. *El acceso al mercado se rige por un sistema de autorización progresiva, objetivo y no discriminatorio, que permite a los operadores iniciar actividades en niveles de menor riesgo y acceder gradualmente a niveles superiores, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos técnicos, operativos, financieros y de seguridad.*
3. *Las operaciones de alto riesgo comprenden el transporte de montos superiores a veinte unidades impositivas tributarias o aquellas que, por su naturaleza o condiciones de exposición, requieran medidas reforzadas de seguridad. En estos casos es obligatorio el uso de vehículos blindados certificados por la SUCAMEC, así como la implementación de protocolos integrales de seguridad física, tecnológica y operativa.*
4. *Las operaciones de riesgo medio comprenden el transporte de montos superiores a cinco y hasta veinte unidades impositivas tributarias, siempre que no concurren condiciones de alto riesgo. En estos casos se permite el uso de vehículos con medidas reforzadas de seguridad o tecnologías equivalentes que aseguren la protección del traslado.*
5. *Las operaciones de bajo riesgo comprenden el transporte de montos de hasta cinco unidades impositivas tributarias. En estos casos se autoriza el uso de medios de transporte no blindados, siempre que cuenten con sistemas de geolocalización en tiempo real, control digital de rutas, monitoreo permanente y mecanismos de alerta inmediata.*
6. *La SUCAMEC no puede exigir condiciones propias de niveles de alto riesgo para operaciones de bajo o mediano riesgo, salvo que exista justificación técnica debidamente motivada basada en condiciones objetivas de riesgo.*
7. *Pueden acceder a la autorización las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas constituidas conforme a ley, así como consorcios u otras formas asociativas, siempre que acrediten capacidad técnica, solvencia económica e idoneidad organizativa, asumiendo responsabilidad solidaria frente a los usuarios.*
8. *La prestación del servicio requiere mecanismos de cobertura financiera proporcionales al nivel de riesgo, tales como pólizas de seguro, fondos de garantía, fideicomisos u otros instrumentos equivalentes.*
9. *La SUCAMEC implementa procedimientos de autorización simplificados, digitales y sujetos a plazos máximos para operaciones de bajo y mediano riesgo, garantizando transparencia y acceso oportuno al mercado.*
10. *Se prohíbe la imposición de requisitos que no guarden relación directa con el nivel de riesgo de la operación o que constituyan barreras burocráticas ilegales o desproporcionadas.*
11. *El reglamento desarrolla las condiciones técnicas, operativas y de seguridad bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y libre competencia."*

#### **Artículo 4.- Incorporación del artículo 11-A al Decreto Legislativo N.º 1213, Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada**

Se incorpora artículo 11-A en el Decreto Legislativo N.º 1213 Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada, el mismo queda redactado con el siguiente texto:

#### ***"Artículo 11-A.- Control de idoneidad, integridad y trazabilidad***

1. *La autorización para prestar el servicio está sujeta al cumplimiento de condiciones estrictas de idoneidad empresarial, integridad corporativa y trazabilidad operativa.*
2. *Las empresas deben acreditar la identificación de sus beneficiarios finales, la licitud de sus fondos, la ausencia de antecedentes penales, policiales o judiciales relevantes de sus accionistas, directores y representantes legales, así como la implementación de sistemas de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.*
3. *Las empresas autorizadas deben contar con sistemas de geolocalización en tiempo real, centros de monitoreo operativo, registro digital de rutas, protocolos de respuesta ante incidentes y mecanismos de coordinación con las autoridades competentes.*
4. *El personal operativo debe cumplir con requisitos de certificación, capacitación especializada, evaluación psicológica y control periódico de idoneidad.*
5. *El incumplimiento de estas condiciones constituye causal de suspensión o cancelación de la autorización, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes."*

#### **Artículo 5.- Contratación pública eficiente en el servicio de transporte de valores**

Las entidades del Estado que contraten servicios de transporte y custodia de dinero y valores deben garantizar condiciones de competencia efectiva, pluralidad de postores y eficiencia en el gasto público.

Los procesos de contratación deben estructurarse, cuando resulte técnicamente viable, mediante esquemas de división por zonas geográficas, niveles de riesgo u otras modalidades que faciliten la participación de múltiples proveedores.

Queda prohibida la inclusión de requisitos técnicos, económicos o administrativos que limiten injustificadamente la participación de operadores o que generen condiciones de concentración del mercado.

El valor referencial del servicio debe sustentarse en estudios de mercado actualizados, bajo criterios de razonabilidad y transparencia.

#### **Artículo 6.- Transparencia y monitoreo del mercado**

La SUCAMEC, en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, publica información periódica sobre condiciones del mercado, niveles de competencia, estructura de costos y riesgos de concentración, con la finalidad de prevenir prácticas anticompetitivas.

#### **Artículo 7.- Principios de aplicación**

La interpretación y aplicación de la presente ley se rige por los principios de libertad de empresa, libre competencia, seguridad ciudadana, prevención del delito, razonabilidad, proporcionalidad, eficiencia del gasto público, transparencia y protección del interés general.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### **PRIMERA.- Adecuación reglamentaria**

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, adecúa y aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N.º 1213 y de la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario, contados desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. El reglamento incorpora el régimen por niveles de riesgo, el sistema de autorización progresiva, los mecanismos de control de idoneidad y las disposiciones para una contratación pública eficiente del servicio de transporte y custodia de dinero y valores. La falta o retraso en la reglamentación no afecta la vigencia ni la exigibilidad de la presente Ley.

### **SEGUNDA.- Implementación progresiva**

La implementación del nuevo régimen se realiza de manera gradual, garantizando la continuidad del servicio, la seguridad operativa y la estabilidad del sistema financiero.

### **TERCERA.- Vigencia de la Norma**

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 05 de Mayo de 2026

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta de ley se sustenta en la necesidad de corregir distorsiones estructurales en el mercado del transporte y custodia de dinero y valores, donde históricamente han coexistido altos niveles de concentración, barreras de acceso desproporcionadas y exigencias regulatorias que no siempre guardan relación con el nivel real de riesgo de las operaciones. En este contexto, el presente proyecto de ley parte de un enfoque moderno de regulación económica que reconoce que la libre competencia no se agota en la ausencia de restricciones formales, sino que exige condiciones materiales que permitan la participación efectiva de los agentes económicos en igualdad de oportunidades, especialmente en sectores estratégicos vinculados a la seguridad y al sistema financiero (Stiglitz, 2000)<sup>1</sup>.

La presente iniciativa legislativa incorpora un modelo regulatorio basado en la gestión de riesgos, lo cual responde a estándares internacionales en materia de regulación eficiente. Desde esta perspectiva, no todas las operaciones de transporte de valores implican el mismo nivel de exposición, por lo que imponer exigencias uniformes genera ineficiencias, encarece el servicio y excluye a potenciales competidores. La literatura especializada en análisis económico del derecho ha demostrado que la regulación proporcional, diferenciada según el riesgo, permite reducir costos regulatorios sin sacrificar los niveles de seguridad exigidos por el Estado (Posner, 2014)<sup>2</sup>. En esa línea, la presente propuesta de ley introduce una clasificación objetiva de riesgos y un sistema de autorización progresiva que facilita el ingreso ordenado de operadores, promoviendo competencia sin comprometer la seguridad.

Asimismo, el presente proyecto de ley responde a la necesidad de alinear la regulación del servicio con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ampliamente desarrollados en la teoría jurídica contemporánea. La imposición de requisitos excesivos o no vinculados directamente al riesgo constituye una barrera burocrática que distorsiona el mercado y limita la eficiencia económica, afectando tanto a los operadores como a los usuarios del servicio. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa recoge el enfoque de regulación inteligente, según el cual las normas deben ser diseñadas para maximizar beneficios sociales con el menor costo posible, evitando intervenciones innecesarias o desproporcionadas (Sunstein, 2019)<sup>3</sup>.

De igual manera, la presente propuesta de ley reconoce que el servicio de transporte de valores no solo tiene una dimensión económica, sino también una dimensión de seguridad pública y prevención del delito. Por ello, incorpora mecanismos de trazabilidad, control operativo y supervisión permanente, en línea con los estándares internacionales de gestión de riesgos y control de operaciones sensibles. La exigencia de sistemas de geolocalización, monitoreo en tiempo real y protocolos de respuesta ante incidentes responde a la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para prevenir ilícitos y

<sup>1</sup> Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector*. W. W. Norton & Company.

<sup>2</sup> Posner, R. A. (2014). *Economic Analysis of Law*. Wolters Kluwer.

<sup>3</sup> Sunstein, C. R. (2019). *The Cost-Benefit Revolution*. MIT Press.

garantizar la integridad del sistema financiero. Este enfoque coincide con las recomendaciones de organismos internacionales en materia de lucha contra el crimen organizado y control de flujos financieros, que destacan la importancia de la trazabilidad y la supervisión tecnológica como herramientas clave para la prevención de riesgos (Levi, 2015)<sup>4</sup>.

En el ámbito de la contratación pública, el presente proyecto de ley busca corregir prácticas que han favorecido la concentración del mercado, limitando la participación de nuevos operadores y generando sobrecostos para el Estado. La presente iniciativa legislativa promueve un modelo de contratación basado en la competencia efectiva, la pluralidad de postores y la transparencia, reconociendo que el diseño de los procesos de contratación puede influir decisivamente en la estructura del mercado. La evidencia empírica en materia de políticas de competencia demuestra que mercados más abiertos y competitivos generan mejores resultados en términos de eficiencia, calidad del servicio y reducción de precios (OECD, 2014)<sup>5</sup>.

La presente propuesta de ley, en ese sentido, articula un equilibrio entre libertad de empresa y regulación estatal, estableciendo un marco jurídico que no solo permite el ingreso de nuevos actores, sino que garantiza que dicho ingreso se produzca bajo condiciones de idoneidad, integridad y seguridad. Se trata de una intervención normativa que no busca sustituir al mercado, sino corregir sus fallas, promover la competencia y proteger el interés público en un sector altamente sensible.

#### ➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo N.º 1213, Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada.
- Decreto Supremo N.º 005-2023-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1213.
- Ley N.º 30299, Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil.
- Decreto Supremo N.º 002-2023-IN, Reglamento de medidas mínimas de seguridad para las entidades del sistema financiero.
- Ley N.º 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas en el proceso penal.
- Ley N.º 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera – Perú.
- Ley N.º 29038, Ley que incorpora la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- Decreto Legislativo N.º 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado.
- Decreto Supremo N.º 020-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Legislativo N.º 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Decreto Legislativo N.º 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

<sup>4</sup> Levi, M. (2015). *Money for Crime and Money from Crime*. European Journal on Criminal Policy and Research.

<sup>5</sup> OECD. (2014). *Competition Assessment Toolkit*. Organisation for Economic Co-operation and Development.



- Decreto Legislativo N.º 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal.
- Ley N.º 26850, Ley de Contrataciones del Estado, y sus modificatorias.
- Decreto Supremo N.º 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- Decreto Supremo N.º 344-2018-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.
- Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales.
- Decreto Supremo N.º 003-2013-JUS, Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales.
- Ley N.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

## II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de corregir distorsiones estructurales en el mercado del servicio de transporte y custodia de dinero y valores, caracterizado por la existencia de barreras regulatorias que, bajo el argumento de garantizar la seguridad, han terminado restringiendo el acceso competitivo y favoreciendo escenarios de concentración. En ese contexto, la presente iniciativa legislativa plantea un rediseño del marco jurídico orientado a compatibilizar la seguridad ciudadana con la libre competencia, reconociendo que ambos objetivos no son excluyentes, sino complementarios dentro de un Estado constitucional de derecho que promueve mercados eficientes y regulaciones proporcionales.

Desde la teoría económica de la regulación, se reconoce que los mercados altamente regulados pueden derivar en fallas regulatorias cuando las exigencias impuestas no responden a criterios de necesidad y proporcionalidad, generando efectos adversos como la exclusión de potenciales competidores y el encarecimiento de los servicios. En esa línea, la presente propuesta de ley recoge el enfoque de regulación inteligente, que propone diseñar normas diferenciadas en función del nivel de riesgo, evitando cargas uniformes que resulten excesivas para determinados segmentos del mercado (Baldwin, Cave & Lodge, 2012)<sup>6</sup>. Este enfoque permite introducir un esquema más eficiente en el que las exigencias técnicas y operativas se ajustan a la naturaleza de cada operación, garantizando un equilibrio adecuado entre seguridad y competencia.

El presente proyecto de ley incorpora un modelo de regulación basado en niveles de riesgo, lo cual encuentra respaldo en estándares internacionales que promueven la asignación proporcional de obligaciones regulatorias según la magnitud del riesgo involucrado. Este tipo de enfoque no solo mejora la eficiencia del sistema, sino que también fortalece la legitimidad de la regulación al hacerla más predecible y racional, evitando arbitrariedades en su aplicación (OECD, 2012)<sup>7</sup>. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa reconoce que no todas las operaciones de transporte de valores presentan el mismo nivel de exposición, por lo que resulta jurídicamente razonable

<sup>6</sup> Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press.

<sup>7</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. OECD Publishing.

establecer tratamientos diferenciados que permitan ampliar el acceso al mercado sin comprometer la seguridad.

Asimismo, la presente propuesta de ley introduce un sistema de autorización progresiva que facilita el ingreso gradual de nuevos operadores, especialmente micro, pequeñas y medianas empresas, permitiéndoles escalar en función de su capacidad técnica y cumplimiento normativo. Este mecanismo responde a la necesidad de eliminar barreras de entrada innecesarias y fomentar la competencia efectiva, en concordancia con los principios del derecho de la competencia, que buscan evitar estructuras de mercado altamente concentradas que perjudiquen a los usuarios finales (Motta, 2004)<sup>8</sup>. De este modo, se promueve un entorno competitivo dinámico que incentiva la innovación, la eficiencia y la mejora continua del servicio.

En materia de idoneidad e integridad, el presente proyecto de ley refuerza los mecanismos de control empresarial y operativo, incorporando exigencias relacionadas con la trazabilidad de las operaciones, la transparencia en la estructura societaria y la prevención del lavado de activos. Este enfoque responde a la necesidad de garantizar que la apertura del mercado no se traduzca en una reducción de estándares de seguridad, sino en una mejora integral del sistema mediante el uso de herramientas tecnológicas y de supervisión continua. La evidencia demuestra que los sistemas de control basados en información y monitoreo en tiempo real permiten una gestión más eficaz de los riesgos, reduciendo la probabilidad de incidentes y fortaleciendo la confianza en el sistema financiero (Levi & Maguire, 2004)<sup>9</sup>.

En el ámbito de la contratación pública, la presente iniciativa legislativa aborda una problemática recurrente vinculada a la concentración de proveedores en el servicio de transporte de valores, lo cual genera sobrecostos y limita la eficiencia del gasto público. La presente propuesta de ley plantea la adopción de mecanismos que promuevan la pluralidad de postores, la transparencia y la competencia efectiva, en línea con las mejores prácticas internacionales en materia de contratación pública. La literatura especializada sostiene que los procesos competitivos y abiertos contribuyen significativamente a la reducción de costos y a la mejora en la calidad de los servicios, siempre que se diseñen bajo criterios de neutralidad y no discriminación (Thai, 2001)<sup>10</sup>.

De igual manera, el presente proyecto de ley incorpora un enfoque institucional de supervisión y monitoreo del mercado, articulando la labor de la autoridad sectorial con el sistema de defensa de la competencia, lo que permite detectar oportunamente riesgos de prácticas anticompetitivas y adoptar medidas correctivas. Este tipo de coordinación interinstitucional resulta clave para garantizar que la apertura del mercado se traduzca efectivamente en beneficios para los usuarios y no en nuevas formas de distorsión.

La presente iniciativa legislativa se sustenta, además, en principios constitucionales como la libertad de empresa, la libre competencia y la intervención subsidiaria del Estado en la

<sup>8</sup> Motta, M. (2004). *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge University Press.

<sup>9</sup> Levi, M., & Maguire, M. (2004). *Reducing and preventing organised crime: An evidence-based critique*. Crime, Law and Social Change.

<sup>10</sup> Thai, K. V. (2001). *Public procurement re-examined*. Journal of Public Procurement.

economía, los cuales exigen que la regulación sea razonable, proporcional y orientada al interés general. En ese marco, la presente propuesta de ley no busca desregular el sector, sino establecer una regulación más eficiente, técnica y diferenciada, que permita alcanzar mayores niveles de seguridad sin sacrificar la competitividad del mercado.

➤ **LA PROPUESTA MODIFICATORIA**

En la nueva disposición modificatoria se presenta:

| Decreto Legislativo N° 1213   | Propuesta De Modificación  |
|---|--|
| <p><b>Artículo 11.- Servicio de Transporte y Custodia de Dinero y Valores</b></p> <p>11.1 El servicio de transporte y custodia de dinero y valores, que pertenecen o son administrados por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, es prestado por empresas especializadas, y realizado por vía terrestre, aérea, marítima, fluvial o lacustre. La prestación de este servicio es realizada con armas de fuego.</p> <p>11.2 En la prestación del servicio de transporte y custodia de dinero y valores por vía terrestre, debe emplearse vehículos blindados y certificados por la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC). La vigencia de esta certificación vence al término de la autorización para prestar servicios de seguridad privada bajo la modalidad de transporte y custodia de dinero y valores. Los medios de transporte blindados deben cumplir con las características técnicas contempladas en el reglamento del presente decreto legislativo, en concordancia con las normas que establece el Ministerio de Transportes y Comunicaciones sobre la materia.</p> <p>11.3 Las empresas de transporte de dinero y valores podrán usar vehículos no blindados tratándose de montos dinerarios que no superen las cinco (5) UIT.</p> <p>11.4 La prestación del servicio de transporte y custodia de dinero y valores, en medios de transporte terrestre, aéreo, marítimo, fluvial o lacustre, se rige por la ley de la materia, garantizando la seguridad del personal que</p> | <p><b>"Artículo 11.- Servicio de transporte y custodia de dinero y valores</b></p> <p>12. <i>El servicio de transporte y custodia de dinero y valores es prestado por personas jurídicas autorizadas por la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC, bajo un régimen de clasificación por niveles de riesgo, determinado en función del monto transportado, la frecuencia del servicio, la zona de operación, el nivel de exposición y las condiciones de seguridad requeridas.</i></p> <p>13. <i>El acceso al mercado se rige por un sistema de autorización progresiva, objetivo y no discriminatorio, que permite a los operadores iniciar actividades en niveles de menor riesgo y acceder gradualmente a niveles superiores, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos técnicos, operativos, financieros y de seguridad.</i></p> <p>14. <i>Las operaciones de alto riesgo comprenden el transporte de montos superiores a veinte unidades impositivas tributarias o aquellas que, por su naturaleza o condiciones de exposición, requieran medidas reforzadas de seguridad. En estos casos es obligatorio el uso de vehículos blindados certificados por la SUCAMEC, así como la implementación de protocolos integrales de seguridad física, tecnológica y operativa.</i></p> <p>15. <i>Las operaciones de riesgo medio comprenden el transporte de montos superiores a cinco y hasta veinte unidades impositivas tributarias, siempre que no concurran condiciones de alto riesgo. En estos casos se permite el uso de</i></p> |

desarrolla el servicio, así como el traslado y custodia de dinero y valores.

11.5 Para la prestación de servicios bajo esta modalidad, cualquiera sea el medio de transporte empleado, se debe contratar la póliza de seguro respectiva que cubra el valor del dinero y valores objeto de transporte y custodia.

El reglamento de la presente ley establece las facilidades excepcionales en materia de tránsito, parqueo, embarque y desembarque, a favor de los medios de transporte blindados, debidamente autorizados por la SUCAMEC".

vehículos con medidas reforzadas de seguridad o tecnologías equivalentes que aseguren la protección del traslado.

16. Las operaciones de bajo riesgo comprenden el transporte de montos de hasta cinco unidades impositivas tributarias. En estos casos se autoriza el uso de medios de transporte no blindados, siempre que cuenten con sistemas de geolocalización en tiempo real, control digital de rutas, monitoreo permanente y mecanismos de alerta inmediata.

17. La SUCAMEC no puede exigir condiciones propias de niveles de alto riesgo para operaciones de bajo o mediano riesgo, salvo que exista justificación técnica debidamente motivada basada en condiciones objetivas de riesgo.

18. Pueden acceder a la autorización las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas constituidas conforme a ley, así como consorcios u otras formas asociativas, siempre que acrediten capacidad técnica, solvencia económica e idoneidad organizativa, asumiendo responsabilidad solidaria frente a los usuarios.

19. La prestación del servicio requiere mecanismos de cobertura financiera proporcionales al nivel de riesgo, tales como pólizas de seguro, fondos de garantía, fideicomisos u otros instrumentos equivalentes.

20. La SUCAMEC implementa procedimientos de autorización simplificados, digitales y sujetos a plazos máximos para operaciones de bajo y mediano riesgo, garantizando transparencia y acceso oportuno al mercado.

21. Se prohíbe la imposición de requisitos que no guarden relación directa con el nivel de riesgo de la operación o que constituyan barreras burocráticas ilegales o desproporcionadas.

22. El reglamento desarrolla las condiciones técnicas, operativas y de seguridad bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y libre competencia."

### III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El mercado del servicio de transporte y custodia de dinero y valores en el Perú presenta distorsiones estructurales que limitan el ejercicio efectivo de la libre competencia, generando escenarios de concentración económica, barreras de acceso injustificadas y elevados costos para el Estado y los usuarios. La regulación vigente, basada en esquemas uniformes de exigencias técnicas y operativas, no distingue adecuadamente entre niveles de riesgo, lo que produce un efecto excluyente sobre potenciales operadores, en particular micro, pequeñas y medianas empresas. Esta situación configura una barrera de entrada regulatoria que restringe la dinámica competitiva del mercado y reduce los incentivos para la eficiencia y la innovación.

Desde la perspectiva del análisis económico del derecho, las barreras regulatorias desproporcionadas generan efectos similares a los de un monopolio o duopolio, en tanto limitan el ingreso de nuevos competidores y consolidan posiciones dominantes. Como señala Stigler, la regulación puede ser capturada por los propios agentes regulados, configurando un sistema que favorece la exclusión de competidores y la preservación de rentas económicas (Stigler, 1971)<sup>11</sup>. En ese contexto, el presente proyecto de ley identifica que el actual régimen normativo del transporte de valores, al no estar basado en un enfoque de riesgo, impone estándares homogéneos que elevan artificialmente los costos de entrada, afectando la pluralidad de operadores.

Asimismo, la ausencia de un sistema de autorización progresiva impide el desarrollo escalonado de nuevos participantes en el mercado. En economías modernas, los sistemas regulatorios eficientes reconocen la necesidad de establecer requisitos proporcionales al riesgo de la actividad, permitiendo que operadores ingresen gradualmente y escalen conforme acrediten capacidades técnicas y financieras. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado que los marcos regulatorios deben diseñarse bajo criterios de proporcionalidad y evaluación de riesgos, evitando cargas innecesarias que limiten la competencia y la eficiencia económica (OECD, 2012)<sup>12</sup>. La presente iniciativa legislativa advierte que la falta de este enfoque en la normativa vigente genera una exclusión estructural que impide la democratización del mercado.

Otro problema identificado es la débil articulación entre regulación sectorial y políticas de competencia. La inexistencia de mecanismos efectivos de monitoreo del mercado y prevención de prácticas anticompetitivas limita la capacidad del Estado para detectar concentraciones indebidas o conductas colusorias. Desde la teoría de la competencia, se reconoce que los mercados con pocos participantes y altos costos de entrada son particularmente vulnerables a prácticas restrictivas, lo que afecta directamente el bienestar del consumidor y la eficiencia del sistema (Motta, 2004)<sup>13</sup>. En el caso del transporte de valores, esta situación se traduce en servicios con precios elevados, menor diversidad de oferta y limitada innovación en seguridad y tecnología.

<sup>11</sup> Stigler, G. J. (1971). *The theory of economic regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1), 3–21.

<sup>12</sup> OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

<sup>13</sup> Motta, M. (2004). *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge University Press.

En el ámbito de la contratación pública, el problema se agrava debido a la estructuración de procesos que, en la práctica, favorecen a un número reducido de proveedores. La inclusión de requisitos técnicos excesivos o innecesarios, así como la falta de segmentación de los contratos, restringe la participación de nuevos operadores y reduce la competencia en los procesos de selección. Según el Banco Mundial, la falta de competencia en la contratación pública incrementa los costos para el Estado y reduce la calidad de los servicios, afectando la eficiencia del gasto público (World Bank, 2017)<sup>14</sup>. La presente propuesta de ley identifica que esta problemática no solo tiene implicancias económicas, sino también efectos directos sobre la sostenibilidad del sistema financiero y la seguridad del traslado de valores.

Adicionalmente, se evidencia una insuficiente incorporación de estándares modernos de trazabilidad, control e integridad en la operación del servicio. La ausencia de exigencias claras en materia de geolocalización, monitoreo en tiempo real y prevención de riesgos financieros, como el lavado de activos, debilita la capacidad del Estado para supervisar eficazmente el sector. En entornos de alta sensibilidad como el transporte de dinero, la gestión de riesgos debe ser integral y basada en evidencia, tal como lo sostiene Power al destacar que las organizaciones modernas deben adoptar modelos de "risk management" que integren control operativo, supervisión tecnológica y rendición de cuentas (Power, 2007)<sup>15</sup>. La presente iniciativa legislativa reconoce que la falta de estos mecanismos incrementa la exposición a riesgos operativos y delitos asociados.

En ese contexto, el presente proyecto de ley identifica un problema multidimensional que combina deficiencias regulatorias, fallas de mercado y debilidades institucionales. La regulación vigente no solo restringe la competencia, sino que también resulta ineficiente para gestionar los riesgos reales del servicio, generando un sistema rígido, costoso y poco inclusivo. La presente propuesta de ley busca corregir estas distorsiones mediante un enfoque integral que articule libre competencia, regulación proporcional al riesgo y fortalecimiento de los mecanismos de control e integridad, permitiendo así un mercado más competitivo, seguro y eficiente.

#### **IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La entrada en vigencia del presente proyecto de ley genera un impacto directo y sistemático sobre el marco normativo vigente en materia de servicios de seguridad privada, libre competencia y contratación pública, introduciendo un cambio cualitativo en la forma en que el Estado regula el servicio de transporte y custodia de dinero y valores. La presente iniciativa legislativa no se limita a modificar disposiciones aisladas, sino que redefine el enfoque regulatorio, transitando de un modelo rígido y homogéneo hacia uno flexible, diferenciado y basado en la gestión de riesgos, lo que implica una reinterpretación funcional del Decreto Legislativo N.º 1213 y de las normas conexas bajo criterios de proporcionalidad y eficiencia regulatoria.

<sup>14</sup> World Bank. (2017). *Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies*. World Bank Group.

<sup>15</sup> Power, M. (2007). *Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management*. Oxford University Press.

En ese contexto, la presente propuesta de ley incide en la legislación nacional al establecer que las exigencias regulatorias deben guardar correspondencia directa con el nivel de riesgo de la operación, lo que corrige distorsiones previamente existentes en el ordenamiento jurídico, donde requisitos diseñados para escenarios de alto riesgo eran aplicados de manera indiscriminada a operaciones de menor complejidad. Este rediseño normativo se alinea con el principio de razonabilidad administrativa, el cual exige que toda intervención estatal sea idónea, necesaria y proporcional al fin perseguido, evitando cargas excesivas que restrinjan injustificadamente la actividad económica<sup>16</sup>. En esa línea, la doctrina administrativa contemporánea ha sostenido que la sobrerregulación constituye una forma indirecta de barrera de acceso al mercado, afectando la eficiencia económica y la innovación<sup>17</sup>.

La vigencia de la presente iniciativa legislativa también impacta en el régimen de libre competencia, en la medida en que introduce mecanismos normativos destinados a prevenir la concentración indebida del mercado, promoviendo condiciones de acceso más equitativas para operadores de distintos tamaños. Este efecto se articula con el marco constitucional y legal que protege la libre iniciativa privada y prohíbe prácticas monopólicas o restrictivas, reforzando el rol del Estado como garante de mercados abiertos y competitivos. La literatura económica y jurídica especializada ha señalado que los mercados con barreras de entrada artificiales tienden a generar estructuras oligopólicas, lo que reduce la eficiencia y eleva los costos para los usuarios finales<sup>18</sup>. En ese sentido, la presente propuesta de ley actúa como un instrumento correctivo que restablece condiciones de competencia efectiva.

Otro efecto relevante se observa en el ámbito de la contratación pública, donde la presente iniciativa legislativa introduce criterios orientados a garantizar pluralidad de postores, eficiencia en el gasto y transparencia en los procesos de selección. Esto supone una adecuación práctica de la normativa de contrataciones del Estado, en tanto obliga a las entidades públicas a estructurar sus procesos de manera que no favorezcan indebidamente a determinados operadores ni reproduzcan condiciones de concentración del mercado. La doctrina en materia de contratación pública ha destacado que la competencia efectiva en los procesos de selección es un elemento esencial para asegurar el uso eficiente de los recursos públicos y evitar prácticas colusorias o restrictivas<sup>19</sup>.

De igual forma, la vigencia del presente proyecto de ley fortalece el sistema de control y supervisión estatal al incorporar exigencias de idoneidad, integridad y trazabilidad que se articulan con el marco normativo de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Este aspecto no solo refuerza la seguridad del servicio, sino que también integra el régimen de seguridad privada con estándares internacionales de cumplimiento y control, consolidando un enfoque preventivo basado en la gestión de riesgos. La doctrina especializada en regulación económica ha señalado que los sistemas de

<sup>16</sup> Cassagne, J. C. (2011). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

<sup>17</sup> Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.

<sup>18</sup> Krugman, P., & Wells, R. (2013). *Microeconomía*. Barcelona: Reverté.

<sup>19</sup> Arrowsmith, S. (2014). *The law of public and utilities procurement*. Londres: Sweet & Maxwell.

supervisión modernos deben orientarse a la trazabilidad de las operaciones y a la identificación de riesgos sistémicos, más que a la imposición de controles formales rígidos<sup>20</sup>.

Asimismo, la presente propuesta de ley produce un efecto de armonización normativa al establecer principios de aplicación que orientan la interpretación del conjunto del ordenamiento jurídico relacionado con la materia, tales como la libertad de empresa, la libre competencia, la razonabilidad, la proporcionalidad y la transparencia. Esta integración de principios contribuye a dotar de coherencia al sistema normativo, evitando interpretaciones contradictorias y promoviendo una aplicación uniforme de las disposiciones legales por parte de las autoridades administrativas.

## V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley presenta un balance costo–beneficio favorable, porque no crea una nueva carga económica directa para el Estado, sino que reorganiza el marco regulatorio aplicable al servicio de transporte y custodia de dinero y valores bajo criterios de proporcionalidad, competencia efectiva y gestión de riesgos. La regulación vigente, cuando exige condiciones uniformes para operaciones de distinto nivel de riesgo, puede generar barreras de entrada innecesarias, favorecer la concentración del mercado y elevar artificialmente los costos de contratación, especialmente para entidades públicas que requieren este servicio de manera permanente. En esa línea, la presente iniciativa legislativa permite corregir una distorsión regulatoria: no reduce los estándares de seguridad, sino que los adecúa al nivel real de exposición, monto transportado, zona de operación y capacidad técnica requerida.

Desde el punto de vista económico, el principal beneficio de la presente propuesta de ley es ampliar la competencia en un mercado altamente especializado, permitiendo que más operadores ingresen progresivamente al servicio sin imponerles, desde el inicio, exigencias propias de operaciones de alto riesgo. La OCDE sostiene que las normas deben evaluarse para identificar restricciones innecesarias a la competencia y sustituirlas por alternativas menos restrictivas que permitan alcanzar el objetivo público perseguido ( <sup>21</sup> OCDE, 2019). Bajo ese enfoque, el régimen por niveles de riesgo permite compatibilizar seguridad y libre competencia, evitando que la regulación funcione como una barrera burocrática que limite injustificadamente el acceso de micro, pequeñas, medianas o nuevas empresas formalmente constituidas.

En materia de seguridad, la presente iniciativa legislativa no genera un costo social negativo, porque mantiene controles estrictos de idoneidad, trazabilidad, solvencia, geolocalización, monitoreo y prevención del lavado de activos. El beneficio consiste en reemplazar una lógica rígida por una lógica de supervisión diferenciada, donde las operaciones de alto riesgo mantienen exigencias reforzadas, mientras que las operaciones de menor exposición pueden realizarse con medios tecnológicos equivalentes y controles proporcionales. La regulación basada en riesgos es coherente con las buenas prácticas regulatorias, pues permite concentrar la fiscalización estatal en

<sup>20</sup> Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>21</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Competition Assessment Toolkit: Principles. Version 4.0*. OECD Publishing.

las actividades con mayor impacto potencial y evita imponer cargas excesivas en operaciones de bajo riesgo (<sup>22</sup>OCDE, 2020).

El costo de implementación para la Administración Pública es razonable y manejable, pues la SUCAMEC ya cuenta con competencias en materia de autorización, control y supervisión de servicios de seguridad privada. La adecuación normativa exigirá ajustes reglamentarios, procedimientos digitales, criterios técnicos de clasificación y mecanismos de coordinación con INDECOPI, pero no supone la creación de una nueva entidad ni la expansión estructural del aparato estatal. Por el contrario, la digitalización y simplificación de autorizaciones puede reducir costos administrativos, acortar plazos, disminuir discrecionalidad y mejorar la predictibilidad regulatoria.

En contratación pública, el beneficio es especialmente relevante. La presente propuesta de ley puede contribuir a reducir precios, mejorar la pluralidad de postores y evitar que las entidades públicas queden sujetas a una oferta limitada de proveedores. El Banco Mundial ha destacado que la competencia, la transparencia y el valor por dinero son elementos esenciales para mejorar los resultados de la contratación pública y reducir ineficiencias en el gasto estatal (<sup>23</sup>. Banco Mundial, 2022). Aplicado al transporte de valores, ello significa que los procesos de contratación podrán estructurarse por zonas geográficas, niveles de riesgo o modalidades técnicamente viables, facilitando la participación de más proveedores sin sacrificar seguridad operativa.

El beneficio fiscal indirecto también resulta importante. Cuando existe baja competencia en un servicio esencial, las entidades públicas pueden terminar pagando precios elevados por ausencia de alternativas reales. La presente iniciativa legislativa no impone tarifas ni controla precios, lo cual sería incompatible con la libertad de empresa y la libre competencia; más bien, promueve condiciones para que el mercado funcione con mayor apertura, transparencia y eficiencia. Este diseño respeta el principio de economía social de mercado, porque el Estado no sustituye al mercado, sino que corrige barreras regulatorias que impiden una competencia efectiva.

La presente propuesta de ley también genera beneficios institucionales, porque incorpora transparencia y monitoreo del mercado mediante la coordinación entre SUCAMEC e INDECOPI. Este componente es relevante, ya que los mercados regulados pueden presentar riesgos de concentración, acuerdos restrictivos, barreras artificiales o requisitos técnicos diseñados de manera excluyente. La OCDE ha señalado que la evaluación de competencia permite detectar normas que limitan el número de proveedores, reducen incentivos para competir o crean ventajas indebidas para determinados operadores (<sup>24</sup>. OCDE, 2019). Por ello, el monitoreo permanente permite prevenir distorsiones sin debilitar los estándares de seguridad.

<sup>22</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. OECD Publishing.

<sup>23</sup> Banco Mundial. (2022). *Global Public Procurement Database: Share, Compare, Improve!*. World Bank.

<sup>24</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Competition Assessment Toolkit: Guidance. Version 4.0*. OECD Publishing.

En términos de costos para los operadores privados, la ley exige inversiones en tecnología, capacitación, seguros, trazabilidad y sistemas de control, pero dichas exigencias se justifican por la naturaleza sensible del servicio. Además, al vincular los requisitos al nivel de riesgo, se evita imponer el mismo costo regulatorio a todos los operadores. Esto genera una distribución más justa de cargas: quien realiza operaciones de alto riesgo debe asumir mayores estándares, mientras que quien presta servicios de bajo o mediano riesgo cumple exigencias proporcionales. Esta diferenciación evita que la regulación expulse del mercado a operadores potencialmente eficientes solo por no contar con infraestructura innecesaria para el tipo de operación que prestan. Desde la perspectiva de prevención del delito, la presente iniciativa legislativa fortalece la seguridad del servicio, porque exige identificación de beneficiarios finales, licitud de fondos, ausencia de antecedentes relevantes, sistemas de prevención del lavado de activos, monitoreo en tiempo real y protocolos de respuesta. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha señalado que la regulación de los servicios de seguridad privada debe asegurar control estatal, capacitación, transparencia y responsabilidad, especialmente cuando se vincula con actividades sensibles como el traslado de valores <sup>(25)</sup>. UNODC, 2014). Por tanto, el beneficio no se limita al ahorro económico, sino que alcanza la protección de la seguridad ciudadana y la integridad del sistema financiero.

La relación costo–beneficio de la presente propuesta de ley es positiva porque los costos regulatorios son proporcionales, progresivos y funcionales al riesgo, mientras que los beneficios se proyectan sobre la competencia, la eficiencia del gasto público, la seguridad operativa, la prevención del delito y la transparencia del mercado. No se trata de flexibilizar la seguridad, sino de ordenar el mercado con reglas técnicas que permitan más competencia sin reducir controles esenciales. El resultado esperado es un sistema más abierto, seguro, fiscalizable y eficiente, donde el Estado conserva su capacidad de supervisión y los usuarios públicos y privados acceden a mejores condiciones de precio, cobertura y calidad.

## VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, en particular con los ejes orientados al fortalecimiento del crecimiento económico sostenible, la promoción de la inversión privada, la mejora de la competitividad y la lucha contra prácticas anticompetitivas. En ese marco, la propuesta contribuye directamente a la consolidación de mercados más abiertos, eficientes y transparentes, eliminando barreras regulatorias desproporcionadas que han limitado históricamente el acceso de nuevos operadores al servicio de transporte y custodia de dinero y valores, y corrigiendo distorsiones que afectan la eficiencia del gasto público y la calidad del servicio.

Asimismo, la iniciativa se articula con los objetivos de modernización del Estado y mejora de la gestión pública, al incorporar un modelo regulatorio basado en gestión de riesgos, criterios de proporcionalidad y mecanismos de autorización progresiva, lo cual permite

<sup>25</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. (2014). *State Regulation Concerning Civilian Private Security Services and Their Contribution to Crime Prevention and Community Safety*. United Nations.

una intervención estatal más inteligente, técnica y diferenciada. Ello se complementa con el fortalecimiento de la contratación pública bajo estándares de transparencia, pluralidad de postores y eficiencia económica, contribuyendo a optimizar el uso de los recursos públicos y a prevenir escenarios de concentración de mercado que afectan la libre competencia.

En cuanto a su vinculación con el Acuerdo Nacional, la propuesta se enmarca de manera directa en las políticas de Estado orientadas a la promoción de la competitividad del país, el desarrollo de mercados eficientes, la lucha contra la informalidad y la consolidación de un Estado moderno al servicio de la ciudadanía. De igual forma, guarda coherencia con los lineamientos vinculados a la seguridad ciudadana, en tanto establece estándares diferenciados de seguridad basados en niveles de riesgo, fortaleciendo la prevención del delito y la protección de las operaciones vinculadas al sistema financiero.

Del mismo modo, la iniciativa contribuye al cumplimiento de las políticas orientadas a garantizar la transparencia, la institucionalidad y el correcto funcionamiento de los mercados, al incorporar mecanismos de trazabilidad, control operativo y monitoreo permanente del sector, en coordinación con las autoridades competentes en materia de competencia y regulación. En consecuencia, la propuesta no solo responde a una necesidad sectorial específica, sino que se integra de manera transversal a los compromisos del Estado peruano orientados a promover un modelo de desarrollo económico competitivo, seguro, inclusivo y basado en reglas claras en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral I**. "Democracia y Estado de Derecho", del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 7**. "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana", y concordante con el **tema 21**. Medidas de seguridad ciudadana referidas a vehículos y transporte de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR.