



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres” “Año de la unión, la paz y el desarrollo”



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

Luego de la exposición y debate en la Décimo Cuarta Sesión Ordinaria de fecha 1 de marzo de 2023 se acordó por mayoría la aprobación del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”; con dieciocho (18) votos a favor, de los señores congresistas Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Waldemar José Cerrón Rojas, Víctor Seferino Flores Ruiz, Juan Carlos Martín Lizarzaburu Lizarzaburu, Tania Estefany Ramírez García, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Juan Carlos Mori Celis, Rosio Torres Salinas, María Grimaneza Acuña Peralta, Álex Antonio Paredes Gonzales, Germán Adolfo Tacuri Valdivia, Noelia Rossvith Herrera Medina, Jorge Carlos Montoya Manrique, Betssy Betzabet Chávez Chino, Isabel Cortez Aguirre, Carlos Javier Zeballos Madariaga, Guido Bellido Ugarte y Adriana Josefina Tudela Gutiérrez en calidad de accesitaria de Alejandro Enrique Caveró Alva; y dos (02) abstenciones, de los señores congresistas Bernardo Jaime Quito Sarmientoy José León Luna Gálvez.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 3600/2022-PE ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 20 de noviembre de 2022. Ha sido decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora y como segunda comisión dictaminadora a la Comisión de Transportes y Comunicaciones el 24 de noviembre de 2022.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 3600/2022-PE tiene por objeto promover la competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancías, para el desarrollo sostenible del mercado formal en condiciones de seguridad y salud de los usuarios de dicho servicio.

III. MARCO NORMATIVO

- 3.1 Constitución Política del Perú, artículo 61.
- 3.2 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181.
- 3.3 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ley N° 29370.
- 3.4 Decreto Legislativo N° 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.
- 3.5 Decreto Legislativo N° 1044, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal.
- 3.6 Decreto Legislativo N° 1216, Decreto Legislativo que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte.
- 3.7 Decreto Legislativo N° 1205, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1034, que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.
- 3.8 Decreto Legislativo N° 1216, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1034.
- 3.9 Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, que aprueba el Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- 3.10 Decreto Supremo N° 020-2021- MTC, que aprueba la tabla de valores referenciales actualizada para la aplicación del sistema de pago de obligaciones tributarias en el servicio de transporte de bienes realizado por vía terrestre.

IV. OPINIONES SOLICITADAS

- 4.1 Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías(SUTRAN)



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

Mediante Oficio 0903-2022-2023-RABR-CEBFIF-CR de fecha 12 de diciembre de 2022, se solicitó opinión a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías sobre el Proyecto de Ley 3600/2022-PE.

4.2 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)

Mediante Oficio 0900-2022-2023-RABR-CEBFIF-CR de fecha 12 de diciembre de 2022, se solicitó opinión al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual sobre el Proyecto de Ley 3600/2022-PE.

4.3 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)

Mediante Oficio 0902-2022-2023-RABR-CEBFIF-CR de fecha 12 de diciembre de 2022, se solicitó opinión a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales sobre el Proyecto de Ley 3600/2022-PE.

4.3 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

Mediante Oficio 0901-2022-2023-RABR-CEBFIF-CR de fecha 12 de diciembre de 2022, se solicitó opinión a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental sobre el Proyecto de Ley 3600/2022-PE.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

5.1 Marco Normativo

Definición de libre competencia

La *Norma Normarum* establece en su artículo 61:

Artículo 61.- El Estado facilita y vigila la libre competencia. (...).

Bernales Ballesteros entendía la libre competencia como la concurrencia de oferta y demanda en el mercado con la menor interferencia de situaciones extrañas a ellas, a fin de que los valores de mercado reflejen el punto de equilibrio entre una y otra, y sean entonces estas condiciones las que rijan las relaciones económicas.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

“(…) el Estado tiene los deberes de facilitar y vigilar la libre competencia. En otras palabras, debe establecer las normas, condiciones y procedimientos en los que la libre competencia pueda desarrollarse de la mejor manera. Al mismo tiempo, ejerce vigilancia para que las reglas funcionen y para que los actores del mercado se conformen a ellas. Esto supone que pueda forzar a cumplir las normas y que sancione las trasgresiones”¹.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia recaída en el Expediente N° 03116-2009- PA/TC, define a la libre competencia en los siguientes términos:

§.3.2. Libre competencia

- 12. Un aspecto fundamental de una economía social de mercado y una consecuencia principal de la libertad de acceso al mercado es la existencia de la libre competencia, sin la cual quedaría vacío de contenido el derecho a la libertad de empresa.*

Por ello el artículo 61 de la Constitución delega al legislador la labor de garantizar el acceso al mercado en igualdad de condiciones, al tiempo de reprimir y limitar el abuso de posiciones de dominio o monopólicas a efectos de garantizar no sólo la participación de los agentes económicos, sino de proteger a quienes cierran el círculo económico en calidad de consumidores y usuarios.

- 13. Así, la libre competencia tiene el carácter de pautas o reglas de juego del mercado, con arreglo a la cual deben actuar todos los agentes económicos y que, en todo momento, ha de ser vigilada y preservada por el Estado, cuya principal función es la de mantener y propiciar la existencia de mercados libres, competitivos y transparentes, así como la de adoptar todas las medidas necesarias que impidan su obstrucción o restricción.*

En la Sentencia recaída en el Expediente N° 00018-2003-AI/TC el Tribunal Constitucional, partiendo de la definición de libre competencia como la potestad de coexistencia de una pluralidad de ofertas en el campo de la producción, servicios o comercialización de productos de la misma especie por parte de un número

¹ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Editora RAO S.R.L. Quinta Edición: Setiembre de 1999 Lima, Perú. p. 355.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

indeterminado de agentes económicos², señala que esta facultad económica plantea el libre juego de la oferta y la demanda, y presupone la presencia tres requisitos:

- a) La autodeterminación de iniciativas o de acceso empresarial a la actividad económica.
Dicho supuesto no se encuentra afectado por los alcances de la Ley N.º 27633.
- b) La determinación para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutarla actividad económica (calidad, modelo, volumen de producción, etc.). Dicho supuesto tampoco se ve quebrantado por los alcances de la Ley N.º 27633.
- c) La igualdad de los competidores ante la ley (la no discriminación).
Dicho supuesto debe ser necesariamente concordado con el concepto de diferenciación e igualdad real de oportunidades anteriormente expuesto³.

Los límites a la libre competencia

16. *El concepto de libre competencia al que apunta la Constitución Política del Perú se adscribe al cuadro más amplio de la libertad económica. Como tal supone dos aspectos esenciales:*

- a) *La libertad de acceso al mercado por parte de los diversos agentes económicos.*
- b) *La libertad de iniciativa o actuación dentro del mercado.*

Desde la primera perspectiva, queda claro que quien tiene la capacidad de producir un bien o prestar un servicio, debe acceder al mercado en condiciones autodeterminativas, esto es, sin que nadie (ni el Estado ni el resto de agentes económicos) pueda impedir o restringir dicha participación.

Desde la segunda perspectiva, es evidente que, tras haberse accedido al mercado, e debe gozar de la suficiente capacidad de autodeterminación para competir conforme a las propias condiciones y variables económicas impuestas por la llamada ley de la oferta y la demanda.

17. *Configurada en la forma descrita, la libre competencia aparecería, en principio, como una libertad presuntamente ilimitada en tanto la competencia misma es en esencia un fenómeno de la realidad (Cfr. Rubio Correa, Marcial. “Estudio de la Constitución Política de 1993”. PUCP,*

² <https://ley.pe/art/10971/6-jurisprudencias-clave-del-tc-sobre-libre-competencia>.

³ Fundamento 2 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00018-2003-AI/TC.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.

Edición, Lima, 1999, pág. 243). Ocurre, sin embargo, que el hecho de que tal fenómeno responda a circunstancias de suyo fácticas no significa tampoco que no existan o no puedan darse desde el Derecho elementales criterios de limitación.

Dentro de tal contexto, no se trata naturalmente de que el Derecho intervenga con el objeto de alterar las reglas propias del mercado, sino más bien (y en eso reside su intervención) de garantizar que este funcione de la manera más correcta y efectiva y que a su vez ofrezca la garantía de que las propias condiciones de libre competencia que la Constitución presupone, estén siendo realmente cumplidas. Intervenciones en el ámbito de acceso al mercado pueden darse, por ejemplo, cuando el producto o servicio que pueda ser ofertado no se encuentre permitido por la ley. Por el contrario, intervenciones en el ámbito de la autodeterminación dentro del mercado pueden darse, cuando tras la puesta en movimiento de las propias reglas que lo caracterizan, se generen situaciones distorsionantes de la libre competencia, como sucede con los monopolios o las prácticas dominantes⁴.

En consecuencia, la libre competencia es la concurrencia de oferta y demanda en el mercado, como tal supone dos elementos esenciales: la libertad de acceso al mercado y la **libre iniciativa dentro del mercado**.

5.2 De la problemática

El Estado se encuentra habilitado, por mandato constitucional (artículo 58 al 62), para vigilar y facilitar la libre competencia realizando actuaciones en materia económica, reconociéndole una función supletoria ante las distorsiones u omisiones de los agentes económicos, en aras de la colectividad en general. Bajo este contexto, es que se prohíbe y sanciona las conductas anticompetitivas y prácticas desleales, así como se promueve la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores, conforme se regula en el Decreto Legislativo N° 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, en materia de libre competencia; y el Decreto Legislativo N° 1044, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal, en materia de competencia desleal⁵.

En ese orden, en atención al régimen económico, los precios de los diferentes servicios de transporte terrestre de mercancía se fijan en el mercado por el libre juego de la oferta y la demanda; no obstante, se ha advertido escenarios donde se presenta

⁴ Fundamentos 16, 17 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3315-2004-AA/TC.

⁵ Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3600/2022-PE. p. 5.



**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.**

distorsiones en el mercado que afectan directamente el mercado formal, las condiciones de seguridad y la salud de los usuarios de dicho servicio. En tal sentido, la problemática que la presente Ley busca resolver es la afectación a la competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancías de prácticas ilegales, anticompetitivas y desleales que afectan la calidad y seguridad del servicio.

En efecto, y de acuerdo a la problemática expuesta por diversos gremios del sector transporte, a pesar de haberse establecido en el Decreto Supremo N° 020-2021-MTC las tablas de valores referenciales para las detracciones en el servicio de transporte, se sigue observando que habría transportistas que cobran por debajo de los costos referenciales establecidos en el citado Decreto Supremo N° 020-2021-MTC. Cabe resaltar que dicha tabla fue establecida como medida para mitigar la informalidad al hacer que, independientemente de si el monto cobrado por el transportista es muy bajo, para fines tributarios se pague el mayor valor entre la tabla de valores referenciales y el monto efectivamente facturado; no obstante, esto no ha limitado del todo conductas anticompetitivas o desleales que puedan realizarse.

Según el BID⁶, el mercado de transporte de mercancías se caracteriza por el costo relativamente bajo para ingresar a prestar dicha actividad, lo que facilita la existencia de numerosos operadores y puede favorecer el exceso de oferta. En caso de existir poca regulación, los operadores más pequeños, ante la competencia, pueden llegar a operar con precios no retributivos y/o caer en la informalidad o realizar sobrecarga u otras prácticas que atenten contra la calidad y seguridad del servicio. El mismo documento también señala que la mayor parte de contratos en el transporte de carga se establecen por viaje individual y no contemplan la calidad del servicio; siendo entonces que la competencia se suele basar en precio.

Un precio por debajo de lo esperado puede ser producto del incumplimiento de obligaciones tributarias o vinculadas a las condiciones para la correcta prestación del servicio de transporte terrestre de mercancías, mientras que un precio por encima delo esperado puede ser resultado de abuso de posición de dominio o prácticas monopólicas.

5.3 De las causas de la problemática

Como se ha señalado, la problemática en el servicio de transporte terrestre de mercancías supone la identificación de distorsiones en el mercado vinculados a las fijaciones de los precios, como la desnaturalización de algunos transportistas de operar por debajo de los costos referenciales establecidos en el citado Decreto Supremo N° 020-2021-MTC.

⁶ Barbero, José y Guerrero, Pablo (2017) El transporte automotor de carga en América Latina: soporte logístico de la producción y el comercio. BID.



**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.**

Ahora bien, dentro de las causas que generan estas distorsiones en el mercado podemos señalar la insuficiente información con la que cuentan los usuarios del servicio (generadores de carga, pasajeros, etc.) sobre las tarifas y servicios prestados ante la ausencia de un sistema de información que unifique la disponibilidad de estos, y que permita, por ejemplo, conocer cuáles serían los costos mínimos que enfrenta un operador para determinado tramo, o cuál es la tarifa aplicada para rutas de similares características, a partir de la cual se pueda negociar un precio.

Otra causa es el incumplimiento por parte de las empresas de transporte de la normativa sectorial y tributaria, que les permite “abaratar costos”, pudiendo ubicar sus tarifas por debajo de otros operadores que puedan cumplir con todo lo dispuesto.

Finalmente, una causa transversal a los servicios de transporte es la informalidad. Al respecto, si bien mediante Decreto Legislativo 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, el cual fue modificado posteriormente por el Decreto Legislativo N° 1205 y el Decreto Legislativo N° 1396, se prohíbe las conductas anticompetitivas a través de medidas sancionadoras; no obstante, esta política sancionadora de la informalidad resulta insuficiente para revertir de manera directa la actual situación de, por ejemplo, las distorsiones en el mercado del servicio de transporte terrestre de mercancía, siendo un efecto transversal para las diversas economías de mercado⁷.

Según señala un estudio⁸ en el que se realizó una encuesta en el 2000 a empresas usuarias de servicios de transporte de mercancías, solo el 39% de los encuestados declara firmar contratos en más del 90% de los casos. El mismo estudio indica que en el año 2002 se contaba con entre 7 mil y 8 mil vehículos de carga inscritos para prestar dicho servicio, de un parque automotor estimado en 100 mil vehículos de mercancía. En la actualidad, una investigación encuentra que solo el 32.9% de los transportistas de mercancía encuestados sustenta todas sus compras con factura y solo el 35.5% emite factura por todos sus ingresos⁹. Por otro lado, se evidencia que cerca del 66% del empleo en el transporte de mercancías es informal (47% del empleo bajo informalidad de organización y de empleo y 19% únicamente bajo informalidad de empleo) según se puede obtener de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares:

⁷ Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3600/2022-PE. p. 7.

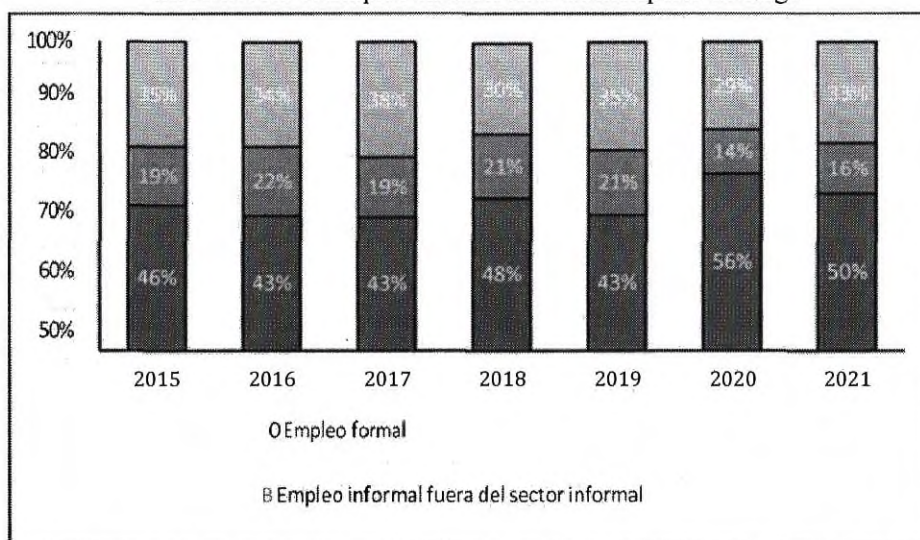
⁸ Bonifaz, José (2008). Los costos mínimos para el transporte terrestre de carga en el Perú: ¿solución a la informalidad? En: Estudios de casos sobre regulación en infraestructura y servicios públicos en el Perú. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

⁹ Barzola, Sonia (2018). La Evasión Tributaria en el Sector Transporte de Carga y su influencia en el Desarrollo Económico en la Provincia de Huancayo. Universidad Peruana Los Andes. <https://hdl.handle.net/20.500.12848/880>.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.

Ilustración 1: Empleo en el servicio de transporte de carga



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. Elaboración MTC.

Según un documento del Banco Mundial¹⁰, la informalidad es causa y consecuencia de la falta de desarrollo económico e institucional, y suele involucrar la falta de protección y servicios por parte del Estado para las unidades productivas informales, así como deficientes condiciones laborales y acceso restringido a la seguridad social para los trabajadores informales; estando entre las propuestas para combatir la informalidad el establecimiento de un marco regulatorio favorable para la competencia en el mercado y el uso de las tecnologías de la información. En el caso del transporte¹¹, la informalidad en estos servicios suele implicar multitud de operadores con un solo vehículo, usualmente antiguos y de pobre desempeño, que mantienen márgenes de pocas o nulas ganancias para sobrevivir; mientras que en pocas ocasiones se forman "cooperativas" que fijan precios y servicios en mercados cautivos donde evaden la competencia formando carteles para incrementar las ganancias.

Así pues, y frente a este escenario, uno de los principales beneficios de la medida es transparentar los precios y costos de los servicios de transporte, permitiendo una mayor coordinación entre los agentes económicos involucrados y una mayor eficiencia. El cobro sistemático de tarifas por debajo del costo eficiente puede ser un indicativo de que se están realizando gastos a expensas de la calidad o seguridad del servicio.

¹⁰ Loayza, Norman (2018). Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced? World Bank Group. Research and Policy Brief N° 20.

¹¹ Cervero, Robert; Golub, Aaron (2007). Informal transport: A global perspective. Transport Policy 14. pp. 445-457.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

En ese orden de ideas, con relación a la accidentalidad, de acuerdo con el análisis realizado en el Informe N° 354-2017-MTC/15.01, los vehículos informales de transporte de mercancías que no cuentan con autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la prestación del servicio de transporte de mercancías, tienen índices de accidentabilidad en promedio 50% más elevados que los vehículos formales. En ese sentido, el informe señalado empleó información de los peajes ubicados en la carretera Panamericana Sur, según se detalla en la Tabla 1:

Tabla 1. Probabilidad de participación de vehículos de categoría N3 en accidentes, bajo criterios de formalidad.

Información del peaje	Probabilidad de participar en accidentes del formal	Probabilidad de participar en accidentes del informal	Incremento en la probabilidad del informal
Chilca (km 67)	0.9%	0.2%	+29.4%
Jahuay (km 188)	0.9%	1.3°/	+37.3%
Ica (km 276)	1.0%	1.6%	+54.4%
Nazca (km 437)	1.0%	1.6%	+54.5%
Atico km 704	1.1%	1.9%	+67.9%
Promedio	1.0°/	1.5°/	+49.6°/»

Elaboración: DPNTRA.

5.4 De la propuesta normativa

La iniciativa legislativa materia de estudio propone la creación del Observatorio de Transporte Terrestre, cuya administración se encuentra a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que tiene como base de datos primigenia la información relevante de las diferentes entidades públicas y privadas de ámbito nacional, regional y local, así como la información generada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, respetando la reserva tributaria de los contribuyentes entre otros vinculados como el derecho a la intimidad. La información de las tarifas, precios, fletes, modo y/o condición de la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de mercancías es recopilada, procesada, generada y presentada por el Observatorio de Transporte Terrestre.

Con la información recabada, el Observatorio de Transporte Terrestre generará, como parte integrante de su plataforma virtual, un aplicativo de consulta que permita determinar el costo eficiente, los que se desarrollarán en el reglamento, en determinados mercados del servicio de transporte terrestre como el de mercancías, con la finalidad de brindar información a ser utilizada como referencia en la determinación de sus tarifas, precios y/o fletes.

Es importante comentar que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en atención al Decreto Legislativo N° 1216, Decreto Legislativo que fortalece la seguridad



**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.**

ciudadana en materia de tránsito y transporte, ha creado el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, que tiene por objeto consolidar información en materia de seguridad vial para la toma de decisiones que contribuyan a la implementación de acciones tendientes a la reducción de siniestros de tránsito, y ser de insumo para la implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial¹².

Del mismo modo, y conforme a lo estipulado en la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, se viene implementando el Observatorio de Datos de Tránsito y Transporte Terrestre¹³, que tiene por objeto contar con información del tránsito de vehículos que circulan en el Sistema Nacional de Transporte Terrestre (SNTT), de la infraestructura y servicios complementarios a éstos, así como cualquier otra información relevante en materia de tránsito y transporte terrestre.

En ese orden, el Observatorio Nacional de Seguridad Vial consolida información en materia de siniestralidad vial, mientras que el Observatorio de Datos de Tránsito y Transporte Terrestre cuenta con información sobre el tránsito de vehículos, de la infraestructura y servicios complementarios.

Así pues, queda claro que el Observatorio de Transporte Terrestre, materia de la presente ley, recopila, procesa, genera y presenta información que permita determinar el costo eficiente en el servicio de transporte terrestre de mercancías, con la finalidad de brindar información que puede ser utilizada como referencia en la determinación de sus tarifas, precios y/o fletes, la cual es información diferente de aquella generada por los dos observatorios señalados en el párrafo anterior.

Por otro lado, en pleno respeto de nuestro régimen económico, las tarifas, precios y/o fletes para la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de mercancías seguirán siendo establecidas libremente; siendo que, la información del costo eficiente que se publique en el aplicativo servirá únicamente como referencia para la determinación de las tarifas, precios y/o fletes.

5.5 Del rol subsidiario

El principio de subsidiariedad solo puede ser entendido en el marco de una economía social de mercado, que es el modelo económico del Estado democrático y social de derecho. En ese orden, las actividades esenciales para el funcionamiento del Estado se enmarcan en el artículo 44 de la Constitución, cuando se precisa que: 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

¹² <https://www.onsv.qob.pe/>.

¹³ Se viene evaluando una modificación normativa del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.



**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.**

seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

Sin embargo, la prestación de bienes y servicios para el consumo y bienestar de la sociedad demanda de una actividad económica directa; en la cual la iniciativa privada es libre, pero se ejerce en una economía social de mercado; en cuyo marco el Estado orienta el desarrollo, y actúa en diferentes áreas de la actividad económica nacional según señala el artículo 58 de la Constitución.

En consecuencia, se analizará la subsidiariedad en función tanto de las normas constitucionales, como la interpretación de estas que ha realizado el Tribunal Constitucional; sin perjuicio, de proponer una diferenciación y/o gradación respecto del concepto de subsidiariedad, ya que la propia Constitución admitiría que el Estado interviniese de manera más intensa o menos intensa en determinadas actividades económico-sociales que realiza la actividad privada en el mercado y que podrían configurar como empresariales.

Como se desprende de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3600/2022-PE que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no busca la fijación de un costo/tarifa a partir de la cual los agentes del mercado de transportes de mercancías puedan determinar sus negociaciones, pues de ser así colisionaría con los principios de la libre competencia dado que implica imponer restricciones a diversos derechos en materia económica que la Constitución Política del Perú establece; por el contrario, realiza una interpretación extensiva del principio de subsidiariedad.

En efecto, el principio de subsidiariedad se articula con la actividad empresarial del Estado en tres grados distintos de intensidad: leve, intermedio e intenso.

La modalidad leve de aplicación del principio de subsidiariedad da cuenta de la existencia de actividades de orden económico a los que no se aplica este principio o en todo caso la oposición del mismo no prevalece frente a la incursión del Estado en determinadas actividades económicas, sino que el Estado mantiene respecto de estos una reserva pues el artículo 58 de la Constitución señala de manera expresa que el Estado actúa principalmente las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. En concreto, el principio de subsidiariedad no sería oponible para que el Estado realice actividades en los rubros en los que tiene o cumple un rol central.

El principio de subsidiariedad se aplicará de modo intermedio para el caso de actividades que principalmente sean desarrolladas por los privados, es decir, que no

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

necesariamente se vinculen con bienes u obligaciones cuya titularidad recaea principalmente en el Estado.

Finalmente, el principio de subsidiariedad se aplicará de forma intensa para el caso de actividades que principalmente sean desarrolladas por los privados, que no necesariamente se vinculen con fines esenciales del modelo de economía social de mercado, o aun cuando lo fueran, no sea necesario promover la intervención del Estado.

Respecto a la promoción de la competencia en el servicio de transporte terrestre, es aplicable el principio de subsidiariedad de modo intermedio. La actividad empresarial a la que se aplica el principio de subsidiariedad en sentido intermedio estará directamente vinculada con fines constitucionales.

5.6 De la libertad de oferta y demanda

El artículo 58 de la Constitución Política señala que la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

En ese contexto, mediante la Ley N° 27181 promulgada el 7 de octubre de 1999, se dictó la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, la cual establece los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre que rige en todo el territorio de la República; y tiene como objeto, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, orientar la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

Asimismo, la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre indica en su artículo 11 que la competencia normativa en materia de transporte y tránsito terrestre consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, siendo que aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

De igual modo, el literal a) del artículo 16 de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el ente rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, siendo competente; entre



**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.**

otros, para dictar los reglamentos nacionales establecidos en la referida Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.

En esa misma línea, el literal b) del citado artículo 16 de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene competencia para interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la propia Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

En ese marco constitucional, la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera exclusiva en materia de servicios de transporte de alcance nacional e internacional; y, de manera compartida con los gobiernos regionales y locales, en servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.

De lo expuesto, y en atención al numerales 4.1 y 4.2 del artículo 4 de la Ley N° 27181, que establece que el Estado incentiva la libre y leal competencia en el transporte, así como localiza su acción en aquellos mercados de transporte que presentan distorsiones o limitaciones a la libre competencia, se propone la presente ley que tiene por objeto promover competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancías, para el desarrollo sostenible del mercado formal en condiciones de seguridad y salud de los usuarios de dicho servicio.

En ese orden de ideas, la subsidiariedad, como se ha señalado, se manifiesta como el acto accesorio o de perfeccionamiento en materia económica, que se justifica por la inacción o defección de la iniciativa privada; en ese sentido, la presente ley, al tener como génesis la actual problemática suscitada en el mercado del transporte terrestre de mercancías, es idónea para enfrentar las distorsiones en este segmento del mercado¹⁴.

En efecto, la propuesta planteada se considera necesaria frente a la alternativa de mantener la situación actual (sin observatorio), pues la medida facilita la información para usuarios, transportistas y autoridades, permitiendo la libre determinación de los precios y tarifas en un contexto de información, pero vigilando aquellos mercados donde puedan darse situaciones que atenten contra el marco normativo.

En efecto, otra alternativa, mucho más gravosa, sería la directa prohibición de cobro por debajo de los costos eficientes, en la búsqueda de impedir las distorsiones de

¹⁴ Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3600/2022-PE, p. 14.



**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.**

mercado antes señaladas; sin embargo, esta alternativa que no es otra que **control de precios** no solo sería incompatible con el texto constitucional sino colisionaría con los principios de la libre competencia, es por ello que la presente ley no interviene drásticamente en regular al mercado, sino que, por el contrario, promueve la libre competencia y una fiscalización más eficiente.

Veamos. El control de precios es un mecanismo por el cual una autoridad gubernamental impone montos determinados para los precios de bienes y servicios dentro de un mercado determinado, usualmente con la finalidad de mantener la disponibilidad de esos bienes y servicios para los consumidores

El principal problema del control de precios es que, al mantener los precios artificialmente bajos, la demanda se incrementa hasta un punto en el cual la oferta no puede satisfacerla, dando lugar a escasez de los productos cuyo precio se controla.

Un ejemplo clásico de cómo los controles de precio pueden causar escasez ocurrió durante el embargo de petróleo de los países árabes entre el 19 de octubre de 1973 y el 17 de marzo de 1974. Largas filas de vehículos y camiones se formaron rápidamente en las gasolineras en Estados Unidos y algunas estaciones debieron cerrar a causa de la falta de gasolina al precio bajo fijado por el "U.S. Cost of Living Council". El precio fijo era inferior al que el mercado hubiera determinado por sí mismo y, por lo tanto, el inventario se agotó. No importaba si los precios eran fijados en forma voluntaria o involuntaria por debajo del precio de negociación del mercado. La escasez se produce en ambos casos. Los controles de precio fallan en lograr lo que era su objetivo, esto es reducir los precios pagados por los consumidores; no obstante, esos controles logran disminuir la oferta. Cuando se eliminaron los controles de precio de la gasolina, la escasez finalizó y las largas filas de vehículos en las gasolineras también.

Hemos visto entonces como, desde el punto de vista económico, un primer resultado de fijar precios por debajo del precio actual del mercado es que habrá menos personas dispuestas a vender a ese precio menor. A esto se suma una mayor demanda de los consumidores por los productos controlados que ahora se venden a un menor precio, lo cual causará que estos se agoten rápidamente. Todo lo anterior generará desabastecimiento y escasez de los productos regulados, lo cual termina perjudicando a los consumidores en lugar de beneficiarlos¹⁵.

Desde el punto de vista normativo, de otro lado, el Tribunal Constitucional en Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC¹⁶, declara inconstitucional el artículo 4° del Decreto de Urgencia N° 140-2001 que permitía que mediante decreto supremo se puedan fijar tarifas mínimas para la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de pasajeros y carga, por suponer una delegación de

¹⁵ https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2021/03/Boletin-control-de-precios_v1.pdf.

¹⁶ Fundamento §9 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC.



**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.**

facultades prohibida por la Constitución; en efecto, dicha delegación ha sido asumida por el Decreto Supremo N.º 021-2003-MTC, publicado el 14 de mayo de 2003, que estableció precios mínimos para el transporte; que, en virtud de ello, todos los contratos de transporte sufrieron la intromisión del Estado, pues los precios de dicho servicio ya no pudieron fijarse libremente de acuerdo a la oferta y la demanda; y dio lugar a que los derechos constitucionales de contenido económico fueran afectados pues el Estado, sin una motivación razonable, impuso las condiciones contractuales en variables tan importantes como el precio o el valor de los bienes y servicios.

Estos fueron sus principales fundamentos:

§9. Análisis de la constitucionalidad del artículo 4º del Decreto de Urgencia N° 140-2001

46. Expuestos los principios y derechos que informan al régimen económico, corresponde ahora precisar si el artículo 4º del Decreto de Urgencia N° 140-2001 contraviene alguno de dichos principios y derechos.

47. El artículo 4º del Decreto de Urgencia N° 140-2001, establece que, “excepcionalmente, por razones de interés nacional o necesidad pública, el Estado mediante Decreto Supremo (...) podrá fijar tarifas mínimas para la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de pasajeros y carga (...)”. Adicionalmente, establece que “(...) Esta intervención tendrá carácter extraordinario y su plazo será determinado en el Decreto Supremo respectivo, no pudiendo ser mayor a seis meses. (...)”. Este dispositivo, como es de verse, autoriza al Estado a fijar el precio mínimo del servicio de transporte de pasajeros y carga, lo que, sin duda, es una intervención directa en el funcionamiento del mercado.

48. Del análisis de los considerandos del Decreto de Urgencia sub exámine, se colige que los fines de la norma son, por un lado, preservar la salud y la seguridad de los usuarios de los servicios de transporte de pasajeros y mercancías, y, por otro, corregir las distorsiones que afecten la competencia del mercado formal por la presencia masiva de empresas informales; esto es, de empresas que no cuentan con la autorización correspondiente para brindar el servicio y/o incumplen obligaciones de carácter tributario.

49. Tal como ha quedado dicho, uno de los principios rectores que informan al régimen económico de la Constitución es la función reguladora supletoria del Estado. Ello porque la economía social de mercado no puede ser confundida con los regímenes de economía mixta, planificada o interventora.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

La labor del cuerpo político, en el contexto de un Estado social y democrático de derecho, no puede ser asociada a la idea de que tenga por regla incidir en la esfera de libertad de los agentes económicos. Su intervención, en lo que al funcionamiento de regular del mercado se refiere, debe configurarse como excepcional. Y es que toda regulación estatal debe justificarse por la presencia de una falla del mercado, es decir, por una situación en la que el libre juego de la oferta y la demanda y el régimen de libre competencia impidan alcanzar una asignación eficiente de recursos, lesionando intereses públicos.

50. Debe tenerse en cuenta, asimismo, el papel de los precios de los bienes y los servicios, y su importancia decisiva para el adecuado desenvolvimiento del mercado.

En circunstancias comunes, el precio no es sino el resultado de las decisiones racionales adoptadas por ofertantes y usuarios. Cuando su fijación no es artificial, sino estricta consecuencia del intercambio fluido de bienes y servicios, el precio brinda información valiosa a los agentes económicos, tanto en lo que respecta a la escasez relativa de los recursos, como a las condiciones de la oferta y la demanda.

Del mismo modo, la información contenida en la fijación del precio en un mercado libre incentiva a las empresas a aumentar su eficiencia, a reducir sus costos y a mejorar la calidad de los productos que ofrece, en beneficio de los usuarios y consumidores.

51. Este Colegiado considera que la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 4º del Decreto de Urgencia N.º 140-2001, debe ser evaluada a la luz del test de proporcionalidad. En efecto, si bien tanto la protección de la salud y de la seguridad de los usuarios, así como la defensa de la libre competencia, constituyen fines constitucionalmente legítimos, ello no basta para concluir la constitucionalidad de la disposición impugnada. Resulta imprescindible determinar la adecuación de la medida adoptada (fijación de precios mínimos) a los referidos fines, así como analizar la necesidad que impulsó la asunción de dicha medida.

52. Con el propósito de evaluar la adecuación de la medida a los fines perseguidos, debe tenerse en cuenta que toda fijación mínima de precios prevé implícitamente, como un efecto práctico, que generará un aumento promedio de los precios en el mercado. Puede presumirse, asimismo, que ello producirá una reducción de la demanda, y una sustitución en el mercado de las opciones formales por las informales, esto es, por aquellas que, desenvolviéndose en la ilegalidad, no asumen el precio mínimo tarifario como una obligación.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

Por otra parte, no puede soslayarse que dado que para las autoridades competentes resulta más sencillo fiscalizar a las empresas formalmente autorizadas que a aquellas informales, se genera una desincentivación hacia la formalización, pues se asume que ello reduciría la capacidad de establecer precios por debajo de los márgenes fijados administrativamente.

Todo lo dicho permite abrigar dudas razonables respecto de la idoneidad de medidas como la fijación de precios mínimos en los servicios en aras de evitar la informalidad y la baja calidad de los mismos. Empero, esta circunstancia analizada en sentido abstracto y no a la luz de un caso concreto no permite sancionar la inconstitucionalidad de la norma, puesto que toda duda razonable obliga a este Colegiado a presumir la constitucionalidad de la ley.

53. Se pueden extraer conclusiones bastante más categóricas si se procede a determinar la necesidad de la medida adoptada. En efecto, una de las condiciones imprescindibles que debe comportar toda medida limitativa de la libre competencia, es aquella referida al “mínimo costo”. Corresponde, pues, determinar si no existían medidas que, siendo igualmente adecuadas a efectos de conseguir los objetivos constitucionalmente legítimos, no resultaban siendo menos restrictivas de los derechos fundamentales de contenido económico.

Al respecto, es evidente que un programa de empadronamiento de vehículos, una intensificación en las acciones de fiscalización tributaria, una definición clara de estándares de calidad mínimos, un programa de revisión técnica de unidades, así como una severa política sancionadora de la informalidad y el incumplimiento de los requisitos mínimos de calidad en el servicio de transporte, son medidas menos limitativas de las libertades económicas, e incluso más adecuadas, a efectos de proteger la salud y la seguridad ciudadana y defender la libre competencia.

54. A mayor abundamiento, el hecho de que, con fecha 31 de mayo del presente año, el Poder Ejecutivo haya expedido el Decreto Supremo N.º 026-2003-MTC, que reabrió el Registro Nacional de Transporte Terrestre de Mercancías para personas naturales y jurídicas dedicadas a este servicio, iniciando con ello un agresivo programa de empadronamiento de vehículos, permite afirmar a este Tribunal que no existió una política razonable y progresiva emprendida por el Estado con el propósito de revertir la situación de informalidad existente, prefiriéndose la adopción de medidas sumamente restrictivas de la libre competencia, para recién luego adoptar medidas bastante más proporcionales a efectos de proteger distintos bienes constitucionales, lo que a todas luces resulta arbitrario.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

55. Por tales razones, el Tribunal Constitucional considera que el artículo 4º del Decreto de Urgencia N.º 040-2001 vulnera el principio de proporcionalidad que debe informar a todo acto que restrinja derechos fundamentales, siendo, por ello, inconstitucional.

En consecuencia, habiéndose identificado prácticas ilegales, anticompetitivas y/o desleales por parte de los agentes económicos del rubro de transporte terrestre de mercancía, es necesario eliminar dichas prácticas que restringen el libre establecimiento de las tarifas y fletes para la prestación del referido servicio; para lo cual se promueve el fortalecimiento de la competencia, con la creación de un Observatorio de Transporte Terrestre que permita identificar el costo eficiente en determinados mercados del servicio de transporte terrestre, como el de mercancías, con la finalidad de brindar información a ser utilizada como referencia en la determinación de sus tarifas, precios y/o fletes.

En atención a los argumentos expuestos, esta Comisión considera que el Texto Sustitutorio de la presente ley estará redactado de la siguiente manera:

Artículo 4.- Contenido de la información del Observatorio

El Observatorio de Transporte Terrestre contiene, como parte integrante de su plataforma virtual, un aplicativo técnico para consulta de información del servicio de transporte terrestre de mercancías.

La determinación del costo eficiente requiere de información detallada de la estructura de mercado, funciones que ya vienen siendo asumidas por la autoridad de competencia. En ese sentido, la simplificación de las funciones a ser asumidas por el observatorio permitirá un mayor enfoque en el desarrollo de los sistemas de recopilación y procesamiento de la información de los mercados de servicios de transporte de mercancías, utilizando las tecnologías de información y comunicación. Esto permitirá transparentar mejor la información a los usuarios, como ya lo hacen otros aplicativos como Checa tu Plan de OSIPTEL y Facilito de OSINERMIN.



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

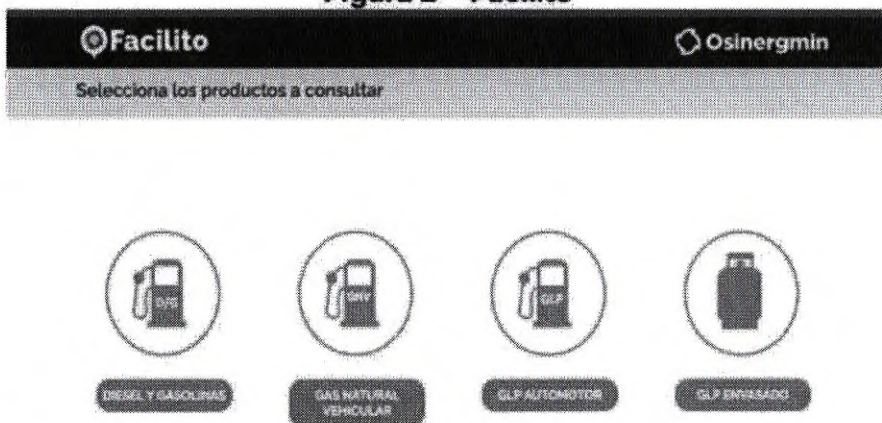
“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres” “Año de la unión, la paz y el desarrollo”

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

Figura 1 – Checa tu Plan



Figura 2 – Facilito



Artículo 5.- Fiscalización y sanción

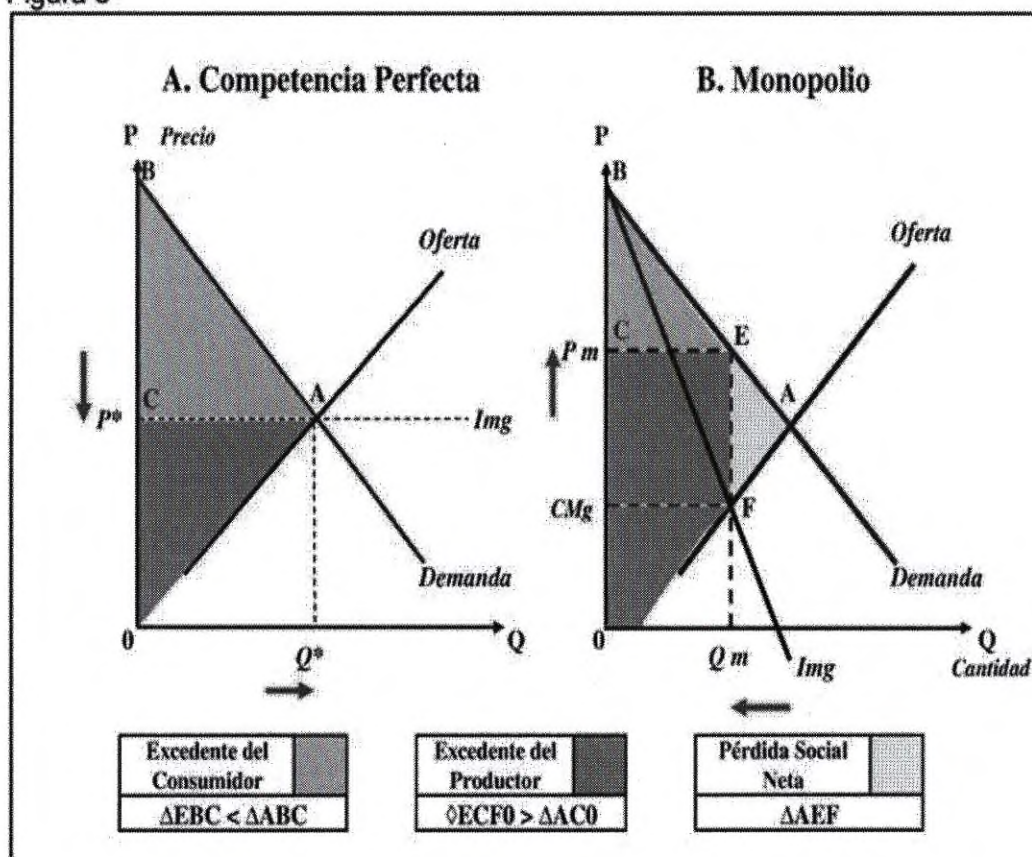
5.1 El Observatorio de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones identifica mercados relevantes en donde los precios y/o fletes difieran de manera significativa durante un periodo determinado de los valores referenciales, según se evidencie por información técnica y económica que lo sustente, con el fin de realizar acciones en el marco de su competencia y brindar información a las entidades competentes que correspondan.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

En esa línea, se propone simplificar la fiscalización, estableciendo consecuencias directas derivadas de la desviación con respecto a los valores referenciales. Así, ya no se fiscaliza respecto de costos eficientes “teóricos”, sino que se evalúan desviaciones respecto de los valores ya utilizados como referencia en la formación de precios en los mercados relevantes de servicios de transporte de mercancías.

La idea, es tal como se muestra en la figura 3, que los costos representen el escenario de competencia perfecta, donde no existe asimetría de información y todos los agentes tienen la suficiente información del mercado. De esa manera, se evita posibles fallas de mercado, como el Monopolio, donde los más afectados, son la sociedad y la pérdida de bienestar de la sociedad.

Figura 3





Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.

VI. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Sobre el particular, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N° 26889, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

“Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

Se espera que la medida facilite la determinación de precios y fletes en el mercado de transporte, reduciendo las distorsiones por las asimetrías de información. Por otro lado, se espera que la medida permita un uso más eficiente de los recursos de fiscalización, lo que ayudará a reducir el incumplimiento de la normativa vinculada a la libre competencia, el transporte terrestre de mercancía y la administración tributaria.

La propuesta asimismo generará un impacto positivo pues al transparentar y brindar información económica sobre costos operativos y precios de fletes actualizados, por tramos y recorridos, en base al reconocimiento y difusión de costos eficientes para el funcionamiento de una empresa de transporte, se establecerá una base inicial de negociación formal entre futuros empleadores y proveedores del servicio de transporte de carga, especialmente para el relacionamiento comercial con los principales generadores de carga.

De este modo, la propuesta planteada resulta óptima y de impacto positivo en el mercado debido a que incentivaría al sector informal a convertirse en formal pues rompe la lógica perversa de marginación permanente de la legalidad. Se debe tener en cuenta además que, al transparentarse los costos a través del Observatorio.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

Finalmente, la presente ley incidirá directamente en la población no solo como una medida que promueve la libre competencia y la formalización del sector, lo que implicará beneficios económicos a través de la tributación y el incremento y mejora de los servicios; sino también que la información del Observatorio será analizada y consolidada para su libre acceso, permitiendo y promoviendo la participación y fiscalización ciudadana.

A partir de lo expuesto, en la Tabla 2 se identifica, de manera general, los principales costos o beneficios de la propuesta:

Tabla 2. Análisis Costo Beneficio de la medida propuesta¹⁷.

Actor relevante	+ Beneficios (+)	Costos (-)
Transportistas que prestan servicios de transporte terrestre de mercancías	Mayor transparencia y capacidad de negociación para definir los precios. Conocimiento de cuáles son los gastos que deberían realizar y la proporción de estos en la estructura de costos. Reducción de accidentes y mayor estándar de servicio al poder realizar los gastos destinados a mantenimiento, adquisición de repuestos, entre otros que garanticen un mejor estado de los vehículos.	- En algunos casos, Sinceramiento (incremento) de los costos.

¹⁷ Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3600/2022-PE, p. 17.



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres” “Año de la unión, la paz y el desarrollo”

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

Usuarios de los servicios de transporte terrestre de mercancías	Mayor transparencia y predictibilidad en los precios cobrados por dichos servicios. Certeza sobre un estándar mínimo de calidad del servicio.	- En algunos casos, sinceramiento (incremento) del monto pagado por los servicios.
Otros usuarios de las vías	Incremento de la seguridad vial por las mejoras de la calidad del servicio.	(no se identifican costos)
Entidades Públicas Competentes en materia de transporte terrestre de mercancías y en fiscalización	Contar con mayor información sobre los servicios de transporte terrestre de mercancías, lo que permite una mejor toma de decisiones. Contar con información para focalizar mejor los esfuerzos de fiscalización.	Costos asociados a la implementación del Observatorio de Transporte Terrestre

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

En ese sentido, los principales beneficios están vinculados a la mayor transparencia y predictibilidad en los precios cobrados por los servicios de transporte terrestre, con la implementación de un estándar mínimo de calidad, además de un mayor conocimiento de la operación de estos servicios para la toma de decisiones y una mejor focalización de los esfuerzos de fiscalización. Los principales costos están asociados a la implementación del Observatorio de Transporte Terrestre y el sinceramiento de los costos y precios.

VII. TEXTO SUSTITUTORIO

A partir del estudio y análisis realizados se plantea un texto sustitutorio que considera:

a) Dice:

“Artículo 4.- Determinación de costos eficientes para el transporte terrestre El Observatorio de Transporte Terrestre contiene, como parte integrante de su plataforma virtual, un aplicativo técnico para consulta que permite calcular de forma



**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.**

actualizada el costo eficiente en determinados mercados del servicio de transporte terrestre de mercancías, con la finalidad de brindar información a ser utilizada como referencia en la determinación de las tarifas, precios y/o fletes”.

Debe decir:

Artículo 4.- Contenido de la información del Observatorio

El Observatorio de Transporte Terrestre contiene, como parte integrante de su plataforma virtual, un aplicativo técnico para consulta de información del servicio de transporte terrestre de mercancías.

b) Dice:

“Artículo 5.- Fiscalización y sanción 5.1 El Observatorio de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones identifica mercados relevantes en donde las tarifas, precios y/o fletes difieran de manera significativa durante un periodo determinado de los costos eficientes calculados, según se evidencie por información técnica y económica que lo sustente, con el fin de realizar acciones en el marco de su competencia y brindar información a las entidades competentes que correspondan”.

Debe decir:

Artículo 5.- Fiscalización y sanción 5.1 El Observatorio de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones identifica mercados relevantes en donde los precios y/o fletes difieran de manera significativa durante un periodo determinado de los valores referenciales, según se evidencie por información técnica y económica que lo sustente, con el fin de realizar acciones en el marco de su competencia y brindar información a las entidades competentes que correspondan.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, con el siguiente texto sustitutorio:



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA PROMOVER LA COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto promover la competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancías, para el desarrollo sostenible del mercado formal en condiciones de seguridad y salud de los usuarios de dicho servicio.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad prevenir y mitigar las distorsiones que afecten el mercado formal en el transporte terrestre de mercancías a través de la implementación de un observatorio que recopila, procesa, genera y presenta información para promover la competencia, siendo el mismo un instrumento para combatir prácticas ilegales, conductas anticompetitivas y de competencia desleal.

Artículo 3. Observatorio de Transporte Terrestre

- 3.1 Se crea el Observatorio de Transporte Terrestre, a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que tiene como base de datos primaria la información relevante de las diferentes entidades públicas y privadas de ámbito nacional, regional y local, así como la información generada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- 3.2 La información de las tarifas, precios, fletes, modo y/o condición de la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de mercancías es recopilada, procesada, generada y presentada por el Observatorio de Transporte Terrestre. Las entidades públicas que cuenten con la referida información la entregan al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- 3.3 Las disposiciones de las características y funcionamiento del Observatorio de Transporte Terrestre, son establecidas en el Reglamento de la presente Ley.



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.

Artículo 4. Contenido de la información del Observatorio

El Observatorio de Transporte Terrestre contiene, como parte integrante de su plataforma virtual, un aplicativo técnico para consulta de información del servicio de transporte terrestre de mercancías.

Artículo 5. Fiscalización y sanción

- 5.1 El Observatorio de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones identifica mercados relevantes en donde los precios y/o fletes difieran de manera significativa durante un periodo determinado de los valores referenciales, según se evidencie por información técnica y económica que lo sustente, con el fin de realizar acciones en el marco de su competencia y brindar información a las entidades competentes que correspondan.
- 5.2 El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), en el marco de sus acciones de monitoreo y supervisión de mercados, realiza investigaciones en el mercado de transporte terrestre de mercancías y sectores vinculados, cuando existan afectaciones a las condiciones de competencia en tales sectores, en virtud a la información generada por el Observatorio del Servicio de Transporte Terrestre, conforme lo establezca el reglamento de la presente Ley.
- 5.3 En caso de identificarse distorsiones que afecten la competencia en el mercado del servicio de transporte terrestre corresponde al INDECOPI la ejecución de acciones de fiscalización y la aplicación de sanciones, en caso corresponda, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, y el Decreto Legislativo 1044, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal, para lo cual puede requerir información complementaria del Observatorio de Transporte Terrestre.
- 5.4 La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), en el marco de lo establecido en la Ley 29380, prioriza acciones de fiscalización de la prestación del servicio de transporte terrestre en atención a la información generada por el Observatorio de Transporte Terrestre, a efectos de determinar la existencia de infracciones y aplicar las sanciones administrativas correspondientes.

Artículo 6. Transmisión de información

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones remite información del Observatorio Terrestre a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres” “Año
de la unión, la paz y el desarrollo”

**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.**

(SUNAT), para ser incorporada como una de sus fuentes de información a ser utilizada en el ejercicio de sus facultades de recaudación, fiscalización y cobranza.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por el Ministerio de Economía y Finanzas y por la Presidencia del Consejo de Ministros, aprueba el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación de la presente Ley.

SEGUNDA. Financiamiento

La implementación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Salvo mejor parecer.

Dése cuenta.

Sala de la Comisión Lima,

1 de marzo de 2023



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/03/2023 11:48:13-0500



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres” “Año
de la unión, la paz y el desarrollo”

**Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de
Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que
establece medidas para promover la
competencia en el servicio de transporte
terrestre”.**



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2023 17:44:44-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS SEGUNDO
TORIBIO FIR 18655831 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2023 16:28:16-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/03/2023 18:07:04-0500



Firmado digitalmente por:
CHAVEZ CHINO Betssy
Betzabet FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/03/2023 12:20:42-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/03/2023 16:43:46-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834886 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/03/2023 16:10:11-0500



Firmado digitalmente por:
MONTAYA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/03/2023 18:53:31-0500



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres” “Año de la unión, la paz y el desarrollo”

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”.



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 17:40:32-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 12:35:57-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 09:25:45-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 11:25:57-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2023 14:52:12-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2023 13:37:55-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2023 22:33:51-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2023 16:48:49-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2023 14:20:44-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 12:55:50-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 17:32:28-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 18:32:10-0500

De: mesadeparteshvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: miércoles, 15 de marzo de 2023 12:21
Para: klarco@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: e710e9ca14e63fe86a232d2a59e081f7.pdf

[Solicitante]: klarco@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Se adjunta Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 3600/2022-PE, que propone la “Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre”. Asimismo indicar que la votación está en el dictamen y que se pidió la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos tomados. Cabe señalar que la Congresista Noelia Rossvith Herrera Medina voto a favor y sin embargo no se ha podido conseguir su firma digital.

[Fecha]: 2023-03-15 12:21:29

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.