

hiperderecho

Lima, 23 de enero de 2018

Congresista
Comisión de Trabajo y Seguridad Social
Congreso de la República
Presente. —

Asunto: Proyecto de Ley N° 02260/2017-CR "Que propone regular las relaciones laborales entre las empresas de transporte privado que operen por intermedio de plataformas informáticas"

Hiperderecho es una asociación civil peruana sin fines de lucro dedicada a investigar y promover el respeto de los derechos humanos en entornos digitales, conformada por abogados y especialistas en tecnología. Como parte de nuestro trabajo, estudiamos todas las iniciativas de política pública que puedan impactar el ejercicio de derechos y libertades en estos ámbitos.

Hemos revisado con detenimiento el Proyecto de Ley N° 02260, "Que propone regular las relaciones laborales entre las empresas de transporte privado que operen por intermedio de plataformas informáticas" presentado en diciembre del año 2017 por el Grupo Parlamentario Nuevo Perú y actualmente bajo estudio en la Comisión que usted integra.

Al respecto, consideramos valioso el interés y tiempo que su Comisión y su despacho le puedan prestar a esta iniciativa. Con el propósito de aportar a este esfuerzo queremos ofrecer algunos comentarios con el fin de que puedan ser incorporados al debate acerca de este proyecto, específicamente en lo concerniente al régimen laboral que se pretende incorporar a quienes prestan servicios a través de plataformas tecnológicas.

En líneas generales, creemos que el impacto que este Proyecto de Ley puede tener en nuestro país sería tremendamente perjudicial. En un país con una pobre infraestructura de transporte público, gran inseguridad ciudadana y una gran movilidad laboral, las plataformas digitales de intermediación entre pasajeros y conductores han creado una opción económica y segura para el transporte de muchos. Equipararlas a empresas de transporte tradicionales, laboralizar la relación con los conductores e intervenir regulatoriamente la forma en la que funcionan terminaría por ahogar la innovación tecnológica y económica que estas empresas han traído al mercado. Con ello, se perjudicaría a miles de peruanos que se benefician de este nuevo mercado como conductores o pasajeros. Además, cerraría la puerta a la innovación bajo estos modelos en otros mercados como el de servicios generales, cuidado infantil, aseo, mensajería, entre otros. Por los argumentos que señalamos a continuación, lo invitamos a votar en contra de este Proyecto.

I. Las empresas de viajes compartidos no son empresas de taxi

El Proyecto de Ley propone reconocer como una relación laboral el vínculo existente entre las empresas que ofrecen servicios de intermediación de transporte privado y los conductores que ejecutan dicho servicio a través de estas plataformas. Esta relación estaría regulada bajo los parámetros del régimen laboral de la actividad privada, lo que implica — en los casos especificados por la ley— que los conductores reciban beneficios laborales como gratificaciones, pago por sobretiempo, vacaciones, entre otros.

En su Exposición de Motivos, los proponentes afirman que, en virtud del principio de primacía de la realidad, debe reconocerse que las plataformas tecnológicas de transporte no son diferentes de las empresas de taxi tradicionales y por lo tanto deben estar sujetas a las mismas reglas en materia laboral. Para reafirmar esta idea, señalan que en ambas relaciones se cumplen los tres requisitos que definen a una relación laboral: a) prestación personal de servicios, b) subordinación, y, c) remuneración. Finalmente, citan varios estudios y sentencias favorables a esta propuesta en Brasil y el Reino Unido, cuyos resultados deberían constituirse como referentes para el Perú.

El primer problema que encontramos con la propuesta es que repite un error recurrente de otras iniciativas que buscan regular esta tecnología.¹ Se parte de la premisa equivocada de considerar como iguales a las plataformas tecnológicas y a las empresas de taxi. Además, se ignora que las primeras ya se encuentran reguladas por diferentes leyes que afectan la forma cómo ofrecen sus servicios, qué impuestos pagan y cuál es su responsabilidad frente a terceros a nivel fiscal, civil, laboral, etc.

Pese a que el Proyecto de Ley lo da por sentado, la realidad es que la naturaleza del servicio que brindan estas empresas es un tema controvertido en el mundo. En algunos países como Chile o Argentina, se ha determinado que estas sí son equiparables a empresas de transporte tradicionales. Sin embargo, en nuestro país el INDECOPI se ha pronunciado en sentido contrario, señalando reiteradas veces que las empresas de este tipo no realizan el servicio de transporte sino el de intermediación tecnológica o colocación de taxis.²

En otros casos como Colombia o México, la regulación se encuentra suspendida y está pendiente de revisión por las autoridades de transporte de dichos países. En el caso del Perú, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no se ha pronunciado a la fecha sobre esta cuestión o ha propuesto regulación alguna sobre estas empresas, quizás en atención a lo resuelto por INDECOPI. En todo caso, tampoco existen sentencias a nivel judicial que sustenten los fundamentos de los proponentes.

¹ Nos referimos a los Proyectos de Ley N° 1505/2016-CR y 2218/2017-CR.

² En ese sentido, para la Comisión, no resulta evidente que Easy Taxi ofrezca al público consumidor, directamente, el servicio de transporte en la modalidad de taxi. De la información brindada por la imputada en el mercado, mediante su sitio web y redes sociales, se puede apreciar suficiente información referida a que Easy Taxi se dedica a la colocación de taxis, mediante una plataforma, el cual permite conectar a usuarios taxistas con usuarios solicitantes del servicio de transporte, lo que no constituye, de ninguna forma, la prestación del servicio de transporte, en la modalidad de taxi.” Resolución Final No. 099-2015/CDI-INDECOPI recaída sobre el Expediente No. 211-2014/CCD emitida por la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal No 1. con fecha 19 de agosto de 2015. (El subrayado es nuestro)

2. Implicancias del reconocimiento de relaciones laborales entre conductores y plataformas tecnológicas

En la mayoría de países en donde las empresas que emplean plataformas tecnológicas enfrentan procesos judiciales, estos han sido promovidos casi siempre por organizaciones o colectivos de taxistas formalizados, que encuentran en estas empresas un “competidor” indeseable. Las demandas por el reconocimiento de derechos laborales son muy pocas y en los casos que han ocurrido, las sentencias han sido apeladas y aún están pendientes de ser resueltas. Los casos de Brasil y Reino Unido, que son los que cita el Proyecto de Ley, están fuertemente ligados al reconocimiento previo del servicio que brindan estas empresas (si de transporte o intermediación) y a la realidad de la economía de estos países.

En el Perú no es posible extrapolar estos referentes por dos motivos. El primero es porque, como ya hemos mencionado, existen pronunciamientos desde la Administración Pública en contra de considerar que las plataformas tecnológicas ofrecen directamente el servicio de transporte. El segundo porque nuestra economía sufre de altos niveles de informalidad, siendo el transporte privado un gran ejemplo de cómo la regulación actual ha fallado en imponer un modelo ordenado y sostenible.

Según datos de la ONG Luz Ámbar, en 2016 circulaban aproximadamente 100 mil taxis informales en la ciudad de Lima³. Esta cantidad, sumada a los 126 mil taxis formalmente inscritos y habilitados componen una de las flotas más grandes en la región, inclusive más grandes que las de otras ciudades con mayor número de habitantes como Buenos Aires (38 mil 400) o Nueva York (13 mil). Esta situación hace muy desafiante cualquier intento de fiscalización, incrementa los niveles de inseguridad y satura la capacidad de las vías de transporte. De más está decir que los conductores informales no gozan de ningún beneficio laboral ni aspiran a tenerlo en el futuro.

Ante esta situación, la llegada de las empresas que intermedian el servicio de transporte produjo un efecto muy diferente al de otros países en donde el transporte privado ha sido regulado con mayor éxito. Empleando intensivamente la innovación, estas empresas han cubierto necesidades no atendidas a través de la competencia, lo que ha repercutido positivamente en los usuarios. Por citar algunos ejemplos, hace algunos años habría sido imposible imaginar taxis plenamente identificados, con un sistema de geolocalización en tiempo real y la posibilidad de calificar a los conductores.

La consecuencia directa de reconocer un vínculo laboral entre los conductores y las empresas intermediarias sería poner fuera de la ley el modelo de negocios de estas últimas, tras lo cual tendría que replantearse su permanencia en el país. Esto no solo por el gasto de soportar las cargas laborales sino principalmente porque este reconocimiento imposibilita para el futuro la flexibilidad característica de estas empresas y detiene su constante evolución.

Esto a su vez conlleva a situaciones de absurdo: ¿Qué ocurrirá con los conductores que son usuarios de más de una plataforma al mismo tiempo? ¿Recibirán beneficios laborales de todas estas empresas? ¿Cómo puede la empresa controlar que un conductor no haga trabajo sobretiempo si no existen “jefes” que dispongan estas órdenes? ¿Cómo podrán computarse

³ Véase: <https://peru21.pe/lima/inseguridad-ciudadana-hay-40-mil-taxis-informales-lima-211723>

los beneficios laborales si un conductor deja de laborar durante un mes y luego retorna? ¿Se considerará como abandono de trabajo? ¿Tendrá que ser liquidado y vuelto a contratar?

Estas y otras cuestiones son extrañas al Derecho del Trabajo, que no ha tenido aún tiempo para ocuparse de estos temas. Es nuestra opinión que nuestra legislación debe de ser cautelosa y esperar a que existan más pronunciamientos desde la Administración Pública y el Poder Judicial para poder acercarnos mejor a la resolución de estos temas. La vía legislativa probablemente sea la más rápida, pero ha probado ser en el caso del transporte una de las menos efectivas. En ese sentido, una sentencia judicial que aclare el panorama podría ofrecer una mejor oportunidad para plantear políticas públicas sobre esta tecnología.

3. Las plataformas digitales están en constante evolución

Los servicios prestados a través de tecnologías de la información se caracterizan por estar en constante evolución. Desde esa perspectiva, no debemos asumir que la forma en la que hoy los servicios bajo análisis son prestados se mantendrá estables en el tiempo. Por ejemplo, cuando esta categoría de empresas empezó a operar en el país trabajaban exclusivamente con taxis y todos los pagos se realizaban en efectivo. Actualmente, muchas Plataformas trabajan con autos privados y taxis y, en la mayoría de casos, aceptan pagos con tarjetas de crédito, débito, y en efectivo.

De la misma manera, algunas Plataformas han empezado a prestar el servicio de coordinación de viajes compartidos de tipo “colectivo”, donde dos o más pasajeros que no se conocen entre sí pueden compartir un mismo auto durante algunos tramos del recorrido. En otros países, varias de las mismas Plataformas que concurren en el mercado peruano coordinan la prestación de servicios de transporte de documentos, encomiendas y hasta de reparto a domicilio de comida de restaurantes. En el largo plazo, se prevé que una porción de estos servicios se preste a través de vehículos sin conductor mediante un sistema de flotas autónomas y estos servicios ya se están probando en algunas ciudades del mundo.

Un diseño regulatorio hecho a la medida del estado actual de estas Plataformas rápidamente podría resultar caduco o irrelevante. Peor aún, aprobar reglas demasiado particulares podría crear una barrera para la evolución de estos servicios o la entrada de nuevos competidores nacionales y extranjeros. Como resultado, podríamos terminar afectando precisamente a los consumidores de estos servicios al negarles el acceso a un mercado más diverso y competitivo.

Por la suma de estos motivos, solicitamos a su Comisión tenga a bien recibir esos comentarios y los sume al debate en torno a esta iniciativa. Del mismo modo, si es necesaria alguna precisión o mayores alcances nos ponemos a su disposición para cualquier consulta sobre este Proyecto de Ley o sobre otras iniciativas que la Comisión de la cual hace parte requiera.

Sin más, le expresamos nuestros mejores deseos y mayor consideración.

Atentamente,

Miguel Morachimo Rodríguez
Director Ejecutivo

Carlos Guerrero Argote
Director de Investigación

Asociación Civil Hiperderecho
Av. Alberto del Campo NRO. 438 Dpto. 302
RUC: 20551193099