

hiperderecho

Lima, 28 de mayo de 2018

Congresista

Comisión de Transporte y Comunicaciones

Congreso de la República

Presente. —

Asunto: Proyecto de Ley N° 02687/2017-CR "Que crea y regula el registro virtual de transporte privado mediante plataformas tecnológicas"

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 2687, "Que propone crear y regular un registro virtual de transporte privado mediante plataformas tecnológicas" presentado en abril del presente año 2018 por el congresista Octavio Salazar, que forma parte el Grupo Parlamentario Fuerza Popular 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 a la creación y características del registro virtual que se desea incorporar y el impacto del mismo para los involucrados.

En líneas generales, creemos que el impacto que este Proyecto de Ley tendrá en nuestra legislación será negativo. 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. La imposición de nuevas cargas que propone este Proyecto no solo no repercutirán en beneficio de los usuarios, pasajeros y conductores, sino que afectarán gravemente a las empresas que ofrecen estos servicios y al efecto positivo que su existencia genera para la economía. Por los argumentos que señalamos a continuación, le invitamos a votar en contra de este Proyecto.

1. Consideraciones previas sobre el Proyecto de Ley

A diferencia de otros Proyectos de Ley que buscan regular sobre la misma materia y que se encuentran en observación en su Comisión (Proyectos de Ley 2218/2017-CR y 1505/2016-CR), la propuesta del congresista Octavio Salazar parece entender mejor la naturaleza de estas empresas pues no asume inmediatamente que están ofrecen directamente el servicio de transporte como si lo hacen los otros, de forma errónea. Sin embargo, en su afán de estandarizar el tipo de servicio que brindan, recae en los mismos errores.

Pese a todavía constituir una novedad en el país, diferentes autoridades en el Perú ya han emitido actos administrativos que permiten entender mejor el estatus jurídico de estas empresas (que el

Proyecto llama “entidades operadoras de plataformas tecnológicas”). Por ejemplo, el INDECOPI ya se ha pronunciado sobre cuál es el servicio que estas ofrecen, señalando reiteradas veces que no se trata de transporte sino de intermediación tecnológica o colocación de taxis.¹ Por tanto, no resulta exacto que en su Exposición de Motivos se haga énfasis en la necesidad de la regulación para enmarcar estos servicios en un ámbito de legalidad.

Teniendo presente el principio de que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que la ley no prohíba, señalar que un servicio “debe” estar regulado para operar dentro de la legalidad es un argumento vacío de contenido. Más aún cuando la realidad es que tanto las plataformas como los conductores que se inscriben en ellas sí están “regulados”, en el sentido que están obligados a cumplir con diferentes normas de nuestra legislación materia civil, penal y tributaria como cualquier otra empresa o ciudadano en el país.

En ese orden de ideas, indicar que el objetivo final es mejorar los estándares de seguridad y la calidad del servicio no parece ser un argumento consistente si tenemos en cuenta que el éxito de estas empresas se debe precisamente a que han incorporado ya estos estándares como una estrategia de mercado y no por obligación legal. Esto último es el motivo de que sean tan populares hoy en día y esto no se debe a ninguna regulación sino a los mecanismos de competencia en el mercado que han hecho de esta diferenciación una ventaja.

2. Sobre el Registro Virtual y sus implicancias

La forma en que las ideas anteriormente señaladas buscan concretarse en el Proyecto de Ley es a través de la creación del “Registro Virtual de transporte privado mediante plataforma tecnológicas” que tiene como propósito: a) obtener la información detallada de las empresas que ofrecen los servicios de intermediación y la de sus conductores asociados, b) ejercer actos de fiscalización por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) relacionados al cumplimiento de ciertas obligaciones establecidas en el Proyecto de Ley y; c) sancionar a las empresas o conductores que, ofreciendo estos servicios, no se encuentran registrados.

A continuación, queremos comentar por qué nos parece que estas nuevas obligaciones, pensadas para mejorar las condiciones del servicio y el bienestar de los usuarios, no solo no conseguirán estos objetivos sino que pueden actuar en perjuicio de los mismos:

2.1. Información de las empresas que ofrecen los servicios de intermediación y la de sus conductores asociados

En el artículo 5 del Proyecto de Ley se sanciona la creación del Registro por parte del MTC, en donde se señala que las empresas que ofrezcan estos servicios deben registrarse en el mismo proporcionando sus datos de personería jurídica, de lo que se colige que solo las empresas domiciliadas o con alguna representación local pueden ser parte del mismo. Además, junto con esta información, se deben anexar los datos personales de los conductores de estas plataformas, la cual debe ser actualizada de forma bimestral.

¹ 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)

Está claro que la creación del Registro responde únicamente a la necesidad de contar con él para poder ejecutar de forma efectiva el resto de medidas destinadas a mejorar la calidad del servicio y la seguridad del transporte por plataformas tecnológicas. Fuera de ello no tiene ninguna otra utilidad así que analicemos qué tan idóneo es para cumplir este cometido. En principio, dado que el encargado de crearlo y mantenerlo actualizado es el MTC, deberíamos preguntarnos cómo le ha ido a esta entidad a la hora de llevar a cabo tareas similares.

De la revisión normativa, comprobamos que el MTC lleva más de una docena de registros de diferente naturaleza que mantiene en el cumplimiento de sus funciones. Algunos de ellos corresponden al uso de las vías nacionales, a las empresas de transporte autorizadas para recorrerlas, a las infracciones de tránsito cometidas por los conductores a nivel nacional, entre otros. En algunos casos, como el de las infracciones de tránsito, la información es de acceso público inclusive.

Parece ser que el MTC no tendría, en principio, ningún problema para asumir esta nueva función, pero, ¿en realidad es una medida necesaria? De una revisión superficial en Internet, es de notar que las principales empresas dedicadas a ofrecer estos servicios (Cabify, Easy Taxi y Uber) cuentan con suficiente información en sus sitios web para poder obtener la información requerida por el Registro. Aún más, para realizar varias de sus operaciones todas ellas efectivamente se han constituido como entidades con personería jurídica y están registrados ante la SUNAT. Si el propósito es tener ubicadas a estas empresas para promover acciones de fiscalización o iniciar procesos administrativos, este es un esfuerzo innecesario. ¿Deberían estar obligados también los restaurantes de comida rápida a inscribirse en un registro junto con sus repartidores para ser fiscalizados?

Una explicación por fuera de esa lógica sería que el Registro serviría para vincular a estas empresas con posibles conductores infractores, de tal manera que ambos puedan ser responsables solidarios de lo que le pase a un usuario durante el uso de sus servicios. Sin embargo, esta explicación no se ajusta a la realidad por varios motivos. En primer lugar, el INDECOPI ya se ha expresado también sobre este apartado, señalando que las empresas de intermediación de transporte sí pueden ser responsables solidarias por la idoneidad del servicio que brindan los conductores o a los pasajeros.² Por otro lado, pese a que se deja entender que este Registro será público, el esquema de actualización bimensual disminuye su utilidad para los usuarios, que no podrían hacer verificaciones en tiempo real de datos como el récord de conducir, la titularidad del vehículo, entre otros, si es que el conductor es nuevo o, previendo esta normativa, provee información falsa para poder ejecutar conductas malintencionadas.

La conclusión es que evidentemente la creación de un Registro exclusivo para las empresas que ofrecen servicios de intermediación no parece ser necesario, en la medida que la legislación actual ya habilita la ejecución de varias de las medidas propuestas de fiscalización. En todo caso, si se creara este debería ser de acceso público y actualizado en tiempo real, para lo cual debería consultarse a estas empresas si esto es técnicamente viable y no extremadamente oneroso.

2.2. Actos de fiscalización por parte del MTC relacionados al cumplimiento de ciertas obligaciones indicadas en el Proyecto de Ley

En los artículos seis, siete y ocho del Proyecto de Ley se establecen las obligaciones de las empresas que ofrecen los servicios de intermediación y sus conductores asociados. Allí es posible

² Ver Resolución Final N° 1050-2016/CC2 de INDECOPI, que fija pautas administrativas referidas a la prestación del servicio de taxis mediante el uso de estas aplicaciones.

notar que estas tienen como fin “estandarizar” este servicio, pero ciertamente tampoco parecen ser demasiado útiles teniendo en cuenta cómo es que han aparecido y funcionan actualmente estas empresas.

Por ejemplo, tenemos la firme opinión de que todas las obligaciones contenidas en el artículo 6 pueden ser superficiales o repetitivas. Cosas como conocer la identidad del conductor, la descripción del vehículo, poder acceder a la ruta prefijada, a las tarifas y poder calificar la experiencia de viaje nunca han necesitado ser establecidas por ninguna norma pues forman parte de la propuesta de valor de estos servicios desde el inicio. Inclusive asumiendo que podrían existir empresas que ofrecieran servicios similares omitiendo estas características, es más probable que su rendimiento subóptimo sea juzgado primero por los usuarios, quienes han dejado muy claro por qué prefieren a las empresas que sí pueden ofrecerles una opción segura y confortable de viaje a un precio competitivo.

En cuanto al propuesto artículo 7, nos preocupa que se introduzca una limitación importante, que es que en el Registro cada vehículo solo puede consignar un solo conductor y que la no observancia de esto puede acarrear sanciones administrativas. Si bien esto parece asentarse en el criterio de que esto puede prevenir conductas malintencionadas de ciertos conductores, también es cierto que creará barreras para los conductores que alquilan vehículos para desarrollar esta actividad como forma de sostenerse económicamente. En cualquier caso, debería introducirse un arreglo para que estos no resulten perjudicados.

Habiendo dicho todo esto, aún asumiendo que los anteriores problemas pueden corregirse para minimizar su impacto negativo, los actos de fiscalización no parecen tomar en cuenta la complejidad de la interacción de las personas que deciden unirse como conductores a las plataformas tecnológicas. Por ejemplo, es común que un conductor esté afiliado a diferentes plataformas y se mantenga activo en todas ellas al mismo tiempo, en busca de captar las opciones de viaje más rentables.

En un escenario de fiscalización y asumiendo que el Registro ya se encuentra activo y es posible consultarlo en tiempo real, ¿cómo podría la Policía actuar frente a los siguientes supuestos? Que el conductor esté registrado y activo en varias plataformas menos en una. Que el conductor esté registrado en la plataforma pero no coincida la descripción de su vehículo con el que posee en ese momento. Que el conductor afirme haberse registrado, pero que el Registro no se haya actualizado aún y por lo tanto no figure la información. ¿Debería multarlos a todos en el acto? ¿Debería existir una instancia de consulta superior para decidir qué acción tomar? Y más importante, en cualquiera de esos escenarios, ¿cómo eso contribuye a lograr un mejor servicio? ¿Cómo estas acciones repercuten en mayor seguridad para los usuarios?

En casi todos los casos en los que usuarios indican haber sido víctimas de algún delito mientras hacía uso del servicio de transporte por aplicación, las plataformas han actuado en conformidad de su responsabilidad legal, que es dar parte a las autoridades y poner a su disposición la información requerida. No obstante, parecen haber fallado en la tarea previa, que es la de seleccionar mejor a los conductores que asocian.³ Esto, que parece ser el punto de incidencia más obvio, no es tocado en ningún extremo del Proyecto de Ley, que parece más interesado en la fiscalización posterior de faltas administrativas, que tienen poco o nada que ver con la seguridad de los usuarios.

³ Ver Reportaje: “Qué tan seguras son las aplicaciones de taxi que utilizamos”. Peru.21. Enlace: <https://goo.gl/anZ3js>

2.3. Sobre las sanciones y otras medidas

Habiendo explicado de forma extensa las debilidades del Proyecto de Ley queda claro que, en muchos casos, la aplicación de sanciones en la forma de multas, retenciones y el establecimiento de controles especiales para hacer cumplir la normativa propuesta resulta no solo un proceso arbitrario sino que poco eficiente en términos de conseguir sus objetivos. El tiempo que dedica un Policía de tránsito a verificar si un vehículo particular está inscrito o no en el Registro podría estar mejor empleado para atender otro tipo de urgencias o para controlar un problema más grande para la seguridad que son los taxis y colectivos informales y que no están identificados en ninguna parte.

Además, otras cargas como la señalada al final del artículo 10, si bien no llegan a ser sanciones, sí tienen un impacto económico en las empresas que prestan estos servicios y ni siquiera están bien definidos. La propuesta contempla que dentro del porcentaje de la comisión que se cobra a los conductores por el uso de las plataformas se incluya un 3% destinado al “Fondo de compensación del prestador de servicio de transporte”. La naturaleza de esta retención no queda clara en el Proyecto de Ley. ¿Es con motivos “previsionales” o de emergencia? ¿Es una suerte de monto que se entregará como liquidación cuando el conductor abandone la plataforma? ¿Servirá para asumir costos producto de las infracciones que el conductor pudiera cometer? No solo no queda claro en el Proyecto de Ley sino que, de aprobarse, cualquier interpretación reglamentaria de este extremo podría ser contestada por las empresas por ir fuera del espíritu de la Ley y, de esa manera, retrasar la entrada en vigencia de la norma.

Finalmente, una carga más que no está clara es la que se señala en el artículo 11, en donde se hace énfasis que tanto las empresas como los conductores están prohibidos de utilizar los datos personales de sus usuarios. ¿A qué se refiere eso? ¿Que los datos recolectados no pueden ser tratados? ¿Que no deben ser comercializados con terceros? Esto último, que parece lo obvio, tiene que estar bien definido para evitar interpretaciones equivocadas.

3. Las plataformas de intermediación de transporte 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 amarillos 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 de estas empresas 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. Benavides 1180, Piso 6, Miraflores
RUC: 20551193099