

Carta N° 216-2021/GG/COMEXPERU

Miraflores, 10 de mayo de 2021

Señor Congresista
LUIS CARLOS SIMEÓN HURTADO
Presidente
Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Presente. -

Ref.: Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 6600/2020-CR, ley que regula el servicio de taxi mediante el uso de aplicativos tecnológicos.

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigimos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que puedan ser revisados en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre la nueva versión del predictamen de la referencia (en adelante, “el Predictamen”), el cual propone regular el servicio de traslado mediante el uso de aplicativos digitales. Al respecto, manifestamos nuestra preocupación en tanto la iniciativa ha sido modificada incluyendo disposiciones que creemos son inadecuadas para la naturaleza del servicio que se pretende regular por lo que crea una sobre regulación en la intermediación de servicios privados de movilidad, propio de la economía colaborativa, sector que ha tenido un significativo crecimiento en nuestro país en los últimos años, y que ha traído beneficios y soluciones a decenas de miles de peruanos y peruanas que han encontrado en esta industria un espacio para la generación de ingresos de forma segura y ágil, solucionando al mismo tiempo problemas de orden público, particularmente en el ámbito del transporte. El crecimiento de la economía colaborativa en el país debe desarrollarse sobre la base de un marco regulatorio moderno y eficiente, con normas claras y balanceadas, que aseguren un crecimiento ordenado y sustentable, partan de una comprensión de los modelos de negocios propios del sector, favorezcan la innovación y la mejora en la entrega de servicios a los consumidores.

En este sentido, reiteramos nuestro apoyo a la propuesta de la versión anterior del Predictamen, discutida en la sesión de la Comisión del martes 4 de mayo de 2021, por lo que

compartimos a modo de contribución algunos comentarios respecto a las diferentes consultas y sugerencias trasladadas durante su discusión, que esperamos sirvan de aclaración para las partes interesadas.

1. Seguridad en los traslados y responsabilidad de cara al usuario.

Las plataformas tecnológicas han venido operando en el país y en el mundo como una solución para un transporte privado eficiente, seguro y de gran calidad como complemento a los servicios de transporte público. El uso de la tecnología en la movilidad urbana no solo brinda más alternativas para los usuarios, sino que optimiza los desplazamientos conectando a conductores y usuarios de manera eficiente, evitando el uso innecesario de vehículos automotores y contribuyendo así con reducir nuestro impacto en el medio ambiente, además de promover el acceso de los usuarios al sector financiero a través de la bancarización.

Asimismo, en cuanto a la seguridad que ofrecen las plataformas tecnológicas de intermediación de transporte privado frente al servicio público de taxi, las primeras permiten la trazabilidad¹ de los viajes a través de su tecnología, incluso pudiendo compartir dicha información con familiares o personas de confianza para su seguimiento, además, las empresas realizan procesos de verificación que incluyen la revisión de antecedentes penales y policiales, licencias de conducir, Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) de los conductores que utilizan las plataformas. Otras ventajas comparativas de la tecnología utilizada por las plataformas constituyen las calificaciones de usuarios y conductores que brindan garantías de seguridad y confianza para quienes utilizan el servicio, así como la existencia de ágiles canales de atención para reclamos e incidentes.

Por su parte, no corresponde establecer la responsabilidad compartida en tanto las plataformas no tienen control sobre el servicio que presta el conductor. Debe tenerse en cuenta que las plataformas tecnológicas, al prestar únicamente el servicio de conexión entre proveedores y consumidores, como el Predictamen reconoce, no son quienes ejecutan el servicio final, por lo que asumir una responsabilidad compartida por lo que suceda en la ejecución de ese servicio no presenta relación con la realidad del servicio.

En cuanto a la responsabilidad frente al usuario, consideramos pertinente la posición de establecer la existencia de responsabilidad de la plataforma y el conductor independiente respecto a perjuicios que se puedan causar al usuario en el uso del servicio, siempre que las partes cuenten con la posibilidad de tener el control directo sobre estos supuestos, por lo que no corresponde establecer una responsabilidad compartida en casos en los que se deriven obligaciones que se encuentren fuera de la esfera de control de alguna de las partes. Es importante tener en cuenta que las plataformas tecnológicas, al prestar únicamente el servicio de conexión entre proveedores y consumidores, no son quienes ejecutan el servicio final, por lo que otorgarle responsabilidad compartida por lo que suceda en la ejecución de ese servicio no presenta relación con la realidad del servicio.

¹ Entendida la trazabilidad como la posibilidad de rastrear, mediante el uso de la tecnología, todos los procesos, etapas y responsabilidades en la puesta en práctica de la entrega del servicio, su consumo y conclusión, para poder aclarar "cuándo y dónde fue realizado qué y por quién".

En este sentido, es importante tener en cuenta la experiencia comparada. Aunque en la región diversos países han avanzado en iniciativas regulatorias para este tipo de servicios, ningún país de la región ha establecido la responsabilidad compartida (también denominada como “responsabilidad solidaria”) para las plataformas por la prestación del servicio privado de transporte que prestan los conductores independientes. En muchos países se han impuesto obligaciones de registro, de cooperación con las autoridades, entre otras disposiciones, sin embargo, en ninguna de las jurisdicciones de la región se ha establecido una regla estricta de responsabilidad compartida. Esto debe tenerse en cuenta, en tanto imponer reglas irrazonables puede terminar aislando al mercado peruano de la innovación tecnológica y nuevos modelos de negocio de los que se benefician otros mercados de la región.

Es incorrecto el definir la responsabilidad solidaria ante cualquier evento ya que como se señaló, los ámbitos de responsabilidad de las partes no son solidarios o compartidos. En otras palabras, sería tan equivocado fijar esta norma como también si se fijara la responsabilidad solidaria del conductor por un error técnico de la aplicación en el cobro de un determinado viaje.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante comentar y destacar que las plataformas ya cuentan con pólizas de seguros contra accidentes que cubren a conductores, usuarios o terceros que se puedan ver involucrados en accidentes durante los viajes solicitados a través de las plataformas. En esa línea, dichas plataformas deben ser entendidas como aliados para el ciudadano, pues generan beneficios y soluciones tanto para los usuarios como para los conductores, por lo que la normativa a aplicarse debe evitar la generación de trabas que dificulten el acceso a los beneficios de la economía colaborativa².

2. Naturaleza del servicio de traslado mediante el uso de aplicativos digitales.

Tal como señala el artículo 3° del Predictamen, las empresas proveedoras de aplicativos digitales que interconectan servicios de traslado de personas brindan el servicio de desarrollar, implementar y administrar aplicativos digitales, con el fin de proveer servicios de interconexión por Internet accesibles mediante el empleo de telefonía móvil, web u otros instrumentos tecnológicos necesarios para la contratación del servicio de transporte o traslado por aplicativo, servicio de carácter privado.

En esta línea, el servicio que prestan este tipo de plataformas, no se trata del servicio público de taxi tradicional existente y ya regulado en la actualidad, sino que se trata de una actividad de carácter privado y complementaria al servicio público de taxi, que realizan conductores privados e independientes, y que lo brindan de forma flexible y no exclusiva en sus horas disponibles. Por lo que dicho servicio debe contar con sus requisitos propios diferentes a los de servicio público de taxi tradicional, que por esencia es un servicio que se contrata en la

² Tal como cita el BID en “Retos y posibilidades de la Economía colaborativa en América Latina y el Caribe”, la llamada Economía Compartida o Colaborativa es una nueva modalidad de producción e intercambio de bienes y servicios a través de plataformas digitales., es decir, que implica transacciones en línea.



calle y de cara al público. Al respecto, es importante considerar algunos antecedentes que contribuyen a aclarar este punto.

En el año 2016 y 2017 se presentaron en el Congreso de la República una serie de proyectos de ley que buscaban regular este servicio de “taxi por aplicativo” (Proyectos de Ley N° 1505/2016-CR, 2218/2017-CR y 2687/2017-CR) que generaron la aprobación de una autógrafa, que fue observada por el Poder Ejecutivo, a través del Oficio N° 353-2018-PR, que contiene las siguientes consideraciones:

- El servicio brindado por las plataformas tecnológicas de intermediación constituye una nueva modalidad de solución de transporte diferente a la del taxi tradicional, pues responde a las particularidades de la economía colaborativa, que, a través del uso de plataformas tecnológicas, crea mercados que facilitan la transacción entre partes oferentes del servicio y clientes, que frecuentemente son individuos o pequeñas compañías.
- Las apps de transporte privado no prestan el servicio de taxi, sino el de intermediación entre conductores y pasajeros. Equiparar este servicio con el de taxi tradicional podría generar barreras y costos innecesarios que afectarían el funcionamiento del mercado, al disminuir la oferta, incrementar los precios y reducir la calidad del servicio, en perjuicio de los consumidores.
- En este sentido, igualar los requisitos exigidos al transporte privado con los del transporte tradicional, no contempla el esquema de funcionamiento de las plataformas de intermediación y los beneficios de flexibilidad que otorga a sus conductores, que en gran parte son estudiantes, jubilados, madres y padres de familia.
- La regulación aplicable al servicio de transporte privado intermediado por plataformas digitales debe ser lo suficientemente flexible para permitir el desarrollo tecnológico y la innovación que trae consigo la economía colaborativa, y no generar barreras o costos que la desalienten.

Posteriormente, la Comisión de Transporte y Comunicaciones emitió un dictamen de allanamiento en parte a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, el cual recoge información consensuada de los diferentes grupos de interés del sector de servicios de transporte ofrecidos a través de plataformas tecnológicas, reconociendo plenamente el carácter especial que ostentan estos servicios.

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual - Indecopi ha reconocido en diversas oportunidades que en el servicio real brindado por las aplicaciones se *"(...) conectan a conductores con usuarios solicitantes del servicio de transporte mediante plataforma virtual, lo que no constituye de ninguna manera la prestación del servicio de transporte en la modalidad de taxi"*.³ (el resaltado es nuestro)

3. Gestión del Registro Nacional de Empresas Proveedoras de Aplicativos Digitales

³ Ver Resolución N° 0084-2020/SDC-INDECOPI, del 05 de agosto de 2020.

El Predictamen establece en su artículo 4° la creación del Registro Nacional de Empresas Proveedoras de Aplicativos Digitales a cargo de la Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI), y establece la gestión conjunta del mismo entre dicha entidad y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). No obstante, esto, el MTC ha sugerido ser los responsables del registro y no PCM a través de SEGDI, partiendo de una concepción errónea de la naturaleza del servicio a regular.

Al respecto, y teniendo en cuenta la naturaleza del servicio comentada en el acápite anterior, consideramos que lo planteado en el texto del Predictamen es la manera más idónea de desarrollar el registro, en tanto como hemos mencionado anteriormente y tal como define el artículo 3 del Predictamen, las empresas proveedoras de aplicativos digitales que interconectan servicios de traslado de personas brindan el servicio de interconexión tecnológica, con el fin de proveer servicios de interconexión por Internet. Es decir, se trata de un servicio que se brinda enteramente en el entorno digital, propio de la economía digital. Por tanto, corresponde al ente rector del Sistema Nacional de Transformación Digital crear y gestionar su registro, así como también el fiscalizar y velar por su correcto funcionamiento.

4. Competencia desleal y defensa del consumidor

Durante la discusión del Predictamen, los representantes del Indecopi solicitaron a la comisión establecer en el Predictamen elementos que le brinden a la entidad la capacidad de activar su competencia de represión de la competencia desleal en el mercado de las plataformas tecnológicas de intermediación del servicio privado de movilidad. Para esto, trasladaron la exigencia de que el registro ante el Registro Nacional constituya un título habilitante.

Al respecto, la exigencia de contar con título habilitante ignora que el propio Indecopi ha determinado que estas empresas no hacen competencia desleal a los taxis formales porque el servicio de transporte lo prestan los conductores independientes directamente, no las empresas. En esta línea, durante el año 2015, la Comisión de Competencia Desleal de Indecopi ha examinado hasta cinco casos distintos contra las empresas Autotaxi Satelital (N° 100-2015/CD1-INDECOPI), Easy Taxi (N° 099-2015/CD1-INDECOPI), Solo para Ellas (N° 075-2015/CD1-INDECOPI), Cabify (N° 074-2015/CD1-INDECOPI) y Taxi Remisse (N° 076-2015/CD1-INDECOPI). En todos los casos Indecopi declaró infundadas las imputaciones con el mismo razonamiento:

“No ha quedado acreditado que la empresa concorra en el mercado de prestación de servicio de taxi, por lo tanto, no le corresponde acreditar la tenencia documental del título habilitante que la faculte a prestar el referido servicio, conforme lo estipulado en el artículo 11 de la Ordenanza que regula la prestación del Servicio de Taxi en Lima Metropolitana”.

Adicionalmente, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia de Indecopi ha confirmado la Resolución 043-2019-INDECOPI del 30 de abril de 2019, que declara improcedente la denuncia presentada contra Uber Perú S.A. (“Uber”) por la Asociación de Consumidores Indignados Perú: (i) desestimando la presunta comisión de actos de



competencia desleal en la modalidad de actos de violación de normas y (ii) reconociendo que la plataforma digital realiza un servicio de intermediación y no un servicio de taxi.

En conclusión, Indecopi ha dejado claro que las aplicaciones de taxis trabajan bajo un modelo diferente al de las empresas tradicionales de taxis y por lo tanto no deben cumplir con los mismos requisitos legales o administrativos.

Aumentar los requisitos para la operación de este tipo de empresas en el país puede reducir la competencia y aumentar las tarifas. Algunas empresas internacionales podrían elegir retirarse del Perú, mientras que los emprendedores locales podrían verse obligados a cerrar.

5. Fiscalización operativa de los vehículos

El artículo 8° de la nueva versión del Predictamen establece que la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas y Carga y Mercancías - SUTRAN, la Policía Nacional de Tránsito y la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU son competentes para fiscalizar a los vehículos que prestan el servicio de “taxi por aplicativo tecnológico”.

Al respecto, reiteramos la importancia de establecer una regulación que parta de un reconocimiento de la naturaleza del servicio brindado por las plataformas tecnológicas de intermediación. Al tratarse de un servicio de carácter privado de movilidad brindado por conductores particulares, que utilizan sus propios vehículos, y no de un servicio público de transporte de personas, su fiscalización excede las competencias de la SUTRAN y ATU. Ambas entidades ejercen su competencia, en base a sus reglamentos de organización y funciones, sobre el servicio público de transporte terrestre de personas.

6. Sobre la creación del Seguro Obligatorio del Servicio de Taxi por Aplicativo

La propuesta plantea la creación del Seguro Obligatorio del Servicio de Taxi por Aplicativo a través de las empresas de intermediación de aplicativos digitales - SOTA. Al respecto es importante considerar que las plataformas tecnológicas de intermediación del servicio privado de movilidad cuentan ya con pólizas de seguros contra accidentes que cubren a conductores, usuarios o terceros que puedan verse involucrados en accidentes durante los viajes solicitados a través de las plataformas.

Adicionalmente, de la redacción del artículo 10° no se comprende el objetivo del requerimiento de dicha póliza, sus alcances y detalles técnicos, lo que brinda poca certeza jurídica. Al respecto, consideramos que al tratarse de un elemento técnico debería desarrollarse en la reglamentación posterior y no en la presente Ley de manera que sea un instrumento que se vaya adaptando a las nuevas realidades y nuevas necesidades de la industria y de los usuarios.

Luego de comentar los puntos que levantaron consultas y sugerencias por parte de congresistas y entidades en el debate del Predictamen, reiteramos nuestra posición de que una regulación inadecuada podría perjudicar a los actores económicos que encuentran en la

economía colaborativa una oportunidad para mejorar generar ingresos, y mejorar su situación económica. Esto se vuelve especialmente relevante en el contexto que atravesamos, de grave crisis económica producto de la pandemia, que ha llevado a muchos hombres, mujeres, jóvenes y adultos mayores a encontrar alternativas frente a la disminución de oportunidades de empleo.

Asimismo, la regulación debe partir de la comprensión de los enormes beneficios que genera en los consumidores la economía digital en general, y las plataformas tecnológicas de intermediación en movilidad en particular. Ante la saturación, grandes niveles de informalidad, e ineficiencia del transporte público, las plataformas brindan alternativas de movilidad más eficientes, sostenibles, y principalmente más seguras, gracias al uso de la tecnología.

Por lo anteriormente expuesto, reiteramos nuestro respaldo a la versión anterior del Predictamen, discutida en la sesión de la Comisión del martes 4 de mayo de 2021, más no a la redacción actual del Predictamen, y nos ponemos a su disposición, desde ComexPerú, para continuar aportando en los temas y proyectos que se promuevan desde su Comisión.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General