

hiperderecho

Lima, 15 de diciembre de 2017

Congresista
Roy Ventura Ángel
Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Presente. —

31740



Asunto: Proyecto de Ley No. 2218/2017-CR “Que propone regular el servicio de las entidades administradoras de plataformas tecnológicas que ofertan aplicativos de interconexión para la contratación del servicio de transporte especial taxi, bajo estándares de seguridad, calidad y eficiencia.”

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 No. 2218/2017-CR presentado en diciembre de este año por el congresista Roy Ventura Ángel, que se encuentra actualmente bajo estudio de la Comisión de Transportes y Comunicaciones. Al respecto, consideramos valioso el interés y tiempo que su Comisión le pueda prestar a esta iniciativa. Por ello, con el propósito de aportar a dicho esfuerzo, queremos ofrecer algunos comentarios sobre esta propuesta.

Creemos que el Proyecto de Ley falla en entender la complejidad de este tipo de servicios y, al prescribir un régimen legal especial, distorsiona las condiciones en las que han venido desarrollando y mejorando el transporte urbano en nuestro país.

I. No existe obligación del Estado de regular los servicios electrónicos y aplicaciones ofertados mediante el uso de Internet

La iniciativa legislativa parte de la premisa, señalada en su Exposición de Motivos, de que existe una obligación por parte del Estado por regular los servicios electrónicos. Creemos que esta es una afirmación que puede llevar a malos entendidos y que debe de ser mejor analizada antes de ser utilizada como justificación para crear regímenes especiales para cualquier nueva tecnología.

V/A
I

Como resulta evidente para cualquier operador jurídico, todos los servicios que se prestan en territorio nacional, ya sea bajo medios electrónicos o no, se encuentran bajo el alcance de las autoridades. No existe ninguna relación o negocio jurídico en nuestro país que se encuentre exonerado de la ley. Nadie puede exonerarse de cumplir con la Constitución, el Código Civil, el Código Penal, las normas tributarias o las normas laborales. El que no exista un régimen especial para determinado servicio no significa que el mismo opere en un absoluto vacío legal.

En ese sentido, ni la Ley de Contratación Electrónica ni la Ley de Banda Ancha citadas por la Exposición de Motivos crean la obligación del Estado de establecer leyes particulares para todos los mercados sustentados en la tecnología. Así, por ejemplo, no existe un régimen especial de Derechos de Autor o de Libertad de Expresión para Internet en la forma de una ley particular porque se entiende que las leyes generales sobre la materia son plenamente aplicables a los nuevos contextos del entorno digital. Sostener lo contrario implicaría que cualquier forma de innovación sustentada en la tecnología pasaría a considerarse ilegal porque opera fuera del alcance de la ley. Peor aún, contribuiría a establecer un excepcionalismo para lo digital nocivo para su desarrollo. En primer lugar, ello sería inconsistente con el principio constitucional de la Libre Iniciativa Privada. Además, también tendría un efecto paralizador para un sector de la economía que el Estado activamente está intentando potenciar a través de programas como Start Up Perú o Innovate Perú. Por ello, consideramos que debe retirarse esta afirmación de la Exposición de Motivos y que el principio de Libre Iniciativa Privada debe informar el análisis de la problemática que subyace a este Proyecto de Ley.

2. Limitación innecesaria del servicio a unidades autorizadas como taxis

El Proyecto de Ley señala en su artículo 8 que solo podrán funcionar como operadores que presten el servicio de transporte en estas plataformas los vehículos que cuenten con autorización vigente para la prestación del servicio especial taxi. Esto significa que cualquier persona que quiera convertirse en conductor y prestar servicios a través de estas plataformas deberán de cumplir con los diversos requisitos establecidos en cada jurisdicción para prestar el servicio de taxi.

Entendemos que la finalidad de este requisito es asegurar un estándar mínimo de calidad para los pasajeros. Sin embargo, no creemos que el sistema de autorizaciones previas y control posterior de los servicios de taxi haya resultado exitoso en nuestro país para asegurar ello. Por el contrario, es una verdad innegable que este régimen ha fallado en evaluar los indicadores que muchos pasajeros asocian con un buen servicio como destreza en la conducción, vehículo en óptimas condiciones y limpieza en general. Peor aún, este régimen también ha fallado a la hora de hacerse cumplir como resulta evidente para cualquier ciudadano peruano que a diario puede comprobar la existencia de vehículos que llevan un adhesivo de "Taxi" sin haber obtenido ninguno de los permisos.

Una de las características principales de las plataformas de viajes compartidos es su capacidad de brindar una alternativa de ingresos a jubilados, estudiantes, padres de familia desempleados o personas desempleadas que cuentan con un vehículo en buenas condiciones y unas horas libres. Precisamente, es por su capacidad de incluir a personas comunes y corrientes como prestadores de servicios que se denomina a Economía de Pares a estos nuevos mercados sustentados en la tecnología. A diferencia de los modelos tradicionales de autorización previa y permisos, el control de la calidad en estos servicios se encuentra sustentado en la evaluación constante de los propios pasajeros. Algunos especialistas han considerado este sistema de monitoreo de la calidad del servicio posterior como muy superior a cualquier evaluación previa que puede imponer una Municipalidad o dependencia estatal.¹

Limitar la posibilidad de prestar estos servicios como conductores exclusivamente a quienes cuenten con la autorización para operar un taxi tendría tres efectos no deseados. El primero sería limitar regulatoriamente la oferta disponible de unidades, con las consecuentes alzas en las tarifas de los servicios. Además, excluiría del mercado a miles de peruanos que ven en estas plataformas una manera de generar un ingreso adicional para sus hogares durante su tiempo libre. Finalmente, no conllevaría un aumento de la calidad ni de la seguridad de la prestación del servicio de transporte bajo esta modalidad como la experiencia de la regulación actual del servicio de taxi lo evidencia. Por estas razones, recomendamos dejar abierta la posibilidad de que puedan actuar como operadores del servicio tanto quienes tengan el permiso de taxis como quienes no lo tengan.

3. Afectación a la privacidad injustificada

El artículo 6 del Proyecto de Ley propone que las entidades administradoras de las plataformas tecnológicas remitan en forma trimestral al Ministerio de Transportes y Comunicaciones “la información de los operadores y usuarios que utilizaron las aplicaciones de interconexión para la contratación del servicio”. Es decir, obliga a las empresas a entregar la información detallada de sus usuarios al Ministerio durante un periodo de tiempo determinado.

Aunque no queda claro el nivel de detalle que estos envíos de información deberán de contener, consideramos que esta obligación representa una violación directa a la privacidad de los usuarios de estos servicios. El Estado no tiene ningún interés en conocer el detalle íntegro de quiénes, cómo y cuándo usan estos servicios privados para desplazarse por la ciudad. Sostener una idea semejante equivaldría a decir que las empresas de telefonía deberían de entregar también su registro de abonados y

¹ Adam D. Thierer, Christopher Koopman, Anne Hobson, y Chris Kuiper, *How the Internet, the Sharing Economy, and Reputational Feedback Mechanisms Solve the 'Lemons Problem'*, University of Miami Law Review, Vol. 70, No. 3, 2016, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2610255

llamadas periódicamente al Estado o que las empresas de transporte de pasajeros deberían de hacer lo propio respecto de quienes se transportan en sus unidades.

La generación de este tipo de bases de datos masivas por parte del Estado constituye una violación al derecho a la privacidad y la libertad de tránsito reconocidos por nuestra Constitución. En primer término, porque las decisiones de consumo y los desplazamientos que haga una persona son parte integral de su fuero privado. Pero además porque de su análisis integral pueden determinarse una serie de otros aspectos de su vida privada como círculos sociales, creencias religiosas, actividades políticas, entre otros. Nuestros desplazamientos a través de vehículos de transporte constituyen un registro infalsificable de quiénes somos y nuestros hábitos. Salvo autorización judicial para un caso en concreto, nadie más allá de las partes involucradas debería de conocerlos. Adicionalmente, la mera existencia de una base de datos semejante crea el riesgo de que pueda ser objeto de accesos ilícitos o filtraciones con consecuencias irreparables para miles de peruanos.

Por lo señalado en los párrafos precedentes, recomendamos eliminar este artículo del Proyecto de Ley. Alternativamente, si lo que el legislador quiere es conocer el volumen de tráfico generado, recomendamos precisar que la compartición de esta información se haga previa anonimización de la información para preservar la privacidad de los usuarios.

4. Tarifas

Un tercer aspecto preocupante del Proyecto de Ley bajo comentario es el artículo 9. Aunque el lenguaje del artículo es muy ambiguo, se entiende que lo pretende es estandarizar las tarifas que las plataformas tecnológicas cobrarán a los operadores (conductores) afiliados a su servicio. Sobre el punto, propone que se cobre una tarifa fija mensual por concepto de instalación y uso del aplicativo bajo condiciones y usos a establecer por el Reglamento.

La decisión de establecer una regulación de precios es una de las formas más extremas de intervención del Estado en la economía nacional y solo resulta admisible bajo condiciones particularísimas. En el caso de las aplicaciones de viajes compartidos, es fácil apreciar que existe plena competencia en el mercado nacional, pocas barreras de acceso y no existen mayores fallas del mercado para que las empresas compitan por atraer nuevos conductores y pasajeros. Desde este punto de vista, resulta completamente innecesario que el Estado dicte la manera o la periodicidad según la cual las plataformas tecnológicas cobrarán por sus servicios. Mucho menos existen razones que justifiquen que esa tarifa se determine mediante Reglamento.

La propia competencia en el mercado nacional ha hecho que muchos conductores y pasajeros sean usuarios de más de un servicio. Incluso ha facilitado una competencia por reducir las comisiones de la plataforma que ha traído consigo una

reducción de los precios a los pasajeros, mayor disponibilidad de unidades en el servicio y en general una mejoría en la percepción de la calidad del mercado.

- Imponer alguna forma de regulación tarifaria para la prestación del servicio de puesta en contacto entre conductores y pasajeros constituiría una solución insólita a nivel global para estos servicios. En concreto, impediría que las empresas experimenten con diversos esquemas de compensación, optimicen su estructura de costos para ofrecer tarifas más competitivas o, de plano, desincentivaría la entrada de nuevos competidores con menores espaldas financieras como para lograr las eficiencias que el Estado dictamina vía Reglamento. Por ello, consideramos que este extremo del Proyecto de Ley debe de ser eliminado.

4. Estos servicios 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 estable 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 lo expuesto, solicitamos encarecidamente a su Comisión tenga a bien recibir estos 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
General Recavarren III, Piso 7, Miraflores
RUC: 20551193099
Teléfono: 997781176

Sobre los autores de esta carta

Miguel Morachimo es Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Máster en Derecho, Ciencia, y Tecnología por la Universidad de Stanford, California, Estados Unidos.

Carlos Guerrero es Bachiller en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha seguido cursos sobre regulación de Internet en la Organización de Estados Americanos, la Universidad San Andrés y la Universidad de Palermo, Argentina.