



Instituto
IDEAS

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

innovación y tecnología

Regulación de Apps

AGOSTO 2020

MICAELA AYELEN MARENCO



@InstitutoIdeas_



Instituto IDEAS



@InstitutoIdeas_

REGULACIÓN DE APPS

Las aplicaciones que ofrecen servicios de traslado, ya sea de bienes o de personas, se han vuelto muy populares estos días y no cuentan con ninguna ley particular que regule su funcionamiento ni le imponga ciertas obligaciones.

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó un proyecto de Ley para poder regular este tipo de aplicaciones que ofrecen servicios. El mismo está a la espera de la reglamentación del Poder Ejecutivo para entrar en vigor.

Introducción

La tecnología en la actualidad inunda nuestras vidas para facilitaros muchas actividades. Es así como, hoy en día, contamos con diversas aplicaciones de celular que buscan hacer más rápidas nuestras compras o volver más sencillo conseguir transporte para movilizarnos. Detrás de toda esta innovación hay trabajadores que ofrecen su fuerza de trabajo para que nosotros podamos disfrutar de dichos servicios.

De esta manera, surge el interés estatal por regular este tipo de aplicaciones. Principalmente por el hecho de que, al no estar registradas, estas fuentes de empleo no tributan en el país ni tampoco aseguran a sus trabajadores. Este problema lo podemos observar, principalmente, en la dificultad de los trabajadores para poder reclamar sus derechos en las oficinas.

En una entrevista que le hizo *Izquierda Diario* a un empleado de Rappi, se puede reconocer la facilidad que tienen estas empresas para despedir a dichos trabajadores y también para no reconocerles ningún tipo de beneficio. En cuanto a lo primero, los trabajadores se encuentran inscriptos como monotributistas, con lo cual la empresa no debe pagarles indemnización alguna, y el despido lo realizan a través del bloqueo de su cuenta en la aplicación. En torno a los beneficios, los empleados, como bien dijimos anteriormente, son monotributistas, por lo tanto, deben ser ellos mismos quienes se hagan cargo de los seguros necesarios para protegerse a sí mismos.

Podemos observar el caso de México como uno de los primeros países que logro su regulación de manera exitosa. En este caso, fue la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (Semovi) quien se encargó de ejecutar dicha propuesta. El objetivo principal era la erradicación de la corrupción y el establecimiento de un piso parejo para los prestadores del servicio de transporte. Si bien la regulación se aplica en aplicaciones como Uber, DiDi, Cabify o Beat, también se va a encargarse de compensar de cierta forma a los Taxis para no generar una diferencia entre los prestadores de dicho servicio.

En resumen, esta propuesta se rige por los siguientes principios: que ningún auto podrá tener más de diez años de antigüedad, y deberá cumplir con las condiciones técnicas impuestas por la Semovi, también, deberán realizar una validación vehicular anual que estará compuesta por una revisión documental y una inspección físico-mecánica; que las personas que operen dicho servicio sean registradas en la Secretaría de Movilidad capitalina; los choferes tendrán la obligación de decirles a los usuarios el monto respectivo de la tarifa, así como las variaciones que esta tenga durante el trayecto, ya sea por viajes con múltiples destinos o por un cambio en el destino inicialmente acordado, no podrán recibir pagos en efectivo ni con tarjetas prepagos no bancarias,

y se requerirá que cuenten con licencia de conducir especial. Por otro lado, se genera una plataforma virtual para poder realizar los trámites de manera digital para los taxistas.

Esta forma que tuvo México de sancionar esta medida compensando a ambas partes (tanto a aplicaciones de movilidad como a los Taxis) muestra el problema que se ve actualmente en Argentina con la rivalidad que encontramos entre los conductores que utilizan dichas apps y los conductores de taxis.

En Argentina, existe mucha desinformación sobre el estado legal de las empresas de las aplicaciones. Esto se ve muy claro en los sucesivos pedidos de información realizados por la Concejo Municipal de la Ciudad De Rosario. Entre sus principales preocupaciones se encuentran la no regulación del trabajo y la precariedad del mismo; y la inscripción de las empresas como intermediarias y no como prestadoras de un servicio (sobre todo por su diferencia legal con las empresas de cadetería).

En la Ciudad de Buenos Aires también existe esta preocupación por regular de alguna manera estas aplicaciones y es así como en junio de este año (2020) se comenzó a debatir un proyecto en torno al tema. El mismo fue aprobado el 16 de julio. Con este proyecto se busca obligar a estas aplicaciones a cumplir con ciertas medidas de seguridad sobre sus trabajadores como el otorgamiento de cascos para conducir las bicicletas y de ciertos productos de higiene como alcohol en gel y tapa bocas debido al contexto de pandemia por el coronavirus.

Proyecto de Ley (Modificación de la ley N° 2148 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires)

En este proyecto de Ley lo que se busca es modificar la Ley de tránsito y transporte existente. Fue presentado por Cristina García de Aurteneche y Alejandro Guouman, Marcelo y se inició su tratamiento el 8 de junio del 2020.

Una de las modificaciones que plantea es teórica, es decir, la modificación de las definiciones de "Mensajería Urbana", "Reparto a Domicilio de Sustancias Alimenticias", "Prestador del Servicio de Mensajería Urbana y/o Reparto a Domicilio de Sustancias Alimenticias" y "Conductor habilitado para ejecutar el servicio de mensajería urbana y/o reparto a domicilio de sustancias alimenticias" utilizadas en la Ley anterior, para incluir en ella a aquellas personas que realizan esta tarea no solo en moto sino también en bicicletas (ciclorodados). Además, agregan a las definiciones existentes la de operador de plataformas digitales de oferta y demanda por terceros del servicio de mensajería urbana y/o reparto a domicilio de sustancias alimenticias.

Luego da relevancia a la necesidad de tener habilitación, tanto para los operados de dichas plataformas que deben requerirla a la Autoridad de Aplicación, como a los trabajadores (repartidores o mensajeros) que deben ser inscriptos en el "Registro Único de Transporte de Mensajería Urbana y/o Reparto a Domicilio de Sustancias Alimenticias" (RUTRAMUR). La validez de la habilitación de estos últimos va a ser de 1 año, pudiendo la misma renovarla de forma indefinida.

Esta inscripción que deben realizar las distintas entidades involucradas cuenta con varios requerimientos. Existen una serie de requisitos que son iguales para los 3 actores involucrados: (a) Acreditar la Inscripción en la Administración Federal de Ingresos Públicos; (b) Acreditar la inscripción en la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos, de corresponder; (c) Constituir domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires y constituir un domicilio electrónico en el cual serán consideradas válidas todas las notificaciones relacionadas a la prestación del servicio y (d) Acreditar la contratación de los seguros que correspondan. Para los operadores de plataformas digital se le suman: acompañar contrato o Estatuto Social, sus modificaciones y de la designación de sus autoridades y representantes, todos ellos debidamente inscriptos en el Registro Público de Comercio o la Inspección General de Justicia; y también, brindar información general y/o memoria operativa del funcionamiento y procedimiento técnico de la plataforma digital, así como el nombre, abreviatura y, en su caso, derivaciones de la misma y logo a crear o utilizar, cuando corresponda. En el caso de los proveedores de servicios, únicamente se le suma el primer requisito anteriormente mencionado (acompañar contrato o Estatuto Social, sus modificaciones y de la designación de sus autoridades y representantes, todos ellos debidamente inscriptos en el Registro Público de Comercio o la Inspección General de Justicia). Y, por último, para los repartidores, se suma acreditar que no poseen infracciones de tránsito.

Es posible que los repartidores utilicen la moto como medio de transporte para realizar las entregas. En ese caso van a necesitar acreditar la titularidad del vehículo o el derecho de uso sobre el mismo, cuando no resulte de su propiedad, en caso de corresponder; acreditar el pago del impuesto a la radicación de vehículos; aprobar la Verificación Técnica Vehicular con una periodicidad anual; y, acreditar la contratación de los seguros que correspondan de acuerdo a lo previsto en el presente Título.

Establece la necesidad de que los repartidores obtengan capacitaciones como requisito para poder ejecutar este servicio. Esto sería la aprobación de una serie de cursos dispuestos por la autoridad de aplicación. A esto se suma el requerimiento de elementos de seguridad vial como casco e indumentaria con bandas reflectivas, y también de portaobjetos para transportar los bienes. Estas cuestiones podrán ser facilitadas por los operadores de la plataforma digital, dado a que la falta de alguno de estos elementos en los prestadores de servicios, el responsable sería el operador.

Considera una serie de obligaciones para los operadores de plataforma digital y para los prestadores de servicios. Los operadores de plataforma digital deben: (a) Poner en funcionamiento un canal y/o una opción dentro de su plataforma en la que el Repartidor y/o Mensajero declare contar con la habilitación necesaria; (b) Compartir con la Autoridad de Aplicación los datos que describen el estado de la actividad y que sean relevantes para el objeto de la presente ley; (c) Contar con un mecanismo digital de reporte de quejas de manera simple, accesible y constantemente disponible para los usuarios, debiendo establecer un procedimiento eficaz para solucionar o dar respuesta a los reclamos; (d) Para el caso en que el reclamo no fuera resuelto satisfactoriamente, deberán contar con un canal de denuncia provisto de acceso directo a un formulario web que cumpla con los requisitos definidos en el artículo 6 de la Ley 757, y que sea remitido de manera automática a la autoridad de aplicación de dicha Ley para la tramitación de la denuncia; (e) En caso de advertir que un Repartidor y/o Mensajero ofrece el servicio en su plataforma digital sin contar con la debida habilitación o con la habilitación vencida, deberán proceder inmediatamente a la baja del perfil; (f) Deben proveer ciertos seguros a los repartidores: Seguro de Accidentes de Trabajo, Seguro de Vida Obligatorio, Seguro de Responsabilidad Civil y Seguro de Accidentes Personales; (g) Facilitar copia de los convenios y/o acuerdos comerciales suscriptos con los locales y/o establecimientos que oferten el servicio a través de su plataforma, ante solicitud de la autoridad de aplicación; y (h) realizar actividades,

campañas y capacitaciones vinculadas a la seguridad vial y a la prestación de servicios (más allá de los cursos obligatorios de Asociación de Aplicaciones).

Por otro lado, los prestadores de servicios deben: (a) Establecer un mecanismo a través del cual puedan constatar que el Repartidor y/o Mensajero cuenta con la habilitación requerida; (b) proveer los seguros de Accidentes de Trabajo, de Vida Obligatorio, de Responsabilidad Civil y de Accidentes Personales; (c) contar con un mecanismo digital de reporte de quejas de manera simple, accesible y constantemente disponible para los usuarios, debiendo establecer un procedimiento eficaz para solucionar o dar respuesta a los reclamos; (d) Compartir con la Autoridad de Aplicación los datos que describen el estado de la actividad y que sean relevantes para el objeto de la presente ley; (e) Facilitar copia de los convenios y/o acuerdos comerciales suscriptos con los locales y/o establecimientos para los cuales prestan el servicio, ante solicitud de la Autoridad de Aplicación. (f) Realizar actividades, campañas y capacitaciones vinculadas a la seguridad vial y a la prestación del servicio, sin perjuicio de los cursos específicos de capacitación que deben realizar los repartidores de manera obligatoria por la Asociación de Aplicación.

Así como establecen obligaciones, también enumeran una serie de prohibiciones en el desarrollo de la actividad: (a) Queda prohibido el transporte de acompañantes cuando se encuentre desarrollando la actividad de mensajería urbana o reparto a domicilio de sustancias alimenticias; (b) Los Repartidores y/o Mensajeros habilitados tienen prohibido leer y/o enviar mensajes y/o realizar o atender llamados mientras se encuentren conduciendo; (c) Tanto los Operadores de plataforma digital como los prestadores del servicio que lo realicen a través de repartidores y/o mensajeros habilitados tendrán prohibido establecer sistemas de incentivos, castigos o cualquier otra imposición de medidas que estimulen prácticas que fomenten el exceso de los límites permitidos de velocidad y/o incumplimiento de otras normas de tránsito; (d) Los Operadores de plataforma digital y los prestadores del servicio no podrán enviar ningún tipo de notificación ni mensaje mientras los mensajeros y/o repartidores habilitados se encuentren realizando una entrega; (e) Los Operadores de plataforma digital no podrán vincular en la oferta del servicio a mensajeros y/o repartidores que no se encuentren debidamente habilitados o que, contando con habilitación, esta se encuentre suspendida o inhabilitada por algún motivo; (f) Los Operadores de plataforma digital y los prestadores del servicio sólo podrán aceptar la oferta del servicio de locales, comercios y/o establecimientos que cuenten con la correspondiente habilitación por parte de la autoridad competente en la materia; (g) Los prestadores del servicio no podrán desarrollar el mismo a través de mensajeros y/o repartidores que no se encuentren debidamente habilitados o que, contando con habilitación, esta se encuentre suspendida o inhabilitada por algún motivo; (h) Queda prohibido ofertar, prestar y/o desarrollar cualquier servicio que exceda el objeto de la habilitación otorgada según las actividades reguladas en el presente Título; (i) Queda prohibida la colocación de todo tipo de publicidad exterior en la indumentaria, en el portaobjetos y/o en el vehículo que no sea exclusivamente aquella vinculada con la prestación del servicio.

Se establecen distintos tipos de sanciones (apercibimiento, suspensión de la habilitación hasta por treinta (30) días, baja de la habilitación, imposibilidad de obtener la habilitación) de acuerdo a la gravedad de las conductas susceptibles. Estas sanciones

van tanto para los prestadores del servicio, los operadores de la plataforma digital como para los repartidores y/o mensajeros.

Se considera una obligación la provisión de datos tanto de los prestadores de servicios como del operador de la plataforma digital a la Autoridad de Aplicación.

Giros

A este proyecto le fueron asignados 3 giros: a la comisión de tránsito y transporte, a la comisión de justicia y, por último, a la comisión de asuntos constitucionales.

Dictamen de Mayoría

Se agrega un artículo nuevo (Artículo 2), donde expresan la necesidad de suprimir la definición de “conductor habilitado para ejecutar el servicio de mensajería urbana y/o reparto a domicilio de sustancias alimenticias” de las definiciones generales del código de tránsito y transporte de CABA.

También, se modifica el tema de las capacitaciones a los repartidores (13.3.1). Consideran que deben recibir capacitaciones específicas con la regularidad y el contenido que la Autoridad de Aplicación establezca; las mismas no tendrán costo alguno para los repartidores.

Consideran que si los portaobjetos que los repartidores utilizan contienen exhibición de la marca o denominación de los prestadores del servicio o de los operadores de la plataforma digital, los mismos deberán ser proporcionados sin costo para el repartidor.

En cuanto a las obligaciones de los operadores de plataforma digital, creen pertinente una modificación de la obligación (b), dando a entender que los operadores deben constatar que los repartidores que oferten el servicio a través de la plataforma digital cuenten con la debida habilitación vigente para ejecutarlo; una vez que esta información esta corroborada, la deben compartir con la Asociación de Aplicación. También, agregan que los operadores deben actuar de acuerdo a los lineamientos establecidos en la ley de Defensa de la Competencia y de Lealtad Comercial, evitando realizar prácticas restrictivas de la competencia.

En torno a las obligaciones de los prestadores de servicios, hacen una modificación en cuanto a escritura de la obligación a constatar que los repartidores cuenten con las habilitaciones requeridas para poder trabajar. Y agregan que deben prestar el servicio de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley de defensa de la competencia y de lealtad comercial.

En cuanto a las prohibiciones, hacen una modificación en aquella relativa a enviar mensajes a los repartidores mientras están realizando un pedido. Agregan la aclaración que pueden comunicarle si llega a haber un cambio de domicilio o una cancelación del pedido. Y también, agregan que ni los operadores de plataforma digital ni los prestadores de servicios pueden recurrir a conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias.

Por último, eliminan las 2 cláusulas que figuran tanto en el artículo 17 como en el artículo 18 del proyecto original.

Dictamen de Minoría

Deciden archivar el expediente y dan una serie de razones para justificar su decisión: (1) que dicho proyecto de ley únicamente se encarga de la regulación de la mensajería desde la perspectiva del transporte; (2) que las definiciones de mensajería urbana, reparto a domicilio de sustancias alimenticias, prestador del servicio de mensajería urbana y/o reparto de sustancias alimenticias y conductor habilitado para ejecutar el servicio se mensajería urbana y/o reparto a domicilio de sustancias alimenticias ya fueron introducidas en la ley N 5526 de la legislatura (año 2016), con lo cual consideran que dicha actividad ya se encuentra regulada desde la perspectiva de transporte; (3) Consideran que el negocio que involucra a esta actividad excede las facultades de la comisión de transporte; (4) Creen que este proyecto desatiende muchas cuestiones vinculadas a estas nuevas relaciones comerciales y laborales. También causa perjuicios irreparables principalmente a los trabajadores (repartidores y/o mensajeros), Creen que este proyecto elimina el art. 13.3.2 del código de tránsito y transporte; con lo cual se permite la explotación laboral de los trabajadores ya precarizados; incluso les agrega cargas como tener un domicilio y acreditar la contratación de seguros que representan una erogación de dinero personal (cuestión que se solucionaría si estuvieran en relación de dependencia, con lo cual estos seguros se pagan con el ART). Con esta ley, el estado se volvería cómplice de la explotación de dichos trabajadores, dejándolos a la merced de las reglas de juego propias de cada empresa; (5) Tampoco se establece en dicho proyecto un marco regulatorio para los emprendedores y los pequeños y medianos comercios que ofrecen sus productos a través de esta aplicación; (6) por último, consideran que esta ley también perjudica a los consumidores en tanto el producto al llegar a sus manos esta sobrefacturado por los comercios para compensar las comisiones que le pagan a los operadores a través de los cuales ofrecen sus productos.

Observaciones

Este proyecto de ley, luego de ser tratado en las diferentes comisiones, recibió una única observación por parte de las diputadas Myriam Bregman y Alejandrina Barry.

Este mismo hace alusión a que el proyecto de ley trata únicamente de regular el trabajo dentro del código de tránsito y transporte.

Dan cuenta del repudio por parte de los trabajadores afectados ante este proyecto de ley y mencionan que realizaron una asamblea nacional de trabajadores de reparto el 22 de junio, donde elaboraron una carta para dar a conocer su descontento.

En la carta de los trabajadores de reparto predomina el rechazo hacia la legislación de la precarización laboral que realizan las empresas de aplicaciones al no reconocer a los repartidores como trabajadores. Y en línea con esto, la oposición a que este proyecto sea tratado por la comisión de tránsito y transporte y no por la de trabajo. También aprovechan para mostrarse como trabajadores esenciales en este periodo de pandemia, donde son quienes están más expuestos al repartir medicamentos, alimentos y compras a los ciudadanos. Para finalizar su carta, enumeran una lista de sus exigencias: (1) ART y seguro de vida a cargo de las empresas; (2) Licencia por enfermedad; (3) Obra Social; (4) Somos trabajadores, no colaboradores; (5) Elementos de Seguridad e Higiene a cargo de las empresas; (6) Cálculo transparente de la tarifa por pedido en base a kilometraje y facturación de la empresa; (7) 100% de aumento del pago por pedidos, sin ranking ni divisiones; (8) Reincorporación, reactivación y normalización de las cuentas bloqueadas/anuladas y/o manipuladas de forma

arbitraria; (9) No a la discriminación por nacionalidad; (10) Días de descanso; (11) Vacaciones pagas; y (12) Seguro de robo a cargo de las empresas.

Con este material de primera mano de lo que los trabajadores reclaman, es que estas diputadas piden que el expediente sea archivado.

Votación

El proyecto de Ley fue sometido a votación en el recinto. La votación en general y en particular, excepto art 5 inciso 13.3.2, inciso 13.8 y cláusulas transitorias III y IV, obtuvo 39 votos afirmativos, 4 negativos y 17 abstenciones. La votación en particular del art 5 inciso 13.3.2, inciso 13.8 y cláusulas transitorias III y IV obtuvo 56 votos afirmativos y 4 negativos.

De esta manera el proyecto de ley quedó aprobado en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Conclusión

Con este proyecto podemos observar un primer paso en el intento de legislar esta nueva modalidad de trabajo, sin embargo no consideramos que sea suficiente.

Las empresas llamadas "operadores de plataformas digitales" quedan inscriptas como intermediarias entre las empresas prestadoras de servicios y los trabajadores (repartidores). Si bien así quedan inscriptas las empresas y tienen que tributar al estado parte de sus ingresos, los seguros de vida, de responsabilidad civil y de accidentes de sus trabajadores que serían contemplados por dichos operadores, salen del dinero privado de los trabajadores ya que los mismos continúan inscriptos como monotributistas y no en relación de dependencia.

A raíz de esta propuesta, podemos observar como las empresas se ven beneficiadas del mismo ya que continúan operando de la misma manera. Si se hubiese generado algún cambio en torno a la forma de registrar a sus trabajadores, volviéndolos trabajadores en relación de dependencia a dicha empresa, es posible que se hayan visto obligadas a reducir en algún punto su flota dada a la gran cantidad de trabajadores con los que cuentan hoy.

Por otro lado, vemos que los trabajadores continúan del mismo modo que antes, es decir, esta Ley no los afecta en ninguna manera ya que no regula su trabajo ni sus derechos. Seguimos viendo como su sindicato (Asociación de Personal de Plataformas (APP)) continúa manifestando la inseguridad y lo desprotegidos que se encuentran sus empleados. También, muestran su desconformidad en torno a que, si bien las empresas son las que deciden las tarifas y las comisiones por los envíos, los trabajadores son quienes pagan impuestos.

Por esto mismo, continúa siendo necesario un proyecto de ley que busque regular este trabajo desde un enfoque laboral y no meramente desde la perspectiva del transporte. De esta manera sería posible abarcar al conjunto de los integrantes de estas empresas, y así los trabajadores gocen de los derechos que les corresponden.

Bibliografía

Versión taquigráfica de la sesión del día 25 DE OCTUBRE DE 2018 del Concejo Municipal De La Ciudad De Rosario.

"Análisis de proyectos y legislación comparada para regulación de aplicaciones de servicios de delivery", observatorio legislativo local rosario, octubre de 2018.

"Informe de Asuntos Entrados y Proyectos Tratados", observatorio legislativo local rosario, octubre de 2018.

"Nace una APP para luchar contra la precarización laboral", Gestión Sindical, (2018), [en línea]. URL: <https://gestionsindical.com/nace-una-app-para-luchar-contr-la-precariacion-laboral/>

Tylbor, Julián , "Trabajador de Rappi: "Exponemos nuestras vidas por una empresa que no da la cara"", La izquierda diario, (2018), [en línea]. URL: <http://www.laizquierdadiario.com/Trabajador-de-Rappi-Exponemos-nuestras-vidas-por-una-empresa-que-no-da-la-cara>

Soto Galindo, José, " Nuevo Capitulo en la regulación de Uber y Rappi en México", El economista, (2019), [en línea]. URL: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Nuevo-capitulo-en-la-regulacion-de-Uber-y-Rappi-en-Mexico-20190512-0032.html>

"Estas son las nuevas reglas de la Semovi para que Uber, DiDi o Cabify puedan operar en la CDMX", Infobae, (2019), [en línea]. URL: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/12/29/estas-son-las-nuevas-reglas-de-la-semovi-para-que-uber-didi-o-cabify-puedan-operar-en-la-cdmx/>

<https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/expediente.aspx?id=116646&iframe=true&width=99%&height=100%>

Análisis del expediente presentado, los despachos y observaciones; y los dictámenes de minoría y mayoría generados por las comisiones.