Proyecto de Ley N° 1536/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
28 MAR. 2022
RECIBIDO
Firma: Hora 17:00

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE BENEFICIOS A LAS PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS A TRAVÉS DE PLATAFORMAS DIGITALES

La congresista Adriana Tudela Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el artículo 22° del inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone el siguiente:

I. FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE BENEFICIOS A LAS PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS A TRAVÉS DE PLATAFORMAS DIGITALES

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la ley es establecer beneficios para las personas que prestan servicios personales como independientes a través de una plataforma digital de contacto en el territorio nacional, tales como los servicios de reparto, mensajería y movilidad, entre otros.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad establecer la categoría de prestador de servicios independiente de plataforma digital de contacto a las personas que prestan servicios como independientes a través de plataformas digitales de contacto y que, manteniendo su autonomía, brindan servicios de manera discontinua, esporádica, no exclusiva o eventual, autodeterminando sus momentos de disponibilidad, estableciendo un marco de protección social acorde a esta actividad y fijando las normas y obligaciones de las partes.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable y de obligatorio cumplimiento para todo titular de plataforma digital que interconecta, a través de un aplicativo web o móvil, a los usuarios con personas que ofrecen, entre otros, el servicio de reparto, mensajería y movilidad, como independientes, en todo el territorio nacional.

Asimismo, es aplicable respecto de los prestadores de servicios independientes de plataforma digital que, para la ejecución de su actividad, utilicen plataformas digitales de contacto.

Artículo 4. Definiciones

Para efectos de la presente ley, se entiende por:

- **Plataforma digital de contacto:** soporte digital que organiza e interconecta a usuarios que demandan servicios con prestadores de servicios independientes de la plataforma digital de contacto.

- **Aplicativo móvil/web:** programa informático que utiliza algoritmos, elaborado y diseñado para facilitar la interacción entre el usuario y una determinada plataforma digital, a fin de solicitar los servicios brindados por los prestadores de servicios independientes de la plataforma digital de contacto y/o los servicios prestados a través de los trabajadores de la plataforma digital, referido a servicios de reparto, mensajería, movilidad, entre otros.

- **Titular de la plataforma digital de contacto:** es toda persona natural o jurídica que ofrece servicios informáticos a través de un soporte digital que permite conectar a los prestadores de servicios independientes de reparto, mensajería, movilidad, entre otros, con los usuarios que demandan dichos servicios ofrecidos a través de plataformas digitales de contacto.

- **Trabajador de plataforma digital:** es toda persona natural mayor de edad que ejecuta un servicio personal, por cuenta ajena, a través de una plataforma digital de contacto, a cambio de una contraprestación económica y expresado en la celebración de un contrato de trabajo de acuerdo con lo establecido en el régimen laboral de la actividad privada.

- **Prestador de servicios independiente de plataforma digital de contacto:** es toda persona natural mayor de edad que ejecuta un servicio por cuenta propia y de manera autónoma, discontinua, esporádica, a través de una plataforma digital de contacto, y que percibe una contraprestación económica de los usuarios que se interconectan con él vía la plataforma digital de contacto. Constituye un elemento esencial de este tipo de prestación la conexión digital que se establece entre el prestador de servicios independiente de plataforma digital con el titular de la plataforma digital de contacto, a través del cual accede al soporte digital de la plataforma de contacto y le permite conectarse, a cambio de un pago a favor del titular de la plataforma digital de contacto, con los usuarios que demandan los servicios ofrecidos a través de la plataforma digital de contacto.

Artículo 5. Régimen aplicable

A los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto a los que se refiere el artículo 4°, les corresponde las particularidades y beneficios establecidos en la presente ley.

A los trabajadores de plataforma digital de contacto a los que se refiere el artículo 4°, les corresponde los derechos y beneficios establecidos en el régimen laboral de la actividad privada.

Artículo 6. Contrato entre el titular de la plataforma digital de contacto y el prestador de servicios independiente de plataforma digital de contacto

La celebración de un contrato civil entre el titular de la plataforma digital y el prestador de servicios independiente de plataforma digital no requiere de mayor formalidad y se podrán, a tal efecto, utilizar los mecanismos de contratación a distancia, como medios digitales, previstos en el ordenamiento y que incluyen, entre otros, la utilización de Términos & Condiciones, Políticas de Privacidad y otros instrumentos que recojan derechos y obligaciones que pueden ser alojados en el aplicativo móvil/web o en cualquier otro soporte, a elección del titular de la plataforma digital de contacto.

Estos contratos deberán ser transparentes y utilizar un lenguaje claro y sencillo, estableciéndose la obligación recíproca de consignar la siguiente información:

- Fecha de inicio del contrato.
- Datos de la plataforma digital de contacto.
- Obligaciones de las partes.
- Información sobre las posibilidades de ingresos, que podrán ser fijadas teniendo en cuenta las tarifas publicadas en las plataformas digitales de contacto con base a parámetros de kilometraje, tiempo de espera, precio base y promociones, entre otros parámetros de libre determinación que serán comunicados por el titular de la plataforma digital y debidamente aceptados por el prestador de servicios independiente de plataforma digital.
- Plazo de vigencia.
- Causales de resolución de contrato.
- Reglas de tratamiento de datos personales.
- Mecanismos de solución de controversias y de atención de quejas y reclamos.
- Consecuencias ante el incumplimiento de obligaciones de las partes (incluyendo, de ser el caso, penalidades en caso de suplantación de identidad en el registro, durante el uso de la plataforma digital u otras causales).

A través de la plataforma digital de contacto o vía correo electrónico, el prestador de servicios independiente de plataforma digital de contacto recibirá una copia digital del contrato celebrado en su correo electrónico registrado

dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, siempre que la forma de suscripción del contrato así lo exija.

Artículo 7. Resolución de conflictos

A efectos de facilitar la solución de quejas y/o reclamos que pudiese tener el prestador de servicios independiente de plataforma digital de contacto con el titular de la plataforma digital de contacto, este último dispondrá de al menos un canal de soporte presencial o digital, propio o contratado, en cada una de las ciudades en las que operen en territorio peruano. Ello, sin perjuicio de los fueros judiciales ordinarios o aquellos que hubiesen sido fijados de forma alternativa y voluntaria por los términos y condiciones que regule cada plataforma digital y que el prestador del servicio independiente de plataforma digital podrá usar, de considerarlo conveniente.

Una vez ingresado el reclamo, se otorgará un registro y número que permita efectuar el seguimiento efectivo del estado del reclamo por parte del prestador de servicios independiente de plataforma digital o el representante que este haya designado. El seguimiento se podrá efectuar a través de los canales digitales, telefónicos y/o presenciales que el titular de la plataforma digital haya fijado a tal efecto. Los demás estándares de operación de este canal de reclamo presencial serán desarrollados en el reglamento de la presente ley.

Durante la ejecución de esta relación contractual, el titular de la plataforma digital de contacto estará obligado a respetar los derechos de datos personales de los que goza el prestador de servicios independiente como persona natural titular de datos personales, en concordancia con la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

Artículo 8. Registro y acreditación de los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto

El titular de la plataforma digital tiene la obligación de contar con un registro vigente de los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto, consignando adecuadamente sus datos de identificación, información que será compartida, en cada caso concreto, con la Autoridad del Trabajo, sus instancias de fiscalización e inspección laboral, así como con las autoridades policiales y judiciales, ante un requerimiento oficial en el curso de procedimientos administrativos o judiciales.

Artículo 9. Seguros contra accidentes

La plataforma digital deberá contratar un seguro que cubra las contingencias de accidentes personales, muerte accidental, invalidez permanente, pago por hospitalización, gastos de sepelio, responsabilidad civil frente a terceros, originados durante los servicios brindados por los prestadores de servicios independientes. La contratación de dichos seguros no implica la desnaturalización de la figura o la existencia de relación laboral con los prestadores de servicios independientes de plataforma digital.

En caso de accidente, se activará el seguro contra accidentes que haya contratado la plataforma digital para la cual se encuentre prestando servicios en dicho momento el prestador de servicios independientes de plataforma digital.

Artículo 10. Afiliación a sistemas pensionarios

El titular de la plataforma digital debe verificar que los prestadores de servicios independientes de plataforma digital que brinden el servicio descrito en la presente norma, se encuentren afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al Sistema Privado de Pensiones (SPP).

Artículo 11. Materiales de protección personal

Corresponderá a los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto contar con su propio casco, protectores y demás implementos que le son exigibles. La entrega voluntaria de estos equipos de protección por parte del titular de la plataforma digital de contacto de servicios no implica la desnaturalización de la figura o la existencia de relación laboral con los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto.

Al término de los servicios, los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto deberán devolver o garantizar la devolución de los materiales de protección proporcionados por el titular de la plataforma digital de contacto, según lo acordado en el contrato.

Artículo 12. Protección frente a actos de hostigamiento sexual y/o discriminación

El titular de la plataforma digital de contacto debe contar con un sistema soporte para reporte de quejas y denuncias que deberá ser puesto a disposición de los trabajadores y prestadores de servicios independientes de plataformas digitales de contacto que realizan, entre otros, el servicio de reparto, mensajería y movilidad, a fin de garantizar la seguridad en la prestación de sus servicios frente a posibles actos de hostigamiento sexual y/o discriminación por parte del cliente.

La existencia del sistema soporte para reporte de quejas y denuncias y su funcionamiento debe ser difundido por el titular de la plataforma digital de contacto a los trabajadores y prestadores de servicios independientes de plataformas digitales de contacto que realizan, entre otros, el servicio de reparto, mensajería y movilidad, así como a los usuarios.

La plataforma digital de contacto debe garantizar que las quejas y denuncias presentadas por los prestadores de servicios independientes de plataformas digitales de contacto sobre casos de hostigamiento sexual y/o discriminación no tengan repercusión ni incidan en su calificación, evaluación o ingresos y, por el contrario, permitan establecer mecanismos de prevención y sensibilización ante estas situaciones.

La plataforma digital de contacto debe contar con una política de prevención de actos de hostigamiento sexual que sea debidamente informada a los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto.

Artículo 13. Respeto a la libertad de asociación

Se prohíbe cualquier acto de discriminación o de hostilidad por parte del titular de la plataforma digital de contacto frente al ejercicio de la libertad de asociación de los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto.

Artículo 14. Emisión de récord de prestación de servicios

La plataforma digital de contacto se encuentra obligada a emitir, a solicitud de los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto, un documento que registre el tiempo en el que el prestador de servicios ha desarrollado su actividad en la plataforma digital de contacto.

Artículo 15. Protección y garantía a los clientes

Las plataformas digitales de contacto están obligadas a que sus servicios de intermediación respeten el artículo 65 de la Constitución Política del Perú y la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en lo que les resulte aplicable respecto de los servicios de interconexión digital que brindan.

Artículo 16. Intervención de la SUNAFIL

Se recomienda que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL elabore un protocolo ad hoc de fiscalización de los servicios brindados a través de las plataformas digitales mencionadas, ello reforzará la capacidad del cuerpo inspectivo de trabajo a fin de que en el marco de su labor de orientación tengan en cuenta los nuevos modelos de negocios y nuevas manifestaciones de prestación de servicios independientes descritos en la presente ley.

Artículo 17. No discriminación

La relación entre el titular de la plataforma digital de contacto y los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto deberá fundarse siempre en un trato compatible con la dignidad de la persona, según lo establecido en la Constitución Política del Perú.

En consecuencia, se encuentra prohibido cualquier acto de discriminación por razón de sexo, edad, raza, nacionalidad, religión, opinión, idioma, discapacidad o de cualquier otra índole.

Artículo 18. Acciones de información

El titular de la plataforma digital de contacto puede brindar información a los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto que coadyuven a optimizar el cumplimiento de la normativa vigente en las actividades realizadas.

El titular de la plataforma digital podrá brindar también a los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto información en materia de seguridad y salud, con la finalidad de minimizar los riesgos existentes en las actividades realizadas; así como sobre medidas de prevención de actos de hostigamiento sexual según la política implementada.

La oportunidad y el mecanismo por el cual se pondrá a disposición de los prestadores de servicios independientes la información señalada en los párrafos precedentes, serán determinados por el titular de la plataforma digital de contacto, priorizando el uso de tecnologías de la información y considerando las particularidades de la actividad realizada por los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto.

La realización de actividades de información no implica la desnaturalización de la figura o la existencia de relación laboral con los prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto.

Artículo 19. Colaboración con autoridades

En caso de requerimiento oficial emitido por autoridad competente que involucre una investigación policial, fiscal o un proceso judicial, el titular de la plataforma digital de contacto será responsable de establecer un mecanismo de comunicación con dichas autoridades para atender sus solicitudes en el plazo señalado por la autoridad, cabiendo la posibilidad de que se otorguen prórrogas si la complejidad de la materia lo requiere. Los mecanismos de comunicación y condiciones para las prórrogas serán establecidos en el reglamento de la presente ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/03/2022 17:03:40-0500

Artículo 20. Vigencia de la norma

La presente ley tendrá vigencia a los sesenta (60) días calendario de la publicación del reglamento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL

ÚNICA: La Presidencia del Consejo de Ministros emite el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles contados desde el día siguiente de publicada la presente.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/03/2022 16:53:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/03/2022 17:16:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/03/2022 16:54:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/03/2022 14:08:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/03/2022 12:19:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/03/2022 13:04:18-0500

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **marzo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1536/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**
2. **CIENCIA, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Antecedentes

Como será expuesto en párrafos posteriores, la búsqueda de establecer un marco normativo respecto al funcionamiento y naturaleza de los aplicativos digitales intermediarios constituye materia de análisis y coyuntura en diversos países alrededor del mundo.

En ese aspecto, el Perú también forma parte de las naciones que han buscado regular esta materia; sin embargo, debido a distintas causas, como la disconformidad de las asociaciones de emprendedores, así como de los mismos usuarios conductores y consumidores, es que, a la fecha, no se ha logrado establecer un marco regulatorio.

A continuación, se enlista y resumen los proyectos de ley que buscaron regular el funcionamiento de los aplicativos móviles:

- Proyecto de Ley N° 1505/2018-CR, que crea y regula el servicio privado de transporte a través de plataformas tecnológicas, de la autoría del ex congresista Miguel Ángel Elías Ávalos.

- Proyecto de Ley N° 2218/2017-CR, que regula el servicio de las entidades administradoras de plataformas tecnológicas que ofertan aplicativos de interconexión para la contratación del servicio de transporte especial - Taxi, de la autoría del ex congresista Roy Ventura Ángel.

- Proyecto de Ley N° 2260/2017-CR, para regular las relaciones laborales aplicables a los conductores de vehículos que laboran para empresas de transporte privado que operan por intermedio de plataformas tecnológicas, de la autoría de los ex congresistas Alberto Quintanilla Cachón, Richard Arce Cáceres, Mario Canzio Alvarez, Manuel Dammert Ego, Marisa Glave Remy, Indira Huilca Flores, Edgar Ochoa Pezo, Tania Pariona Tarqui y Horacio Zeballos Patrón.

- Proyecto de Ley N° 2687/2017-CR, que crea y regula el registro virtual de transporte privado mediante plataformas tecnológicas, de la autoría del ex congresista Octavio Salazar Miranda.

- Proyecto de Ley N° 3351/2018-CR, de regulación del Servicio de taxi mediante el uso de aplicativos tecnológicos por dispositivos de internet móvil, de la autoría del ex congresista Yonhy Lescano Ancieta.

- Proyecto de Ley N° 3456/2018-CR, para garantizar la seguridad, particularmente de las mujeres, en el servicio de taxi a cargo de las empresas administradoras de plataformas tecnológicas de intermediación, de la autoría de la ex congresista Indira Huilca Flores.
- Proyecto de Ley N° 7567/2020-CR, que establece los derechos laborales de los trabajadores que prestan servicios de reparto y

distribución de bienes, de la autoría del ex congresista Daniel Oseda Yucra.

Adicionalmente, en el congreso actual, a la fecha se han propuesto las siguientes iniciativas legislativas:

- Proyecto de Ley N° 018-2021-CR, que reconoce beneficios laborales a los trabajadores que realizan el servicio de reparto, mensajería y movilidad por medio de plataformas digitales, de la autoría de la congresista Susel Paredes Piqué.

- Proyecto de Ley N° 667/2021-CR, que regula entre las plataformas digitales y las personas que prestan servicio de reparto o movilidad, de la autoría del congresista Luis Ángel Aragón Carreño.

- Proyecto de Ley N° 842/2021-CR, que regula las empresas administradores de intermediación del servicio privado de transporte especial a través de plataformas tecnológicas - Taxi por aplicativo y crea el Registro Nacional, de la autoría del congresista José Luis Elías Ávalos.

Si bien se ha tomado en consideración los anteriores proyectos como insumo para la presente iniciativa legislativa, contrario a la mayoría de estos, la propuesta busca plantear una normativa acorde a la verdadera naturaleza de las plataformas digitales y de su rol de intermediario entre dos tipos de usuarios: el prestador de servicios independiente de plataforma digital de contacto y el consumidor. Asimismo, se busca delimitar el régimen laboral de los trabajadores de las plataformas, de conformidad con su definición indicada en la presente iniciativa legislativa.

Adicionalmente, se han tomado en consideración las siguientes fuentes:

- Opinión de asociaciones técnicas especializadas en plataformas digitales como ComexPerú - Sociedad de Comercio Exterior del Perú, el Instituto Peruano de Economía (IPE) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL), entre otras. Dichas opiniones fueron emitidas mediante informes, pronunciamientos públicos, documentos dirigidos a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República y sus miembros titulares; y, mediante los debates públicos realizados durante las sesiones de la Comisión en mención.

- Foro de regulación de los servicios de reparto y movilidad realizadas por medio de plataformas digitales, realizado el 18 de marzo de 2022 en el Congreso de la República.

- Ley N° 21.431, que modifica el Código del Trabajo regulando el contrato de trabajadores de empresas de plataformas digitales de servicios (Chile), así como otra normativa internacional acotada en la presente Exposición de Motivos.

B. Derechos a tutelar reconocidos en la Constitución Política del Perú

B.1 Derecho a trabajar libremente, en igualdad de oportunidades y sin discriminación.

B.2 Estimulación de la riqueza.

B.3 Libertad de empresa.

B.4 Libre competencia.

B.5. Libertad de contratar.

C. Fundamento de la propuesta

1. El crecimiento de las plataformas digitales en el Perú

En los últimos años, se ha evidenciado un innegable crecimiento en el número de plataformas digitales que operan en el Perú como economías colaborativas, lo cual va de la mano con un aumento en la demanda de estos servicios por parte de los usuarios y los prestadores que se interconectan a través de ella.

Sobre el particular, la Comisión Europea ha definido a las economías colaborativas como aquellos *"modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares"*[1]. En igual sentido, en el marco de la elaboración de la Agenda Digital, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi ha indicado que la economía colaborativa *"permite la creación y el desarrollo de mercados virtuales, puntos de encuentro e intermediación entre demanda y oferta, donde cualquier individuo puede convertirse en un proveedor de productos y servicios"*[2]. Ello, sin perjuicio de resaltar el rol principal que representa la tecnología en toda economía colaborativa: "*la tecnología juega un papel trascendental al permitir que ambos lados, oferta y demanda, tengan número sustancial de participantes*"[3].

---

[1] Revisar la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea para la economía colaborativa" de la Comisión Europea. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0356&from=ES

Asimismo, completan dicha definición en los siguientes términos:

> *"La economía colaborativa implica a tres categorías de agentes i) prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias —pueden ser particulares que ofrecen servicios de manera ocasional («pares») o prestadores de servicios que actúen a título profesional («prestadores de servicios profesionales»); ii) usuarios de dichos servicios; y iii) intermediarios que —a través de una plataforma en línea— conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos («plataformas colaborativas»). Por lo general, las transacciones de la economía colaborativa no implican un cambio de propiedad y pueden realizarse con o sin ánimo de lucro".*

[2] Extraído de la Agenda Digital elaborada por el Indecopi. Disponible en: https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/2507390/Agenda+digital+16.05.2018.pdf/d26e97bd-8fe6-1911-7bd2-e0ec0645e940

[3] Ídem.

Con base a lo anterior, es posible afirmar que una plataforma de economía colaborativa es toda aquella plataforma que brinda servicios de intermediación para acceder a servicios finales. Entre estos servicios los más comunes son los de reparto, mensajería y movilidad, aunque es una realidad que las plataformas pueden facilitar la intermediación de otro tipo de actividades económicas.

Se ha detectado en el marco del estudio del presente proyecto de ley que este tipo de plataformas evidencian una serie de beneficios generales y de especial importancia para el Perú, entre los que cabe destacar su contribución para: (i) permitir la inclusión de un mayor número de personas a la Población Económicamente Activa (PEA); (ii) promover la bancarización de la población; (iii) fomentar la formalización de la economía; y, (iv) permitir la diversificación de la oferta. Desarrollamos a continuación cada uno de estos impactos positivos.

Respecto a la inclusión de la población a la PEA

La brecha en la actividad económica de la población peruana es un problema vigente. De acuerdo con el Resumen del Informe Anual del Empleo del 2020[4], elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la PET (Población en Edad de Trabajar) asciende a 24,881,606 personas, de los cuales únicamente 16,094,964 son parte de la PEA. Esto significa que **solo 6 de cada 10 personas en edad de trabajar se encuentran participando activamente en el mercado**. En atención a estas cifras, se verifica como una necesidad pública reducir dicha brecha, en beneficio de la población.

Con base en esta problemática, es importante resaltar el papel de las plataformas digitales en el proceso de inclusión económica de la población a través de 3 niveles: a corto plazo, las plataformas en sí mismas implican la creación de oportunidades económicas para quienes quieran ofertar sus servicios; a mediano plazo, las plataformas digitales contribuyen con el crecimiento económico de otras empresas que ofertan sus servicios a través de estas, las cuales, subsecuentemente, aumentan su demanda de servicios; y, a largo plazo, de una manera estructural, permiten el desarrollo de habilidades y conocimiento tecnológico en el país, lo cual resulta de suma importancia para el crecimiento de las aptitudes cualitativas de esta mano de obra.

Así, en un primer momento, las plataformas constituyen un espacio de oportunidades laborales en tanto crean puestos de desarrollo de actividades para aquellas personas habilitadas para la prestación de servicios, como lo pueden ser, por ejemplo, repartidores, mensajeros y conductores que prestan servicios de movilidad[5]. Esto ha sido reconocido por la Comisión Europea, la

---

[4] Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2056579/informe_anual_del_empleo.pdf

[5] A modo de ejemplo, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, *en la actualidad y a nivel mundial hay más de 17 compañías con operaciones superiores a los US$1.000 millones,* ***que INCORPORAN más de 60.000 empleados***. (Énfasis añadido).

Extraído del documento "Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe" del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Retos-y-posibilidades-de-la-econom%C3%ADa-colaborativa-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf

cual ha señalado que estas plataformas permiten "*a los ciudadanos ofrecer servicios, fomentan también nuevas oportunidades de empleo, modalidades de trabajo flexibles y nuevas fuentes de ingresos*"[6]. Esto último se ve concordado con cifras que demuestran su potencial, en tanto **al 2020, las plataformas digitales representaron el 1.1% de la PEA en Lima y con una tendencia al crecimiento**[7]. Cerca de un año después, en abril de 2021, un reciente estudio del Instituto Peruano de Economía evidenció que quienes se desempeñan en plataformas de movilidad y *delivery* representaron un 1,4% de la PEA ocupada de Lima Metropolitana[8].

En un segundo momento, el crecimiento de las plataformas sirve a otras empresas que se valen de ellas, las cuales, como consecuencia, crecen también y pueden mantener o aumentar su demanda por servicios, entre otros, de reparto, mensajería y movilidad. Una materialización de esto es que "*gracias a las plataformas digitales, el comercio electrónico puede expandir los mercados e incrementar la eficiencia*"[9]; a su vez, "*(...) la logística debería servir para aumentar la competitividad y también la expansión del comercio electrónico*"[10]. Ejemplo de esto son todos los negocios de comida que, gracias a las plataformas digitales de reparto, pueden llegar a una mayor cantidad de usuarios, al mismo tiempo que tienen un espacio para ofrecer y publicitar sus productos desde la plataforma en sí; y, a raíz de ello, aumentan su demanda por servicios, entre otros, de reparto, mensajería y movilidad. El estudio del IPE de 2021 ratifica esta realidad: más de la mitad de los comercios que usaron plataformas percibieron un aumento de sus ventas después de adoptar este canal de venta. A su vez, tres de cada cuatro señaló que posterior a la adopción de las plataformas, introdujo nuevos servicios de tecnología o procesos en su empresa[11].

Por último, y como un beneficio estructural, debe verse que la utilización y masificación en el uso de estas plataformas promueve el desarrollo de capacidades relacionadas con internet y tecnologías móviles en el país. Tal como lo ha resaltado el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, este conocimiento constituye un activo de suma importancia para la población en el marco de su crecimiento económico[12]. El ya citado estudio 2021 del IPE,

---

6 Revisar la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea para la economía colaborativa" de la Comisión Europea. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0356&from=ES

7 RPP. Delivery: Número de trabajadores en servicio de reparto se duplicó en Lima por la pandemia. En: https://rpp.pe/economia/economia/delivery-numero-de-trabajadores-en-servicio-de-reparto-se-duplico-en-lima-por-la-pandemia-empleo-trabajadores-noticia-1314389

8 Instituto Peruano de Economía (2021): Impacto de las plataformas digitales en la economía peruana. En https://gestion.pe/economia/numero-de-usuarios-de-plataformas-digitales-de-delivery-se-incrementaron-hasta-70-segun-comexperu-apps-rappi-pedidosya-nndc-noticia/

9 Revisar "Perspectivas económicas de América Latina 2020 TRANSFORMACIÓN DIGITAL PARA UNA MEJOR RECONSTRUCCIÓN", cuyos socios son la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, la Unión Europea (UE) y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Disponible en: https://www.oecd.org/dev/Perspectivas-economicas-America-Latina-2020-Resumen.pdf

10 Ídem.

11 Instituto Peruano de Economía (2021). *Op cit.*

12 Sobre estos niveles de laboralización, el Banco Interamericano de Desarrollo ha señalado lo siguiente:

también demuestra el impacto económico de las plataformas digitales en el país, pues estimó que este sector representó un 0,25% del PBI de 2020[13].

En adición a lo anterior, debe notarse que el beneficio directo no se limita a la población, puesto que el Estado también se beneficia desde dos ejes. Desde un eje fiscal, existe un beneficio económico, toda vez que el aumento de estos empleos y el crecimiento de las empresas señaladas se traduce en un aumento de la tributación (a la renta y al consumo) que estas personas generan y, en consecuencia, en el crecimiento de las arcas del Estado. Desde un eje económico-social, al existir un mayor número de la población instalada económicamente, se puede avanzar en términos de igualdad y oportunidades. Sobre esto, el Indecopi ha resaltado la importancia de estas plataformas, en tanto permiten la democratización del acceso al mercado, "*ya que permite* **a cualquier ciudadano** ofertar sus servicios **a una gran cantidad de personas**" [14] (Énfasis agregado). En términos del BID, este tipo de plataformas permiten enfrentar el problema de la desigualdad en América Latina, debido a que abren las puertas a oportunidades de inclusión social y económica[15].

De esta forma, un primer beneficio consiste en la promoción de la inclusión económica de la población, la cual se da desde tres niveles; y trae consigo beneficios directos para la población y el Estado.

Respecto a la promoción de la inclusión financiera

Estas plataformas, además de servicios más accesibles, han traído consigo una masificación de la inclusión financiera de la población. Como es sabido, las plataformas digitales permiten la contratación de servicios e interacción económica por medio, entre otros, de transacciones bancarias. Esto no resulta un detalle menor, puesto que las plataformas digitales han sido, en algunos mercados, los verdaderos impulsores de los medios electrónicos de pago, en contraposición con los prestadores de servicios tradicionales[16].

"*Esto se logra debido a que con ella se promueve la creación de redes de pequeñas empresas y la transformación de comunidades a través del desarrollo de capacidades relacionadas con Internet y las tecnologías móviles.*"

Disponible en:
https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Retos-y-posibilidades-de-la-econom%C3%ADa-colaborativa-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf

[13] Instituto Peruano de Economía (2021). *Op cit.*

[14] Extraído de la Agenda Digital elaborada por el Indecopi. Disponible en:
https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/2507390/Agenda+digital+16.05.2018.pdf/d26e97bd-8fe6-1911-7bd2-e0ec0645e940

[15] Extraído del documento "Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe" del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:
https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Retos-y-posibilidades-de-la-econom%C3%ADa-colaborativa-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf

[16] Sobre esto, Christopher Koopman y otros han señalado que las empresas tradicionales "protegidas" por el sistema no tienen la necesidad de satisfacer los deseos de los usuarios. En este sentido, se evidencia que terminan estando menos atentas a los tipos de innovaciones empresariales de productos y servicios que desean los usuarios.

Texto adaptado y traducido libremente de la siguiente cita: "*For similar reasons, protected firms do not have the same need to satisfy consumer desires; instead, their success depends more on their ability to please regulators.48*

Esto es así puesto que este tipo de plataformas permiten y promueven que sus usuarios paguen a través de medios de pago digitales, lo cual implica que estos tengan que abrir alguna cuenta de ahorros en un banco o contar con alguna billetera digital. En concreto, en estas plataformas *"(l)os métodos de pago van desde utilizar tarjetas de crédito o débito, realizar transferencias bancarias o utilizar nuevas alternativas a los métodos de pago tradicionales"*[17]. Sobre esto el Indecopi -citando a la agencia de competencia de los EE.UU., Federal Trade Comission- reconoció que este tipo de plataformas ofrecen *"la posibilidad de efectuar pagos electrónicos con tarjetas de crédito o débito,* ***que brindan mayor seguridad que disponer de dinero en efectivo y promueve la bancarización***"[18] (Énfasis agregado).

A partir de esto, es posible afirmar que la masificación en el uso de estas plataformas trae consigo un fenómeno de inclusión financiera, el mismo que es una meta importante del Estado[19].

Sobre los beneficios de este fenómeno, el Banco de Pagos Internacionales – BPI señala que, en un primer momento, está el impacto de la inclusión financiera, y del desarrollo financiero en general, sobre el crecimiento económico a largo plazo y la reducción de la pobreza y, por tanto, sobre el entorno macroeconómico[20]. En línea con ello, el acceso a los instrumentos financieros adecuados puede permitir a los desfavorecidos invertir en activos

---

This tends to make firms less alert to the sorts of entrepreneurial product and service innovations that consumers desire."

Revisar Koopman, C; Mitchell, M & Thierer, A. (2014). The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change. Disponible en: https://digitalcommons.pepperdine.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1130&context=jbel

[17] Extraído de la Agenda Digital elaborada por el Indecopi. Disponible en: https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/2507390/Agenda+digital+16.05.2018.pdf/d26e97bd-8fe6-1911-7bd2-e0ec0645e940

[18] Extraído de la Agenda Digital elaborada por el Indecopi. Disponible en: https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/2507390/Agenda+digital+16.05.2018.pdf/d26e97bd-8fe6-1911-7bd2-e0ec0645e940

A su vez, el Indecopi utilizó la siguiente cita: FTC. (2016). The "Sharing Economy" Issues Facing Platforms, Participants & Regulators. Disponible en: https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_ sharing_economy.pdf

[19] Sobre esto, Milton Vega, José Luis Vásquez, y Liliana Abad, en el marco del documento "La estrategia de inclusión financiera y el rol del banco central" han señalado lo siguiente:

> *"La inclusión financiera como herramienta de política ha cobrado mayor relevancia a escala global. Diversos organismos internacionales como el Banco Mundial, la Alliance for Financial Inclusion, la OECD, el G20 y el Fondo Monetario Internacional consideran que es una herramienta necesaria para el desarrollo económico, la reducción de desigualdades, el empoderamiento de las personas y el incremento en la productividad de las empresas, por lo que vienen apoyando la adopción de políticas públicas que incentiven la mayor inclusión financiera."*

Disponible en: https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-163/moneda-163-04.pdf

[20] Mehrotra, Aaron and James Yetman (2015) "Financial Inclusion-Issues for Central Banks". Bank of International Settlements, Quarterly Review, marzo 2015. Disponible en: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1503h.pdf

Asimismo, los autores recomiendan revisar el siguiente documento: Burgess, R and R Pande (2005): "Can rural banks reduce poverty? Evidence from the Indian social banking experiment", American Economic Review, vol 95(3), pp 780–95.

físicos y en educación, reduciendo la desigualdad de ingresos y contribuyendo al crecimiento económico.

En segundo lugar, la inclusión financiera tiene importantes implicaciones para la estabilidad monetaria y financiera, áreas de política que se sitúan en el núcleo de la banca central[21]. El aumento de la inclusión financiera modifica considerablemente el comportamiento de las empresas y los usuarios, lo que a su vez influye en la eficacia de la política monetaria; a estos efectos, el artículo citado da el siguiente ejemplo: una mayor inclusión debería hacer que los tipos de interés fueran más eficaces como instrumento de política y podría facilitar los esfuerzos de los bancos centrales por mantener la estabilidad de precios. La estabilidad financiera también puede verse afectada, ya que se altera la composición de los ahorradores y prestatarios. Asimismo, una base más amplia de depositantes y una mayor diversificación de los préstamos podrían contribuir a la estabilidad financiera[22].

Por otro lado, en atención a la crisis sanitaria que actualmente enfrenta el país por la pandemia de COVID-19, la bancarización trae considerables efectos positivos. En efecto, es importante considerar la particular importancia que tienen estas políticas en el actual contexto de pandemia, en tanto que el uso de tarjetas y medios electrónicos representan una vía idónea para evitar o reducir la propagación de contagios por COVID-19. En línea con lo anterior, **el Congreso de la República aprobó la Ley N° 31057**, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional el uso de medios de pagos electrónicos para facilitar el intercambio de bienes y la prestación de servicios, cuya finalidad es "*crear una cultura de pago seguro, rápido, facilitar la vida de los ciudadanos y evitar el contacto personal entre proveedores y usuarios, lo cual disminuirá el riesgo de transmisión y/o contagio de enfermedades virales como el COVID-19 y otras que pudieran surgir*" (Subrayado agregado).

Así pues, se observa que la finalidad de dicha ley no solo sería propiciar una mayor inclusión financiera a nivel nacional, sino que también entiende a los medios de pago distintos al efectivo como una solución para reducir el riesgo de contagios por COVID-19 y por cualquier otra enfermedad viral[23].

---

[21] Mehrotra, Aaron and James Yetman (2015) "Financial Inclusion-Issues for Central Banks". Bank of International Settlements, Quarterly Review, marzo 2015. Disponible en: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1503h.pdf

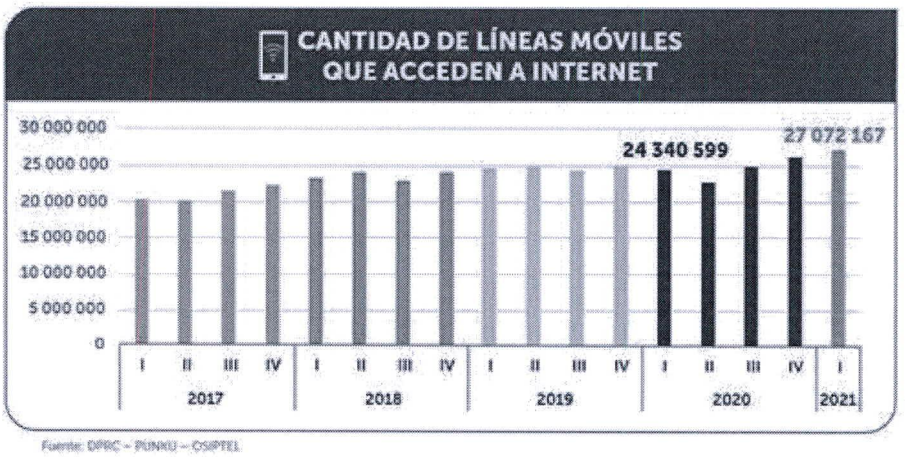
[22] Ídem.

[23] A mayor abundamiento, el Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley No. 5147/2020-CR (que, posteriormente, se convirtió en la Ley No. 31057) indicó lo siguiente:

> *"Ahora, teniendo en cuenta que está científicamente comprobado que el virus se propaga por contacto de persona a persona, es que resulta de suma importancia que la sociedad migre a la tecnología para el intercambio de bienes y prestación de servicios; a través del uso de medios de pagos electrónicos. (...)*
> *Al respecto, entre los principales medios de pago electrónicos se pueden mencionar: tarjetas de débito, tarjetas de crédito, **transacciones móviles, transacciones por internet** y otros disponibles para el fin. (...)*
> *Por lo expuesto, **es labor del Estado**, junto a la Superintendencia de Banca y Seguros y las entidades del sistema financiero, quienes tendrán la tarea de promover y difundir mediante campañas publicitarias las distintas plataformas existentes y las nuevas que se habilitarán, con el objetivo de **masificar entre los ciudadanos la utilización de estos medios de pagos electrónicos***" (Énfasis agregado)

Al respecto, ver páginas 4 y 5 del dictamen. Disponible en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/05147DC09MAY-20200703.pdf

El beneficio de la inclusión financiera tiene que considerar, además, el uso de internet móvil en el Perú. Así, según información del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL[24], a finales del 2020, el 82% de usuarios de líneas móviles, contaban con internet móvil, observándose una tendencia creciente hacia el primer trimestre del 2021, tal como se observa a continuación:



Fuente: OPRC – PUNKU – OSIPTEL

Estos datos permiten concluir que la inclusión financiera de la población apoyada en la tecnología no es una proyección lejana, sino un fenómeno actual y constante, el cual es posible en atención al incremento constante de peruanos que acceden al internet cada año.

Respecto a la promoción de la formalización de los mercados involucrados

Como siguiente punto, es importante notar la capacidad de este tipo de plataformas para reducir la informalidad de la economía en América Latina. Esto, en definitiva, resulta un tema de suma importancia para el contexto peruano. Sobre esto, la formalización se da en diferentes aspectos: por un lado, está la formalización de los servicios prestados por estas plataformas; por el otro, la formalización de los negocios a los cuales estas plataformas atienden; y, por último, la formalización de los trabajadores en el marco de ambos mercados.

Es innegable que gran porcentaje de los mercados peruanos siguen, a la fecha, siendo informales. Esta informalidad trae consigo falta de transparencia y trazabilidad en los servicios prestados. En atención a esto, debe resaltarse que las plataformas digitales promueven la formalización de los servicios prestados a través de ellas. Al respecto, el BID considera que "*la digitalización de las transacciones en las plataformas colaborativas representa una gran herramienta para formalizar esta economía*"[25]. Asimismo, en el marco de esta

[24] Al respecto, ver:

https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/internet-movil-en-peru-registro-un-incremento-del-trafico-de-datos-de-79-en-el-primer-trimestre-del-ano/

[25] Extraído del documento "Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe" del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:
https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Retos-y-posibilidades-de-la-econom%C3%ADa-colaborativa-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf

formalización, este tipo de plataformas permite dotar de mayor transparencia y trazabilidad a los servicios que interconecta (por ejemplo, los servicios de mensajería, reparto y movilidad). En el marco de esto, el Indecopi, reconoce que las plataformas basadas en la economía colaborativa "*ofrecen trazabilidad, es decir, permiten al consumidor visualizar el nombre del proveedor y demás información relevante sobre el servicio que presta; información que se queda registrada en el dispositivo del consumidor y puede ser compartida con quien este desee, ofreciendo mecanismos de seguridad para el consumidor.*"[26] En ese sentido, se ve que este tipo de plataformas, en efecto, contribuyen a la formalización de servicios tradicionales que, a la fecha, no se han terminado de formalizar.

En un segundo punto, debe apreciarse que la formalización no se limita a estos servicios, sino que se extiende a otros mercados. Entre otros, los servicios de mensajería, movilidad y reparto muchas veces están conectados con otras empresas, las cuales utilizan, en algún nivel, estos servicios. Al conectar esto con lo desarrollado en la sección anterior (acerca de la inclusión financiera)[27], se observa que estos negocios, para poder aprovechar de manera apropiada las ventajas de la economía colaborativa, se ven obligadas a bancarizar sus operaciones. Esto, en definitiva, constituye un gran avance, debido a que permite contribuir con la trazabilidad de las operaciones hechas por medio de estas plataformas, y, con ello, con la fiscalización tributaria de estos agentes. Asimismo, representa un gran factor para incentivar, sobre todo, la formalización de las transacciones de la pequeña y mediana empresa.

Respecto al incremento de la accesibilidad y cobertura de servicios

Como se ha venido explicando, las plataformas digitales han implicado un gran avance para el mercado, en contraste con los servicios brindados por prestadores de servicios tradicionales; los cuales habían convertido a la oferta en estática y poco innovadora. De esta forma, las empresas de economía colaborativa entran en mercados atendidos hasta ahora por prestadores de servicios tradicionales[28]; lo cual implica, entre otros, la posibilidad de mejorar y ampliar la oferta. Por ejemplo, en el marco de la Unión Europea, la Comisión Europea ha señalado que, "*para los usuarios, la economía colaborativa puede aportar ventajas mediante nuevos servicios, la ampliación de la oferta y precios más bajos. Puede también promover un mayor reparto de los activos y un uso más eficaz de los recursos, que pueden contribuir a la agenda de sostenibilidad*

---

[26] Extraído de la Agenda Digital elaborada por el Indecopi. Disponible en: https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/2507390/Agenda+digital+16.05.2018.pdf/d26e97bd-8fe6-1911-7bd2-e0ec0645e940

A su vez, el Indecopi utilizó la siguiente cita: FTC. (2016). The "Sharing Economy" Issues Facing Platforms, Participants & Regulators. Disponible en: https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_sharing_economy.pdf

[27] A mayor abundamiento, ver la sección anterior, la cual explica cómo es que este tipo de plataformas promueve la bancarización de sus participantes al permitir, promover (o exigir) medios de pagos digitales.

[28] Revisar la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea para la economía colaborativa" de la Comisión Europea. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0356&from=ES

de la UE y a la transición a la economía circular."[29] Esto es posible, precisamente, por la naturaleza de estas plataformas, las cuales están capacitadas para resolver las distorsiones del mercado con extrema flexibilidad y velocidad[30].

A partir de esto, el resultado deviene en que la existencia de estas plataformas permite una mayor accesibilidad y cobertura de los servicios en cuestión. En otras palabras, a partir de un modelo colaborativo, se empieza a tener un servicio más accesible que en un supuesto sin estas. Asimismo, su constante expansión organizada permite la expansión de la cobertura y, no solo una mayor posibilidad económica de acceso, sino también de alcance efectivo en otras zonas y respecto de otros servicios. Como puede verse, estas plataformas permiten un constante crecimiento a efectos de satisfacer los intereses y las necesidades de las personas.

A mayor abundamiento, debemos señalar que esto es un resultado de la tecnología con la cual trabajan estas plataformas, la cual permite que los usuarios puedan ubicar y conectarse con proveedores que van a estar alineados con sus necesidades[31]. En efecto, esta mejoría de la oferta se puede desglosar en los siguientes beneficios[32]:

- El usuario puede acceder a más y mejores servicios que el mercado tradicional no necesariamente cubre.

- El usuario puede solicitar servicios desde cualquier lugar y para sí o para amigos, familiares o terceros, monitoreando la atención efectiva en tiempo real.

- La plataforma permite la rápida incorporación de proveedores, promoviendo la competencia, lo que repercute en servicios de mejor calidad y precios más competitivos para el consumidor.

- El sistema de reputación o calificación que las plataformas han establecido como regla de autogobierno permite que los usuarios puedan ir descartando a los proveedores que dan servicios deficientes, los que eventualmente no podrán seguir participando en la plataforma.

---

[29] Revisar la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea para la economía colaborativa" de la Comisión Europea. Disponible en:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0356&from=ES

[30] Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Una mirada a los beneficios y oportunidades de la Economía Colaborativa. Disponible en:
https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/AQuickAnalysis-ESPA%C3%91OLNew_Final.pdf

[31] FTC. (2016). The "Sharing Economy" Issues Facing Platforms, Participants & Regulators. Disponible en: https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_sharing_economy.pdf

[32] Extraído de la Agenda Digital elaborada por el Indecopi. Disponible en:
https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/2507390/Agenda+digital+16.05.2018.pdf/d26e97bd-8fe6-1911-7bd2-e0ec0645e940

A su vez, el Indecopi utilizó la siguiente cita: FTC. (2016). The "Sharing Economy" Issues Facing Platforms, Participants & Regulators. Disponible en:
https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_sharing_economy.pdf

Esto promueve que solo los mejores proveedores puedan ofrecer sus servicios a los usuarios y que, además, los usuarios tengan a su disposición información transparente para poder elegirlos.

- La plataforma facilita la atención de reclamos en línea de manera rápida y eficiente.

De esta manera, la presencia de estas plataformas permite dinamizar el mercado y, en concreto, la oferta. Esto se manifiesta de distintas formas: precios más bajos, mejores servicios, mayor cobertura de los servicios, más opciones para los usuarios, entre otros. Al final, todo se puede resumir en que las plataformas digitales ofrecen servicios que, al romper con la rigidez de la oferta de los prestadores tradicionales, facilitando la atención de las necesidades de los usuarios.

Así, cabe tener en cuenta que, en razón de dicha transparencia y el empoderamiento directo que tiene el usuario sobre el control de los servicios que demanda, los titulares de las plataformas digitales tienen los incentivos suficientes para generar una alta regulación que les permita brindar un servicio de calidad, afianzando a su vez un entorno de mayor competencia entre plataformas digitales, rivalizando por quién oferta un mejor servicio.

En efecto, tal como lo ha reconocido el Indecopi, al tener la posibilidad de recopilar información sobre los servicios brindados a los usuarios por los prestadores que se interconectan en la plataforma y sobre los reclamos de los usuarios sobre fallas, esta es una situación única que no ocurre en modelos tradicionales, pues permite al titular de la plataforma digital fijar normas de gobernanza (autorregulación) que busquen una mejora continua en la atención a los usuarios[33].

En razón de todo lo antes expuesto, **el presente proyecto de ley ha tenido en cuenta la valoración de estos factores positivos, así como la incidencia que la regulación podría tener en desacelerar esta tecnología tan necesaria para la sociedad**. Ello, en concordancia con lo indicado por la OCDE, en relación con la intervención regulatoria en mercados en donde la innovación e investigación es alta:

> *"(...) en una investigación para la OCDE, Arnold et al. (2008) constatan que las restricciones regulatorias a la competencia tienen fuertes efectos negativos en la **inversión en tecnologías de la información** y la comunicación (TIC): «Parece que las empresas que operan en un*

---

[33] Al respecto, en la Resolución No. 84-2020/SDC-INDECOPI, se señaló lo siguiente:

"73. (...) El principal insumo en la economía colaborativa es la información obtenida durante la interacción de ambos lados de la plataforma. Esta información es utilizada por el administrador de la plataforma para mejorar la intermediación que ofrece, tanto a nivel de calidad de los productos y servicios, como también en la fijación del precio de acceso. Bajo tales circunstancias, resulta más eficiente que sea el administrador de la plataforma digital quien determine las normas de gobernanza (como la autorregulación), así como las tarifas de acceso o uso.

74. Es importante destacar que, a diferencia de las plataformas de dos lados regulares, la competencia en el mercado en este tipo plataformas digitales ha permitido el desarrollo de mecanismos de "autorregulación" que buscan brindar confianza entre ambos lados de la plataforma. Estos mecanismos están basados en la reputación obtenida; por ejemplo, a través de las calificaciones que realizan los prestadores/proveedores a los usuarios, y viceversa, tanto sobre el uso de la plataforma como sobre el servicio o bien brindado."

entorno regulatorio relativamente liberalizado son más propensas a incorporar TIC en su proceso de producción que las empresas que operan en un entorno regulatorio restrictivo»"[34] (Énfasis agregado)

Ello, más aún si se tiene en cuenta que el Perú se ha planteado como política pública el desarrollo de una industria nacional de las Tecnologías de la Información y la Comunicación – TIC, tal como ha sido plasmado por la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Decreto Supremo N° 66-2011-PCM, en la Comisión Multisectorial para el Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú:

> *"Lo antes señalado refleja también la realidad de las industrias TIC en el país, pero aún se requiere tomar mayores medidas que permitan hacer de estas industrias, empresas sostenibles y sustentables de manera que vayan asumiendo cada vez más un rol protagónico en la economía, a partir de generar cada vez más valor agregado, así como, un aumento en la competitividad y empleo, y también, como plataforma y facilitador de procesos de transformación y de creación de emprendimientos innovadores en otros sectores y ámbitos de la economía. (...)"*
>
> *En general,* ***se debe lograr que como Estado se aprecie la creación y consolidación de la industria nacional de las TIC****, como un elemento importante para avanzar hacia un modelo económico y social que impulse la generación y desarrollo de las TIC acorde con la capacidad de absorción tecnológica de las empresas, así como, con las necesidades que a nivel nacional e internacional se tienen en cuanto a estos temas.*"[35] (Énfasis agregado)

Sobre esa base, en la siguiente sección se expondrá la problemática actual que se busca atender con este proyecto de ley para, finalmente, aportar una medida normativa que la solucione sin dejar de lado los factores positivos mencionados y el efecto que se tendría en la innovación tecnológica. Ello, más aún si se tiene en cuenta que, si bien se ha observado un incremento en la cobertura de las plataformas digitales, esta, como industria tecnológica, es aún incipiente en el Perú. Razón por la cual, la intervención regulatoria que busque mejoras en los servicios que se intermedian a través de dichas plataformas deben ser también contrastados con los efectos en la industria tecnológica, si es que se espera, a su vez, promover su fortalecimiento y la aparición de una industria nacional que permita competir al Perú frente a otros países de la región que ya han generado plataformas tecnológicas con expansión regional y global.

---

[34] OCDE. Ficha informativa sobre los efectos macroeconómicos de la política de competencia. 2014. p. 16. Al respecto, ver: https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-print-es.pdf

[35] Al respecto, ver página 52.

2. Situación actual

Como ya señalamos, el aumento de las plataformas digitales viene creando nuevas oportunidades de generar ingresos para las personas que se suscriben con la finalidad de prestar servicios. Así, dichas plataformas brindan oportunidades, para realizar diferentes tipos de tareas, y facilitar intercambios entre clientes y negocios, permitiendo también que personas con discapacidad participen de ello[36]. Además, dichas plataformas, que a la fecha brindan usualmente servicios de movilidad o de delivery, otorgan oportunidades a los migrantes, personas sub-empleadas o desempleadas. Dichos prestadores tienen la flexibilidad de realizar actividades desde cualquier ubicación y en el momento elegido, permitiendo a hombres y mujeres combinar labores eventuales con otras responsabilidades que a la vez mantienen (p.e. el cuidado de niños y personas mayores).

Sin embargo, la prestación de servicios mediante las plataformas digitales viene acompañada de retos relacionados con la regularidad del trabajo y los ingresos, condiciones de trabajo decentes, cobertura de protección de un sistema social, y libertad de asociación. Muchos de estos desafíos se originan debido a que, si bien las relaciones entre los prestadores y las plataformas se rigen por los términos y condiciones de esta última, es innegable que los prestadores se encuentran en una situación que entraña aún algunas vulnerabilidades y que ofrece un terreno para oportunidades de mejora.

Así, por ejemplo, en muchos países (incluyendo Perú), las personas que prestan servicios mediante estas plataformas digitales no se encuentran cubiertos por el sistema de seguridad social de salud, y si lo están por haberse afiliado voluntariamente, el costo de esta protección es asumida exclusivamente por el prestador, sin que la plataforma comparta dichos gastos. Las consecuencias de la pandemia del Covid 19 exacerban la necesidad de encontrar soluciones a ello, y exponen a los prestadores a potenciales reducciones de sus ingresos.

3. Tratamiento jurídico de la prestación de servicios mediante plataformas digitales

Los países han adoptado diferentes posturas para clasificar a los prestadores de servicios de las plataformas digitales, ya sea mediante legislaciones específicas o debido a sentencias judiciales sobre dichos casos. Estas posiciones varían desde considerarlos como trabajadores, asignarles una categoría intermedia cubierta parcialmente por beneficios laborales y de seguridad social, o considerarlos como autónomos debido a que tienen independencia sobre el control de su tiempo.

Particularmente, es posible identificar cuatro aproximaciones: La primera es clasificar a los prestadores como trabajadores debido al control de la plataforma en el servicio (como es el caso de Francia y España). La segunda

---

[36] Revisar "Work for a brighter future. Global Commission on the future of work" de la International Labour Organization (2019), p. 11. En: https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=135117&token=775ce5c1b6c0f880bee999d32b07312264a46ab7

aproximación es clasificarlos como una categoría intermedia cubierta parcialmente por disposiciones laborales y de seguridad social (como se dispuso en Gran Bretaña). La tercera aproximación es adoptar de facto una categoría intermedia que otorgue ciertos beneficios en caso de daños de prestadores como el caso de china. El cuarto enfoque es considerar que los prestadores son autónomos o autoempleados, debido al control que tienen de su tiempo de labores (como es el caso de Australia y Brasil).

A continuación, se detallan los avances en el tratamiento jurídico en cuanto a la regulación de las personas que prestan servicios mediante las plataformas digitales en distintos países, con la finalidad de tener una visión amplia sobre la regulación de dicha figura.

Resolución del Parlamento Europeo (2021)

El 16 de septiembre de 2021, el Parlamento Europeo emitió una Resolución sobre "las condiciones justas, derechos y protección social para los trabajadores de plataformas: nuevas formas de empleo vinculadas al desarrollo digital"[37]. En dicha Resolución, se conceptualizó a los trabajadores de plataformas, definiéndolos como aquellas personas que ejercen una actividad laboral o prestan servicios, con un mayor o menor grado de control, mediante una plataforma digital; y, a la plataforma de trabajo digital, definiéndola como una empresa que actúa como intermediaria, con mayor o menor control, en servicios solicitados por clientes particulares o empresariales.

Asimismo, se reconoció que, actualmente, existe una preocupación por las inadecuadas condiciones de trabajo, la falta de protección social, la competencia desleal, el trabajo no declarado, los ingresos y horarios irregulares, la falta de promoción profesional, y la ausencia de medidas de salud y seguridad en el trabajo. Particularmente, dicha preocupación incrementó con la pandemia ocasionada por la COVID-19, ya que las plataformas digitales se han convertido en centros de trabajo masivos, pues ante la disposición de restricciones para evitar contagios por COVID-19, los colaboradores de estas plataformas prestan sus servicios para el traslado de alimentos, personas, mercancías, entre otros.

Además, en la mencionada Resolución, el Parlamento Europeo reconoce que actualmente existe una discusión normativa y legislativa sobre la adecuada calificación de los colaboradores de las plataformas digitales, ya que por un lado existen pronunciamientos que indican que son "trabajadores por cuenta ajena" y reconocen la relación laboral; y, por otro, que son "trabajadores por cuenta propia" desconociendo la relación laboral.

Por ello, establece que cuando un colaborador de las plataformas digitales no esté de acuerdo con la calificación que le asigne la plataforma digital y decida impugnar judicialmente su relación con esta, será el empleador quien deba demostrar que no existe vínculo laboral con dicho colaborador, sino que este

---

[37] Revisar "Parlamento Europeo, sobre condiciones de trabajo justas, derechos y protección social para los trabajadores de plataformas: nuevas formas de empleo vinculadas al desarrollo digital" (16 de septiembre de 2021). En https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0385_ES.html

presta servicios por cuenta propia. Ello con base a que consideran que la clasificación de un trabajador no puede determinarse únicamente con la presunción de laboralidad, sino que esta debe establecerse mediante el análisis del desempeño real del trabajo y el cumplimiento de una serie de criterios establecidos en la legislación nacional. En ese sentido, considera que la presunción refutable es importante, pues garantiza que los trabajadores por cuenta propia continúen siéndolo y puedan acceder a más empleos en plataformas digitales.

Dicha Resolución también señala que debería proponerse una Directiva que aborde las especificidades del trabajo en plataformas para garantizar unas condiciones de trabajo justas y transparentes, asegurar un entorno laboral sano y seguro, dar acceso a una protección social suficiente y transparente, garantizar el derecho de los trabajadores a organizarse, a crear, afiliarse libremente y ser representado por organizaciones sindicales y a negociar acuerdos colectivos, dar acceso a la formación y a la adquisición de competencias y garantizar la protección de datos y una gestión de algoritmos transparente, ética y no discriminatoria, garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas en todos los Estados miembros y creando un entorno de negocio previsible y estable que promueva la inversión y la innovación.

Particularmente, dicha Resolución también solicita que se reconozca el estatuto de las plataformas de trabajo digitales, ya sea como empleadores, como agencias de trabajo (temporal) o como intermediarios, vinculadas a su sector de actividad, con el fin de garantizar que se cumplan todas las obligaciones que entraña una situación particular, entre otros aspectos, en relación a las cotizaciones de la seguridad social, la responsabilidad en materia de salud y seguridad, la responsabilidad de los pagos del impuesto sobre la renta, la diligencia debida y la responsabilidad social de las empresas, y que se puede mantener la igualdad de condiciones con otras empresas que operen en el sector.

Ley Rider, España (2021)

El 28 de septiembre de 2021, se promulgó la Ley N° 12/2021 en España[38], la cual sustituye al Real Decreto Ley N° 9/2021; mediante la cual estableció la presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto. Específicamente, se dispuso que las personas que presten servicios de reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía se presumirían trabajadores de la plataforma digital, salvo que el empleador demuestre lo contrario.

Esta norma se promulgó con el objetivo de regularizar toda relación de trabajo por cuenta ajena en el ámbito de las plataformas digitales de reparto, debido a diversos pronunciamientos judiciales reconociendo la existencia de una relación laboral, bajo el principio de primacía de la realidad y si los

[38] Revisar "Ley 12/2021, Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, Boletín Oficial del Estado" (2021). En https://www.boe.es/boe/dias/2021/09/29/pdfs/BOE-A-2021-15767.pdf

empleadores ejercían facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio, a través de una plataforma digital.

Es importante tener en cuenta que esta normativa fue conversada con los principales sindicatos de España, pero sin tomar en cuenta a las personas que prestan servicios de reparto y las asociaciones que los agrupan; los cuales consideran que una regulación con tal nivel de rigidez resta libertad y autonomía y, en tanto ello, atenta -de manera directa- contra la real forma de prestar sus servicios. Para aquellos, el hecho de poder conectarse a las diversas plataformas, de acuerdo con sus propios intereses y tiempo disponible, eran los principales incentivos de esta forma de brindar servicios.

Ley AB5, Estados Unidos (2019)

El 30 de abril de 2018, el Tribunal Supremo de California emitió sentencia en el caso emblemático *Dynamex Operations W. v. Superior Court* para imponer requisitos estrictos en la clasificación de los trabajadores. Así pues, el Tribunal Supremo creó una prueba de tres (3) pasos para determinar si un colaborador podría ser clasificado como un contratista independiente en lugar de un trabajador (amparado por el derecho laboral), la cual se hizo comúnmente conocida como la prueba "ABC".

La prueba ABC consiste en lo siguiente: para descartar que el colaborador es un trabajador amparado por el Código Laboral de California, se deben cumplir las siguiente características: (a) el colaborador está libre del control y de la dirección del empresario en relación con la realización del servicio, en virtud del contrato suscrito; (b) el colaborador realiza un trabajo que está fuera del curso habitual (*core business*) de la actividad de la entidad contratante; y (c) el colaborador se dedica habitualmente a una actividad comercial, profesional o empresarial establecida de forma independiente y de la misma naturaleza que el servicio realizado para la entidad contratante.

En ese sentido, el Proyecto de Ley AB-5 de California, introducido en diciembre de 2018, procura elaborar o expandir la sentencia Dynamex sobre una base legal, al insertar la disposición 2750.3 al Código Laboral de California aplicable a todos los agentes en el mercado de dicho estado y, como regla general, pone la carga de la prueba en los empleadores para demostrar que un colaborador está correctamente clasificado como contratista independiente cuando se cumplen las tres condiciones mencionadas anteriormente (ABC)[39].

La propuesta de ley también otorga a las ciudades del estado el derecho a demandar a las empresas por infringir la ley, cuando antes no podían hacerlo. En ese sentido, la fiscalía general de California y los fiscales locales también pueden demandar a las empresas empleadores.

---

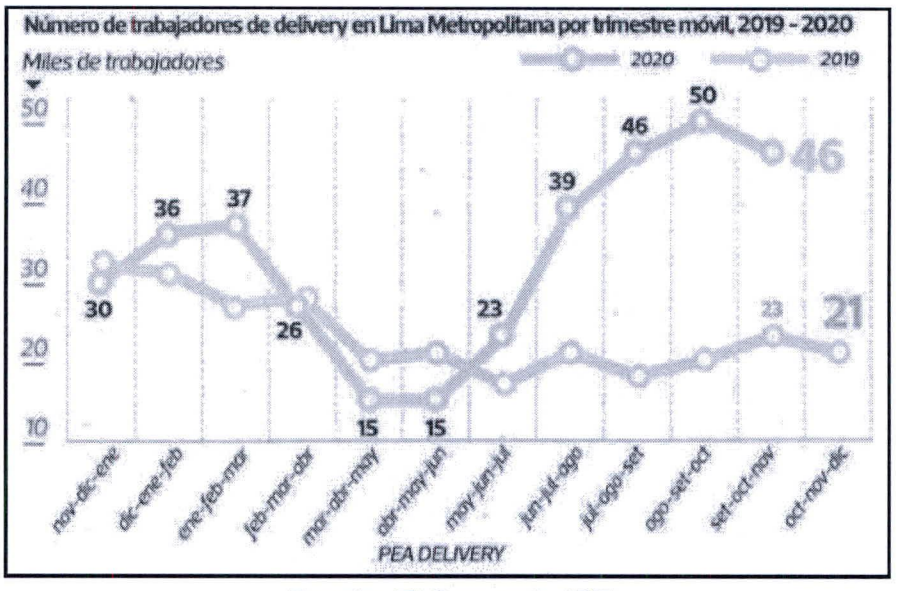
[39] Revisar "California Law AB-5 on Worker status: employees and independent contractors." (2018). En https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB5

La Ley entró en vigor el 1 de enero de 2020, después de extensos debates y enmiendas a la misma, puesto que los opositores afirmaron que aumentaría los costes laborales hasta en un 30%, generaría mayores costes y reduciría el servicio a los clientes y la flexibilidad de los colaboradores.

4. Expectativas y percepción de los prestadores de servicios respecto a las plataformas digitales

Durante la pandemia ocasionada por la COVID-19, el servicio de reparto o distribución de productos de consumo o mercancía vía plataformas digitales se incrementó en un 98%, puesto que, ante las restricciones emitidas por el gobierno, la concurrencia a establecimientos comerciales o restaurantes estaba prohibida y, por ende, se optó por usar este servicio como análogo. En ese escenario, al incrementarse la demanda del servicio de reparto vía plataformas digitales, consecuentemente, la cantidad de colaboradores se incrementó.

Como es de conocimiento nacional, actualmente, no existe norma alguna que otorgue beneficios laborales o de otro tipo a los prestadores de las plataformas digitales. La inexistencia de regulación sumado al incremento del número de dichos prestadores generó que, durante el trimestre de septiembre, octubre y noviembre del año 2020, el 38% de estos busquen otro trabajo (IPE 2021).[40]



Fuente: El Comercio-IPE

En el año 2019, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró un informe denominado *"Las Plataformas Digitales y el Futuro del Trabajo"*[41], mediante el cual analizaba la situación y expectativas laborales de las personas que prestan servicios mediante las plataformas digitales. Cabe precisar que

---

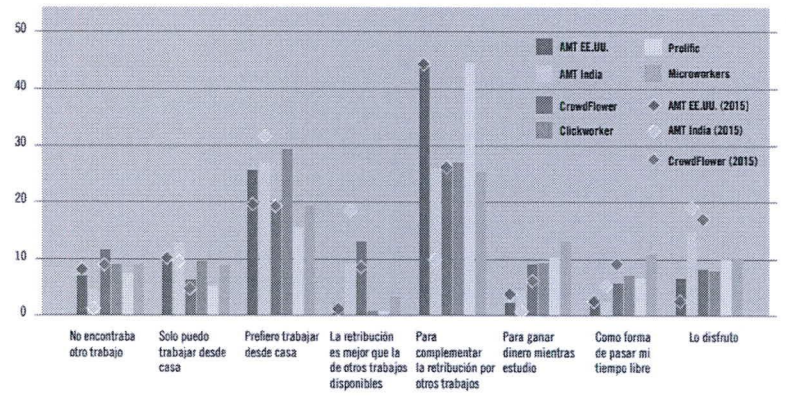
[40] Revisar "Empleo a domicilio" del Instituto Peruano de Economía (11 de enero de 2021). En https://www.ipe.org.pe/portal/empleo-a-domicilio/

[41] Revisar "Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital" de la Organización Internacional del Trabajo (2019). En https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_684183.pdf

dicho estudio se elaboró en función a las opiniones y experiencias recopiladas de cada uno de los continentes del mundo, mediante una encuesta realizada en los años 2015 y 2017.

Cuando los entrevistados fueron consultados por qué decidían prestar sus servicios a las plataformas digitales, cerca al 32% indicó que era *"una forma de complementar el pago obtenido en otros trabajos".*[42]

Gráfico 3.8 **Motivo principal para trabajar en plataformas digitales, por plataforma (porcentajes)**



Fuente: Encuesta realizada por la OIT en 2015 (E1 y E2) y 2017 a trabajadores de plataformas digitales.

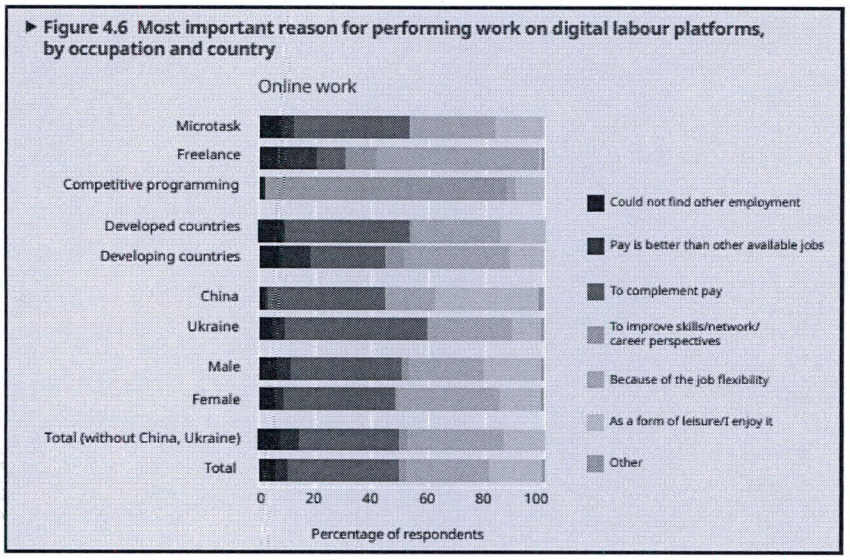
Asimismo, en un reciente informe denominado "*World employment and social Outlook - The role of digital labour plataforms in transforming the world of work*" elaborado por la OIT en el año 2021[43], el 39% de prestadores indicaron que la principal motivación para prestar servicios a plataformas digitales es -precisamente- complementar el pago obtenido en otros trabajos. Además, el 29% de los entrevistados indicó que prestan servicios a las plataformas digitales puesto que es un trabajo flexible que no genera exclusividad ni obligaciones laborales.[44]

---

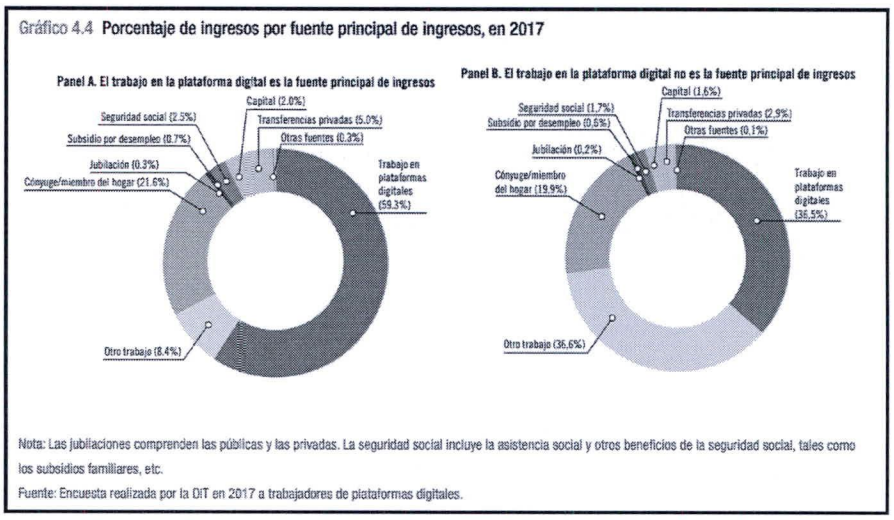
[42] *Ibidem* p. 39.

[43] Revisar "World Employment and Social Outlook The role of digital labour platforms in transforming the world of work" de International Labour Organization (2021). En https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_771749.pdf

[44] *Ibidem* p. 143-144.



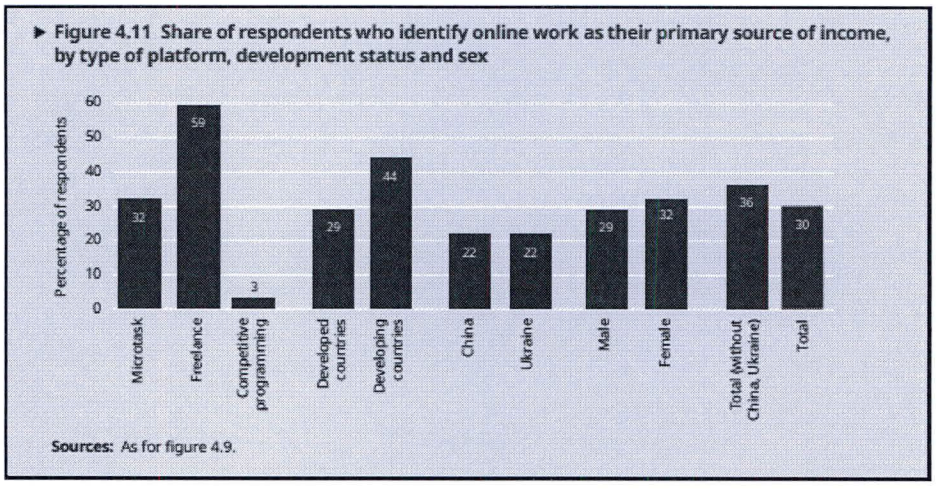
Por su parte, respecto a si dichos ingresos constituían o no la fuente principal mensual de los prestadores, el estudio *"Las Plataformas Digitales y el Futuro del Trabajo"* realizado por la OIT en el año 2019 concluyó que existían dos grupos diferenciados: En el grupo "A", la prestación de servicios en las plataformas digitales era considerada la fuente principal de ingresos, representando un porcentaje de 59.3% del total de sus ingresos. Por el contrario, en el grupo "B", la prestación de servicios en plataformas digitales no representaba la fuente de ingresos principal, siendo sólo el 36.5% del total de sus ingresos.[45]



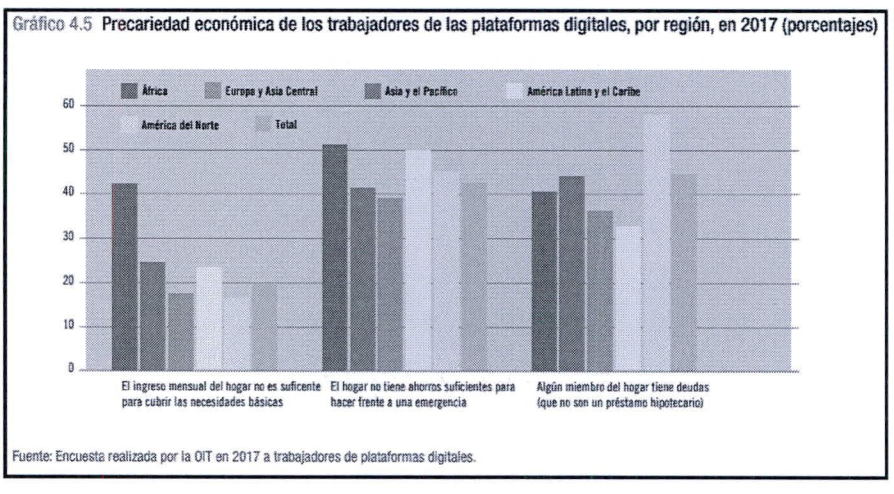
Sobre el mismo aspecto, en el informe "*World employment and social Outlook - The role of digital labour plataforms in transforming the world of work*" realizado por la OIT en el año 2021, un tercio de los entrevistados indicó que la prestación de servicios a plataformas digitales es su principal fuente de ingresos, siendo el 59% del total de personas que prestan servicios en la

[45] Revisar "Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital" de la Organización Internacional del Trabajo (2019), p. 62. En https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_684183.pdf

plataforma digital entrevistadas consideradas como *freelancer* (independientes).[46]



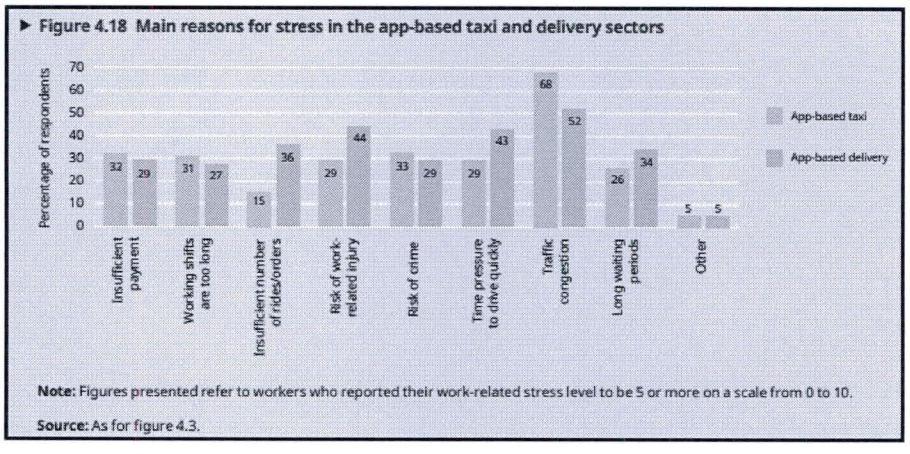
Otro aspecto relevante para considerar, son las preocupaciones expresadas por las personas que prestan dichos servicios mediante las plataformas digitales. Así, en el informe *"Las Plataformas Digitales y el Futuro del Trabajo"* realizado por la OIT en el año 2019, los entrevistados indicaron que, entre las principales preocupaciones, se encontraban la baja contraprestación de sus servicios, ya que muchas veces lo retribuido no alcanzaba para cubrir todas las necesidades básicas. Del mismo modo, indicaron que la baja cobertura en salud y en los planes de jubilación o pensión es otro de los temas relevantes, pues no contaban con un seguro de salud ni de trabajo y, mucho menos, se encontraban afiliados a algún sistema previsional.[47]



[46] Revisar "World Employment and Social Outlook The role of digital labour platforms in transforming the world of work" de International Labour Organization (2021), p. 154. En https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_771749.pdf

[47] Revisar "Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital" de la Organización Internacional del Trabajo (2019), p. 62-63. En https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_684183.pdf

Por su parte, en el mencionado informe "*World employment and social Outlook - The role of digital labour plataforms in transforming the world of work*" llevado a cabo por la OIT en el año 2021, el 60% de los entrevistados indicaron que la principal razón por la que se encuentran preocupados o con estrés es la congestión del tráfico de cada ciudad en la que prestan sus servicios. Además, un 30% indicaron que el pago insuficiente les genera estrés y, por ende, es una preocupación constante.[48]



Como fuente adicional, es importante mencionar el informe denominado *"Who drives on ride-hailing platforms in Latin America?"*, que fue realizado en el año 2019 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en colaboración con Uber, para realizar distintas encuestas sobre la experiencia de los Drivers y el nivel de cobertura que tenían en dicho año en cuanto a derechos mínimos[49]. Así pues, en el apartado III numeral 31 del texto se menciona sobre los drivers que *"menos de una quinta parte tiene un seguro de vida, y más de la mitad tiene un seguro de responsabilidad civil/accidentes"*. De manera más detallada, este apartado evidencia que existen "drivers" que no cuentan con una protección adecuada ante los riesgos existentes en la prestación del servicio, según se señala a continuación:

> "*La encuesta también preguntaba a los usuarios sobre la cobertura de los riesgos relacionados con el funcionamiento del vehículo utilizado para conducir con Uber, incluidos los seguros de vida y de responsabilidad civil/accidentes. El porcentaje de usuarios con el primer seguro era escaso, siendo los conductores mexicanos los que tenían el*

---

[48] Revisar "World Employment and Social Outlook The role of digital labour platforms in transforming the world of work" de International Labour Organization (2021), p. 171-172. En https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_771749.pdf

[49] Revisar "Who drives on ride-hailing platforms in Latin America? A profile of Uber drivers in Brazil, Chile, Colombia, and Mexico" del Banco Interamericano de Desarrollo (Oliver Azuara / Stephanie González / Lukas Kelle), p. 15-16. En https://publications.iadb.org/publications/english/document/Who_Uses_Ride-Hailing_Platforms_to_Drive_in_Latin_America_A_Profile_of_Uber_Drivers_in_Brazil_Chile_Colombia_and_Mexico_en.pdf

nivel más alto (21%) y los brasileños el más bajo (18%). En el caso del seguro de responsabilidad civil/accidentes, el porcentaje era significativamente mayor (58%), pero la distribución por países era similar, siendo México el que tenía el más alto (76%) y Brasil el más bajo (48%)."

5. Garantías mínimas de "Trabajo Decente" en la prestación de servicios

Considerando lo expuesto, es clara la necesidad de proponer un marco legislativo que brinde la protección adecuada a los prestadores de servicios por plataformas digitales, en concordancia con los principios del trabajo / prestación de servicios decente.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce que *"la tendencia a considerar [la relación entre prestadores y la plataforma digital] como una relación de trabajo, no es, en la actualidad, universal e inexorable. La creación de facto de una categoría parece igual de probable en muchas otras jurisdicciones."*[50]

En este sentido, la OIT señala que, **con independencia de su situación contractual (es decir, si son o no reconocidos como trabajadores"), las plataformas digitales deben garantizar lineamientos mínimos de "trabajo decente" a los prestadores de las plataformas digitales** mediante el otorgamiento de derechos y protecciones mínimas, pues *"pueden influir materialmente en sus condiciones de trabajo, y no pueden quedarse en el polo de la "no responsabilidad".*[51]

En el caso de los prestadores de servicios en las plataformas digitales, el **trabajo decente**, tal como se articula a través de los Convenios y Recomendaciones de la OIT, implica lo siguiente:

- Garantizar la protección de la retribución razonable y estándar de horas razonables;

- Garantizar y promover términos y condiciones claros y transparentes entre los prestadores y las plataformas digitales;

- Implementar medidas para mitigar los riesgos de seguridad para la salud y la seguridad (SST) de los trabajadores, incluyendo la formación en materia de seguridad y equipos de protección personal. Ello es más relevante en el contexto de la pandemia del COVID-19, pues la clave recae sobre la prevención en materia de SST en todas las formas de trabajo (independiente o dependiente) a fin de evitar brotes y otras circunstancias adversas;

---

[50] Revisar "The role of digital labour platforms in transforming the world of work" de International Labour Organization, p. 237. (2021). En https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_771749.pdf

[51] *Idem.*

- Asegurar la cobertura de seguridad social adecuada a la condición de los prestadores de servicios adaptando las disposiciones que sean necesarias;

- Reafirmar que las normas antidiscriminación en las relaciones entre los prestadores y las plataformas;

- Garantizar que los prestadores de las plataformas puedan moverse libremente entre ellas; y,

- Proteger sus datos personales al utilizar las plataformas.

En otras palabras: no resulta inexorable que los prestadores que articulan sus servicios a través de las plataformas digitales se sometan a un régimen laboral, siendo suficiente que se le proporcionen garantías y protecciones ad-hoc que generen condiciones "decentes".

6. Principales aspectos del proyecto de ley

A la fecha, la legislación peruana actual considera que los prestadores de servicios mediante las plataformas digitales califican como trabajadores autónomos. Ello, pues realizan una labor independiente (no tienen un horario, operan con sus propios instrumentos técnicos, no tiene una oficina, realiza labores de mensajería, reparto o movilidad a diferentes clientes, realiza el reparto a su discreción, etc.).

Por tanto, considerando las recomendaciones de la OIT, el presente proyecto de ley tiene por finalidad realizar una categorización adecuada de las personas que ponen a disposición sus servicios a través de estas plataformas (p.e. repartidores, mensajeros y conductores en servicios de movilidad), y que gestionan la oferta de sus servicios en territorio nacional por medio de aplicativos móviles, con el fin de garantizarles que cuenten con derechos mínimos que les aseguren condiciones de prestación de servicio "decentes", según los estándares internacionales.

Es por ello que este proyecto de ley toma en cuenta la importancia de abrir la posibilidad de que ciertos prestadores de servicios de las plataformas digitales puedan optar por condiciones laborales de protección social. Sin embargo, dadas las características particulares de dinamismo de esta actividad (desde el lado de la plataforma) y respetando la premisa que para muchos de los prestadores la actividad no requiere de vínculos de subordinación típicos, también proponemos mantener un sistema de prestación autónoma, bajo las cuales el prestador sea independiente, pero goce de ciertos beneficios y protección adicionales. Alineando estas dos alternativas se conciliarán los intereses de dinamismo y trabajo decente, impulsando el incremento de la población económicamente activa y la reducción de las tasas de trabajo informal.

En efecto, las personas tendrán incentivos para prestar servicios en las plataformas digitales en la forma que prefieran (sea laboral o autónoma), manteniendo así la independencia para elegir el tiempo que desean prestar

servicios según sus necesidades, pero con la ventaja adicional de contar con beneficios mínimos otorgados por esta regulación, debido a las particularidades únicas del sector.

A continuación, se detallan los principales aspectos contemplados en este proyecto de ley:

Categorización adecuada: Trabajadores o prestadores de servicios autónomos

El presente proyecto tiene como finalidad distinguir dos modalidades de personas que prestan servicios en las plataformas digitales; por un lado, a los que califican para la categoría de trabajadores; y, por otro, a los prestadores de servicios independientes que, si bien realizan su servicio en forma autónoma, debido a que este sector presenta características únicas, excepcionalmente contarán con beneficios mínimas adicionales que les garanticen un "trabajo decente", en los términos expuestos por la OIT.

Respecto a la primera categoría, el proyecto establece que corresponderá a la categoría de trabajadores a aquellas personas que presten servicios subordinados a través de la suscripción de un contrato de trabajo en base a lo establecido en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral. En virtud de ello, les serán aplicables todas las disposiciones laborales que corresponden a los trabajadores del régimen común de la actividad privada; y que no resulta necesario detallar íntegramente en este proyecto de ley, pues se encuentran vigentes y ya son aplicables en el ordenamiento jurídico actual.

En cuanto a la segunda categoría, el proyecto califica como prestadores de servicios a aquellas personas que presten servicios de manera autónoma, discontinua, esporádica y/o eventual. En este caso, los prestadores mantienen su autonomía en el control de su tiempo y pueden escoger libremente a qué plataformas digitales afiliarse, sin que ello implique que se configura una relación laboral, gozando de beneficios adicionales que les garantice prestar sus servicios cumpliendo con los lineamientos mínimos del *"trabajo decente"*, tales como: i) términos y condiciones transparentes y no discriminatorias; ii) protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo; iii) protección y seguridad social; y, iv) libertad de afiliación y asociación.

Cabe señalar que dichos beneficios mínimos garantistas no tienen naturaleza laboral, ni podrán ser interpretados como un indicio de la existencia de una relación laboral con la plataforma digital, pues la normativa reconoce que, en virtud de las características del servicio, éste se presta en forma independiente (lo cual excluye la subordinación requerida en la configuración de una relación laboral), pese a lo cual, debido a las características únicas del sector, se ha visto conveniente otorgar a dichos prestadores ciertos beneficios legales adicionales, que detallamos a continuación:

Términos y condiciones transparentes y no discriminatorias

Pese a que la relación entre la retribución razonable de los trabajadores autónomos y los estándares del sistema salarial es compleja, para el caso de los prestadores de servicios mediante plataformas; esto no implica necesariamente que se deba aplicar la normativa laboral a los prestadores de servicios por plataformas, en lo referido a remuneración mínima vital, horario de trabajo y/o pago por sobretiempo; pues, ello resultaría inviable considerando la discontinuidad de los servicios, y que son realizados en forma autónoma.

Por ello, la respuesta regulatoria debería estar enfocada en asegurar que los prestadores de servicios por plataformas cuenten con términos y condiciones transparentes y no discriminatorias, en las que se establezcan con especial cuidado y en igualdad de condiciones, todos los aspectos que resultan de especial relevancia para regular tal forma de prestación de servicios.

Protección mínima en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)

Los servicios por plataformas (basados en servicios online o en la web) plantean más de un reto en lo referido a seguridad y salud en el trabajo ("SST"), puesto que las disposiciones internacionales y nacionales en torno a esta materia están pensadas -en principio- en los establecimientos o centros físicos de trabajo. No obstante, la OIT ha establecido que: "*La crisis de COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de las normas de seguridad y salud como de la protección social de las personas en todas las formas de trabajo.*"[52] En ese sentido, los prestadores de servicios por plataformas, aun calificando jurídicamente como autónomos, tienen derecho a la protección mínima en materia de SST, específicamente en contexto de pandemia.

La principal medida a adoptar desde un enfoque SST en contexto de pandemia es la provisión (por parte de las plataformas) de equipos de protección personal (EPP) y la capacitación requerida para el uso adecuado de los mismos. Así, la OIT ha resaltado que los prestadores de servicios por plataformas están expuestos a los mismos riesgos que trabajadores convencionales, por lo que resalta la necesidad de establecer medidas para mitigarlos.

En ese sentido, la OIT menciona: "*Algunas plataformas basadas en la localización han adoptado medidas específicas para mitigar los riesgos de seguridad riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores, incluyendo la formación en materia de seguridad y equipos de protección personal (EPP).*"
53

En atención a ello, la provisión de estos equipos de protección personal, así como la capacitación requerida para su utilización, constituye una medida razonable para mitigar los efectos de la pandemia y riesgos generales en materia de SST que se presentan debido a las características particulares de la

---

52 Revisar "The role of digital labour platforms in transforming the world of work de International Labour Organization, p. 224. (2021). En https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_771749.pdf

53 *Ibidem* p. 25.

prestación de servicios. En virtud de ello, se establece un piso mínimo en protección de seguridad y salud en el trabajo que se encuentra conforme con los estándares internacionales para el trabajo decente.

Protección y seguridad social

La seguridad social, la cual está destinada primordialmente a velar por los trabajadores en caso de accidentes propios de su actividad, así como la provisión de ciertas licencias y/o pensiones, puede extenderse a prestadores de servicios por plataformas sin que ello implique necesariamente que se ha conformado una relación de trabajo.

Esa es la premisa que ha establecido la propia OIT a través de sus recomendaciones. En concreto, esta ha sostenido: "*La seguridad social puede ampliarse a los trabajadores de plataformas adaptando los marcos políticos, jurídicos y administrativos. Varios países han introducido innovaciones para cubrir diversas formas de trabajo, incluso cuando existen relaciones contractuales complejas y poco claras.*"[54] Por lo tanto, la conclusión es sencilla: existen diversas formas de trabajo (dependientes e independientes), no obstante, bajo el umbral de la seguridad social como derecho inespecífico o constitucional, los prestadores de servicios sí pueden contar con diferentes coberturas ante diferentes contingencias que pueden presentarse durante la prestación del servicio, brindando garantías mínimas de protección social.

En ese sentido, resulta razonable brindar a los prestadores de servicios por plataformas la protección social que brinda un seguro por accidentes personales y otras contingencias como, por ejemplo, muerte accidental, invalidez permanente por accidente, gastos de sepelio, responsabilidad civil frente a terceros, hospitalización e inclusive el pago de defensa jurídica, de manera que estos seguros cubran diferentes contingencias a los que están expuestos, dentro de un abanico más amplio de posibles soluciones para ampliar la protección social.

De otro lado, es importante tener en cuenta que la afiliación a los sistemas pensionarios, complemento de la seguridad social, se deberá realizar con base a la actual regulación vigente del régimen privado, en la cual los trabajadores -obligatoriamente- deben elegir entre la afiliación al Sistema de Pensiones Privado (SPP) o el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), el cual se encuentra a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Por su parte, el caso de los prestadores de servicios de plataformas que brindan servicios autónomos, discontinuos, esporádicos y/o eventuales también deberán afiliarse al SPP o al SNP, de acuerdo con la elección que realicen. La aportación, dependerá de la retribución que perciba de manera mensual; sin embargo, para efectos del cálculo del aporte, la base de cálculo no podrá ser esta inferior al monto de la Remuneración Mínima Vital (RMV) vigente.

---

[54] *Ibidem*, p. 221.

Libertad de asociación

Por el derecho de afiliación debemos entender aquella potestad que mantiene un prestador de servicios por plataformas de incorporarse a más de una plataforma, como parte de su esfera de libertad de contratación. En estricto, los prestadores de servicios podrán decidir a qué plataformas afiliarse, en qué momento y el tiempo que estimen conveniente para dichos servicios. Esta es una característica casi inherente al tipo de actividad autónoma que realizan debido a la discontinuidad de los servicios, bajo el cual no existe restricción alguna para prestar servicios -incluso- para empresas competidoras en el mercado.

Naturalmente, bajo el proyecto de ley planteado, este derecho aplica únicamente a aquellos prestadores de servicios que no se encuentren dentro del régimen laboral privado, con base a la distinción de categoría contractual que recogemos; puesto que los deberes de lealtad, fidelidad, integridad -que son propios de la relación laboral- impiden la libre afiliación a más de una plataforma digital que compite con su empleador.

De otro lado, consideramos que el derecho de libertad de asociación para los prestadores de servicios independientes no puede estar sujeto a distinciones ni autorizaciones previas por parte de las plataformas digitales, correspondiendo a las autoridades garantizar que no se entorpezca su ejercicio legal.

En atención a estos criterios, resulta adecuado que el presente proyecto de ley ampare el derecho de libre afiliación (más de una plataforma) para la categoría de prestadores autónomos que hemos descrito previamente; así como el goce del derecho de asociación, aun cuando no exista una relación laboral, prohibiendo cualquier acto de discriminación o de hostilidad por parte de la plataforma digital frente al ejercicio legítimo de dichos derechos.

Regulación de la relación entre la plataforma digital y el prestador de servicio bajo régimen independiente

Reconociendo que el acercamiento y establecimiento de relaciones entre la plataforma y el prestador de servicio se produce en el ámbito digital, se ha establecido que sea a través de este entorno que las partes puedan fijar las condiciones contractuales que regirán sus derechos y obligaciones. Por tanto, se reconoce la vigencia y aplicación plena de los medios de contratación electrónica.

No obstante, esta menor formalidad no debe ser interpretada como una relajación en el ámbito de tutela. A efectos de garantizar condiciones de protección a los prestadores de servicios independientes, se prevé que en estos contratos se fijen algunas reglas mínimas, tales como las reglas de tratamiento de datos personales, el sistema de retribución y mecanismos de solución de quejas y atención de reclamos. Sobre este último punto, se hace énfasis en la importancia de facilitar al prestador canales presenciales o digitales a nivel nacional, sin perjuicio de las demás vías que puedan existir.

Afianzamiento de la protección de los usuarios y la protección de datos personales, y colaboración con autoridades

Este proyecto de ley prevé artículos expresos en los que se fija que las plataformas digitales deben cumplir con las reglas que le resulten aplicables previstas en la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, así como con la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

Asimismo, a fin de efectivizar la persecución de posibles conductas ilegales y/o ilícitas, se regula la obligación de los titulares de plataformas digitales para colaborar con las autoridades peruanas ante cualquier diligencia o en general, cualquier requerimiento que involucre una investigación policial, fiscal o un proceso judicial.

Promoción de la competencia entre plataformas

A fin de afianzar la competencia entre plataformas digitales, se busca empoderar a los prestadores de servicios que se interconectan a través de las plataformas digitales. De esta manera los prestadores tendrán el derecho de solicitar a una plataforma digital que traslade todos sus antecedentes y calificaciones de usuarios a otra plataforma digital competidora. Ello reducirá los costos de migración típicos que se asociaban con darse de alta en otra plataforma y que usualmente implicaban la recopilación de nuevos datos y documentos que muchas veces desincentivaban que un prestador opte por otro intermediario.

De esta manera, se ha regulado un plazo mínimo para que dichas plataformas digitales cumplan con poner a disposición dicha información personal cuando así sea solicitado por el usuario, pudiendo el incumplimiento de ello ser denunciado por el prestador de servicios ante la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta generará beneficios sociales y económicos al mercado nacional y a la ciudadanía en general, por lo siguiente:

1. Aumentará la seguridad jurídica en el sector de plataformas digitales intermediarias, incentivando el ingreso de nuevos agentes al mercado, promoviendo la libre competencia, la calidad del servicio de intermediación, el alza en los estándares a cumplir por los usuarios conductores y la reducción de las tarifas y del porcentaje de retención, según los términos y condiciones establecidas en el contrato suscrito entre la plataforma y el prestador de servicios independiente.

2. El ingreso de nuevos competidores en el mercado incrementará la oferta laboral en el sector. Como se mencionó en la fundamentación del presente proyecto, la Comisión Europea indica que las plataformas

digitales de intermediación fomentan nuevas oportunidades de empleo flexible, siendo que un porcentaje importante de los proveedores se encuentran suscritos a más de una plataforma digital.

3. Se establece una lista taxativa del contenido mínimo del contrato, garantizando así la transparencia y evitando la asimetría de información entre las partes.

4. En tanto estos servicios predisponen la utilización de medios de pago digitales (tarjetas, aplicativos móviles, entre otros), promueven la inclusión financiera a través de la bancarización lo cual, acorde a diversos organismos internacionales como el Banco Mundial, la Alliance for Financial Inclusion y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE, debe constituir de interés nacional e internacional.

5. Se evitará el descontento social debido a la posible desnaturalización de la figura de prestador de servicios independiente, en calidad de usuario conductor. Al respecto, las iniciativas regulatorias que buscaban crear una relación laboral ficticia en otros países tuvieron ese efecto, tal como se aprecia a continuación[55]:







---

55 Ver
https://cronicaglobal.elespanol.com/business/repartidores-manifestacion-derecho-autonomos_480931_102.html

Comunicado de Deliveroo España:
https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2021-11-18/deliveroo-deja-operar-espana-noviembre_3326690/#:~:text=La%20plataforma%20de%20reparto%20de,como%20la%20'ley%20rider'.

Por su parte, el proyecto de ley no generará costos al Estado por lo siguiente:

1. Las acciones de información a la población y, en específico, a los prestadores de servicios independientes corresponde a las plataformas digitales y no al Estado, de conformidad con el articulado de la presente propuesta.

2. Las acciones de colaboración con las distintas autoridades nacionales son responsabilidad de las plataformas digitales, debiendo estas establecer un mecanismo de comunicación para atender lo solicitado en el plazo establecido.

3. El mandato de reglamentación señalado en la propuesta legislativa se da en estricto cumplimiento de las facultades que poseen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, respectivamente, no requiriendo ninguna atribución o competencia adicional.

Por otro lado, si bien la presente propuesta legislativa puede generar costos de adecuación a las plataformas digitales, estos serán irrisorios en comparación a los costos que se generarían a raíz de la introducción de regulación ineficaz e ineficiente. En esa línea, los deberes de información y colaboración con entidades ya forman parte de las políticas internas de la mayoría de plataformas digitales existentes, por lo cual estas no requerirán de un gasto adicional de instauración.

Como se indicó en los antecedentes, la presente propuesta ha tenido en consideración las demás iniciativas legislativas previas; sin embargo, se identifica que la presente constituye la medida menos gravosa para el Estado, la ciudadanía y el mercado nacional.

La razón es que diversas disposiciones de otras propuestas regulatorias se encuentran inspiradas en legislación internacional, la cual ocasionó la salida del mercado de las plataformas digitales de contacto y, en consecuencia, la pérdida del sustento económico de decenas de miles de prestadores de servicios independientes.

Por todo lo expuesto, se concluye que la presente propuesta legislativa beneficia tanto a los prestadores de servicios independientes, como a los consumidores, a los emprendimientos de plataformas digitales intermediarias y, en general, a toda la ciudadanía. A su vez, no se genera ningún costo adicional al erario nacional.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta no modifica ningúna norma del ordenamiento jurídico nacional.

Por otro lado, enriquece el marco normativo destinado a garantizar los derechos de los usuarios conductores y la libertad de iniciativa privada de los agentes económicos dedicados a facilitar el encuentro entre prestadores de servicios independientes de plataforma digital de contacto y consumidores.

Finalmente, se dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros promulgue el Reglamento de la presente ley conforme a sus atribuciones.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **DÉCIMA CUARTA POLÍTICA DEL ESTADO.** Acceso al empleo pleno, digno y productivo.

- **DÉCIMA SÉPTIMA POLÍTICA DEL ESTADO.** Afirmación de la economía social de mercado.

- **DÉCIMA OCTAVA POLÍTICA DEL ESTADO.** Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.

Lima, marzo 2022