



Instituto  
**IDEAS**

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

desarrollo económico e innovación

# **REGULACIÓN DE LAS PLATAFORMAS DE TRANSPORTE PRIVADO DE PASAJEROS**

## **AUTORES**

MATÍAS LIÑARES

FRANCISCO J. CASCARÓN

## **COORDINADOR**

JUAN YANNUZZI

**ABRIL 2021**

# SITUACIÓN REGLAMENTARIA DE LAS APLICACIONES DE TRANSPORTE PRIVADO DE PASAJEROS EN CABA

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo elaborar un análisis sobre los **marcos regulatorios de las aplicaciones de servicio de transporte privado de pasajeros en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. En el mismo, tomaremos como unidad de análisis a la aplicación UBER. Se buscará llevar adelante un desarrollo desde el punto de vista jurídico sobre los vaivenes en materia legal de las aplicaciones en la región seleccionada. A su vez, se tendrá en cuenta el marco regulatorio aplicado en Mendoza como instrumento de comparación.

## INTRODUCCIÓN

Las nuevas tecnologías y los cambios en la sociedad actual han permitido reestructurar el orden en que los seres humanos realizan ciertas acciones de su cotidianeidad. Uno de los factores que más evidencia este cambio es la introducción en el mercado de los teléfonos inteligentes y su infinidad de aplicaciones (apps) que permiten realizar diversas tareas y acceder a servicios de manera más eficiente y dinámica.

El término de *sharing economies* aparece ligado a esta irrupción del mundo digital en el mercado mundial. El mismo consiste en la utilidad que les dan diversos agentes a las aplicaciones de comunicación para ofrecer distintos servicios en el mercado (Thierer, 2015).

Cuando se habla del servicio legal de transporte, consideramos a aquellos que son prestados por un vehículo de dominio privado, propiedad de una persona natural o jurídica, destinado para el servicio público, afiliado a una empresa de transporte habilitada por las autoridades competentes, y operado por una persona física denominada conductor. A pesar de esto, la llegada de las nuevas tecnologías, el proceso de globalización y el auge de las aplicaciones móviles, capaces de establecer conexión a internet, resultaron ser una oportunidad para el sector empresarial. En este sentido, el autor Charcas Moscoso (2012) afirma que:

-“los medios tecnológicos permiten optimizar el uso de los recursos requeridos en un proceso industrial que puede ser de vital importancia para la economía de un país, la optimización de procesos se logra mediante la implementación de componentes de software o hardware que permiten medir y controlar procesos de producción”-.

Es así como surgen las aplicaciones que facilitan, por medio de las herramientas informáticas, la conexión entre personas que necesitan realizar trayectos urbanos y conductores afiliados a estas plataformas que ofrecen su servicio de transporte. Empresas tales como UBER, Easy Taxi, Cabify, Beat, entre otras, son claro ejemplo de lo anteriormente expuesto.

Considerando el caso específico de UBER, la misma apareció en el año 2009 como un fenómeno innovador y con un alto margen de potencialidad dentro del mundo de los servicios sustentados por las aplicaciones móviles. La empresa estadounidense buscó proporcionar a sus clientes la conexión directa entre ellos y un vehículo de transporte con conductor (VTC) por medio de una aplicación. El rápido éxito de la empresa con sede en San Francisco le permitió expandirse en diversas regiones del mundo. Actualmente se encuentra operando en un total de 785 ciudades de 70 países en donde 150 de ellas la reconocen, según sus legislaciones, como "transporte a través de plataformas digitales"<sup>1</sup>

La aplicación UBER desembarco en la Ciudad de Buenos Aires a partir del año 2016. La misma presentó un desafío al monopolio de los taxistas en el mercado de transporte privado de pasajeros en la Ciudad y, a su vez, una nueva opción para los ciudadanos. Su expansión y la posibilidad de generar nuevos puestos de trabajos llevaron a que, para el año vigente, existan un total de 35 mil conductores, y alrededor de dos millones y medio de usuarios.<sup>2</sup>

El gran crecimiento sostenido de UBER se debe, entre otros factores, a los grandes costos de mantener un vehículo de clase media en CABA. Según datos elaborados por la consultora Focus Market, a febrero del 2021, los gastos de mantenimiento de los vehículos particulares rondan los 337 dólares mensuales. Por el contrario, si consideramos los precios de transportarnos a la zona céntrica de CABA en taxi, se estima un gasto de 303 dólares mensuales, mientras que el servicio de UBER es aún más barato manejando un índice de gastos de 269 dólares.<sup>3</sup>

A pesar de este impulso alentador para el empleo en la Ciudad y una nueva posibilidad de transporte para los ciudadanos, la falta de regulaciones en un principio llevó a una puja entre el gobierno de la Ciudad Autónoma y los taxistas, quienes alegaban la existencia de una competencia "desleal". Los hechos de violencia perpetrados por los denominados "caza ubers" fueron el foco de atención de las autoridades locales. Sin embargo, es hasta el día de hoy UBER sigue funcionando en la Ciudad sin una normativa clara por parte de la Secretaría de Transporte, a pesar de que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires confirmara que la aplicación no entra en ninguna falta.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> <https://chequeado.com/el-explicador/cual-es-la-situacion-de-uber-en-la-argentina/>

<sup>2</sup> <https://www.cippec.org/textual/buenos-aires-debe-regular-uber-para-aprovechar-sus-oportunidades-y-mitigar-sus-perjuicios/>

<sup>3</sup> <https://www.infobae.com/economia/2021/04/02/mantener-un-auto-mediano-en-la-ciudad-de-buenos-aires-cuesta-casi-24000-por-mes/>

<sup>4</sup> <https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/Sentencia-del-Tribunal-Superior-de-Justicia-porteno-Uber-es-legal-en-la-Ciudad-de-Buenos-Aires-20200929-0005.html>

Un caso para tener en cuenta es el de Mendoza, el cual se presenta como la cara opuesta de la moneda del caso porteño. La misma, se convirtió en la primera provincia del país en reconocer la legalidad y establecer la regulación de la aplicación, considerando a ésta como un servicio de transporte privado a través de plataformas electrónicas.

Sin embargo, UBER no es la única empresa con estos rasgos innovadores y disruptivos. El establecimiento de Cabify, Beat o DIDI, refuerzan la presencia de las plataformas de transporte privados en nuestro país. Finalmente cabe la pregunta ¿Por qué el ataque es dirigido a Uber y no a las demás aplicaciones?, esta será respondida a continuación.

## **EVOLUCIÓN DEL TRANSPORTE PRIVADO DE PASAJEROS Y SU REGULACIÓN**

Como ya fue especificado anteriormente, esta investigación se centrará en el progreso y la historia de Uber dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En 2016 el auge de las aplicaciones móviles de intermediación digital en el transporte individual urbano dejó muchas heridas en un mercado que aparentemente no estaba dispuesto a un cambio tecnológico de tal magnitud. Esto provocó muchas fricciones entre los líderes de la mencionada aplicación y los taxistas, al punto de iniciar acciones judiciales, conflictos políticos, debates mediáticas y hasta violentos ataques hacia los vehículos y socios-conductores de las aplicaciones móviles.

En julio del 2018, la plataforma de origen norteamericano pedía una norma que regule el transporte de pasajeros a través de la tecnología, que proteja a los conductores y la evolución del negocio. Su reclamo se dio a conocer en un documento que la aplicación le envió a sus choferes y clientes y que se iniciaba con la frase "Uber es legal en la Argentina". En este sentido, la empresa se refería a sentencias firmes que declaran la legalidad de Uber, de la Cámara Penal Nacional de Apelaciones y la Cámara de Casación Penal, de la Justicia Nacional Penal (respecto a que Uber cumple con todas las obligaciones de seguridad social) y la Justicia Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad (que determina que no es necesario contar con habilitación de remis para manejar con Uber). Además el documento asegura que Uber cuenta con CUIT, paga los impuestos correspondientes a la actividad que brinda y explica que ciertos cambios recientes en las regulaciones de plataformas pueden hacer que contribuya aún más.

En este marco, la empresa volvió a diferenciarse de la polémica sobre la competencia con otro tipo de transporte público de pasajeros al sostener que "no es taxi ni remis" y aseguró que eso ya fue dictaminado por la justicia porteña.

Ya para agosto de 2018 lo que se discutía principalmente era si Uber era un servicio público de transporte o si se trataba de un servicio de transporte entre privados al ser una empresa tecnológica. La empresa sostenía que su operatoria era legal de acuerdo con el artículo 1280 del Código Civil y Comercial argentino que refiere a los contratos de transporte entre privados, el mismo considera que "hay contrato de transporte cuando una parte llamada transportista o porteador se obliga a trasladar personas o cosas de un lugar a otro, y la otra, llamada pasajero o cargador, se obliga a pagar un

precio o flete”<sup>5</sup>. Sin embargo, la Secretaría de Transporte porteña seguía reteniendo los vehículos a los conductores por “transporte ilegal”, previsto en la Ley 2.148, porque consideraba que es un servicio público y no cuenta con autorización.

Otro punto para destacar es el referido a los requisitos necesarios que Uber establece para aceptar que choferes utilicen su plataforma. Estos son: edad mínima, contar con una licencia de conducir profesional, vehículo patentados a partir del año 2009, cédula verde del vehículo particular, no poseer antecedentes penales, los comprobantes del seguro automotor, realizar el curso de capacitación de Uber y disponer de un smartphone con tecnología 3G (mínimo).<sup>6</sup> Si bien los requisitos para el taxista son similares, estos se diferencian ya que los taxis deben abonar un seguro contra transportados obligatorio para poder circular, sin mencionar que requieren una licencia para taxi habilitada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Finalmente, para hacer una comparación de casos, la Ley de Movilidad sancionada por la Legislatura mendocina el 31 de julio del 2018, siendo la primera Ley que reconocía a Uber como legal en Argentina y en la cual se habilita el transporte privado por plataformas. En esta regulación se especifica que las compañías deben operar con conductores con registros profesionales, inscriptos en un registro provincial y con CUIT, y asegurar 12 horas diarias de descanso. Se piden autos registrados, con verificación técnica vehicular y de no más de cinco años de antigüedad, con un seguro especial. A su vez, el Estado cobrará un canon por el uso de la infraestructura vial pública. Mendoza funcionó como punta de lanza para que se relance el debate sobre las regulaciones en distritos como Buenos Aires, Rosario, Posadas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A pesar de que nos estemos centrando en Argentina (más específicamente en CABA), se pueden nombrar numerosos ejemplos de distintas partes del mundo en donde ocurrieron diferencias e incidentes. Así como San Pablo, Montevideo y Ciudad de México son ejemplo de ciudades con regulaciones para empresas de transporte basado en plataforma, en Seúl (Corea del Sur) se llegó a pedir prisión para el CEO de la compañía. Y en Londres (Gran Bretaña), un tribunal determinó que la relación entre Uber y sus “socios conductores” era laboral.

Al mismo tiempo, empezó a discutirse sobre el rol de estas aplicaciones en la economía y cómo la definirían para poder analizarla desde otra perspectiva. Solían percibirse como “economía colaborativa”, pero al tiempo fue evidente que no era el caso ya que hay lucro como en cualquier actividad comercial. La otra opción fue encuadrarlas en capitalismo de plataforma ó *economía on demand*, según se las enfoque desde su perspectiva de quién contrata y quién trabaja. Su modelo de negocios brinda oportunidades para generar ingresos a diversos sectores muchas veces excluidos de la economía formal. Las aplicaciones digitales suelen derribar barreras de ingreso al mercado laboral tradicional y ofrecen flexibilidad para decidir cómo y cuándo trabajar. En tiempos en los que se discute fuertemente la brecha de género en el mercado laboral, un dato revelador es que en la Ciudad de Buenos Aires Uber cuenta con 11%

---

<sup>5</sup> <http://www.codigocivilonline.com.ar/articulo-1280/#::~:~:text=ARTICULO%201280.,pagar%20un%20precio%20o%20flete>

<sup>6</sup> <https://autoblog.com.ar/2016/03/28/pese-a-las-criticas-de-taxistas-uber-desembarca-en-argentina/>

de conductores mujeres, casi cuatro mil, mientras que solo hay un 2% de taxistas mujeres registradas, equivalente a 904 trabajadoras.<sup>7</sup>

A pesar de la pretensión por parte de las administradoras de aplicaciones que el modelo de negocios de las plataformas representa exclusivamente externalidades positivas en el largo plazo, muchos de sus trabajadores aún tienen ingresos inestables, menores oportunidades de formación y limitadas posibilidades de representación sindical respecto a las modalidades tradicionales de trabajo. Desconocer la existencia de estas formas de generación de ingresos imposibilita, entre otras cuestiones, exigir mejores condiciones de trabajo. Además, en casi todo el mundo, estas compañías aprovechan vacíos legales con el argumento de que las leyes “llegan tarde” a la innovación. Es por este motivo que se presentan tantos problemas, discusiones y críticas al momento de la irrupción de estas plataformas en los mercados de transporte locales. Neal Gorenflo (2018), especialista en economías colaborativas, definió a Uber como “emprendedurismo de shock y pavor” :“Cuanto más rompen las reglas, más prensa y clientes consiguen”.

Durante la pandemia del virus Covid-19, las apps de movilidad han buscado una alternativa al transporte público a medida que crecían los casos de enfermedad en la Ciudad. Luego de que se conocieran casos de coronavirus entre trabajadores de trenes y subtes, y eso se tradujera en medidas de fuerza que impidieron a los pasajeros trasladarse, las aplicaciones de movilidad reforzaron los servicios para que las empresas puedan garantizar la seguridad sanitaria de sus empleados. Entre las medidas, se puede destacar la instalación de mamparas en sus unidades para separar los espacios del conductor y del pasajero además de la obligación de conductores y pasajeros de usar tapabocas, y contar con elementos de higiene como alcohol en gel.

Luego de un lustro de discusiones mediáticas y políticas, la jurisprudencia ha desechado las demandas que pretendían poner fin al desarrollo del servicio de transporte a través de plataformas colaborativas. Se ha defendido al consumidor y a su libertad de elección y se lo ha incentivado a gozar de los beneficios de la competencia y la tecnología.

Actualmente, la discusión da importantes señales de haber finalizado, por lo que podemos esperar que las diferentes empresas, que al ver el respaldo judicial a su actividad han ido de manera paulatina desembarcando en el país, expandan sus servicios compitiendo entre ellas y beneficiando a los consumidores.

## CONCLUSIÓN

El uso de las tecnologías en todos los aspectos de la vida cotidiana ya es un hecho. La misma es una herramienta eminentemente social, que ejerce cierta influencia sobre las formas de organización social y tiene efectos sobre aspectos políticos, económicos y culturales.

---

<sup>7</sup> <https://www.cippec.org/textual/buenos-aires-debe-regular-uber-para-aprovechar-sus-oportunidades-y-mitigar-sus-perjuicios/>

Es a partir de esto último que, diversas empresas ven las posibilidades de lograr acaparar necesidades de potenciales consumidores por estos medios. El desarrollo de aplicaciones móviles con la capacidad de poder satisfacer la más amplia gama de necesidades ya está a nuestro alcance.

No es extraño entonces pensar en la innovación tecnológica en el transporte privado de pasajeros. Las mismas causaron un cambio rotundo en los paradigmas de cómo pensar los viajes. La capacidad transportarse desde un punto A hasta un punto B, con la posibilidad de saber detalladamente el vehículo, el chofer, la tarifa, el horario y el trayecto, con el solo hecho de agarrar nuestro teléfono, ha revolucionado la estructuras de estos mercados.

Por otro lado, Uber también representa la ruptura con ciertos oficios tradicionales tales como el de los taxistas, los cuales ven a este nuevo sistema como una amenaza a su fuente de trabajo. Esto lleva a situaciones de controversia entre sectores que se encuentren a favor de estos servicios y aquellos que no lo están. Estos conflictos se mantienen hasta nuestros días y aún no logran tener una solución. Es incierto aún si los esfuerzos por incorporar tecnología al servicio del taxi serán exitosos, aunque se comienza a vislumbrar una fusión de modelos de transporte gracias a las estrategias de empresas como Beat o Uber.

La importancia de una eficiente regulación de los sistemas de transporte a través de plataformas digitales se ha vuelto un derecho y una responsabilidad de todo gobierno local. Hacerlo permitirá abordar la realidad de las transformaciones tecnológicas actuales dentro de un sistema de transporte integral para aprovechar las oportunidades que estos nuevos modelos ofrecen y al mismo tiempo mitigar sus efectos no deseados, tales como la lucha con otros sectores del mercado. Un sistema de transporte que reconoce y gestiona de manera responsable los distintos tipos de servicios y prestadores existentes ayuda a complementarlos y articularlos para alcanzar modelos más eficientes e inclusivos.

Es hora de que las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires observen con atención lo que está sucediendo a su alrededor. En un mundo de ciudades conurbadas, cuyo funcionamiento no reconoce límites jurisdiccionales, los grandes desafíos de la ciudad contemporánea requieren de una coordinación metropolitana que produzca políticas públicas que aborden las problemáticas de manera integral.

## BIBLIOGRAFÍA

AbogadoTic.(13 de Diciembre de 2019). "*Plataformas tecnológicas de transporte y la posible regulación del servicio privado de transporte*". abogadotic.com <https://abogadotic.com/2019/12/13/plataformas-tecnologicas-de-transporte/>

AutoTest. (30 de septiembre de 2020). "*A PARTIR DE AHORA, UBER ES LEGAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES*". <https://autotest.com.ar/noticias/uber-legal-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>

Alfaro, J. (20 de Junio de 2015). Almacén de Derecho. Recuperado el 12 de Marzo de 2016, de "La cuestion prejudicial sobre Uber"  
<http://almacenederecho.org/lacuestion-prejudicial-sobre-uber/>

Autoblog. (28 de Marzo de 2016). "Uber llegó a la Argentina: los 10 requisitos para ser chofer". Autoblog.com.ar <https://autoblog.com.ar/2016/03/28/pese-a-las-criticas-de-taxistas-uber-desembarca-en-argentina/>

Artículo 1280. Código Civil y Comercial (2015).  
<http://www.codigocivilonline.com.ar/articulo-1280/#:~:text=ARTICULO%201280.,pagar%20un%20precio%20o%20flete.>

Basch, Marcela. (24 de Octubre de 2018). "¿Cuál es la situación de Uber en Argentina?". Chequeados.com <https://chequeado.com/el-explicador/cual-es-la-situacion-de-uber-en-la-argentina/>

Charcas Moscoso, C. A. (07 de Mayo de 2012). "Creación de una empresa comercializadora de soluciones tecnologicas en el transporte". Recuperado el 06 de Junio de 2016, de Repositorio Biblioteca Digital Minerva:  
<http://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/1465/CharcasCarlos2012.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Catalano, Andrea. (22 de junio de 2020). "Las apps de movilidad se concentran en las empresas : ¿Qué ventajas ofrecen en el traslado de los trabajadores?". iprofesional.com <https://www.iprofesional.com/economia/318218-las-apps-de-movilidad-se-imponen-como-opcion-de-transporte-en-cuarentena>

Castelli, César Lanza. (3 de marzo de 2021). "¿Estamos llegando al fin de la discusión sobre la legalidad de Uber?". <https://abogados.com.ar/estamos-llegando-al-fin-de-la-discusion-sobre-la-legalidad-de-uber/27822>

Cronista. (29 de septiembre de 2020). "Sentencia del Tribunal Superior de Justicia porteño: Uber es legal en la ciudad de Buenos Aires". Cronista.com <https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/Sentencia-del-Tribunal-Superior-de-Justicia-porteno-Uber-es-legal-en-la-Ciudad-de-Buenos-Aires-20200929-0005.html>

Madariaga, Javier. (16 de Julio de 2018). "Buenos Aires debe regular Uber para aprovechar sus oportunidades y mitigar sus prejuicios". Cippec.org <https://www.cippec.org/textual/buenos-aires-debe-regular-uber-para-aprovechar-sus-oportunidades-y-mitigar-sus-perjuicios/>

Infobae. (2 de abril de 2021). "Cuánto cuesta mantener un auto mediano en la Ciudad de Buenos Aires". infobae.com <https://www.infobae.com/economia/2021/04/02/mantener-un-auto-mediano-en-la-ciudad-de-buenos-aires-cuesta-casi-24000-por-mes/>

Mannino,Pablo. (31 de julio de 2018). "Mendoza aprobó el uso de Uber: es la primera provincia en regular el servicio". <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/mendoza-aprobo-el-uso-de-uber-es-la-primera-provincia-en-regular-el-servicio-nid2157964/>



SíntesisPorteña. (16 de abril de 2021). "Uber ahora va por la ley". síntesisporteña.com.ar  
[https://www.xn--sintesisportea-2nb.com.ar/amplia-nota.php?id\\_n=28005](https://www.xn--sintesisportea-2nb.com.ar/amplia-nota.php?id_n=28005)

Thierer, A., Koopman, C., Hobson, A., & Kuiper, C. (2015). How the internet, the sharing economy, and reputational feedback mechanisms solve the lemons problem. *U. Miami L. Rev.*, 70, 830.